

# Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff

*Delbetänkande av Utredningen om  
en översyn av häkteslagen och fängelselagen i syfte  
att underlätta för Kriminalvårdens expansion*

*Stockholm 2026*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2026:30**

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

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Multiply Solutions

Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1529-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-1530-3 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 28 augusti 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över verkställighetslagstiftningen i syfte att underlätta för Kriminalvårdens pågående expansion, samtidigt som myndighetens förutsättningar att upprätthålla säkerheten och bedriva en effektiv återfallsförebyggande verksamhet värnas (dir. 2025:80). Till särskild utredare förordnades samma dag riksdagsledamoten Fredrik Kärrholm.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 9 oktober 2025 ämnesrådet Helena Lundberg, rättssakkunniga Max Swalling och kanslirådet Linda Åkerblom (samtliga Justitiedepartementet). Den 23 januari 2026 förordnades även ämnesrådet Eva Willman Kullén (Socialdepartementet) och departementssekreteraren Frida Randén (Arbetsmarknadsdepartementet) som sakkunniga i utredningen.

Som experter i utredningen förordnades den 9 oktober 2025 vice chefsåklagaren Anna Bengtsson (Åklagarmyndigheten), enhetscheferna Per Björkgren och Henrik Holmström (båda Kriminalvården), poliskommissarien Patrik Forsemalm (Polismyndigheten), kammarrättslagmannen Annika Lowén (Kammarrätten i Stockholm), universitetslektorn Mikael Ruotsi (Uppsala universitet), advokaten Mikael Westerlund (Advokatfirman De Basso) och enhetsrådet Anna Öström (Brottsförebyggande rådet).

Som sekreterare i utredningen anställdes den 10 september 2025 rättssakkunniga Jeanette Witting.

I uppdraget ingår bland annat att analysera förutsättningarna för alternativa och tillfälliga platslösningar för att frigöra och skapa fler häktes- och anstaltsplatser och möjliggöra en mer flexibel placering av intagna, samt lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Det är den delen av uppdraget som redovisas i delbetänkandet. Reste-

rande delar av uppdraget ska enligt kommittédirektiven redovisas senast den 28 december 2026.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff (SOU 2026:30).

I sitt arbete har utredningen kunnat beakta lagstiftning och andra förhållanden fram till slutet av mars 2026.

Fredrik Kärrholm svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens sakkunniga och experter har kontinuerligt getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen. Till betänkandet har fogats ett särskilt yttrande av experten Mikael Ruotsi.

Arbetet fortsätter nu i enlighet med kommittédirektiven.

Stockholm i maj 2026

Fredrik Kärrholm

Jeanette Witting

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>11</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>19</b>
1.1 Lag om ändring i fängelselagen (2010:610) .....	19
1.2 Lag om ändring i häkteslagen (2010:611).....	20
1.3 Lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251) .....	21
1.4 Lag om ändring i lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning .....	23
1.5 Förordning om ändring i förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester .....	26
1.6 Förordning om ändring i förordningen (2025:1323) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning .....	27
<b>2 Utredningens uppdrag och arbete .....</b>	<b>29</b>
2.1 Utredningens uppdrag.....	29
2.2 Utredningens arbete .....	30
2.3 Betänkandets disposition.....	30
<b>3 Internationella regler .....</b>	<b>33</b>
3.1 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.....	33
3.2 FN:s tortyrkonvention.....	34
3.3 Europakonventionen .....	35

3.4	Europarådets tortyrkonvention.....	37
3.5	EU:s rättighetsstadga .....	39
3.6	Barnkonventionen .....	39
3.7	Internationella rekommendationer om behandling av frihetsberövade.....	41
<b>4</b>	<b>Den svenska regleringen .....</b>	<b>45</b>
4.1	Regeringsformen .....	45
4.2	Rättegångsbalken.....	46
4.3	Brottsbalken.....	49
4.4	Fängelselagen .....	51
4.5	Häkteslagen .....	53
4.6	Strafftidslagen .....	56
4.7	Lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.....	57
4.8	Lagen om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande .....	60
4.9	Förordningen om utformningen av häkten och polisarrester.....	60
4.10	Förordningen med instruktion för Kriminalvården.....	61
<b>5</b>	<b>Läget för Kriminalvården .....</b>	<b>63</b>
5.1	Förändringar med påverkan på platsbehovet.....	63
5.2	Beläggningssituationen och behoven .....	67
5.3	Reformarbete med potentiell betydelse för platssituationen .....	74
5.3.1	En snabbare utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten .....	74
5.3.2	Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands.....	75
5.3.3	Fängelseskepp.....	75

5.3.4	Nationell samordnare för Kriminalvårdens expansion .....	76
5.3.5	Hem- och områdesarrest som alternativ till häktning .....	76
<b>6</b>	<b>Vissa utgångspunkter .....</b>	<b>79</b>
6.1	Bakgrund .....	79
6.2	Utgångspunkter och avgränsningar .....	80
6.3	Utredningens förslag .....	82
6.4	Det fortsatta arbetet .....	83
<b>7</b>	<b>Fler platser genom förtätning .....</b>	<b>85</b>
7.1	Internationella regler av betydelse .....	85
7.2	Den gällande svenska regleringen .....	88
7.2.1	Häkteslagen och fängelselagen om placering .....	88
7.2.2	Annan lagstiftning av betydelse.....	90
7.2.3	Kriminalvårdens anvisningar.....	90
7.2.4	JO om dubbelbeläggning .....	94
7.2.5	Effekter av hög beläggning .....	97
7.3	Rätten till enrum enligt häkteslagen avskaffas .....	99
<b>8</b>	<b>Placering av häktade i arrest.....</b>	<b>109</b>
8.1	Internationella regler av betydelse .....	109
8.2	Den svenska regleringen.....	110
8.3	Det införs en lagreglerad möjlighet att tillfälligt placera häktade i polisarrest .....	116
<b>9</b>	<b>Verkställighet av fängelsestraff i häkte .....</b>	<b>127</b>
9.1	Nuvarande regler.....	127
9.2	Situationen inom Kriminalvården.....	134
9.3	JO om verkställighetsfall.....	136

9.4	Ändrade frister för verkställighet av fängelsestraff i häkte .....	138
<b>10</b>	<b>Inställelse i anstalt för dömda som inte är frihetsberövade.....</b>	<b>145</b>
10.1	Nuvarande reglering.....	145
10.2	En tydligare reglering om inställelsetid för dömda som inte är frihetsberövade samt utökade möjligheter för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten vid platsbrist i anstalterna .....	149
<b>11</b>	<b>Verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.....</b>	<b>155</b>
11.1	Nuvarande reglering.....	155
11.2	Fler fängelsestraff bör kunna verkställas med elektronisk övervakning.....	167
11.3	Fler kategorier av fängelsestraff ska kunna verkställas med elektronisk övervakning.....	169
11.4	Karenstiden efter verkställighet med elektronisk övervakning avskaffas och ersätts med en individuell bedömning.....	176
<b>12</b>	<b>Annat som kan påverka platssituationen inom Kriminalvården .....</b>	<b>179</b>
<b>13</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>183</b>
13.1	Ikraftträdande.....	183
13.2	Övergångsbestämmelser .....	183
<b>14</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>185</b>
14.1	Utredningens samlade bedömning av förslagets konsekvenser .....	186
14.2	Nollalternativet.....	187

14.3	Sveriges internationella åtaganden m.m.....	188
14.4	Konsekvenser för staten .....	189
14.4.1	Kriminalvården .....	189
14.4.2	Polismyndigheten.....	193
14.4.3	Andra statliga myndigheter .....	194
14.5	Konsekvenser för barn och unga .....	195
14.6	Konsekvenser för andra enskilda .....	197
14.7	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	198
14.8	Konsekvenser för jämställdheten mellan könen .....	200
14.9	Övriga konsekvenser .....	200
14.10	Utvärdering .....	200
<b>15</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>201</b>
15.1	Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610) ....	201
15.2	Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611).....	202
15.3	Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen.....	204
15.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning .....	207
	<b>Särskilt yttrande .....</b>	<b>211</b>
	<b>Bilaga</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2025:80 .....	215



# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningens övergripande uppdrag är att se över verkställighetslagstiftningen i syfte att underlätta för Kriminalvårdens pågående expansion, samtidigt som myndighetens förutsättningar att upprätthålla säkerheten och bedriva en effektiv återfallsförebyggande verksamhet värnas. Som en del i uppdraget ingår att analysera förutsättningarna för alternativa och tillfälliga platslösningar för att frigöra och skapa fler häktes- och anstaltsplatser och möjliggöra en mer flexibel placering av intagna, samt lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Nedan följer en sammanfattning av utredningens överväganden och förslag i den delen.

## Rätten till enrum enligt häkteslagen avskaffas

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 2 kap. 1 § häkteslagen (2010:611), enligt vilken en intagen som utgångspunkt har rätt att placeras i enrum, ska avskaffas. Förslaget innebär att häkteslagen – i likhet med fängelselagen (2010:610) – inte kommer att innehålla någon särskild reglering om hur många intagna som får placeras i samma bostadsrum. I stället ska det vara upp till den tillämpande myndigheten, företrädesvis Kriminalvården, att bestämma hur placering av intagna ska ske utifrån en lämplighetsbedömning, med beaktande av lagstiftningen i övrigt och inte minst de allmänna principer som kommer till uttryck i denna. Dit hör bland annat kravet på att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet samt att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Hänsyn måste givetvis också tas till de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden,

samtidigt som internationella rekommendationer om behandlingen av frihetsberövade beaktas.

Vidare föreslår utredningen att det i förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrestorer ska anges att ett förvaringsrum som används av fler än en intagen ska vara anpassat för detta.

## **Det införs en lagreglerad möjlighet att tillfälligt placera häktade i polisarrest**

Någon möjlighet enligt lag att på grund av platsbrist i häktet förvara en häktad i polisarrest finns i dag inte. Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i häkteslagen som ger möjlighet för Kriminalvården att, om det finns särskilda skäl med hänsyn till transportförhållandena eller platssituationen i häktena, tillfälligt (dvs. kortvarigt) placera en häktad i polisarrest. Regleringen ska kunna tillämpas för såväl personer som just häktats som för häktade som redan vistas i häkte, men ska inte omfatta häktade som är under 18 år.

## **Ändrade frister för verkställighet av fängelsestraff i häkte**

Utgångspunkten är att en person som avtjänar ett fängelsestraff ska vistas i anstalt och inte i häkte. Det kan dock finnas situationer då en tids vistelse i häkte är nödvändig även efter det att verkställigheten har påbörjats. Det kan exempelvis vara fallet när det tillfälligt saknas plats i anstalt av den säkerhetsklass som bedömts lämplig för den intagne.

I dag finns uttryckliga tidsfrister i 10 § strafftidslagen (2018:1251) respektive 2 kap. 4 b § fängeslagen för hur länge en person som avtjänar fängelsestraff får vara intagen i häkte. Bestämmelsen i strafftidslagen tar sikte på personer vars verkställighet just har inletts, medan bestämmelsen i fängeslagen tar sikte på personer som ska omplaceras mellan anstalter eller återföras till anstalt efter att ha avvikit. Utredningen föreslår att principen även fortsatt ska vara att tiden som en dömd person vars fängelsestraff kan verkställas ska få förvaras i häkte inte ska få vara längre än nödvändigt. Dock föreslår utredningen att några uttryckliga tidsfrister inte längre ska gälla i fall som avser vuxna personer. Däremot bör de nuvarande tidsfristerna även fortsatt vara vägledande.

För dömda under 18 år föreslås att de uttryckliga tidsfrister som i dag gäller ska fortsätta att gälla, vilket innebär att tiden i häkte inte ska få vara längre än sju dagar. För att överskrida sjudagarsfristen ska det krävas synnerliga skäl. Även om sådana skäl föreligger ska tiden i häkte inte få vara längre än 30 dagar.

Med de utökade möjligheter att låta personer som avtjänar fängelsestraff vistas i häkte som följer av förslagen understryker utredningen vikten av att Kriminalvården vidtar de åtgärder som behövs för att så långt möjligt undvika att intagna drabbas negativt. Detta eftersom de rättigheter som följer av häkteslagen skiljer sig till viss del från, och delvis är mer begränsade än, de som följer av fängeslagen.

### **En tydligare reglering om inställelsestid för dömda som inte är frihetsberövade samt utökade möjligheter för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten vid platsbrist i anstalterna**

Enligt den nuvarande regleringen i 6 § strafftidslagen ska Kriminalvården, om en dömd inte är frihetsberövad när ett fängelsestraff blir verkställbart, utan dröjsmål förelägga den dömden att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där straffet ska verkställas. Utredningen föreslår att regleringen ska kompletteras med en angivelse av hur lång tid för inställelse som, som huvudregel, ska få anges. Förslaget innebär att senaste dag för inställelse ska anges till högst tre månader från föreläggandet.

Samtidigt föreslår utredningen att Kriminalvårdens möjligheter att vid platsbrist skjuta upp verkställigheten för dömda som inte är frihetsberövade ska utökas. Närmare bestämt ska Kriminalvården få möjlighet att, om det behövs med hänsyn till platssituationen i anstalterna, skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff om upp till ett år och sex månader (i stället för tre månader som i dag) i högst nio månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart (i stället för sex månader som i dag). Möjligheten att skjuta upp verkställigheten med hänsyn till platssituationen i anstalterna ska emellertid inte omfatta dömda som är under 18 år.

Den möjlighet som förslaget innebär för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten kommer att ställa höga krav på myndigheten när det gäller att pröva lämpligheten av en sådan åtgärd. Avsikten är

att uppskjutande endast ska ske i fall där det framstår som lämpligt sett till bland annat eventuell flyktrisk, återfallsrisk och behandlingsbehov samt till karaktären av den brottslighet som straffet avser, och därmed brottsofferperspektivet.

## **Fler kategorier av fängelsestraff ska kunna verkställas med elektronisk övervakning**

I syfte att minska platsbehovet inom Kriminalvården bedömer utredningen att det bör vidtas åtgärder som innebär att fler fängelsestraff kan avtjänas genom elektronisk övervakning, i den dömdes bostad eller i ett kontrollerat boende. Av den anledningen föreslår utredningen att tillämpningsområdet för lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning (EÖVL) ska utvidgas till att utöver domar på fängelse även omfatta beslut på fängelse samt fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken (dvs. fängelsestraff som har dömts ut i förening med skyddstillsyn). Förslaget innebär att tillämpningsområdet utökas till att omfatta fler kategorier av fängelsestraff men har inte till syfte att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta fängelsestraff för fler kategorier av brott. I situationer som rör de nya kategorier av fängelsestraff som enligt förslaget ska omfattas av EÖVL kommer förutsättningarna för verkställighet med elektronisk övervakning att få bedömas enligt samma principer som gäller för andra fängelsestraff. Det innebär bland annat att beslut om sådan verkställighet inte ska få fattas om det finns en beaktansvärd risk för att den dömda under verkställigheten kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig, eller om det annars finns särskilda skäl mot att straffet verkställs med elektronisk övervakning. Särskilda skäl mot detta kan exempelvis föreligga om sådan verkställighet med hänsyn till brottets karaktär skulle framstå som oförsvarlig eller stötande. Med anledning av utvidgningen föreslås vidare att det ska införas ett förtydligande i 1 kap. 3 § EÖVL av innebörden att ett fängelsestraff inte ska få verkställas med elektronisk övervakning om det finns särskilda skäl mot detta med hänsyn till verkställigheten av en tidigare påföljd. Det innebär att särskilda överväganden kommer att behöva göras av Kriminalvården i fall som rör vissa av de nya kategorier av fängelsestraff som till följd av den föreslagna ändringen

kommer att omfattas av regleringen, exempelvis fängelsestraff som beslutats i samband med undanröjande av skyddstillsyn eller villkorlig dom, bötesförvandlingsstraff eller fängelsestraff som utgör ett resultat av att övervakningsnämnden förverkat villkorligt medgiven frihet.

Vidare föreslår utredningen att det i fall som avser fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ska göras en fördjupad lämplighetsprövning enligt 1 kap. 4 § EÖVL innan beslut fattas om verkställighet med elektronisk övervakning i den dömdes bostad. Det innebär att särskild hänsyn i sådana fall ska tas till brottslighetens karaktär, återfallsrisken och hur verkställigheten kan komma att påverka brottsoffer och den dömdes anhöriga.

### **Karenstiden efter verkställighet med elektronisk övervakning avskaffas och ersätts med en individuell bedömning**

Enligt 1 kap. 5 § EÖVL gäller en treårig karenstid. Karenstiden innebär att en dömd som tidigare har avtjänat ett fängelsestraff med elektronisk övervakning endast får avtjäna ett nytt straff på det sättet om det har förflutit en period av minst tre år under vilken den dömd inte begått något brott som har lett till en strängare påföljd än böter. Karenstiden hindrar dock inte att den som avtjänat fängelsestraff med elektronisk övervakning i sin bostad får avtjäna ett nytt fängelsestraff med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende.

Utredningen föreslår att karenstiden enligt EÖVL ska avskaffas och att det förhållandet att en dömd som tidigare har avtjänat fängelsestraff med elektronisk övervakning har återfallit i brott i stället ska beaktas inom ramen för den lämplighetsbedömning som alltid föregår ett beslut om verkställighet med elektronisk övervakning, något som säkerställs genom föreslaget förtydligande i 1 kap. 3 § EÖVL.

## **Annat som kan påverka platssituationen inom Kriminalvården**

I utredningens uppdrag ingår inte att se över möjligheten för åklagare att besluta om restriktioner för häktade eller att överväga åtgärder som kan korta häktningstiderna. Utredningen noterar emellertid att en minskad restriktionsanvändning och kortare häktestider är något som enligt Kriminalvården skulle ha stor betydelse för platstillgången i svenska häkten och att myndigheten därför har efterfrågat åtgärder i det syftet, exempelvis en ny utredning av frågan om hemarrest som alternativ till häktning.

## **Ikraftträdande och övergångsbestämmelser**

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027. Något behov av övergångsbestämmelser bedöms inte föreligga.

## **Konsekvenser**

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet är förenliga med såväl regeringsformen och EU-rätten som med Europakonventionen och Sveriges internationella åtaganden i övrigt, som också genomgående har beaktats vid utformningen av förslagen.

För statens del påverkar utredningens förslag främst Kriminalvården. De flesta av förslagen kommer inte att innebära något nettotillskott av platser för Kriminalvården på övergripande nivå, men däremot innebär flera av förslagen att Kriminalvården får ett utökat handlingsutrymme vid placering av intagna och därmed bättre möjligheter att hantera beläggningstoppar. Undantag gäller för de förslag som innebär att fler fängelsestraff kommer att kunna avtjänas med elektronisk övervakning, som kommer att medföra ett minskat platsbehov i svenska anstalter.

I många delar bedöms förslagen innebära minskad administration och därmed ökad effektivitet för Kriminalvården.

Utöver Kriminalvården bedömer utredningen att det i första hand är Polismyndigheten som kommer att påverkas av utredningens förslag, närmare bestämt förslaget att införa en lagreglerad möjlighet

att tillfälligt förvara häktade i arrest. Utredningen bedömer emellertid inte att förslaget, som varken syftar till eller bedöms medföra att häktade kommer att placeras i arrest i större utsträckning än vad som redan i dag sker, kommer att ge upphov till några betydande merkostnader för myndigheten.

Åklagarmyndigheten, de allmänna förvaltningsdomstolarna och Rättsmedicinalverket bedöms påverkas av förslagen endast i mindre mån.

De enskilda som kommer att påverkas av förslagen i betänkandet är i första hand enskilda som redan är intagna i häkte eller anstalt, eller som kommer att häktas eller dömas till fängelse. Även anhöriga till dessa kan dock komma att påverkas.

## **Utredningens fortsatta arbete**

Utredningen fortsätter nu sitt arbete med övriga delar av uppdraget, som ska slutredovisas senast den 28 december 2026.



# 1 Författningsförslag

## 1.1 Lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

Härigenom föreskrivs i fråga om fängelselagen (2010:610) att 2 kap. 4 b § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap. 4 b §<sup>1</sup>

Tiden i häkte med stöd av 4 a § första stycket får inte vara längre än nödvändigt *och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Även om det finns särskilda skäl får tiden inte vara längre än trettio dagar.*

Tiden i häkte med stöd av 4 a § första stycket får inte vara längre än nödvändigt.

*Om den intagne är under arton år får tiden i häkte med stöd av 4 a § första stycket inte vara längre än sju dagar, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns synnerliga skäl får tiden inte vara längre än trettio dagar.*

Vid tillämpning av *första* stycket ska tid i polisarrest räknas som tid i häkte.

Vid tillämpning av *andra* stycket ska tid i polisarrest räknas som tid i häkte.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2018:1259.

## 1.2 Lag om ändring i häkteslagen (2010:611)

Härigenom föreskrivs i fråga om häkteslagen (2010:611)

*dels* att 2 kap. 1 § ska upphöra att gälla,

*dels* att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 4 a §, och närmast före 2 kap. 4 a § en ny rubrik av följande lydelse,

*dels* att 6 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### *Placering i polisarrest*

#### 2 kap.

##### 4 a §

*Om det finns särskilda skäl med hänsyn till transportförhållanden eller platssituationen i häktena får en häktad tillfälligt placeras i polisarrest. Det gäller dock inte om den häktade är under arton år.*

#### 6 kap.

##### 2 §<sup>1</sup>

Ett beslut om restriktioner enligt 1 § får avse *inskränkningar i rätten* att

1. placeras tillsammans med andra intagna *enligt 2 kap. 1 § andra stycket*,

2. vistas i gemensamhet enligt 2 kap. 5 §,

3. följa vad som händer i omvärlden enligt 2 kap. 9 §,

4. inneha tidskrifter och tidningar enligt 2 kap. 11 §,

5. ta emot besök enligt 3 kap. 1 § första stycket,

6. stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation enligt 3 kap. 4 § första och andra styckena, eller

7. sända och ta emot försändelser enligt 3 kap. 7 §.

Ett beslut om restriktioner enligt 1 § får avse *begränsningar av möjligheten* att

1. placeras tillsammans med andra intagna,

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2016:931.

### 1.3 Lag om ändring i strafftidslagen (2018:1251)

Härigenom föreskrivs i fråga om strafftidslagen (2018:1251) att 6, 7 och 10 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 6 §

Om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart ska han eller hon utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där fängelsestraffet ska verkställas.

Om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart ska han eller hon utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag, *inom tre månader från föreläggandet*, inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där fängelsestraffet ska verkställas.

Om den dömd inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande enligt första stycket eller om det finns risk för det, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården förpassa honom eller henne till ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt.

Om det bedöms kunna ske utan risk för att den dömd undandrar sig verkställighet, får Polismyndigheten förelägga honom eller henne att inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt i stället för att förpassa honom eller henne dit.

*Lydelse enligt prop. 2025/26:132*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 §

Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff

1. för domar eller beslut på fängelse *i* högst *tre månader* om syftet är att åstadkomma en jämnare *beläggning* i kriminalvårdsanstalterna,

1. för domar eller beslut på fängelse *om* högst *ett år och sex månader* om *det finns skäl för det med hänsyn till platsituationen* i kriminalvårdsanstalterna,

2. i avvaktan på ett ställningstagande om överförande av verkställighet av en svensk dom eller ett svenskt beslut på fängelse till en annan stat, eller

3. i avvaktan på regeringens beslut i ett ärende om nåd.

I de fall som avses i första stycket 1 får verkställigheten skjutas upp under högst sex månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart.

Om den dömda inte har fyllt arton år får verkställigheten inte skjutas upp i de fall som avses i första stycket 1.

I de fall som avses i första stycket 1 får verkställigheten skjutas upp under högst *nio* månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart.

*Lydelse enligt prop. 2025/26:132      Föreslagen lydelse*

10 §

Tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket får inte vara längre än nödvändigt *och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Om den dömda inte har fyllt arton år krävs att det finns synnerliga skäl för en längre tid.*

*Även om det finns sådana skäl som avses i första stycket får tiden inte vara längre än trettio dagar.*

Vid tillämpning av första stycket ska tid i polisarrest räknas som tid i häkte.

Tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket får inte vara längre än nödvändigt.

*Om den dömda inte har fyllt arton år får tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket inte vara längre än sju dagar, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns synnerliga skäl får tiden inte vara längre än trettio dagar.*

Vid tillämpning av *andra* stycket ska tid i polisarrest räknas som tid i häkte.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

## 1.4 Lag om ändring i lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning

*dels* att 1 kap. 5 § ska upphöra att gälla,

*dels* att 1 kap. 1, 3 och 4 §§ samt 5 kap. 2 och 3 §§ ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 kap.

#### 1 §

Denna lag är tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse med elektronisk övervakning, *dock inte fängelse som dömts ut enligt 28 kap. 3 § brottsbalken*. Kriminalvården ansvarar för verkställighet av fängelsestraff med stöd av denna lag.

Denna lag är tillämplig vid verkställighet av dom *eller beslut* på fängelse med elektronisk övervakning. Kriminalvården ansvarar för verkställighet av fängelsestraff med stöd av denna lag.

#### 3 §

Kriminalvården får besluta att fängelsestraff ska verkställas med elektronisk övervakning om den dömde ska avtjäna fängelse i högst ett år och sex månader.

Beslut om verkställighet enligt denna lag får inte fattas, om

1. den dömde vid tidpunkten för prövningen är häktad eller intagen i anstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som prövningen avser,

2. det finns en beaktansvärd risk för att den dömde under verkställigheten kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig, eller

3. det annars finns särskilda skäl mot att straffet verkställs med elektronisk övervakning.

3. det *med hänsyn till verkställigheten av en tidigare utdömd påföljd* eller annars finns särskilda skäl mot att straffet verkställs med elektronisk övervakning.

## 4 §

Om strafftiden överstiger sex månader ska en fördjupad lämplighetsprövning göras innan ett beslut om verkställighet i den dömdes bostad fattas. Ett beslut om sådan verkställighet får fattas endast om det är lämpligt.

Om strafftiden överstiger sex månader, *eller om det är fråga om fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken*, ska en fördjupad lämplighetsprövning göras innan ett beslut om verkställighet i den dömdes bostad fattas. Ett beslut om sådan verkställighet får fattas endast om det är lämpligt.

Vid den fördjupade lämplighetsprövningen ska särskild hänsyn tas till

1. karaktären på den brottslighet som straffet avser,
2. risken för återfall i brott, och
3. hur verkställigheten kan komma att påverka brottsoffer och den dömdes anhöriga.

## 5 kap.

## 2 §

Kriminalvården ska informera den som till följd av dom ska avtjäna fängelse i högst ett år och sex månader om innehållet i denna lag.

Kriminalvården ska informera den som till följd av dom *eller beslut* ska avtjäna fängelse i högst ett år och sex månader om innehållet i denna lag.

## 3 §

Har den dömda ansökt om att få avtjäna fängelsestraff enligt denna lag, får han eller hon inte tas in i en kriminalvårdsanstalt för att påbörja verkställigheten innan Kriminalvården prövat ansökan.

Den dömda får dock dessförinnan tas in i en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet, om

1. ansökan har gjorts efter den dag han eller hon enligt föreläggande som avses i 6 § första stycket strafftidslagen (2018:1251) senast skulle ha inställt sig vid en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet,
2. han eller hon tidigare har fått avslag på en ansökan om att få verkställa straffet enligt denna lag,
3. det med hänsyn till 1 kap. 1, 3 eller 4 § är uppenbart att för-

3. det med hänsyn till 1 kap. 1, 3 eller 4 § är uppenbart att för-

utsättningarna för verkställighet  
inte är uppfyllda,

*4. det är uppenbart att ansökan  
inte kan bifallas på grund av be-  
stämmelserna i 1 kap. 5 §, eller*

5. han eller hon är häktad.

utsättningarna för verkställighet  
inte är uppfyllda, *eller*

4. han eller hon är häktad.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2027.

## 1.5 Förordning om ändring i förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1108) om utformningen av häkten och polisarrester att 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Ett förvaringsrum ska ha en golvyta på minst 6 kvadratmeter. Rummets kubikinnehåll ska vara minst 15 kubikmeter och rums- höjden minst 2,40 meter. Rummet ska vara försett med fönster så att det får tillräckligt med dagsljus.

*Om fler än en intagen delar rum ska rummet vara anpassat för det ändamålet.*

Rummet ska vara tillräckligt ljudisolerat och även i övrigt utformat så att obehöriga kontakter mellan den intagne och andra om möjligt förhindras. Rummet ska vara utformat så att obehöriga förhindras att se in.

Rummet ska vara tillräckligt ljudisolerat och även i övrigt utformat så att obehöriga kontakter mellan den intagne, *eller de intagna*, och andra om möjligt förhindras. Rummet ska vara utformat så att obehöriga förhindras att se in.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2027.

## 1.6 Förrordning om ändring i förrordningen (2025:1323) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning

Härigenom föreskrivs i fråga om förrordningen (2025:1323) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning att 4 kap. 2 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 4 kap.

#### 2 §

I fall som avses i 1 kap. 1 § lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning behöver det inte utfärdas ett föreläggande om inställelse vid kriminalvårdsanstalt enligt 6 § första stycket strafftidslagen (2018:1251) förrän Kriminalvården fått tillfälle att informera den dömden om innehållet i lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

I fall som avses i 1 kap. 1 § lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning behöver det inte utfärdas ett föreläggande om inställelse vid kriminalvårdsanstalt enligt 6 § första stycket strafftidslagen (2018:1251) förrän Kriminalvården fått tillfälle att informera den dömden om innehållet i lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning *eller avslutat en utredning av förutsättningarna för sådan verkställighet.*

---

Denna förrordning träder i kraft den 1 juli 2027.



## 2 Utredningens uppdrag och arbete

### 2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 28 augusti 2025 att ge en särskild utredare det uppdrag som framgår av kommittédirektiven (dir. 2025:80, se bilaga 1). Det övergripande uppdraget är att göra en översyn av verkställighetslagstiftningen i syfte att underlätta för Kriminalvårdens pågående expansion, samtidigt som myndighetens förutsättningar att upprätthålla säkerheten och bedriva en effektiv återfallsförebyggande verksamhet värnas. Kostnadseffektivitet ska beaktas särskilt. Utredaren ska också se till att lagstiftningen bättre svarar mot dagens förutsättningar.

I uppdraget ingår bland annat att analysera och redogöra för hur Kriminalvården kan ges bättre förutsättningar att bibehålla ett fungerande säkerhetsarbete och ett effektivt återfallsförebyggande arbete, att föreslå åtgärder som bidrar till ökad effektivitet, särskilt när det rör administrativt arbete och arbete nära intagna, samt att analysera förutsättningarna för alternativa och tillfälliga platslösningar för att frigöra och skapa fler häktes- och anstaltsplatser och möjliggöra en mer flexibel placering av intagna.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 december 2026. Dessförinnan ska en delredovisning lämnas av den del av uppdraget som avser att analysera förutsättningarna för alternativa och tillfälliga platslösningar.

## 2.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits med regelbundna sammanträden med expert- och sakkunniggruppen. Till och med mars 2026 har fyra expertgruppssammanträden hållits. Däremellan har utredningen haft löpande kontakter i olika specifika frågor med utredningens experter och sakkunniga, inte minst experterna från Kriminalvården.

Vidare har utredaren och sekreteraren, eller i förekommande fall sekreteraren ensam, under tiden fram till och med mars 2026 genomfört flera studiebesök hos Kriminalvården. Dessa har ägt rum på häktet Huddinge, anstalten Österåker, anstalten Asptuna och anstalten Sagsjön. Besök har också skett hos Polismyndigheten, arresten Solna.

Utredningen har i sitt arbete beaktat annat arbete som pågår inom Regeringskansliet. I den mån annat pågående lagstiftningsarbete har övervägts inom ramen för arbetet med delbetänkandet redovisas det i respektive avsnitt.

Under utredningstiden har utredningen haft löpande kontakt, och flera möten, med den nationella samordnaren för Kriminalvårdens expansion (Ju 2025:03). Möten har också hållits med företrädare för Fackförbundet ST, Seko och Saco-S, samt med representanter för Barnombudsmannen och Rättsmedicinalverket.

## 2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet innehåller 15 kapitel.

Utredningens författningsförslag finns i kapitel 1.

Aktuellt kapitel (kapitel 2) innehåller en kort beskrivning av utredningens uppdrag och en redogörelse för arbetet hittills.

Kapitel 3 innehåller en övergripande redogörelse för internationella regelverk av betydelse för utredningens överväganden.

Kapitel 4 innehåller en redogörelse för det nuvarande svenska regelverket i relevanta delar.

I kapitel 5 ger utredningen en övergripande beskrivning av läget för Kriminalvården.

I kapitel 6–12 redogör utredningen för sina överväganden, bedömningar och förslag på de områden som omfattas av deluppdraget.

I kapitel 13 redovisar utredningen sina förslag och överväganden gällande tidpunkt för ikraftträdande och behovet av övergångsbestämmelser.

I kapitel 14 redovisar utredningen sina bedömningar av förslagets konsekvenser.

Kapitel 15 innehåller författningskommentaren.



## 3 Internationella regler

### 3.1 FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter

Genom sitt medlemskap i FN har Sverige förbundit sig att vidta åtgärder för att främja den allmänna aktningen och respekten för mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. FN:s närmare intentioner och rekommendationer utvecklades 1948 genom den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter som bland annat anger att ingen får utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller för godtyckliga ingripanden i fråga om bland annat privatliv och korrespondens. Med denna allmänna deklARATION som utgångspunkt har ett antal juridiskt bindande konventioner utformats. En av de grundläggande och övergripande konventionerna som Sverige har ratificerat är FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter från 1966. Av betydelse för frågor om frihetsberövande är i denna bland annat artikel 7, som slår fast att ingen får utsättas för tortyr eller grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Vidare anges i artikel 10 att var och en som berövats sin frihet ska behandlas humant och med aktning för människans inneboende värde. Åtalade personer bör enligt samma artikel hållas åtskilda från dömda personer och ska ges särskild behandling som är avpassad för icke dömda personer. Kriminalvårdssystemet ska innefatta behandling av intagna och dess huvudsakliga syfte ska vara deras bättring och återanpassning i samhället. Unga lagöverträdare som dömts för brott ska hållas åtskilda från vuxna och ges en behandling som är anpassad efter deras ålder och rättsliga ställning. Vidare ska unga åtalade personer hållas åtskilda från vuxna och deras fall ska avgöras så skyndsamt som möjligt. I artikel 14 fastslås bland annat att var och en som anklagats för

brott ska ha rätt att betraktas som oskyldig till dess hans eller hennes skuld lagligen har fastställts.

### 3.2 FN:s tortyrkonvention

I FN:s konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 1984 (FN:s tortyrkonvention) utvecklas ytterligare vissa frågor som rör frihetsberövade personer. Konventionen gäller i Sverige sedan 1987.

Med tortyr avses enligt artikel 1 i konventionen varje handling genom vilken en företrädare för det allmänna medvetet tillfogar någon allvarlig smärta eller svårt fysiskt eller psykiskt lidande, exempelvis för att straffa personen för en gärning som denne har begått eller är misstänkt för att ha begått. Utöver tortyr är konventionen enligt artikel 16 tillämplig även på andra handlingar som innebär grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning utan att de är så allvarliga att de kan definieras som tortyr.

Enligt artikel 11 i konventionen ska varje konventionsstat, för att förhindra tortyr och liknande handlingar, systematiskt se över bland annat instruktioner, metoder, rutiner och procedurer för fängsligt förvar och behandling av personer som blir föremål för någon form av gripande, kvarhållande eller annat frihetsberövande.

#### FN:s tortyrkommitté, CAT, och underkommitté till tortyrkommittén, SPT

De länder som undertecknat FN:s tortyrkonvention granskas av FN:s tortyrkommitté, CAT, och ska regelbundet rapportera hur de lever upp till konventionen. CAT har upprepade gånger riktat kritik mot Sverige för behandlingen av häktade (bland annat långa häktningstider och isolering). Den 3 december 2025 lämnade Sverige sin nionde periodiska rapport till CAT.<sup>1</sup> Rapporten omfattade lagstiftningsmässiga, administrativa och andra åtgärder med koppling till de enskilda materiella bestämmelserna i konventionen som vidtagits under rapporteringsperioden, utifrån en lista med frågeställningar som Sverige tidigare tagit emot. Sverige hade bland annat ombetts att redogöra för vilka åtgärder som hade vidtagits för att säkerställa att

---

<sup>1</sup> Sveriges nionde periodiska rapport till FN:s kommitté mot tortyr, Ju2025/02030.

tillämpningen av restriktioner för häktade sker med beaktande av principerna om legalitet, nödvändighet och proportionalitet och efter en individuell riskbedömning i varje enskilt fall, samt att restriktioner endast används under kortast möjliga tid för att uppnå det eftersträlvade målet. I detta ingick att redogöra för om användningen av restriktioner minskat som ett resultat av lagstiftningsåtgärder vidtagna under 2021 och 2022.<sup>2</sup>

FN:s tortyrkonvention ger inte CAT mandat att genomföra besök i anslutna stater. För att möjliggöra sådana besök antogs under 2002 ett särskilt tilläggsprotokoll, Opcat, som trädde i kraft 2006 och har som mål att förebygga uppkomsten av tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling. Genom tilläggsprotokollet inrättades även SPT, som är en underkommitté till CAT. SPT har 25 oberoende medlemmar som är experter inom områden som är relevanta för att förebygga tortyr. Medlemmarna utses av de stater som är bundna av protokollet. Vilka länder SPT ska besöka fastslås i ett årligt schema. Sverige besöktes av SPT 2008.

Opcat ställer också krav på anslutna stater att ha ett eget system för att förebygga att det förekommer grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av människor som hålls frihetsberövade. Ett sådant system kallas nationellt besöksorgan (NPM, National Preventive Mechanism). Sedan 2011 utför Riksdagens ombudsmän (JO) uppgifterna som nationellt besöksorgan i Sverige.

### 3.3 Europakonventionen

Europarådet har inom flera områden antagit egna konventionstexter som till stora delar har sin motsvarighet i FN:s internationella konventioner. Det gäller också i fråga om mänskliga rättigheter och förhindrande av tortyr.

Genom den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) slås FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter från 1948

---

<sup>2</sup> I denna del angavs i rapporten att det när det gällde antalet häktade med restriktioner under häktningstiden så hade antalet ökat totalt sett (både dag 1, 30, 180 och 360 under 2024 jämfört med föregående år). Enligt rapporten hade många faktorer, utöver de nya reglerna om tidsgränser för häktning fram till åtal och beslutsordningen för restriktioner, sannolikt påverkat häktningstiderna och restriktionsanvändningen (däribland ny lagstiftning, med nya brottsrubriceringar och straffskärpnings, ökade genomströmningstider i övriga delar av rättsväsendet och den generella samhällsutvecklingen).

fast. Sverige undertecknade konventionen 1950 varefter den trädde i kraft 1953.

Europakonventionen innehåller vissa generella bestämmelser som är av direkt intresse för behandlingen av frihetsberövade personer. I artikel 3 slås fast att ingen får utsättas för tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och i artikel 5 redogörs för de olika fall då någon får berövas sin frihet. Av artikel 6 följer bland annat att var och en som blivit anklagad för brott ska betraktas som oskyldig till dess hans skuld lagligen fastställts.

Därutöver finns i konventionen regler om skydd för ett flertal andra rättigheter, såsom rätten till skydd för privat- och familjeliv (artikel 8), tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 9), yttrandefrihet (artikel 10) samt mötes- och föreningsfrihet (artikel 11). Artikel 14 föreskriver ett förbud mot diskriminering, av innebörden att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan diskriminering på någon grund såsom kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åsikt, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Europakonventionen är sedan 1995 svensk lag<sup>3</sup> och enligt regeringsformen får ingen lag eller annan föreskrift meddelas i strid med konventionen (2 kap. 19 § regeringsformen).

## Europadomstolen

Den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) har vid upprepade tillfällen bedömt klagomål om överträdelse av förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning enligt artikel 3 i Europakonventionen med anledning av fysiska eller andra omständigheter vid frihetsberövanden. Klagomålen har många gånger gällt dåliga fängelseförhållanden, exempelvis på grund av överbeläggning, och långvarig isolering. Även överträdelse av andra artiklar i konventionen under frihetsberövanden har dock prövats av domstolen, exempelvis överträdelse av artikel 5 (rätten till frihet och säkerhet), artikel 6 (rätten

---

<sup>3</sup> 1 § lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

till en rättvis rättegång) och artikel 8 (rätten till skydd för privat- och familjeliv).

En för Europadomstolen återkommande fråga har varit utrymmesbrist i fängelser och häkten. Av domstolens praxis framgår bland annat att när det personliga utrymme som en fånge har tillgång till understiger tre kvadratmeter golvyta kan bristen på personligt utrymme anses vara så allvarlig att det föreligger en stark presumtion för att en kränkning av artikel 3 föreligger. Även i fall där det personliga utrymmet i en fängelsecell uppgått till mellan tre och fyra kvadratmeter per fånge har utrymmesfaktorn ansetts utgöra en tungt vägande faktor vid bedömningen av om förhållandena varit godtagbara. Omständigheter som i domstolens praxis, i kombination med en för liten cellstorlek, har tillmätts betydelse är bland annat brist på dagsljus, dålig ventilation, isolering och brist på sysselsättning.<sup>4</sup>

### 3.4 Europarådets tortyrkonvention

År 1987 antog Europarådet den europeiska konventionen till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Europarådets tortyrkonvention). Till skillnad från FN:s tortyrkonvention innehåller Europarådets tortyrkonvention ingen definition av eller närmare bestämmelser om vad som är tortyr m.m. Däremot anges att konventionen har antagits med beaktande av bestämmelserna i Europakonventionen och särskilt artikel 3 om förbud mot tortyr.

---

<sup>4</sup> Se Europadomstolens avgöranden i målen *Muršić mot Kroatien*, nr 7334/13, den 20 oktober 2016, *Ananyev m.fl. mot Ryssland*, nr 42525/07 m.fl., den 10 januari 2012, *Torregiani m.fl. mot Italien*, nr 43517/09 m.fl., den 8 januari 2013, och *Varga m.fl. mot Ungern*, nr 14097/12 m.fl., den 10 mars 2015.

## Europarådets kommitté för förhindrande av tortyr, CPT

Även Europarådets tortyrkonvention innehåller administrativa regler, som bland annat föreskriver inrättandet av en särskild kommitté för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (Europeiska kommittén till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, CPT). Enligt konventionen ska kommittén ha rätt till fullständig information om platser där det finns frihetsberövade personer, obegränsat tillträde till dessa platser samt möjlighet till enskilda samtal med personer som berövats friheten. Efter varje besök ska kommittén avfatta och offentliggöra en rapport om vad som framkommit vid besöket.<sup>5</sup>

CPT, som är sammansatt av oberoende experter, har återkommande uttalat sig om risker med bland annat överbeläggning i häkten och anstalter, samt beslutat standarder för exempelvis överbeläggning och förhållanden för häktade.<sup>6</sup>

Sverige har haft besök av CPT vid flera tillfällen och kommittén har efter varje besök avgett en rapport. Efter kommitténs sjunde (och senaste) besök i Sverige, som ägde rum i januari 2021 på bland annat häktena i Helsingborg, Ystad och Trelleborg, lämnades en rapport i september 2021. I rapporten upprepade kommittén kritik från tidigare rapporter gällande behandlingen av häktade med restriktioner och betonade att användningen av restriktioner inte ska användas annat än när det är absolut nödvändigt och under så kort tid som möjligt. Enligt kommitténs mening borde hela tillvägagångssättet för restriktioner för häktade i Sverige förändras fundamentalt.<sup>7</sup>

Ett åttonde besök av CPT i Sverige är planerat att äga rum under 2026.

---

<sup>5</sup> I Sverige finns en särskild lag med anledning av tillträdet till Europarådets tortyrkonvention, lagen (1988:695) med anledning av Sveriges tillträde till den europeiska konventionen mot tortyr m.m.

<sup>6</sup> Se bland annat CPT/inf (2022) 5-part, Combating prison overcrowding, och CPT/inf (2017) 5-part, Remand detention.

<sup>7</sup> Kommittén noterade i rapporten att vissa häktade tillbringade månader utan (eller knappt någon) kontakt med sina familjer och med extremt begränsade möjligheter att interagera med andra människor. Se Report to the Swedish Government on the visit to Sweden carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 18 to 29 January 2021, CPT/Inf(2021)20.

### 3.5 EU:s rättighetsstadga

EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna antogs 2000 och har varit rättsligt bindande sedan 2009. Stadgan fastställer de rättigheter som är bindande för EU:s institutioner, organ, och byråer samt för medlemsstaterna när de tillämpar EU-rätten. Rättighetsstadgan innehåller en omfattande katalog över unionsmedborgarnas grundläggande fri- och rättigheter. Flertalet av de rättigheter som återfinns i stadgan har sin motsvarighet i Europakonventionen. I den mån så är fallet ska de ges samma innebörd och räckvidd som i konventionen men rättighetsstadgan får tillförsäkra en högre skyddsnivå (artikel 52.3). I artikel 4 i stadgan föreskrivs förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling. I artiklarna 47–50 finns särskilda regler om rättskipning.

Vissa av rättigheterna i stadgan är absoluta, men andra får begränsas vid en avvägning mot andra samhällsintressen eller andra rättigheter. Sådana begränsningar får dock endast göras om de är föreskrivna i lag och med beaktande av proportionalitetsprincipen (artikel 52.1).

### 3.6 Barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter från 1989 (barnkonventionen) innehåller bestämmelser om mänskliga rättigheter för barn, med vilket avses varje person under 18 år.

Alla artiklar i barnkonventionen är viktiga och utgör en helhet. Dock innehåller konventionen fyra grundprinciper som ska vara vägledande för hur helheten i konventionen ska tolkas: barnets rätt till icke-diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3), barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) samt barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade (artikel 12).

Av särskild betydelse för frågor som gäller frihetsberövanden för barn och unga är artiklarna 37 och 40. Av artikel 37 följer bland annat att inget barn får utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och att frihetsberövande av barn endast får användas som en sista utväg och för kortast lämpliga tid. Vidare ska varje frihetsberövat barn behandlas humant och med respekt för människans inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar behoven hos personer i dess ålder. Särskilt ska varje frihets-

berövat barn hållas åtskilt från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta. Av samma artikel följer också att barn, utom i undantagsfall, ska ha rätt att hålla kontakt med sin familj genom brevväxling och besök.

Artikel 40 behandlar barns rätt till en värdig och barnanpassad straffrättslig process och kriminalvård. I artikeln framhålls att barn ska behandlas på ett sätt som främjar barnets känsla för värdighet och värde, som stärker dess respekt för andras mänskliga rättigheter och grundläggande friheter och som tar hänsyn till barnets ålder och det önskvärda i att främja att barnet återanpassas till och tar på sig en konstruktiv roll i samhället.

Utöver artiklarna 37 och 40 finns i konventionen även andra artiklar som har betydelse vid frihetsberövanden av barn och unga, däribland artikel 24 (om rätten till hälso- och sjukvård), artikel 28 (om rätten till utbildning) och artikel 31 (om rätten till lek, vila och fritid samt rätten att delta i det kulturella och konstnärliga livet).

Barnkonventionen gäller i Sverige sedan 1990 och blev svensk lag 2020.<sup>8</sup>

## FN:s barnrättskommitté

FN:s kommitté för barnets rättigheter i Genève (FN:s barnrättskommitté) övervakar efterlevnaden av barnkonventionen. Varje konventionsstat rapporterar till kommittén vart femte år.

Inom ramen för granskningen ställde barnrättskommittén ett stort antal frågor till Sverige 2020. Dessa besvarades i Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport som överlämnades till kommittén den 15 oktober 2021. I januari 2023 skedde nästa steg i granskningen, då Sverige kallades till en dialog med barnrättskommittén. Efter dialogen lämnade kommittén vissa slutsatser och rekommendationer till Sverige och även kritik. Kritiken avsåg bland annat rättskipningen för unga lagöverträdare, däribland isoleringen av in-tagna barn.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Se 1 § i lagen [2018:1197] om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

<sup>9</sup> Sammanfattande slutsatser och rekommendationer om Sveriges kombinerade sjätte och sjunde periodiska rapport, CRC/C/SWE/CO/6-7.

### 3.7 Internationella rekommendationer om behandling av frihetsberövade

#### Nelson Mandela-reglerna m.m.

FN har också antagit särskilda regler av icke bindande karaktär gällande behandlingen av frihetsberövade personer. Redan 1955 antog FN en resolution om standardiserade minimiregler för behandling av fångar (som bland annat innehöll bestämmelser om inkvartering, sjukvård, tvångsmedel, förvaring av ägodelar och rekreation). Reglerna reviderades 2015 och fick i samband med det namnet Nelson Mandela-reglerna, för att hedra arvet efter Sydafrikas tidigare president som hölls fängslad i 27 år av apartheidregimen.<sup>10</sup> Även om dessa regler inte är tvingande är de av principiell vikt.

I Nelson Mandela-reglerna framhålls särskilt att alla fångar ska behandlas med den respekt som tillkommer dem till följd av deras inneboende värdighet och värde som människor samt att ingen fånge ska utsättas för – och alla fångar skyddas från – tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (regel 1). Det framhålls vidare att ett fängelsestraff i sig självt är plågsamt eftersom det berövar den intagne sin frihet och därmed rätt till självbestämmande. Fängelsesystemet ska därför inte, utan berättigad anledning eller för att upprätthålla ordning, förvärra det lidande som fängelsestraffet i sig innebär (regel 3).

I regel 43 framhålls särskilt att restriktioner eller disciplinära åtgärder under inga omständigheter får innebära tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning och att vissa metoder i synnerhet ska vara förbjudna, däribland isolering på obestämd tid och långvarig isolering. Isolering definieras i regel 44 som inspärning av en intagen under 22 timmar eller mer per dag utan meningsfull mänsklig kontakt.<sup>11</sup>

Utöver grundläggande principer och förbud mot tortyr och annan grym behandling innehåller Nelson Mandela-reglerna också bestämmelser om intagnas rättigheter i fråga om bland annat sjukvård, hygien, mat, boende, kontakt med omvärlden, säkerhet och rätts-

<sup>10</sup> The United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, A/RES/70/175.

<sup>11</sup> Långvarig isolering definieras i sin tur som isolering som pågår under en tidsperiod som överstiger 15 dagar i följd. I regel 45 framhålls att isolering endast ska användas i undantagsfall som en sista utväg, under så kort tid som möjligt, och endast efter tillstånd från behörig myndighet. Isolering bör enligt samma regel förbjudas för intagna med psykiska eller fysiska funktionsnedsättningar vars tillstånd skulle förvärras av sådana åtgärder.

säkerhet. Bland rättigheterna kan nämnas att varje intagen ska ha rätt till minst en timmes motion utomhus om vädret tillåter (regel 23) samt att intagna också, under nödvändig övervakning, ska tillåtas att kommunicera med sin familj och sina vänner med regelbundna mellanrum (regel 58). I regel 24 framhålls att tillhandahållandet av sjukvård till intagna utgör ett statligt ansvar samt att intagna bör åtnjuta samma hälsovårdsstandard som finns tillgänglig i samhället i övrigt.

Utöver Nelson Mandela-reglerna har FN också antagit särskilda riktlinjer för arbetet med fängslade kvinnor<sup>12</sup> och barn.<sup>13</sup>

### De europeiska fängsereglererna

I likhet med FN har även Europarådet antagit särskilda rekommendationer gällande behandlingen av frihetsberövade personer. Reglerna, som antogs 2006 och reviderades 2020, går under benämningen de europeiska fängsereglererna. I likhet med Nelson Mandela-reglerna är reglerna inte bindande men ändå principiellt viktiga.<sup>14</sup>

Enligt de europeiska fängsereglererna ska var och en som är frihetsberövad behandlas med respekt för sina mänskliga rättigheter och frihetsberövade personer ska också behålla alla rättigheter som inte lagligen fråntagits dem till följd av dom eller beslut om häktning. I reglerna anges vidare att de restriktioner som åläggs frihetsberövade personer ska vara proportionerliga och så lite ingripande som möjligt. Det framhålls särskilt att fängelseförhållanden som inkräktar på de intagnas mänskliga rättigheter inte kan rättfärdigas med bristande resurser. Vidare anges att förhållandena i fängelse så långt möjligt ska efterlikna de positiva sidorna av livet i samhället samt att varje frihetsberövande ska ske under former som underlättar de frihetsberövades återanpassning i samhället.

Utöver grundläggande principer innehåller de europeiska fängsereglererna även regler om behandlingen av frihetsberövande i särskilda avseenden. Det innefattar bland annat bestämmelser om placering

---

<sup>12</sup> United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders, A/RES/65/229.

<sup>13</sup> Se United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, A/RES/45/113, samt United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile, A/RES/40/33.

<sup>14</sup> Europarådets ministerkommittés rekommendation (Rec[2006]2-rev).

och inkvartering, mathållning, juridisk rådgivning, kontakter med omvärlden, motion och avkoppling samt hälso- och sjukvård.

### **Kommissionens rekommendation om processuella rättigheter för misstänkta och tilltalade som är frihetsberövade före rättegång och om materiella förhållanden vid frihetsberövande**

I kommissionens rekommendation (EU) 2023/681 av den 8 december 2022 om processuella rättigheter för misstänkta och tilltalade som är frihetsberövade före rättegång och om materiella förhållanden vid frihetsberövande ges vägledning på olika områden, däribland om placering av intagna, hygien och sanitet, motion och aktiviteter utanför cellerna, arbete och utbildning, hälso- och sjukvård, förebyggande av våld och misshandel samt kontakt med omvärlden.



## 4 Den svenska regleringen

### 4.1 Regeringsformen

Enligt regeringsformen är var och en skyddad mot kroppsstraff. Ingen får utsättas för tortyr och inte heller för medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttranden (2 kap. 5 § regeringsformen). Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen gäller vidare att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp. Var och en är dessutom skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Vidare är 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.

Av 2 kap. 8 § regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot frihetsberövanden samt att den som är svensk medborgare även i övrigt är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det.

Skyddet mot tortyr och kroppsstraff enligt 2 kap. 5 § regeringsformen är absolut och får inte begränsas. Vissa av de grundlags-skyddade fri- och rättigheterna, däribland de som skyddas i 2 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen, får emellertid begränsas genom lag, dock endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Sådana begränsningar får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen som utgör en av folkstyrelsens grundvalar. Inte heller får begränsningar göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 § regeringsformen).

Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

## 4.2 Rättegångsbalken

I 24 kap. rättegångsbalken finns regler om häktning. I korthet innebär reglerna att en person som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer på åklagarens begäran får häktas om det finns risk för att den misstänkta undandrar sig lagföring eller straff (flyktfara), genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning (kollusionsfara) eller fortsätter sin brottsliga verksamhet (recidivfara) (24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Ett beslut om häktning fattas av allmän domstol.

Om det finns skäl att häkta en misstänkt får han eller hon anhållas i avvaktan på rättens beslut. Ett beslut om anhållande fattas av åklagare. Även utan ett anhållningsbeslut får en polis, om det finns skäl för anhållande, gripa den misstänkte. Gripandet ska i så fall skyndsamt anmälas till åklagaren, som omedelbart efter förhör ska besluta om den gripne ska anhållas eller inte. En person som grips kan normalt hållas kvar för förhör i högst sex timmar i avvaktan på sådant beslut från åklagaren (23 kap. 9 § rättegångsbalken).

Om det kan antas att en misstänkt endast kommer att dömas till böter får häktning inte ske (24 kap. 1 § fjärde stycket rättegångsbalken). Om det däremot för brottet inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år och sex månader föreligger i stället en presumtion för häktning (24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken), vilket innebär att häktning ska ske om det inte är uppenbart att skäl för detta saknas. Tidigare gällde häktningspresumtionen vid brott med ett minimistraff om två års fängelse. Det ändrades 2023 då regleringen fick sin nuvarande utformning. Syftet med lagändringen var att ge rättsväsendet utvidgade möjligheter att bekämpa brott som begås i kriminella nätverk och vid kriminella uppgörelser.<sup>1</sup>

I lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, som beslutades i januari 2026, har regeringen

---

<sup>1</sup> Prop. 2022/23:53 s. 127 f.

föreslagit att presumtionen för häktning ska utvidgas ytterligare, en lagändring som föreslås träda i kraft den 3 juli 2026.

För barn ställs högre krav för att häktning ska komma i fråga. Av 23 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare (LUL) följer nämligen att den som inte har fyllt 18 år får anhållas eller häktas endast om det finns synnerliga skäl.

Oavsett den misstänktes ålder gäller enligt 24 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken en proportionalitetsprincip som innebär att häktning endast får ske om skälen för detta uppväger det intrång eller men i övrigt som häktning innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse. Bestämmelsen ger uttryck för principen att minsta möjliga tvång ska användas för att nå det avsedda syftet med frihetsberövandet, och innebär att häktning endast får användas om syftet med åtgärden inte kan tillgodoses genom mindre ingripande åtgärder (exempelvis reseförbud eller anmälningsskyldighet, vilket regleras i 25 kap. rättegångsbalken). Vidare gäller enligt 24 kap. 4 § rättegångsbalken att om det på grund av den misstänktes ålder, hälsotillstånd eller någon annan liknande omständighet kan befaras att häktning skulle komma att medföra allvarligt men för den misstänkte, får häktning endast ske om det är uppenbart att betryggande övervakning inte kan ordnas.

I 24 kap. 2 § rättegångsbalken regleras möjligheten till häktning vid även mindre allvarliga brott och i 24 kap. 3 § rättegångsbalken regleras möjligheten att häkta även vid lägre misstankegrad (så kallad utredningshäktning).

Av 24 kap. 22 § rättegångsbalken följer att den som häktas utan dröjsmål ska föras till häkte. Om det är av synnerlig vikt att den häktade, för utredning av det brott som föranlett häktningen eller något annat brott som personen är misstänkt för, förvaras på en annan plats än häkte får emellertid rätten på åklagarens begäran förordna att den häktade tills vidare inte ska föras till häkte. Vidare får rätten eller åklagaren besluta att den häktade, sedan denne förts till häkte, ska föras till en plats utom häktet för förhör eller annan åtgärd.

Om en misstänkt häktas är huvudregeln att åklagaren ska väcka åtal inom två veckor från häktningsbeslutet, men rätten kan besluta om förlängning av tiden. Om åtal inte väcks inom två veckor ska rätten hålla en ny förhandling i häktningsfrågan. Så länge den misstänkte är häktad och åtal inte har väckts ska rätten kontinuerligt om-

pröva häktningsfrågan, som regel med högst två veckors mellanrum (24 kap. 18 § rättegångsbalken).

Enligt 24 kap. 4 a § rättegångsbalken, en bestämmelse som infördes 2021, får en misstänkt vara berövad friheten som häktad under en sammanhängande tid om högst nio månader fram till dess att åtal har väckts. Om det finns synnerliga skäl får emellertid rätten på begäran av åklagaren besluta att fristen får överskridas. För en misstänkt som inte har fyllt 18 år när häktningsbeslutet verkställs får den tid som anges i 24 kap. 4 a § rättegångsbalken uppgå till högst tre månader (23 a § LUL).<sup>2</sup>

Om inte åtal väcks eller förlängning begärs inom utsatt tid eller den lagstadgade tre- eller niomånadersfristen, eller om det inte längre finns skäl för beslutet, ska rätten omedelbart häva häktningsbeslutet (24 kap. 20 § rättegångsbalken).

När åtal väcks beträffande en person som är häktad ska rätten som utgångspunkt hålla huvudförhandling inom två veckor och, när förhandlingen är avslutad, meddela dom inom en vecka (30 kap. 7 § andra stycket rättegångsbalken). Om den misstänkte döms för brottet ska rätten pröva om han eller hon ska stanna kvar i häkte till dess domen vinner laga kraft (24 kap. 11 § rättegångsbalken).

### *Om restriktioner*

Om rätten beslutar att häkta någon, förordnar att någon ska stanna kvar i häkte eller medger förlängning av åtalsfristen, ska rätten på begäran av åklagaren samtidigt pröva om och i så fall på vilket sätt den häktades kontakter med omvärlden ska få inskränkas (24 kap. 5 a § rättegångsbalken). Vilka restriktioner som kan meddelas framgår av 6 kap. 2 § häkteslagen. Det kan avse inskränkningar av möjligheterna att placeras i samma rum som en annan intagen, att vistas gemensamt med andra, att följa vad som händer i omvärlden, att inneha tidskrifter och tidningar, att ta emot besök, att använda elektronisk kommunikation samt att sända och ta emot försändelser.

---

<sup>2</sup> I den proposition som låg till grund för införandet av de gällande tidsfristerna vid häktning hade regeringen föreslagit att tidsgränsen för häktning skulle uppgå till högst sex månader för vuxna och högst tre månader för unga under 18 år. Riksdagen beslutade emellertid om en borte tidsgräns för vuxna om nio månader i stället för sex månader. Detta för att motverka alltför långa häktningstider utan att försämrå förutsättningarna för utredningsarbetet (se prop. 2019/20:129, bet. 2020/21:JuU43, rskr. 2020/21:244).

Tillstånd till restriktioner får endast meddelas om det finns risk för att den misstänkte undanröjer bevis eller på annat sätt försvårar sakens utredning. Vidare krävs att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Om rätten ger tillstånd för åklagaren att besluta om restriktioner innebär det att åklagaren inom ramen för rättens beslut får förordna om inskränkningar av den häktades kontakter med omvärlden. Enligt tidigare regler utgjorde rättens tillstånd till åklagaren att besluta om restriktioner ett generellt tillstånd. Sedan 2021 gäller emellertid att rätten ska pröva om ett tillstånd till restriktioner av ett visst slag ska meddelas. Det innebär att åklagarens begäran om tillstånd till restriktioner och rättens prövning ska avse någon eller några av de restriktioner som anges i 6 kap. 2 § häkteslagen. Regleringen infördes för att säkerställa att restriktioner endast beslutas när det faktiskt behövs och inte görs mer omfattande än nödvändigt. Förändringen ansågs också ligga i linje med internationella rekommendationer från bland annat CPT.<sup>3</sup>

Under 2022 utökades möjligheten att ta upp förhör i bevissyfte under förundersökningen, något som regleras i 23 kap. 15 § rättegångsbalken. I bestämmelsen anges bland annat att vid bedömningen av om det är lämpligt att ta upp bevis under förundersökningen ska bevisupptagningens betydelse för frågan om att häva ett häktningsbeslut eller restriktioner beaktas.<sup>4</sup>

### 4.3 Brottsbalken

I 26 kap. brottsbalken finns bestämmelser om fängelse. Av dessa följer att fängelse kan dömas ut på viss tid eller på livstid enligt vad som är föreskrivet för brottet. Fängelse på viss tid får inte understiga en månad och inte överstiga tio år eller, i vissa situationer, 18 år (26 kap. 1 § brottsbalken). I 26 kap. 2 § brottsbalken finns regler om fängelse som gemensamt straff för flera brott.

Den som döms till fängelse ska, om inte annat är särskilt föreskrivet, avtjäna straffet i kriminalvårdsanstalt (26 kap. 4 § brottsbalken).

---

<sup>3</sup> Se prop. 2019/20:129 s. 19 f. och s. 55 f.

<sup>4</sup> Se prop. 2020/21:209 s. 59 f.

Den 15 april 2026 införs en ny tidsbestämd påföljd, säkerhetsförvaring, som påföljd vid allvarliga brott. Säkerhetsförvaring, som kommer att regleras i 33 kap. brottsbalken, innebär att domstolen först bestämmer en minimitid som ska avtjänas och som motsvarar det fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut. Förutom det ska en ramtid bestämmas på ytterligare fyra till sex år. Ramtiden får förlängas med högst tre år åt gången om det är absolut nödvändigt för att avhålla den dömda från att återfalla i allvarlig brottslighet. Den som döms till säkerhetsförvaring ska tas in i kriminalvårdsanstalt för verkställighet av påföljden.<sup>5</sup>

I 26 kap. brottsbalken regleras även villkorlig frigivning, som syftar till att kontrollera övergången från vistelse i anstalt (vid tidsbestämda straff) till vistelse i frihet. Regleringen kompletteras av förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder samt av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av frivårdspåföljder (KVFS 2011:5, FARK Frivård).

I december 2025 godkände riksdagen regeringens förslag om att skärpa reglerna för villkorlig frigivning. Detta innebär bland annat att den andel av strafftiden som kommer att behöva avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske kommer att höjas stegvis (från två tredjedelar till tre fjärdedelar). Höjningen kommer att genomföras med de längsta fängelsestraffen först. Sedan den 1 januari 2026 gäller för fängelsestraff om sex år eller mer att tre fjärdedelar av strafftiden behöver avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske. Även i andra avseenden gäller sedan dess skärpta regler. Bland annat har tröskeln för att skjuta upp den villkorliga frigivningen vid misskötsamhet sänkts i förhållande till vad som tidigare var fallet. Bland förändringarna kan också nämnas att den villkorliga frigivningen numera även kan skjutas upp vid risk för återfall i allvarlig brottslighet samt att en förlängd prøvotid gäller efter villkorlig frigivning (minst två år i stället för ett år). Syftet med ändringarna var bland annat att flytta fokus från gärningsman till brottsoffer och samhällsskydd.<sup>6</sup>

I brottsbalken regleras även straffbarhetsåldern, som i dag uppgår till 15 år (1 kap. 6 § brottsbalken). I lagrådsremissen Skärpta regler för unga lagöverträdare, som beslutades i januari 2026, har regeringen emellertid föreslagit att straffbarhetsåldern under en femårsperiod

---

<sup>5</sup> Prop. 2025/26:95.

<sup>6</sup> Se prop. 2025/26:34 s. 1.

ska sänkas till 13 år för allvarliga brott. Lagändringen föreslås träda i kraft den 3 juli 2026.

Enligt nuvarande ordning ska den som begått ett så allvarligt brott innan han eller hon fyllde 18 år att en frihetsberövande påföljd ska dömas ut, som huvudregel dömas till sluten ungdomsvård i stället för fängelse. Slutn ungdomsvård verkställs av Statens institutionsstyrelse och den dömd placeras då vid ett särskilt ungdomshem. I prop. 2025/26:132, Frihetsberövande påföljder för barn och unga, har regeringen emellertid föreslagit att barn och unga, i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, ska dömas till fängelse i stället för slutn ungdomsvård. Förslaget innebär att Kriminalvården blir ansvarig för verkställigheten och att slutn ungdomsvård utmönstras ur påföljdssystemet. Lagändringarna föreslås, i allt väsentligt, träda i kraft den 1 juli 2026.

I betänkandet En Straffreform (SOU 2025:66) har Straffreformutredningen föreslagit att den nuvarande presumptionen mot fängelse (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken) och därmed sammanhängande regler för påföljdsvalet ska ersättas av ett system med villkorligt fängelse. Förslaget innebär att samtliga icke frihetsberövande alternativ till fängelse inordnas under det villkorliga fängelsestraffet, och att påföljderna villkorlig dom och skyddstillsyn utmönstras. Påföljdssystemet för vuxna lagöverträdare kommer enligt förslaget därmed i huvudsak att bestå av två påföljder, böter och fängelse, samtidigt som rätten under vissa förutsättningar kommer att kunna besluta att ett fängelsestraff på viss tid, helt eller delvis, ska vara villkorligt (dvs. inte avtjänas i kriminalvårdsanstalt eller enligt någon av de övriga verkställighetsformer som annars gäller för fängelse).

## 4.4 Fängelselagen

Den 1 april 2011 ersatte fängelselagen den dåvarande lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL. Den nya lagen var ett resultat av en många år lång översyn av delar av straffverkställighetslagstiftningen. Översynen påbörjades 2002 genom tillsättandet av den så kallade Kriminalvårdskommittén, vars betänkande Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54) i hög utsträckning kom att ligga till grund för

fängelselagen, även om vissa mer genomgripande delar av kommitténs förslag inte resulterade i lagstiftning.<sup>7</sup>

Fängelselagen innebär i huvudsak en omarbetning av den tidigare KvaL. Kort sammanfattat reglerar lagen, som kompletteras av fängelseförordningen och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1, FARK Fängelse), hur fängelsestraff ska verkställas och vilka rättigheter och skyldigheter som gäller för intagna i anstalt. Lagen innehåller således bestämmelser om bland annat placering, sysselsättning, besök, personliga tillhörigheter, kontroll- och tvångsåtgärder samt permissioner.

Enligt fängelselagen ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 § fängelselagen). Av 1 kap. 5 § fängelselagen vidare följer att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Vidare ska verkställigheten, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga brott. För varje intagen ska det upprättas en individuell utformad verkställighetsplan.

För långtidsdömda, med vilket avses intagna som avtjänar fängelse i lägst fyra år, ska det om det inte är uppenbart obehövligt beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för placering i anstalt, vistelse utanför anstalt och särskilda utslussningsåtgärder. Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år (1 kap. 7 § fängelselagen.) De särskilda villkoren ska omprövas när det finns anledning till det och beslut får inte meddelas i strid med villkoren (1 kap. 8 § fängelselagen).

I 2 kap. fängelselagen finns regler om placering. Av regleringen 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 (2 kap. 1 § första stycket fängelselagen). Inte heller får en intagen, som huvudregel, placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna av motsatt kön (2 kap. 2 § fängelselagen). Enligt 2 kap. 3 § fängelselagen gäller vidare att en intagen som är under 18 år inte får placeras så att

---

<sup>7</sup> Bland annat föreslog kommittén ett nivåindelad förmånssystem i anstalt, något som inte genomfördes (se prop. 2009/10:135 s. 69 f.).

han eller hon vistas tillsammans med intagna över 18 år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa.

En intagen får placeras på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet. Placering på säkerhetsavdelning kan också ske om det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden (2 kap. 4 § fängelselagen).

I 2 kap. 4 a och 4 b §§ fängelselagen finns regler om tillfällig placering av intagna i häkte. I 2 kap. 5 § fängelselagen finns regler om när en intagen kan ges tillstånd att ha spädbarn hos sig (något som får medges om det kan anses vara till barnets bästa).

Som nämnts har regeringen i prop. 2025/26:132 föreslagit att barn och unga, i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, ska dömas till fängelse i stället för slutna ungdomsvård. I propositionen föreslås även att verkställighetslagstiftningen i vissa delar ska anpassas utifrån barns särskilda behov och rättigheter. Bland annat föreslås att det i fängelselagen ska införas en bestämmelse av innebörden att vid alla åtgärder som rör intagna som inte har fyllt 18 år ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Vidare ska en intagen som inte har fyllt 18 år ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör honom eller henne och vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

## 4.5 Häkteslagen

Samtidigt med fängelselagen trädde även häkteslagen i kraft. Häkteslagen ersatte lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl., vars regler i stora delar överfördes till den nya lagen. I likhet med vad som var fallet enligt den tidigare lagstiftningen har häkteslagen stora likheter med fängelselagen.

Kort sammanfattat reglerar häkteslagen, som kompletteras av häktesförordningen (2010:2011) och Kriminalvårdens föreskrifter

och allmänna råd om häkte (KVFS 2011:2, FARK Häkte), hur beslut om häktning och andra tillfälliga frihetsberövanden ska verkställas samt vilka rättigheter och skyldigheter som gäller för bland annat intagna i häkte. Lagen innehåller bestämmelser om bland annat rätt till gemensamhet, utevistelse, besök och kommunikation, hälso- och sjukvård samt kontroll- och tvångsåtgärder.

I 1 kap. 4–6 §§ häkteslagen anges vissa allmänna principer för verkställighetens utformning. Härav framgår att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 § häkteslagen). Verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är lämpligt och den intagne samtycker till det, ska åtgärder vidtas för att ge honom eller henne det stöd och den hjälp som behövs (1 kap. 5 § häkteslagen). I 1 kap. 6 § häkteslagen fastslås att verkställigheten inte får innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av häkteslagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

I lagrådsremissen Skärpta regler för unga lagöverträdare, som beslutades i januari 2026, har regeringen bland annat föreslagit att en ny bestämmelse ska införas i häkteslagen, av innebörd att vid alla åtgärder som rör intagna som inte har fyllt 18 år ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, att en intagen som inte har fyllt 18 år ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör honom eller henne samt att hänsyn ska tas till barnets åsikter vid bedömningen av barnets bästa. Lagändringen föreslås träda i kraft den 3 juli 2026.

I likhet med fängelselagen innehåller även häkteslagen särskilda bestämmelser om placering av intagna. Av 2 kap. 1 § häkteslagen följer att en intagen har rätt att placeras i enrum men att två eller flera intagna får placeras i samma rum om det är nödvändigt av utrymmesskal eller någon annan särskild anledning. Bestämmelsen, som inte har någon motsvarighet i fängelselagen, tar sin utgångspunkt i att en intagen normalt har ett eget intresse av att placeras i enrum, skild från andra intagna. Det överensstämmer med den utgångspunkt som

låg till grund även för tidigare reglering.<sup>8</sup> Med annan särskild anledning avses i bestämmelsen t.ex. fall då placering i enrum kan inverka negativt på den intagnes psykiska hälsa, men också att intagna frivilligt vill placeras tillsammans. Enligt tidigare regler<sup>9</sup> krävdes att sådan placering var synnerligen påkallad, men något sådant krav gäller inte längre.<sup>10</sup>

I likhet med vad som gäller enligt fängelselagen gäller även enligt häkteslagen att en intagen som huvudregel inte får placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna av motsatt kön (2 kap. 2 § häkteslagen). Vidare får intagna som är under 18 år inte placeras så att de vistas tillsammans med vuxna intagna, om det inte kan anses vara till den underåriges bästa. Om en intagen fyller 18 år under tiden som frihetsberövad finns dock möjlighet att låta honom eller henne även fortsatt vara placerad tillsammans med intagna under 18 år, om det bedöms lämpligt (2 kap. 3 § häkteslagen). Enligt 2 kap. 4 § häkteslagen får en intagen medges att ha sitt spädbarn hos sig, om det kan anses vara till barnets bästa.

Av regleringen i 2 kap. 5 § häkteslagen följer att en intagen som utgångspunkt har en rätt att under dagtid vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet). Undantag gäller enligt bestämmelsen om den intagne är placerad i en annan förvaringslokal än i ett häkte och lokalförhållandena inte tillåter gemensamhet, det av säkerhetsskäl är nödvändigt att hålla den intagne avskild från andra intagna eller det är nödvändigt för att genomföra en kroppsbesiktning. Vidare kan möjligheten att vistas i gemensamhet inskränkas om den intagne omfattas av restriktioner, något som regleras i 6 kap. häkteslagen.

Av 6 kap. 1 § häkteslagen följer att en intagen som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott får åläggas inskränkningar i sin rätt till kontakt med omvärlden om det finns risk för att han eller hon undanröjer bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning.

För den som är under 18 år och är häktad eller anhållen och intagen i häkte föreligger enligt 2 kap. 5 a § häkteslagen en uttrycklig rätt att vistas med personal eller någon annan minst fyra timmar varje dag. Bestämmelsen infördes 2021.<sup>11</sup> Vilka kontakter som kan räknas som vistelse med någon annan person får enligt förarbetena avgöras från

---

<sup>8</sup> Se prop. 1975/76:90 s. 58.

<sup>9</sup> Se 3 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

<sup>10</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 184.

<sup>11</sup> Prop. 2019/20:129, bet. 2020/21:JuU43, rskr. 2020/21:244.

fall till fall. Avgörande är att kontakten är att betrakta som isoleringsbrytande, vilket innebär att kontakter ska vara meningsfulla. Förutom kontakter med kriminalvårdare kan det vara fråga om kontakter med t.ex. familjemedlemmar, skola, socialtjänst, frivilligaktörer och andra intagna. Rätten att vistas med någon annan person gäller utan undantag, och det är inte möjligt att genom restriktioner inskränka denna rättighet.<sup>12</sup>

## 4.6 Strafftidslagen

I strafftidslagen finns bland annat regler om när ett fängelsestraff får verkställas och hur strafftiden ska beräknas samt när en dömd ska inställa sig för verkställighet. Regleringen innebär bland annat att utgångspunkten är att Kriminalvården utan dröjsmål ska förelägga dömda som inte är frihetsberövade att senast inom viss tid inställa sig i anstalt (6 §) men att myndigheten i vissa situationer har möjlighet att skjuta upp verkställigheten för att exempelvis åstadkomma en jämnare beläggning i anstalterna (7 §). En dömd som begär att få påbörja verkställigheten av sitt fängelsestraff har dock som utgångspunkt rätt till detta (5 §).

I 9 och 10 §§ strafftidslagen regleras under vilka förutsättningar, och hur länge, en dömd får tas in i häkte när verkställigheten inleds, något som kan ske i avvaktan på anstaltsplacering eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. Tiden i häkte får inte vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Även om det finns särskilda skäl får tiden inte vara längre än 30 dagar.

I prop. 2025/26:132, Frihetsberövande påföljder för barn och unga, har regeringen föreslagit vissa ändringar i strafftidslagen gällande dels möjligheten för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff för dömda barn, dels förutsättningarna för förvaring av dömda barn vars straff kan verkställas i häkte under längre tid än sju dagar.

---

<sup>12</sup> Se prop. 2019/20:129 s. 40 f.

## 4.7 Lagen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning

Möjligheten att verkställa vissa fängelsestraff med elektronisk övervakning infördes 1994, initialt genom en regional tvåårig försöksverksamhet som omfattade fängelsestraff på högst två månader. Ett grundläggande motiv för försöksverksamheten var att hitta en verkställighetsform som i princip var lika ingripande som verkställighet i anstalt, men inte lika resurskrävande och inte heller förknippad med de risker för negativa effekter avseende den enskildes utveckling som ett fängelsestraff kan medföra.<sup>13</sup> Under 1997 utvidgades försöksverksamheten till att avse hela landet och omfatta strafftider på upp till tre månader. Samtidigt förlängdes försöksverksamheten till utgången av 1998.<sup>14</sup> Sedan det konstaterats att erfarenheterna av försöksverksamheten var mycket positiva gjordes systemet permanent 1999<sup>15</sup> och 2005 utvidgades tillämpningsområdet till att omfatta fängelsestraff på högst sex månader.<sup>16</sup>

Fram till den 1 januari 2026 reglerades verkställighet utanför anstalt med elektronisk övervakning i lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖVL). Vissa närmare bestämmelser om tillämpningen av lagen fanns i förordning och Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd. Reglerna innebar i korthet att ett eller flera fängelsestraff på sammanlagt högst sex månader kunde, om vissa förutsättningar var uppfyllda, i stället verkställas utanför anstalt i enlighet med bestämmelserna i IÖVL. En av förutsättningarna var att särskilda skäl inte talade mot sådan verkställighet. Vid verkställighet enligt IÖVL avtjänade den dömda straffet i sin bostad och var förbjuden att vistas utanför bostaden annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål såsom arbete, utbildning, vård, nödvändiga inköp och liknande. Förbudet kontrollerades med elektroniska hjälpmedel (en så kallad fotboja som fästes runt den dömdes vrist). Under den tid som den dömda avtjänade straffet gällde ett allmänt skötsamhetskrav och ett krav på nykterhet och annan drogfrihet. Den dömda var, med vissa undantag, skyldig att underkasta sig provtagning för kontroll av drogfrihetskravet under tiden som verkställigheten pågick. Kriminalvården skulle vid verkställighet utanför anstalt

---

<sup>13</sup> Prop. 1993/94:184.

<sup>14</sup> Prop. 1995/96:156.

<sup>15</sup> Prop. 1997/98:96.

<sup>16</sup> Prop. 2004/05:34.

besluta om särskilda föreskrifter. Föreskrifterna kunde bland annat avse vilken bostad den dömda skulle ha under verkställighetstiden, under vilka tider och för vilka ändamål den dömda fick vistas utanför bostaden samt vad som skulle gälla i fråga om arbetsanställning, annan förvärvsverksamhet, utbildning eller annan sådan sysselsättning. Kriminalvården fick även besluta om särskilda föreskrifter avseende läkarvård, nykterhetsvård eller annan vård eller behandling eller deltagande i särskilt anordnade program eller verksamheter som med hänsyn till den dömdes förhållanden framstod som lämpliga. Under 2022 infördes möjlighet för Kriminalvården att meddela föreskrifter om förbud för den dömda att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område.<sup>17</sup> Om den dömda misskötte sig under verkställigheten eller om det visade sig att förutsättningarna för verkställighet utanför anstalt brast, t.ex. på grund av att den dömda förlorade sin bostad eller sysselsättning, skulle beslutet om verkställighet enligt IÖVL upphävas, med följd att den resterande delen av straffet fick avtjänas i anstalt.

Den 1 januari 2026 trädde EÖVL i kraft samtidigt som IÖVL upphävdes. Vissa närmare bestämmelser om tillämpningen av lagen finns i förordningen (2025:1323) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning och i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning (KVFS 2025:5, FARK EÖV).

EÖVL innebär att fler kan avtjäna sitt fängelsestraff med elektronisk övervakning än vad som tidigare var fallet. De nya reglerna innebär nämligen att fängelsestraff om upp till ett år och sex månader (i stället för sex månader) kan avtjänas på det sättet. Verkställigheten kan ske i den dömdes bostad eller i nyinrättade så kallade kontrollerade boenden (i denna del kommer lagen dock att tillämpas först den 1 juni 2026).

De kontrollerade boendena ska drivas av Kriminalvården och vara bemannade av Kriminalvårdens personal. Under verkställigheten ska den dömda vara förbjuden att lämna boendet annat än på särskilt angivna tider och för särskilda ändamål, till exempel arbete eller utbildning.

I likhet med vad som tidigare gällde enligt IÖVL är EÖVL tillämplig vid verkställighet av dom på fängelse, dock inte fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. Genom att det i lagen anges att det ska vara

---

<sup>17</sup> Prop. 2021/22:196.

fråga om en dom på fängelse utesluts vidare beslut på fängelse (1 kap. 1 § EÖVL).

Om ett utdömt fängelsestraff överstiger sex månader följer av 1 kap. 4 § EÖVL att en fördjupad lämplighetsprövning ska göras innan det fattas beslut om verkställighet i den dömdes bostad. Vid den fördjupade lämplighetsprövningen ska särskild hänsyn tas till bland annat risken för återfall i brott och brottsofferperspektivet. Syftet med den fördjupade lämplighetsprövningen ska vara att säkerställa att verkställighet i den dömdes bostad inte sker om det skulle innebära oacceptabla risker eller annars vore stötande. Ett beslut om sådan verkställighet ska därför få fattas endast om det bedöms lämpligt att straffet verkställs i den dömdes bostad.

Vissa brott är enligt förarbetena av sådan karaktär att det aldrig är lämpligt att straffet verkställs i den dömdes bostad, varav de tydligaste exemplen som ges är grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, hedersförtryck och grovt barnfridsbrott, samt allvarligare fall av misshandel och sexualbrott (särskilt om det är fråga om brott som begåtts i nära relation). Även andra typer av brott kan enligt förarbetena dock vara av sådan karaktär att verkställighetsformen är olämplig. Det kan t.ex. handla om brottslighet som varit förslagen, organiserad eller riktats mot skyddslösa brottsoffer. Det kan också handla om annan brottslighet som typiskt sett begås i eller från bostaden, exempelvis sexualbrott som begås via internet. Om strafftiden närmar sig den övre gränsen på ett år och sex månader bör restriktivitet iakttas vad gäller vilken typ av brott där det kan vara lämpligt att straffet verkställs i den dömdes bostad.<sup>18</sup>

I likhet med vad som gällde enligt IÖVL gäller även enligt EÖVL en treårig så kallad karenstid. Regleringen innebär att om den dömda tidigare har avtjänat ett fängelsestraff med elektronisk övervakning ska ett nytt beslut om sådan verkställighet få fattas först efter att det förflutit en period av minst tre år under vilken den dömda inte begått något brott som har lett till en strängare påföljd än böter. Karens-tiden ska emellertid inte hindra att den som avtjänat fängelsestraff med elektronisk övervakning i sin bostad får avtjäna ett nytt fängelsestraff med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende.

Elektronisk övervakning används också vid utslussning från anstalt (se 11 kap. 6 § fängelselagen) samt för att kontrollera efterlevnaden

---

<sup>18</sup> Prop. 2024/25:202 s. 64.

av vistelseföreskrifter vid villkorlig frigivning eller skyddstillsyn (se 26 kap. 16 och 17 §§ samt 28 kap. 6 § brottsbalken).

#### **4.8 Lagen om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande**

I lagen (2018:1250) om tillgodoräknande av tid för frihetsberövande finns bestämmelser om när tid för frihetsberövande i Sverige och utomlands ska eller får tillgodoräknas som verkställighet av påföljd. Utgångspunkten är att avdrag för häktetid ges med en dag per dag i häktet. Innebörden av avdraget är att häktningstiden tillgodoräknas den dömden såsom verkställighet av straffet. Avdraget är obligatoriskt och ges efter det att dom har meddelats. Kriminalvården ansvarar för avräkningen.

Tidigare var avdraget enligt ovan det enda avdrag som kunde ges men sedan Högsta domstolens avgörande i NJA 2015 s. 769 har det även öppnats en möjlighet för domstolarna att vid straffmätningen beakta att den häktade under lång tid haft restriktioner. I det aktuella målet hade de tilltalade varit häktade med restriktioner i omkring ett år, vilket i praktiken inneburit att de under ett års tid hade hållits isolerade från samvaro med andra. Högsta domstolen fann att den omständigheten skulle beaktas vid straffmätningen på så sätt att fängelsestraffets längd sattes ned med två månader för var och en.

#### **4.9 Förordningen om utformningen av häkten och polisarrester**

Närmare regler om hur förvaringsrum i häkten och polisarrester ska utformas och utrustas finns i förordningen om utformningen av häkten och polisarrester. Några motsvarande regler för utformningen av bostadsrum i anstalt finns inte.

Av regleringen i den nämnda förordningen följer att ett förvaringsrum i ett häkte eller polisarrest ska ha en golvyta på minst 6 kvadratmeter. Rummets kubikinnehåll ska vara minst 15 kubikmeter och rumshöjden minst 2,40 meter. Rummet ska vara försett med fönster så att det får tillräckligt med dagsljus. Det ska också vara tillräckligt ljudisolerat och även i övrigt utformat så att obehöriga kontakter

mellan den intagne och andra om möjligt förhindras, samt så att obehöriga förhindras att se in (2 §).

Vidare ska förvaringsrummet vara ändamålsenligt utrustat för den intagnes behov. Det ska i rummet finnas stol, bord, säng och utrymme för förvaring av tillhörigheter. Rummet ska också ha ett signalsystem för att påkalla uppmärksamhet. I anslutning till rummet ska det finnas handfat och toalett. Rum som används till förvaring av berusade, våldsamma eller sjuka personer får emellertid ha annan lämplig inredning. Inredningen i ett förvaringsrum ska om möjligt utformas och förses med sådana skyddsanordningar att den intagne inte kan skada sig själv eller någon annan (3 §).

Av 5 § följer att ett förvaringsrum i en polisarrest får avvika från kraven i 2 § första stycket gällande golvyta, kubikinnehåll och rums- höjd med högst fem procent. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till tillfälliga behov, får ett sådant förvaringsrum i en polisarrest som inte används stadigvarande även avvika från övriga krav i 2 § samt från kraven i 3 § på att det ska finnas stol, bord, säng och utrymme för förvaring av tillhörigheter.

Enligt 5 a § finns också vissa möjligheter till avvikelser från kraven i förordningen när det gäller förvaringsrum som används kortvarigt i samband med att en intagen anländer till eller lämnar häktet eller polisarresten.

## 4.10 Förordningen med instruktion för Kriminalvården

Av 1 § förordningen (2023:797) med instruktion för Kriminalvården framgår att Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål. Myndighetens verksamhet ska bedrivas på ett säkert, humant och effektivt sätt. Återfall i brott ska förebyggas. Myndigheten ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, narkotikamissbruk bekämpas, innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov och frigivningen förbereds (2 §). Av 3 § framgår bland annat att myndigheten ska delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot den grova och organiserade brottsligheten.

I 6 § anges att säkerheten inom myndigheten ska vara väl anpassad till verksamhetens behov. Enligt 7 § ska antalet häktes- och anstalts-

platser fortlöpande anpassas till behovet. Häktes- och anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser olika behov av övervakning och kontroll. Anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser intagnas rättigheter och olika behov av sysselsättning och annat innehåll i verkställigheten samt främjar en ändamålsenlig planering av intagnas frigivning. Häktesorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser intagnas rättigheter och främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsendet.

Av 17 § framgår att Kriminalvården får meddela de föreskrifter i organisatoriskt hänseende som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet inom myndighetens verksamhet.

## 5 Läget för Kriminalvården

### 5.1 Förändringar med påverkan på platsbehovet

Under senare år har det genomförts ett stort antal författningsändringar, gällande bland annat utvidgade kriminaliseringar och straffskärpningar, som har påverkat inflödet av intagna till Sveriges anstalter och häkten. Fler förändringar är att vänta. I detta avsnitt redovisas ett antal reformer och reformförslag som har vidtagits eller lämnats under det senaste året, som enligt Kriminalvården har kapacitetspåverkan.<sup>1</sup>

Den 1 april 2025 började en ny straffrättslig preskriptionslagstiftning att gälla som bland annat innebär att vissa preskriptionstider har förlängts samt att utdömda fängelsestraff inte preskriberas.<sup>2</sup>

Den 1 juli 2025 vidtogs flera författningsändringar i syfte att stärka det straffrättsliga skyddet mot sexuella kränkningar, bedrägerier mot äldre och brott med kön som hatbrottsmotiv. Till exempel utvidgades straffansvaret för våldtäkt mot barn och köp av sexuella handlingar som utförs på distans kriminaliserades. Vidare lades kön till i bestämmelsen om straffskärpning vid brott med hatbrottsmotiv. Ändringarna innebar också att fler fall av bedrägeri ska bedömas som grova brott och ge ett hårdare straff.<sup>3</sup>

Den 1 januari 2026 infördes skärpta regler för villkorlig frigivning. Dessa innebär bland annat att för fängelsestraff om minst sex år ska tre fjärdedelar av strafftiden avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske. Vidare gäller en lägre tröskel för att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den dömda missköter sig under anstaltsvistelsen och det har också blivit möjligt att skjuta upp den villkorliga frigivningen om det finns en risk för att den dömda återfaller i allvarlig brottslighet. Det allmänna fängelseminimum är numera en månad och alla fängelse-

---

<sup>1</sup> Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, KV 2025-17447, s. 10 f.

<sup>2</sup> Prop. 2024/25:59, bet. 2024/25:JuU22, rskr. 2024/25:150.

<sup>3</sup> Prop. 2024/25:124, bet. 2024/25:JuU30, rskr. 2024/25:209.

straff omfattas av systemet med villkorlig frigivning. Vidare uppgår prövotiden efter villkorlig frigivning till minst två år, i stället för ett år, och den villkorligt frigivne ska som huvudregel ställas under övervakning. Vid återfall i brott under prövotiden ska som huvudregel hela den villkorligt medgivna friheten förverkas och det ska inte ges någon ny villkorlig frigivning från den förverkade delen.<sup>4</sup>

Den ändrade kvotdelen för villkorlig frigivning, från två tredjedelar till tre fjärdedelar, kommer enligt riksdagens beslut även att gälla för fängelsestraff som är kortare än sex år, men den förändringen har ännu inte trätt i kraft och inte heller tidsatts. Enligt propositionen ska införandet ske stegvis, först för fängelsestraff om minst tre år upp till sex år och sedan för samtliga fängelsestraff.

Från den 1 januari 2026 omfattas fängelsestraff om högst ett år och sex månader av tillämpningsområdet för verkställighet med elektronisk övervakning i den dömdes bostad. Vidare har det införts en ny verkställighetsform för fängelsestraff, elektronisk övervakning i kontrollerat boende, en reglering som kommer att tillämpas med början den 1 juni 2026.<sup>5</sup>

Under 2026 utvidgas straffansvaret för försök till brott. Det innebär att den som har påbörjat en brottslig handling ska kunna dömas för försök till brott, även om brottet inte kunnat fullbordas på grund av att en myndighet vidtagit åtgärder. Även straffansvaret för förberedelse och stämpling till brott utvidgas. Det utökade ansvaret för försök till brott gäller från och med den 1 april 2026 medan övriga lagändringar träder i kraft den 1 juli 2026.<sup>6</sup>

Den 15 april 2026 införs en ny tidsobestämd påföljd – säkerhetsförvaring – avsedd att användas för personer som har begått allvarliga brott som innefattar angrepp mot annans liv, hälsa, frihet eller frid och som har en hög risk för återfall i sådan brottslighet. Säkerhetsförvaring innebär att domstolen först bestämmer en minimitid som ska avtjänas i anstalt och som motsvarar det fängelsestraff som annars skulle ha dömts ut. Förutom detta ska en ramtid bestämmas på ytterligare fyra till sex år. Ramtiden får förlängas med högst tre år åt gången om det är absolut nödvändigt för att avhålla den dömda från att återfalla i allvarlig brottslighet. Vid minimitidens utgång kan domstolen

---

<sup>4</sup> Prop. 2025/26:34, bet. 2025/26:JuU8, rskr. 2025/26:96.

<sup>5</sup> Prop. 2024/25:202, bet. 2025/26:JuU7, rskr. 2025/26:31.

<sup>6</sup> Prop. 2025/26:49, bet. 2025/26:JuU19, rskr. 2025/26:166.

besluta om så kallad villkorad utslussning. Om den dömd missköter sig eller begår nya brott kan utslussningen avbrytas.<sup>7</sup>

I prop. 2025/26:132, Frihetsberövande påföljder för barn och unga, har regeringen föreslagit att barn och unga, i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, ska dömas till fängelse i stället för slutna ungdomsvård. Barn som döms till fängelse ska som huvudregel placeras på särskilda barn- och ungdomsavdelningar, som ska vara särskilt anpassade utifrån barns behov och rättigheter. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.<sup>8</sup>

I prop. 2025/26:138, En särskild straffbestämmelse för psykiskt våld, föreslås att ett nytt brott ska införas i brottsbalken med beteckningen psykiskt våld. Förslaget innebär att det blir straffbart att upprepat utsätta en annan person för kränkningar i form av beskyllning, nedsättande uttalande, förödmjukande beteende, otillbörligt hot, otillbörligt tvång eller otillbörlig övervakning, om kränkningarna sammantagna är ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Vidare innebär förslaget att det blir straffbart att utsätta någon för otillbörlig övervakning som är varaktig, om gärningen är ägnad att allvarligt skada personens självkänsla. Straffet föreslås vara fängelse i högst fyra år. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

I prop. 2025/26:181, Ett förstärkt samhällsskydd och tydligare reaktioner vid återfall i brott, har regeringen föreslagit att rymning från vissa former av frihetsberövande, bland annat häkten och anstalter, ska kriminaliseras. Vidare föreslås att återfall i brott ska få större betydelse vid straffmätningen, att möjligheterna att förena skyddstillsyn med fängelse ska utökas samt att den intagnes beteende ska beaktas vid beslut om permission och frigivningsförberedande åtgärder. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2026.

I prop. 2025/26:213, Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck, har regeringen bland annat föreslagit att det straffbara området för äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa, som byter namn till äktenskapsresebrott, ska utvidgas, att det införs ett nytt brott, äktenskapsresebrott mot barn, samt att straffen för äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och äktenskapsresebrott skärps. Ändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2026.

---

<sup>7</sup> Prop. 2025/26:95, bet. 2025/26:JuU27, rskr. 2025/26:191.

<sup>8</sup> Kriminalvården har fått i uppdrag av regeringen att inrätta särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år (Ju2023/02157), ett uppdrag som därefter har utökats till att även omfatta barn som är 13 eller 14 år.

I lagrådsremissen Skärpta regler för unga lagöverträdare, som beslutades i januari 2026, har regeringen föreslagit att straffbarhetsåldern ska sänkas till 13 år för brott med minimistraff om fängelse fyra år samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Regleringen ska enligt förslaget vara tidsbegränsad och gälla i fem år. Vidare föreslås den så kallade ungdomsreduktionen avskaffas helt för unga myndiga och för lagöverträdare under 18 år föreslås den minskas. För lagöverträdare under 18 år föreslås även straffmaximum höjas till fängelse i 18 år. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 3 juli 2026.

I lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, som beslutades i januari 2026, har regeringen som ett första steg i beredningen av Straffreformutredningens förslag i SOU 2025:66 föreslagit att närmare femtio straffskalor ska skärpas. Vidare föreslås en ny reglering av den gemensamma straffskalan vid flerfaldig brottslighet som innebär att det högsta maximistraffet ska få överskridas med det dubbla. Det föreslås också att livstids fängelse ska kunna dömas ut som gemensamt straff för vissa allvarliga fall av upprepade vålds- och sexualbrott, samt att en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har ett samband med kriminella nätverk ska införas (varvid straffvärdet som utgångspunkt ska höjas till det dubbla). Därutöver föreslås att presumptionen för häktning ska utvidgas. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 3 juli 2026.

I betänkandet En Straffreform (SOU 2025:66) har Straffreformutredningen, utöver de förslag som ingår i lagrådsremissen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor, bland annat föreslagit införandet av ett system med villkorligt fängelse som ska ersätta presumptionen mot fängelse, avskaffade så kallade billighets-skäl och skärpt straffmätning. Vidare har Utredningen om straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar i betänkandet Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar (SOU 2026:13) bland annat lämnat förslaget att det i 16 kap. brottsbalken, om brott mot allmän ordning, ska införas dels en bestämmelse om vad som avses med en kriminell sammanslutning i dessa sammanhang, dels två nya brott som straffbelägger deltagande i en kriminell sammanslutning respektive samröre med en kriminell sammanslutning. I budgetpropositionen för 2026 har regeringen meddelat att man avser att gå vidare med aktuella förslag i SOU 2025:66 och SOU 2026:13.

## 5.2 Beläggningssituationen och behoven

Till följd av den förändrade kriminalpolitiken befinner sig Kriminalvården i en historiskt stor utbyggnad. I mars 2025 planerade Kriminalvården för en så stor utbyggnad som då bedömdes vara möjlig, med målsättningen att det 2034 skulle finnas cirka 29 000 platser inkluderat samtliga beredskapsplatser.<sup>9</sup> Målsättningen baserades på myndighetens dåvarande klientprognoser. Med anledning av de senaste klientprognoserna, som presenterades av myndigheten i februari 2026 och som skiljer sig betydligt från prognoserna från föregående år, har Kriminalvården i februari 2026 justerat ner sin målsättning för utbyggnad. Enligt den nuvarande utbyggnadsplanen planerar myndigheten att under de kommande tio åren bygga ut anstalts- och häktesverksamheten med cirka 11 000 fasta platser med målet att ha 19 500 fasta platser 2035.<sup>10</sup>

Även om Kriminalvårdens senaste målsättning för platsutbyggnad är mindre omfattande än den som presenterades under 2025 innebär utbyggnadsplanen alltså en mycket stor expansion för myndigheten, i praktiken mer än en fördubbling av antalet fasta platser jämfört med i dag. Skillnaden i utbyggnadsplanen beror delvis på att Kriminalvården i sina uppdaterade klientprognoser inte beaktat samtliga reformer enligt Tidöavtalet.

### Platsbehovet

I Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034, som alltså publicerades i mars 2025, angav myndigheten att man, utifrån det prognosticerade platsbehovet under kommande tioårsperiod, planerade för en tredubbling av kapaciteten i häkten och anstalter till 2034. Behovet av häktesplatser beräknades vid tiden för rapporten uppgå till cirka 5 500 platser 2034 (vilket innebar en ökning om cirka 60 procent). För anstalt redovisades i rapporten fyra olika scenarion, varav det lägsta innebar ett behov av cirka 18 000 platser 2034 och det högsta ett behov av cirka 38 500 platser vid samma tid. Prognoserna bedömdes dock som mycket osäkra, eftersom flera av de reformer som de utgick från ännu inte hade beslutats.

---

<sup>9</sup> Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034, dnr KV 2025-3916.

<sup>10</sup> Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, dnr KV 2025-17447.

Vid tiden för kapacitetsrapporten för 2025–2034 planerade Kriminalvården att 2034 ha totalt 29 000 platser i anstalter och häkten, beredskapsplatser inräknade. Av dessa skulle 6 000 utgöras av häktesplatser och 19 000 av fasta anstaltsplatser. I kapacitetsrapporten för 2026–2035, som publicerades i februari 2026, har myndigheten som redovisats ovan justerat ner målsättningen för platsutbyggnad. Detta förklaras i rapporten med hänvisning till beskedet i myndighetens regleringsbrev för 2026, att gällande och finansierade reformer ska beaktas i prognoserna och att utbyggnadsplanen ska rymmas inom beräknade ekonomiska ramar. Kriminalvården konstaterar i rapporten att de flesta utredningar som tillsatts med anledning av Tidöavtalet nu har lämnat sina förslag samt att majoriteten av förslagen dessutom har beretts vidare och i vissa fall lett till lagstiftning. Med utgångspunkt i gällande lagstiftning den 1 januari 2026 och vad som följer av genomförandet av samtliga förslag som finansieras i budgetpropositionen för 2026 bedömer myndigheten att klientvolymerna i häkte kommer att öka med knappt 25 procent på tio års sikt (till 4 600). Vidare bedöms klientvolymerna i anstalt öka med drygt 75 procent (till 14 000). Utifrån dessa bedömningar och med hänsyn till ekonomiska ramar planerar myndigheten för sammanlagt cirka 19 500 fasta platser i häkte och anstalt 2035, vilket innebär en ökning med cirka 11 000 fasta platser. Utbyggnadsplanen innebär en viss teoretisk överkapacitet, något som bland annat anses nödvändigt sett till risken för exempelvis förseningar av fastighetsprojekt. Totalkostnaderna efter utbyggnaden uppskattas till cirka 40 miljarder kronor.

## Personalbehovet

I kapacitetsrapporten för 2025–2034 angav Kriminalvården att man, beaktat myndighetens vid den tidpunkten planerade platstillskott, uppskattade ett behov av att utöka antalet årsarbetskrafter från cirka 16 000 till cirka 40 000 årsarbetskrafter under den kommande tioårsperioden med bibehållen bemanningsnivå. En sådan ökning bedömdes dock inte vara möjlig att genomföra. I bästa fall bedömdes antalet årsarbetskrafter kunna utökas till att omfatta totalt cirka 33 000. Utifrån en minskad personaltäthet med 30 procent jämfört med 2023 års bemanningsnivå bedömdes personalbehovet i häkte och anstalt uppgå till cirka 22 700 årsarbetskrafter 2034, vilket innebar

en dubbling av antalet årsarbetskrafter jämfört med 2024, då antalet uppgick till cirka 11 000.

Även i kapacitetsrapporten för 2026–2035 görs bedömningen att Kriminalvårdens personalbehov kommer att öka kraftigt under kommande år, dock inte lika kraftigt som enligt den föregående rapporten. Behovet bedöms i den nya rapporten uppgå till cirka 18 600 årsarbetskrafter 2035 i häkte och anstalt.

### Aviserade ej tidsatta reformer

Kriminalvården ska enligt regeringens uppdrag i regleringsbrevet för 2026 även redovisa en prognos för klientvolymen av icke tidsatta reformer. Det rör sig om den höjning av andelen av strafftiden som måste avtjänas innan villkorlig frigivning kan ske när det gäller straff som är kortare än sex år samt vissa förslag som lämnats i betänkandet En straffreform (SOU 2025:66). Kriminalvårdens prognos utifrån dessa icke tidsatta reformer är ett behov av ytterligare cirka 11 000 anstaltsplatser och 600 häktesplatser 2035, vilket skulle innebära ett sammanlagt platsbehov 2035 om drygt 30 000. Kriminalvården bedömer dock att reformerna kommer att få effekter även efter 2035. Den totala effekten av samtliga reformer bedöms innebära ytterligare cirka 4 000 klienter, vilket innebär att medelantalet fängelseklienter och häktade, grovt uppskattat, sammanlagt skulle kunna uppgå till cirka 36 000 (innebärandes ett långsiktigt behov av cirka 34 000 häktes- och anstaltsplatser). Detta skulle i sin tur innebära ett personalbehov om totalt cirka 36 000 årsarbetskrafter.

Kriminalvårdens bedömning är att de angivna plats- och personalbehoven tidigast kommer att kunna omhändertas 2040. Vidare uppskattar myndigheten sina totalkostnader efter en sådan utbyggnad till mellan 65 och 70 miljarder kronor. Osäkerheterna i beräkningarna bedöms dock som stora och myndigheten ser flera risker kopplade till en så omfattande expansion.

Tabell 5.1 innehåller en jämförelse mellan Kriminalvårdens kapacitetsplan för 2026–2035 och motsvarande bedömningar för samtliga reformer vid full effekt (inklusive de icke tidsatta).

**Tabell 5.1** Prognos, plats- och personalbehov samt totalkostnad, jämförelsetabell

	Plan för kapacitet 2026–2035	Samtliga reformer vid full effekt
Prognos fängelseklienter och häktade	19 200	36 000
Platsbehov	18 600	34 000
Utbyggnadsplan	19 500	–
Personalbehov samtliga verksamhetsgrenar	25 000	36 000
<b>Totalkostnad</b>	<b>40 mdkr</b>	<b>65–70 mdkr</b>

Källa: Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, dnr KV 2025-17447.

## Häkte

I Sverige finns för närvarande 41 häkten, med totalt cirka 2 800 fasta platser. Med fasta platser avses platser i bostadsrum som kan användas för stadigvarande placering av en intagen. Det befintliga anstalts- och häktesbeståndet är i grunden utformat för en intagen per bostadsrum, dvs. en fast plats per bostadsrum. Utöver fasta platser använder sig Kriminalvården av begreppen beredskapsplatser och tillfälliga platser. Med beredskapsplatser avses platser för dubbelbeläggning i bostadsrum som från början varit avsedda för en intagen. Dessa öppnas normalt vid beläggningstoppar, för att sedan åter läggas i beredskap. Med tillfälliga platser avses platser som inte uppfyller samma standard som fasta platser och som endast är öppnade under en begränsad tid. Det kan t.ex. röra sig om tillfälligt konverterade transportplatser, besöksrum eller liknande. I häkte kan tillfälliga platser dessutom utgöras av häktesplatser i arrestlokaler som hyrs av Polismyndigheten.

Den 1 januari 2026 hade Kriminalvården cirka 3 800 häktesplatser (en ökning med knappt 200 platser jämfört med föregående år). Av dessa var cirka 2 800 fasta platser och cirka 900 beredskapsplatser. Cirka 100 platser var tillfälliga platser varav merparten avsåg hyrda platser i polisarrest.<sup>11</sup>

Den genomsnittliga beläggningsgraden på fasta platser i häkte låg under 2025 på över 120 procent. Om samtliga tillgängliga platser räknas in låg beläggningsgraden i genomsnitt på cirka 91 procent.

<sup>11</sup> Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, dnr KV 2025-17447, s. 8.

Under 2024 var den siffran 97 procent. Antalet belagda platser ökade från i genomsnitt cirka 3 200 under 2024 till cirka 3 400 under 2025.<sup>12</sup>

Under 2025 uppgick häktningstiderna till i genomsnitt 99 dagar, vilket var en dag mer än under 2024. Sedan 2020 har häktningdagarna ökat med i genomsnitt 30 dagar. Enligt Kriminalvården påverkar häktningstidernas längd i hög grad platssituationen i häkte. Detta då varje ökat eller minskat genomsnittligt antal häktesdagar motsvarar cirka 30–35 häktesplatser.<sup>13</sup>

I kapacitetsrapporten för 2026–2035 gör Kriminalvården bedömningen att behovet av häktesplatser 2035 kommer att uppgå till cirka 4 600. Under perioden 2026–2035 planerar myndigheten därför en utökning av kapaciteten med cirka 1 900 fasta platser. Drygt 1 000 av dessa ingår i redan beslutade projekt (se tabell 5.2 nedan). Utöver dessa planerar Kriminalvården för ytterligare cirka 900 fasta häktesplatser. Konkreta platser för dessa utreds för närvarande, men några projekt har ännu inte beslutats.

**Tabell 5.2 Specifikation beslutade fasta platser häkte 2026–2035**

År	Platstillskott
2026	2
2027	140
2028	217
2029	-72
2030	212
2031	380
2032	150
2033	0
2034	0
2035	0
<b>Totalt</b>	<b>1029</b>

Källa: Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, dnr KV 2025-17447.

Kriminalvårdens långsiktiga beläggningsmål för fasta platser i häkte är 95 procent, ett mål som är formulerat utifrån behovet att säkerställa tillräcklig kapacitet med hänsyn till beläggningsstopp och säsongvariationer samt för att möjliggöra nödvändig differentiering

<sup>12</sup> Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, dnr KV 2025-17447, s. 8.

<sup>13</sup> Ibid.

av intagna och vid behov kunna evakuera platser för planerade eller akuta fastighetsåtgärder.<sup>14</sup>

## Anstalt

I dag finns totalt 47 anstalter i Sverige, med totalt cirka 5 600 fasta platser. Anstalterna har olika säkerhetsklassificering, från 1 till 3, där 1 är den högsta säkerhetsklassen och 3 är den lägsta. Den 1 januari 2026 hade myndigheten cirka 8 300 anstaltsplatser (en ökning med drygt 1 100 jämfört med föregående år). Av dessa var cirka 5 600 fasta platser och cirka 2 700 beredskapsplatser.<sup>15</sup>

Beläggningsgraden på fasta platser i anstalt under 2025 låg i genomsnitt på nästan 150 procent. Om beredskapsplatserna räknas in låg beläggningsgraden på cirka 96 procent. Motsvarande siffra för 2024 var 98 procent. Antalet platser i anstalt som var belagda uppgick i genomsnitt till cirka 6 600 under 2024, vilket ökade till cirka 7 400 under 2025.<sup>16</sup>

I kapacitetsrapporten för 2026–2035 gör Kriminalvården bedömningen att behovet av anstaltsplatser 2035 kommer att uppgå till cirka 14 000. Under perioden 2026–2035 planerar myndigheten därför en utökning av kapaciteten med cirka 9 200 fasta platser. Knappt 6 500 av dessa ingår i redan beslutade projekt (se tabell 5.3 nedan). Utöver dessa planerar Kriminalvården för ytterligare cirka 2 800 fasta anstaltsplatser. Konkreta platser för dessa utreds för närvarande, men några projekt har ännu inte beslutats.

**Tabell 5.3 Specifikation beslutade fasta platser anstalt 2026–2035**

År	Platstillskott
2026	999
2027	831
2028	827
2029	1 379
2030	216
2031	236
2032	1 107
2033	876

<sup>14</sup> Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, dnr KV 2025-17447, s. 19.

<sup>15</sup> Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, dnr KV 2025-17447, s. 8.

<sup>16</sup> Ibid.

År	Platstillskott
2034	0
2035	0
<b>Totalt</b>	<b>6 471</b>

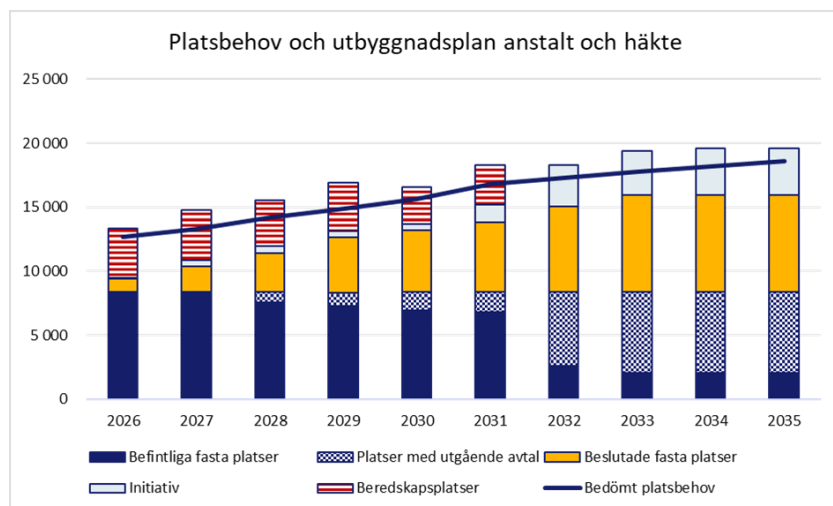
Källa: Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, dnr KV 2025-17447.

Kriminalvårdens långsiktiga beläggningsmål för fasta platser i anstalt är 98 procent.<sup>17</sup>

### Prognos gällande platssituationen

I Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2026–2035 illustreras den planerade totala platsutbyggnaden i förhållande till det bedömda totala platsbehovet för både häkte och anstalt enligt diagrammet i figur 5.1.

**Figur 5.1** Kriminalvårdens prognos gällande platssituationen 2026–2035



Källa: Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, dnr KV 2025-17447.

Som framgår av diagrammet bedömer Kriminalvården att beläggnings-situationen kommer att vara fortsatt ansträngd under de kommande åren med ett fortsatt behov av befintliga beredskapsplatser för att kunna omhänderta platsbehovet. Från 2032 bedöms dock beredskaps-platserna kunna fasas ut, varvid dessa enligt uppgift från myndigheten

<sup>17</sup> Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, dnr KV 2025-17447, s. 19.

kommer att kunna fungera som en buffert för eventuella snabba förändringar i tillströmningen av intagna. Samtidigt har myndigheten ett stort antal hyresavtal som löper ut 2031, med ett flertal anstalter i dåligt skick, där planering pågår gällande vilka avtal som kan förlängas alternativt ersättas med andra etableringar. Kriminalvården utreder nyetablering på fler potentiella platser än de som framgår av diagrammet som, om lämpligt, skulle kunna ersätta vissa av anstalterna med utgående avtal. En sådan hantering skulle dock kunna innebära ett behov av att använda beredskapsplatserna under en övergångsperiod om de nya platserna inte är färdiga att tas i bruk när de gamla platserna sägs upp.

## **5.3 Reformarbete med potentiell betydelse för platssituationen**

### **5.3.1 En snabbare utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten**

I prop. 2025/26:209, En snabbare utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten, har regeringen föreslagit ändringar i plan- och bygglagen (2010:900) som bedöms ge bättre förutsättningar för en snabbare, mer flexibel och mer effektiv utbyggnad av kriminalvårdsanstalter och häkten. Förslagen innebär att möjligheten att bevilja tidsbegränsade bygglov för kriminalvårdsanstalter och häkten utökas. Tidsbegränsade lov ska efter en lämplighetsbedömning av kommunen få ges om sökanden begär det, det är tekniskt möjligt att återställa platsen eller byggnadsverket och åtgärden uppfyller någon förutsättning för permanent bygglov. Den maximala tiden för tidsbegränsade lov föreslås också förlängas till tjugo år. Vidare föreslås regeringen ges bemyndigande att, om det behövs för att åtgärda en akut och påtaglig risk för allvarlig platsbrist i kriminalvårdsanstalter och häkten, få meddela föreskrifter om nödvändiga och tidsbegränsade undantag från bestämmelser i plan- och bygglagen, t.ex. från lovplikt, för att ordna tillfälliga kriminalvårdsanstalter och häkten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

### 5.3.2 Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands

För att möta platsbristen i svenska anstalter tecknade Sverige den 18 juni 2025 ett avtal med Estland om att hyra upp till 400 bostadsrum, med kapacitet att ta emot upp till 600 intagna, på en anstalt i Tartu. I prop. 2025/26:185, Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands, har regeringen lämnat förslag till en ny lag som ska möjliggöra att svenska fängelsestraff under viss tid kan verkställas i en kriminalvårdsanstalt utomlands. Syftet med förslagen är att bidra till att avhjälpa den allvarliga platsbristen inom Kriminalvården. Förslagen har tagits fram med anledning av det avtal som Sverige och Estland undertecknat men lagen föreslås vara generellt utformad för att kunna tillämpas i förhållande till samtliga stater som Sverige har eller kan komma att ingå motsvarande överenskommelser med. Den föreslagna nya lagen innehåller bestämmelser om bland annat Kriminalvårdens handläggning, urvalet av intagna som kan komma i fråga för verkställighet utomlands, permissioner, försändelser, upphörande av verkställigheten och möjligheten att överklaga beslut. Lagförslagen föreslås träda i kraft den 3 juli 2026.

I propositionen föreslås också att riksdagen ska godkänna avtalet mellan Sverige och Estland om verkställighet av svenska fängelsestraff i Estland samt överlåta rättskipnings- och förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning till Estland i enlighet med avtalet.

### 5.3.3 Fängelseskepp

Den 19 november 2024 beslutade Kriminalvården att utreda förutsättningarna för att inrätta fängelseplatser på skepp. Den 20 januari 2025 beslutades om ett tilläggsuppdrag med särskilt fokus på vissa rättsliga och fastighetsmässiga förutsättningar för så kallade fängelseskepp.

Arbetsgruppens rapport fastställdes i juni 2025, varvid Kriminalvården efter en sammantagen bedömning utifrån slutsatserna i denna inte fann skäl att påbörja ett arbete med att inrätta anstaltsplatser på skepp.<sup>18</sup> Enligt rapporten bedömdes ett inrättande av fängelseskepp inte medföra några tids- eller kostnadsvinster i förhållande till en etablering av anstalter (av säkerhetsklass 3) på land i befintliga bygg-

---

<sup>18</sup> Fastställande av rapport En fördjupad utredning avseende inrättande av fängelseplatser på skepp, dnr KV2025-16501.

nader under förutsättning att det finns tillgång till anläggningar på land som kan omvandlas till anstalter (vilket vid tiden för rapporten fanns).<sup>19</sup>

### 5.3.4 Nationell samordnare för Kriminalvårdens expansion

I februari 2025 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att i rollen som nationell samordnare stödja utbyggnaden av Kriminalvården för att möjliggöra ytterligare kapacitet i anstalter och häkten runt om i landet (Ju 2025:03). I kommittédirektiven (dir. 2025:10) framhålls särskilt att utbyggnaden av Kriminalvården kräver beslut och åtgärder av en rad aktörer i samhället (såsom kommuner, statliga myndigheter och länsstyrelser, branschorganisationer, fastighetsägare och byggbolag), att många aktörer därmed är involverade i processen som leder fram till att fler häktes- och anstaltsplatser tillskapas och att expansionen kräver många insatser som ligger utanför Kriminalvårdens egna ansvarsområden. Mot den bakgrunden ska samordnaren bland annat bedriva ett utåtriktat arbete mot aktörer inom såväl den kommunala sektorn som fastighetsmarknaden samt statliga myndigheter och samverka med dessa i syfte att underlätta tillskapandet av häktes- och anstaltsplatser samt kartlägga och analysera hinder för en skyndsam och kostnadseffektiv expansion av Kriminalvården.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2026.

### 5.3.5 Hem- och områdesarrest som alternativ till häktning

I augusti 2016 överlämnade Häktes- och restriktionsutredningen betänkandet Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52). Ett av de förslag som lämnades av utredningen var att det till de befintliga alternativen till häktning, reseförbud och anmälnings-skyldighet, skulle tillkomma två alternativ, hemarrest och områdesarrest. Hemarrest och områdesarrest skulle innebära att den misstänkte förbjöds att lämna bostaden eller ett visst geografiskt område annat än vid vissa bestämda tider och för särskilda ändamål. Utgångspunkten skulle vara att den misstänkte skulle kunna behålla eventuellt

---

<sup>19</sup> Kriminalvården, En fördjupad utredning avseende inrättande av fängelseplatser på skepp, dnr KV 2025-16501.

arbete, utbildningsplats eller annan dagverksamhet. Efterlevnaden av förbudet skulle övervakas elektroniskt och Kriminalvården skulle ansvara för övervakningen. Hemarrest eller områdesarrest skulle kunna komma i fråga om det bedömdes lämpligt. Som underlag för bedömningen skulle åklagaren eller rätten begära in en utredning från Kriminalvården. Det skulle sedan vara rätten som, efter förhandling, meddelade beslut i saken. Överträdelse skulle som huvudregel leda till att den misstänkte anhölls eller häktades.<sup>20</sup>

Huvuddelen av förslagen i SOU 2016:52 behandlades i prop. 2019/20:129, Effektivare hantering av häktningar och minskad isolering. Dock inte förslaget om hemarrest och områdesarrest. I propositionen angav regeringen att den inte hade för avsikt att gå vidare med dessa förslag.<sup>21</sup> I en framställan till regeringen i januari 2025 uppmanade Kriminalvården regeringen att på nytt utreda frågan om hemarrest med elektronisk övervakning som alternativ till häktning.<sup>22</sup> Någon sådan utredning har ännu inte tillsatts men i budgetpropositionen för 2026 beräknas Kriminalvårdens anslag minska för 2027 och 2028 med anledning av kommande lagstiftningsförslag i frågan.

---

<sup>20</sup> SOU 2016:52 s. 102 f.

<sup>21</sup> Se prop. 2019/20:129 s. 16.

<sup>22</sup> Kriminalvården, Framställan om utredning av hemarrest som alternativ till häktning, 2025-01-13, dnr KV 2025-1255.



## 6 Vissa utgångspunkter

### 6.1 Bakgrund

Beläggningssituationen i Sveriges häkten och anstalter har länge varit ansträngd. Under det senaste året har det totala inflödet av intagna till Kriminalvården fortsatt att öka, och även om öknings-takten under 2025 var lägre än under 2023–2024 utgör den ihållande höga beläggningsgraden fortfarande en mycket stor påfrestning för myndigheten och dess verksamhet.

Kriminalvården har redan vidtagit en rad åtgärder (i form av bland annat ny-, om- och tillbyggnation samt dubbelbeläggning) och på det sättet ökat sin förmåga att ta emot häktade och dömda. Under den kommande tioårsperioden planerar myndigheten att bygga ut anstalts- och häktesverksamheten med cirka 11 000 fasta platser. Att planera, bygga och driftsätta nya anstalts- och häktesplatser är emellertid, generellt sett, en process som tar lång tid.

För att klara den rådande beläggningssituationen använder sig Kriminalvården i nuläget i stor utsträckning av så kallade beredskapsplatser, med vilket avses ytterligare platser i bostadsrum som från början varit avsedda för en intagen. På sikt planerar Kriminalvården för en platsutbyggnad som innebär att beredskapsplatserna ersätts med nya fasta platser, alltså bostadsrum som är dimensionerade för att användas för stadigvarande placering av ett visst antal intagna (företrädesvis två).

Under 2025 inrättades i anstalt drygt 600 nya fasta platser och över 700 beredskapsplatser, vilket gav totalt 1 300 nya platser. Samtidigt stängdes emellertid ett par hundra platser permanent eller tillfälligt, vilket gjorde att nettoökningen blev mindre. Sammantaget ökade platskapaciteten i anstalt under året med drygt 1 150 platser.

Enligt utbyggnadsplanen skulle ytterligare några hundra platser ha öppnats, men de försenades och beräknas öppnas först under 2026.<sup>1</sup>

Kriminalvården öppnade inga nya fasta platser i häkte under 2025. Däremot kunde fler häktade med restriktioner placeras tillsammans jämfört med tidigare.<sup>2</sup>

Enligt utbyggnadsplanen är avsikten att beredskapsplatserna ska ha ersatts av nya platser till 2032, något som dock är beroende av i vilken omfattning utgående hyresavtal förlängs och när olika beslutade och planerade fastighetsprojekt kan realiseras. Av det planerade plats-tillskottet till 2035 utgörs cirka 9 200 anstaltsplatser och 1 000 häktesplatser av platser som ingår i redan beslutade projekt medan cirka 2 800 anstaltsplatser och cirka 900 häktesplatser ingår i projekt som planeras men ännu inte är beslutade.<sup>3</sup> Kriminalvårdens bedömning är att det under utbyggnaden tidvis kommer att kunna uppstå behov av användning av beredskapsplatser som en brygga, exempelvis om nya planerade platser inte blir färdiga att tas i bruk i takt med att platsbehovet ökar.

## 6.2 Utgångspunkter och avgränsningar

I utredningens uppdrag ingår att analysera förutsättningarna för alternativa och tillfälliga platslösningar för att frigöra och skapa fler häktes- och anstaltsplatser och möjliggöra en mer flexibel placering av intagna. Det är den delen av uppdraget som redovisas i delbetänkandet. En utgångspunkt för utredningens överväganden och de förslag som lämnas har varit att Kriminalvården måste ges förutsättningar att även i ansträngda lägen utföra sitt uppdrag för att på så sätt motverka de risker som kan följa med expansionen – däribland risker i arbetsmiljön, säkerhetsrisker (t.ex. otillåten påverkan och ökad konfliktnivå) och bristande förutsättningar att förebygga återfall i brott.

Att hyra anstaltsplatser utomlands är något som har utretts i annan ordning och förslag gällande detta har lämnats av regeringen

---

<sup>1</sup> Kriminalvårdens årsredovisning för 2025, s. 38.

<sup>2</sup> Kriminalvårdens årsredovisning för 2025, s. 27 och 38.

<sup>3</sup> Dessa platser benämns i kapacitetsrapporten som initiativ. Med initiativ avses konkreta platser som myndigheten utreder, men som ännu inte är beslutade projekt. Dessa platser är inte närmare specificerade i rapporten för att t.ex. inte riskera pågående kommundialoger eller förhandlingar med fastighetsägare.

i en proposition som beslutades i mars 2026.<sup>4</sup> Den frågan har därför inte analyserats av utredningen.

Att bygga ut befintliga anläggningar med moduler har utretts av Kriminalvården och det har uppförts tillfälliga modulhus i anslutning till befintliga anläggningar. Med moduler avses en standardiserad byggnadstyp som tillverkas på fabrik. Sådana moduler har använts inom samtliga säkerhetsklasser.<sup>5</sup> I dessa modullösningar har också dubbelbeläggning nyttjats. Utredningen har under utredningstiden inte fått några indikationer på att kraven i verkställighetslagstiftningen utgör hinder mot att använda sig av standardiserade lösningar vid utbyggnation eller nybyggnation (under förutsättning givetvis att de byggnader som uppförs planeras och utformas på ett sätt som tillgodoser de intagnas grundläggande intressen).<sup>6</sup> Några ändringsförslag på det området lämnas därför inte.

Att använda sig av så kallade fängelseskepp har även det analyserats i annan ordning, av en särskilt inrättad arbetsgrupp inom Kriminalvården.<sup>7</sup> Arbetsgruppen gjorde sammantaget den bedömningen att inrättande av fängelseskepp inte skulle medföra några tids- eller kostnadsvinster i förhållande till en etablering av en anstalt på land (säkerhetsklass 3) i en befintlig byggnad.<sup>8</sup> Det under förutsättning att det finns tillgång till lämpliga byggnader på land, vilket vid tiden för rapporten fanns. Arbetsgruppens preliminära bedömning var vidare att det inte i sig finns några begränsningar i att bedriva adekvat kriminalvård i enlighet med de krav som uppställs i bland annat fängeslagen på ett fängelseskepp. För det fall en hyresvärd skulle inkomma till Kriminalvården med ett uppslag innebärande exempelvis ett befintligt flytande hotell redan förtöjt i en hamn och med flertalet erforderliga tillstånd på plats föreslog arbetsgruppen att objektet skulle prövas i myndighetens befintliga process med inkomna initiativ (varvid en fördjupad utredning av förutsättningarna för att bedriva en ändamålsenlig kriminalvård i enlighet bland annat kraven i fängeslagen skulle få göras). Utredningen har under utredningstiden inte

---

<sup>4</sup> Prop. 2025/26:185, Tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands.

<sup>5</sup> Ds 2024:25, En snabbare utbyggnad av häkten och anstalter, s. 33 f.

<sup>6</sup> Jfr JO:s uttalanden efter en Opcat-inspektion av Kriminalvården, anstalten Borås, den 14–16 mars 2023, dnr O 9-2023, gällande ett flertal brister kopplade till bland annat planeringen av modulhusen samt uppstarten av verksamheten.

<sup>7</sup> Kriminalvården, En fördjupad utredning avseende inrättande av fängelseplatser på skepp, dnr KV 2025-16501.

<sup>8</sup> Enligt arbetsgruppen skulle anstaltsplatser på skepp medföra en kostnad minst tre gånger så hög som motsvarande kostnad för anstaltsplatser på land.

funnit skäl att ifrågasätta slutsatserna i den nämnda rapporten och har mot bakgrund av dessa inte funnit skäl att utreda frågan om fängelseskepp vidare.

Andra åtgärder som utreds av Kriminalvården är övertagande av vissa arrester samt ombyggnad av industrifastigheter. Inte heller detta är något som utredningen har funnit skäl att analysera närmare.

### 6.3 Utredningens förslag

Förslagen som lämnas i delbetänkandet kan sorteras i följande fyra kategorier:

- a) Åtgärder för att skapa fler platser i befintliga lokaler genom ökad förtätning.
- b) Åtgärder för att ge Kriminalvården bättre förutsättningar att hantera beläggningstoppar genom tillfälliga placeringar.
- c) Åtgärder för att ge Kriminalvården bättre förutsättningar att jämna ut inflödet av nya intagna till anstalterna.
- d) Åtgärder som minskar platsbehovet i anstalterna.

Utredningens bedömning i fråga om behovet av åtgärder inom kategori a) redovisas i kapitel 7. Av skäl som anges där föreslår utredningen att den nuvarande regleringen i häkteslagen som föreskriver att en intagen som utgångspunkt har rätt att placeras i enrum ska avskaffas och att Kriminalvården i stället, i likhet med vad som gäller enligt fängeslagen, ska få anvisa placering av intagna utifrån en lämplighetsbedömning.

Utredningens bedömningar i fråga om behovet av åtgärder inom kategori b) redovisas i kapitel 8 och 9. I kapitel 8 föreslår utredningen att det ska införas en bestämmelse i häkteslagen som ger möjlighet att tillfälligt (dvs. kortvarigt) placera vuxna häktade personer i polis-arrest, om det finns särskilda skäl med hänsyn till platssituationen i häktena eller transportförhållandena. I kapitel 9 föreslås att de uttryckliga tidsfrister för verkställighet av fängelsestraff i häkte som i dag gäller ska avskaffas för fall som avser vuxna personer.

De bedömningar som utredningen gör i fråga om behovet av åtgärder inom kategori c) redovisas i kapitel 10. Här lämnar utredningen förslag som bland annat innebär att Kriminalvården ska få

större möjligheter att skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff för dömda som inte är frihetsberövade och därmed större möjligheter att jämna ut inflödet av nya intagna till anstalterna.

I kapitel 11 redovisar utredningen sina bedömningar i fråga om behovet av åtgärder inom kategori d). De förslag som lämnas här innebär att fler kategorier av fängelsestraff kommer att kunna verkställas med elektronisk övervakning (så kallad fotboja), antingen i hemmet eller i ett kontrollerat boende, med följd att platsbehovet i anstalterna minskar. Utredningen föreslår också att den nuvarande treåriga karenstiden för verkställighet med elektronisk övervakning ska avskaffas, även det en åtgärd som kommer att innebära att fler fängelsestraff kommer att kunna komma i fråga för sådan verkställighet.

Slutligen gör utredningen i kapitel 12 vissa noteringar gällande ytterligare åtgärder som Kriminalvården har bedömt som betydelsefulla för att minska platsbehovet i häkte.

I kapitel 13 redovisas utredningens förslag gällande ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

## 6.4 Det fortsatta arbetet

För att Kriminalvården på sikt ska kunna möta det stadigt ökande behovet av häktes- och anstaltsplatser behöver fler sådana platser skapas genom ny-, om- eller tillbyggnation, något som tänkbart skulle kunna främjas av författningsändringar på flera olika områden. I utredningens uppdrag ingår att se över verkställighetslagstiftningen, i första hand fängeslagen och häkteslagen. Även om varken häkteslagen eller fängeslagen uppställer specifika krav på anstalts- eller häktesbyggnaders konstruktion eller lokalisering, eller Kriminalvårdens organisation, kan konstateras att det av lagstiftningen följer en mängd indirekta krav som skulle kunna påverka förutsättningarna för expansion. Ett exempel som har påtalats för utredningen är att Kriminalvårdens personalbehov – inte minst behovet av personal med specialistkompetens – är något som påverkar myndighetens möjligheter att etablera sig på nya orter. Den typen av frågor behandlas inte i delbetänkandet. Däremot kommer utredningen i sitt slutbetänkande att redovisa överväganden och förslag gällande bland annat åtgärder som kan ge Kriminalvården bättre förutsättningar för en effektiv

bemanning eller på andra sätt ge förutsättningar för att effektivisera verksamheten.

## 7 Fler platser genom förtätning

### 7.1 Internationella regler av betydelse

För frågan om placering av fler än en intagen i samma bostadsrum i anstalter och häkten är ytterst det internationella skyddet mot tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av betydelse (se bland annat artikel 3 i Europakonventionen). Detta skydd gäller alla, även personer som lagligen frihetsberövats som misstänkta eller dömda för brott. Att varje frihetsberövad person ska behandlas humant och med respekt för människans inneboende värde är också något som framhålls i flera internationella konventioner (se t.ex. artikel 10.1 i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter).

Europadomstolen har i flera avgöranden bedömt överbeläggning och otillräckligt utrymme i fängelser i ljuset av artikel 3 i Europakonventionen. Domstolens praxis visar att när det personliga utrymmet för en intagen understiger tre kvadratmeter golvyta föreligger en stark presumtion för att artikel 3 kränkts. Även när utrymmet uppgår till mellan tre och fyra kvadratmeter per person har utrymmesfaktorn ansetts vara en tungt vägande faktor vid bedömningen av om förhållandena är godtagbara. Andra omständigheter som i kombination med begränsad cellstorlek har tillmätts betydelse av domstolen är brist på dagsljus, ventilation och sysselsättning samt inslag av isolering.<sup>1</sup>

När det gäller frihetsberövade barn är även barnkonventionens bestämmelser relevanta. Enligt artikel 37 får inget barn utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Varje frihetsberövad barn ska behandlas humant, med respekt för sin inneboende värdighet och på ett sätt som beaktar

---

<sup>1</sup> Se bland annat Europadomstolens avgöranden i målen *Muršić mot Kroatien*, 2016, *Ananyev m.fl. mot Ryssland*, 2012, *Torregiani m.fl. mot Italien*, 2013, och *Varga m.fl. mot Ungern*, 2015.

barnets ålder och behov. Särskilt ska barn hållas åtskilda från vuxna, om det inte bedöms vara till barnets bästa att inte göra detta.<sup>2</sup>

Några internationella, bindande regelverk som föreskriver en absolut rätt för intagna att placeras i enrum finns inte. Däremot rekommenderas enrum, särskilt nattetid, i flera internationella regelverk av rådgivande karaktär.

I Nelson Mandela-reglerna (regel 1) betonas att alla intagna ska behandlas med respekt för sin inneboende värdighet och sitt människovärde. Reglerna slår fast att ingen intagen får utsättas för – och att alla ska skyddas från – tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Det framhålls även att säkerheten för intagna, personal, tjänsteleverantörer och besökare alltid ska garanteras. Diskriminering är förbjuden, och för att principen om icke-diskriminering ska få verkligt genomslag krävs särskilt beaktande av de intagnas individuella behov, särskilt de mest utsatta. Åtgärder som syftar till att skydda och främja rättigheterna för intagna med särskilda behov ska därför inte betraktas som diskriminerande utan som nödvändiga.

Enligt regel 12 ska intagna, om sovplatser finns i individuella celler eller rum, vara placerade ensamma under natten. Om det av särskilda skäl, såsom tillfällig överbeläggning, blir nödvändigt att göra undantag från detta framhålls att det inte är önskvärt att ha två intagna i samma cell eller rum. Om sovsalar används ska de endast upplåtas åt grupper av intagna som noggrant valts ut med hänsyn till deras lämplighet att vistas tillsammans under sådana förhållanden, och regelbunden nattlig övervakning ska då ske.

I regel 113, som gäller särskilt för häktade, anges att intagna som inte är dömda ska sova ensamma i separata rum, med undantag för situationer där lokal praxis på grund av klimatförhållanden motiverar en annan ordning.

Även i de europeiska fängelsereglerna betonas som grundläggande principer att varje frihetsberövad person ska behandlas med respekt för sina mänskliga rättigheter och det framhålls också att frihetsberövade behåller alla rättigheter som inte uttryckligen har fråntagits dem genom dom eller beslut om häktning. Eventuella restriktioner ska vara så lite ingripande som möjligt och stå i proportion till åtgärdens syfte. Anstaltsförhållandena ska så långt möjligt efterlikna

---

<sup>2</sup> Att unga lagöverträdare som är åtalade ska hållas åtskilda från vuxna framgår även av exempelvis artikel 10.2 b i FN:s internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

de positiva aspekterna av livet i samhället, och varje frihetsberövande ska utformas på ett sätt som främjar den intagnes återanpassning. Anstaltsförhållanden som inkräktar på de intagnas mänskliga rättigheter kan inte rättfärdigas med hänvisning till bristande resurser.

När det gäller placering och inkvartering anger de europeiska fängelsereglerna att de utrymmen som tillhandahålls intagna – särskilt för dygnsvila – ska vara människovärdiga och i möjligaste mån tillgodose behovet av avskildhet. De ska också uppfylla krav på sundhet och hygien, med hänsyn till klimatförhållanden och faktorer som golvyta, luftvolym, belysning, uppvärmning och ventilation (18.1). Byggnader där intagna bor, arbetar eller vistas ska ha fönster av sådan storlek att arbete och läsning i dagsljus är möjligt och att frisk luft kan komma in, såvida inte tillräcklig luftkonditionering finns. Belysningen ska uppfylla gällande tekniska standarder och det ska finnas larmsystem som gör det möjligt för intagna att snabbt komma i kontakt med personal (18.2). Specifika minimikrav enligt punkterna 18.1 och 18.2 ska fastställas i nationell lagstiftning (18.3), som även ska innehålla mekanismer som säkerställer att minimikraven inte åsidosätts på grund av överbeläggning (18.4).

Enligt de europeiska fängelsereglerna är huvudregeln att intagna ska vara inkvarterade i egen cell under natten, om inte gemensamma sovutrymmen är mer fördelaktiga för dem (18.5). Delad inkvartering är endast tillåten om utrymmet är lämpligt för ändamålet och delas av intagna som bedöms kunna bo tillsammans (18.6). Så långt möjligt ska intagna ges möjlighet att välja innan de placeras i gemensamma sovutrymmen (18.7).

För häktade gäller särskilt enligt regel 96 att de, så långt möjligt, ska erbjudas egen cell, om det inte bedöms vara mer fördelaktigt för dem att dela rum med andra icke dömda intagna eller om domstolen har gett särskilda anvisningar om inkvarteringen.

I sammanhanget är även CPT:s uttalanden om överbeläggning och risker med detta av intresse. I en särskild standard om överbeläggning har CPT framhållit att brist på personligt utrymme och avsaknad av integritet innebär risker för alla intagna och särskilt för de extra sårbara.<sup>3</sup> Vidare har CPT, i en särskild standard för häkten, betonat att alla ansträngningar bör göras för att avveckla användningen av sovsalar och i stället eftersträva små enheter, med ett fåtal intagna per cell. Idealiskt är enligt CPT att häktade placeras i enmans-

---

<sup>3</sup> CPT/inf (2022) 5-part, Combating prison overcrowding.

celler, såvida det inte är mer fördelaktigt för den enskilde att dela sovutrymme.<sup>4</sup>

I fråga om boendetrymme har CPT uttalat att boytan i en cell som minimum bör vara sex kvadratmeter för en cell med en intagen och fyra kvadratmeter per intagen om flera delar cell. Önskvärt enligt CPT är emellertid, för celler med flera intagna, att för varje ytterligare intagen lägga till fyra kvadratmeter utöver den rekommenderade boytan om sex kvadrat för en ensam intagen. Det innebär att CPT:s rekommendation för två intagna är att boytan i cellen ska uppgå till minst 10 kvadratmeter (6+4), för tre intagna till minst 14 kvadratmeter (6+4+4) och för fyra intagna till minst 18 kvadratmeter (6+4+4+4). Angivna rekommendationer inkluderar inte sanitetsutrymme (vilket alltså tillkommer).<sup>5</sup> I Europarådets kommentar till de europeiska fängelsereglerna hänvisas till dessa rekommendationer.<sup>6</sup>

## 7.2 Den gällande svenska regleringen

### 7.2.1 Häkteslagen och fängelselagen om placering

I 1 kap. häkteslagen respektive 1 kap. fängelselagen fastställs grundläggande principer för verkställigheten av sådana frihetsberövanden som regleras i de bägge lagarna. Medan fängelselagen gäller vid verkställighet av fängelse i anstalt gäller häkteslagen inte endast för häkten utan även för vissa andra lokaler där tillfälliga frihetsberövanden verkställs, däribland polisarrester. Av regleringen följer till att börja med att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet (1 kap. 4 § fängelselagen respektive 1 kap. 4 § häkteslagen). Enligt såväl 1 kap. 5 § fängelselagen som 1 kap. 5 § häkteslagen gäller vidare att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I fängelselagen anges därutöver att verkställigheten, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt ska inriktas på åt-

---

<sup>4</sup> CPT/inf (2017) 5-part, Remand detention.

<sup>5</sup> CPT/Inf (2015) 44, Living space per prisoner in prison establishments.

<sup>6</sup> Revised European Prison Rules and Commentary CM(2020)17-add2. Se även artikel 34 i Kommissionens rekommendation (EU) 2023/681 av den 8 december 2022 om processuella rättigheter för misstänkta och tilltalade som är frihetsberövade före rättegång och om materiella förhållanden vid frihetsberövande.

gärder som är ägnade att förebygga återfall i brott, att det för varje intagen ska upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan samt att verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter. I häkteslagen anges i stället att åtgärder ska vidtas för att ge den intagne det stöd och den hjälp som behövs i den utsträckning det är lämpligt och den intagne samtycker.

I såväl 1 kap. 6 § fängelselagen som 1 kap. 6 § häkteslagen anges att verkställigheten inte får innebära andra inskränkningar i den intagnes frihet än de som följer av respektive lag eller som är nödvändiga för att upprätthålla ordning och säkerhet. Kontroll- eller tvångsåtgärder får endast användas om de står i rimlig proportion till syftet, och om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

Regler avseende placering av intagna finns i 2 kap. fängelselagen respektive 2 kap. häkteslagen. Reglerna motsvarar delvis varandra, men inte helt.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket häkteslagen har en intagen rätt att placeras i enrum. Bestämmelsen, som saknar motsvarighet i fängelselagen, utgår från att en intagen i sådana inrättningar som omfattas av regleringen normalt sett har ett intresse av enrumsplacering, vilket också var utgångspunkten för tidigare gällande regler om placering av häktade och anhållna.<sup>7</sup> Dagtid ska de intagna dock ges möjlighet att vistas tillsammans med andra (2 kap. 5 § häkteslagen), en möjlighet som kan begränsas om den intagne exempelvis har restriktioner eller av säkerhetsskäl.

Trots att enrumsplacering är huvudregeln ger 2 kap. 1 § andra stycket häkteslagen möjlighet att placera två eller flera intagna i samma rum om det är nödvändigt av utrymmesskäl eller av någon annan särskild anledning. Av förarbetena framgår att placering tillsammans med en annan intagen, utöver vid utrymmesbrist, exempelvis kan bli aktuellt om de intagna själva önskar dela rum eller om en enrumsplacering kan vara skadlig för den intagnes hälsa.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Se 3 § lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

<sup>8</sup> Se prop. 2009/10:135 s. 184.

### 7.2.2 Annan lagstiftning av betydelse

Utöver verkställighetslagstiftningen finns även annan reglering som är relevant för frågan om möjligheten att placera fler än en intagen i samma bostadsrum. I MÖD 2005:45 avgjorde Miljööverdomstolen ett mål som avsåg frågan om dubbelbeläggning av bostadsrum i ett häkte och om detta utgjorde en olägenhet för människors hälsa enligt miljöbalken. I domen framhöll Miljööverdomstolen att en statlig myndighet – lika lite som vilken verksamhetsutövare som helst – kan underlåta att uppfylla miljöbalkens krav med endast en allmän hänvisning till exempelvis brist på resurser. Däremot kan sådana omständigheter vara relevanta vid bedömningen av inom vilken tid kraven ska vara uppfyllda. I det aktuella fallet fann Miljööverdomstolen att dubbelbeläggningen innebar olägenheter för människors hälsa av sådan beskaffenhet att ett förbud ansågs motiverat.<sup>9</sup>

### 7.2.3 Kriminalvårdens anvisningar

Kriminalvården har, utöver myndighetens föreskrifter och allmänna råd, beslutat särskilda anvisningar om hanteringen av så kallad dubbelbeläggning (Kriminalvårdens anvisningar för beläggning av fler än en intagen i samma utrymme [2024:4]). I anvisningarna definieras dubbelbeläggning som att två intagna vistas i samma rum i anslutning till dygnsvilan.

I anvisningarna, som omfattar både häkten och anstalter, konstateras att huvudregeln i häkte är ensamplacering under dygnsvilan, medan någon motsvarande huvudregel inte finns i fängeslagen. Detta tolkas i anvisningarna som att fängeslagen ger större utrymme för dubbelbeläggning än häkteslagen, vilket enligt anvisningarna kan vara rimligt eftersom intagna i anstalt generellt har bättre möjligheter till sysselsättning, fritidsaktiviteter, vistelse utanför bostadsrummet och gemensamhet.

---

<sup>9</sup> Miljööverdomstolens dom den 29 juni 2005 i mål nr M 3304-04.

### *Dubbelbeläggning i häkte*

I anvisningarna anges att tre grundläggande förutsättningar behöver vara uppfyllda för att dubbelbeläggning i häkte ska kunna ske. Den första är att det inte finns beslut om restriktioner som hindrar dubbelbeläggning.<sup>10</sup> Den andra är att dubbelbeläggning är nödvändigt av utrymmesskäl eller av någon annan särskild anledning.<sup>11</sup> Den tredje är att bostadsrummet är utformat och utrustat så att det uppfyller kraven i gällande regelverk.<sup>12</sup>

Den tredje förutsättningen innebär enligt anvisningarna normalt att golvytan i bostadsrummet måste uppgå till minst 8 kvadratmeter, exklusive toalettutrymme. Om det inte finns tillgång till bostadsrum med en golvyta på minst 8 kvadratmeter anges emellertid att dubbelbeläggning även kan ske i bostadsrum med en golvyta på 6–8 kvadratmeter. Vid dubbelbeläggningar i sådana rum måste dock den totala rumsytan vara tillräckligt stor för att möjliggöra obehindrade förflyttningar mellan möbler, vilket innebär att rummet måste vara utrustat med våningssäng. Om en våningssäng inte är monterad och en dubbelbeläggningsplats ändå måste tas i bruk, får madrass användas under den begränsade tid som våningssängen monteras.

Utöver de tre angivna förutsättningarna för dubbelbeläggning i häkte anger anvisningarna vissa ytterligare omständigheter som ska beaktas innan dubbelbeläggning får ske:

- Om dubbelbeläggningen kan innebära säkerhetsrisker, t.ex. betydande risk för våld, risk för fortsatt brottslighet, särskilt olämpliga klientkonstellationer eller andra beaktansvärda risker.
- Den intagnes individuella förutsättningar och lämplighet att bli placerad i dubbelbeläggning, särskilt när det gäller hans eller hennes psykiska och fysiska hälsotillstånd.

---

<sup>10</sup> Åklagares medgivande till samsittning trots restriktioner är enligt anvisningarna en förutsättning för dubbelbeläggning och måste i sådana fall hämtas in.

<sup>11</sup> Nödvändigt av utrymmesskäl betyder enligt anvisningarna normalt att det på grund av platsbrist inte finns möjlighet att placera en viss intagen ensam i anslutning till dygnsvilan. Det innebär emellertid inte att varje möjlighet till ensamplacering måste ha uttömts innan dubbelbeläggning får ske. I stället är det enligt anvisningarna häktets uppgift att avgöra om dubbelbeläggning är nödvändigt av utrymmesskäl. Om dubbelbeläggning inte är nödvändigt av utrymmesskäl får sådan bara ske om det är nödvändigt av någon annan särskild anledning, vilket exempelvis kan vara fallet när ensamplacering kan påverka den intagnes psykiska hälsa eller när två intagna frivilligt vill placeras tillsammans.

<sup>12</sup> Se förordningen om utformningen av häkten och polisarrester.

- I vilken utsträckning den intagne har möjlighet att vistas utanför bostadsrummet och att vistas ute/ha tillgång till dagsljus och frisk luft (något som är särskilt viktigt vid dubbelbeläggning i bostadsrum om 6–8 kvadratmeter).
- Den intagnes inställning till dubbelbeläggning (dock krävs inget samtycke från den intagne).
- Om bostadsrummet är ändamålsenligt och lämpligt utrustat.
- Om den intagne har möjlighet att använda toalett avskilt och under godtagbara hygieniska förhållanden.
- Om förhållandena i bostadsrummet är godtagbara när det gäller belysning, uppvärmning och ventilation.

I anvisningarna regleras även frågor om dokumentation, beslut och uppföljning vid dubbelbeläggning i häkte. Bland annat anges att verksamhetsstället löpande bör föra en förteckning över de bostadsrum som kan vara aktuella för dubbelbeläggning, att beslut om dubbelbeläggning ska fattas av vakthavande befäl eller klienthandläggare som lägsta beslutsnivå, att det ska fattas ett beslut för varje intagen samt att beslutet ska vara skriftligt och att den intagne ska underrettas om beslutet. Om den intagne begär det ska beslutet omprövas av rättsavdelningen (varefter beslutet får överklagas till förvaltningsrätten).

En placering i dubbelbeläggning ska enligt anvisningarna följas upp med den intagne vid behov och minst en gång i veckan. Gällande detta anges att varje verksamhetsställe, utifrån sina respektive förutsättningar, ska se över hur uppföljningen kan genomföras på ett strukturerat sätt. Uppföljningen ska dokumenteras.

### *Dubbelbeläggning i anstalt*

Anvisningarna innehåller även ett särskilt avsnitt om dubbelbeläggning i anstalt. Här konstateras att det inte finns några särskilda krav i den svenska lagstiftningen om hur ett bostadsrum i anstalt ska vara utformat, såsom för häkten, men att utgångspunkten med hänsyn till internationella standarder bör vara att bostadsrummet har en golvyta på minst 8 kvadratmeter, exklusive toalettutrymme, även vid dubbelbeläggning i anstalt. Om sådana rum saknas kan enligt

anvisningarna emellertid dubbelbeläggning även i anstalt ske i rum om 6–8 kvadratmeter, förutsatt att rummet möjliggör obehindrad förflyttning och är utrustat med våningssäng.

Även för dubbelbeläggning i anstalt anger anvisningarna vissa omständigheter som måste beaktas innan dubbelbeläggning sker, däribland säkerhetsrisker, individuella förutsättningar och lämplighet, möjligheter till vistelse utanför bostadsrummet och bostadsrummets utformning och utrustning. Till skillnad från vad som gäller för häkte innehåller anvisningarna däremot inga särskilda regler om dokumentation, beslutsfattande eller uppföljning vid dubbelbeläggning i anstalt. Detta grundar sig enligt uppgift från Kriminalvården i att frågan om dubbelbeläggning i anstalt inte regleras i lagstiftning, och att det därmed inte föreligger någon rätt till placering i enrum för intagna som verkställer straff i anstalt.

#### *Fler än två intagna i samma utrymme*

Enligt anvisningarna är det Kriminalvårdens bedömning att fler än två intagna per bostadsrum dels kan vara lämpligt vid nybyggnation av anstalter av säkerhetsklass 3, dels i befintliga anstalter av säkerhetsklass 3 där bostadsrummen är utformade för en intagen per rum, förutsatt att rummets golvyta motsvarar minst 3 kvadratmeter per intagen, exklusive toalettutrymme, och att det som i övrigt anges i anvisningarna har beaktats. Däremot bedömer Kriminalvården att fler än två intagna per bostadsrum inte kommer vara lämpligt vid nybyggnation av anstalter av säkerhetsklass 2, eller befintliga sådana anstalter, vilket främst beror på den ökade risk för hot och våld mellan intagna under tiden de är inlåsta i sina bostadsrum i samband med dygnsvilan som en sådan placering skulle kunna innebära men även det ökade behovet av bemanning nattetid för att kunna öppna låsta bostadsrum med flera intagna under säkra förhållanden. Samma bedömning görs för anstalter av säkerhetsklass 1 och häkten.

Användning av så kallade sovsalar, dvs. ett utrymme där ett större antal intagna vistas i gemensamhet även under dygnsvilan, bör enligt anvisningarna förbehållas rena undantagssituationer, exempelvis om Kriminalvården oförutsett skulle drabbas av platsförluster genom brand eller omfattande skadegörelse.

## 7.2.4 JO om dubbelbeläggning

Enligt 13 kap. 6 § regeringsformen väljer riksdagen en eller flera ombudsmän (justitieombudsmän) som ska utöva tillsyn över tillämpningen av lagar och andra föreskrifter i offentlig verksamhet. Utöver sitt ordinarie tillsynsuppdrag utför JO även de uppgifter som åligger ett nationellt besöksorgan enligt FN:s tilläggsprotokoll till konventionen mot tortyr (Opcat), som syftar till att förebygga tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av personer som hålls frihetsberövade.

JO har flera gånger uttalat sig om placering av fler än en intagen i samma bostadsrum. I ett beslut den 22 april 2021 konstaterade JO att den svenska regleringen utgår från att en intagen i häkte normalt har rätt att placeras i en egen cell, en utgångspunkt som enligt JO borde gälla även fortsättningsvis. Om dubbelbeläggning sker borde det enligt JO endast ske i celler med en golvyta om minst tio kvadratmeter exklusive toalett. Vidare framhöll JO att Kriminalvården har ett ansvar att följa upp hur det fungerar för intagna att dela cell och hon ansåg inte att det var acceptabelt att intagna delade cell i flera veckor.<sup>13</sup> I ett beslut den 22 juni 2023 riktade JO kritik mot ett häkte för att ett dubbelbelagt bostadsrum saknade två sängar, vilket ledde till att anmälaren och en annan intagen fick turas om att sova på en madrass på golvet.<sup>14</sup> Se även uttalanden i protokoll från inspektion av Kriminalvården, anstalten Skänninge, med besök den 9 och 10 november 2021<sup>15</sup> samt i protokoll från Opcat-inspektion av Kriminalvården, anstalten Borås, den 14–16 mars 2023.<sup>16</sup>

I mars 2024 beslutade JO att inom ramen för Opcat-uppdraget genomföra en serie inspektioner för att särskilt undersöka vilka följder och risker dubbelbeläggning i häkten och anstalter kan med-

---

<sup>13</sup> JO 2021/22 s. 261, dnr O 19-2019.

<sup>14</sup> JO:s beslut den 22 juni 2023, dnr 4530-2022.

<sup>15</sup> Protokoll från JO:s inspektion av Kriminalvården, anstalten Skänninge, med besök den 9 och 10 november 2021, dnr 8042-2021. Vid inspektionen undersöktes framför allt situationen för de frihetsberövade som hade varit och var placerade i de modulhus som invigdes i november 2022 inom anstaltsområdet. Det framkom ett flertal brister kopplade till bland annat planeringen av modulhusen samt uppstarten av verksamheten. Exempelvis noterades att det var först under byggnationen som Kriminalvården bestämde att ett flertal celler i modulhusen skulle dubbelbeläggas, något som fick till följd att ett stort antal intagna fick dela celler som utifrån internationella rekommendationer var för små och utrustade med toaletter som inte erbjöd tillräcklig avskildhet. JO såg allvarligt på detta.

<sup>16</sup> Protokoll från Opcat-inspektion av Kriminalvården, anstalten Borås, den 14–16 mars 2023, dnr O 9-2023.

föra för de intagna.<sup>17</sup> Som en del av inspektionsserien besökte JO sex häkten under våren 2024, med fokus på vilka åtgärder Kriminalvården kunde vidta för att förbättra situationen för de intagna. Resultaten redovisades i februari 2025 i rapporten Dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i häkte.<sup>18</sup> I rapporten tar JO inte ställning till om dubbelbeläggning som sådan är en lämplig lösning, men redovisar sina viktigaste iakttagelser samt lämnar rekommendationer till Kriminalvården.

Enligt rapporten hade inspektionerna visat att den ansträngda beläggningssituationen hade fått betydande konsekvenser för frihetsberövade personer i häkte. Överbeläggningen hade lett till att celler avsedda för en person regelmässigt användes för två. Platsbristen innebar också att celler med en golvyta om endast sex kvadratmeter användes för dubbelbeläggning i fler fall än tidigare, liksom celler i arrestmiljö. JO konstaterade att detta innebar en omfattande förändring jämfört med hur häktesverksamheten tidigare bedrivits. Därutöver identifierades brister i den fysiska miljön, bland annat avseende ventilation och utrustning i dubbelbelagda celler. I många fall saknades även möjlighet att använda toaletten i avskildhet.

JO påtalade i rapporten att intagna som tvingas dela ett litet utrymme med en okänd person kan drabbas av stress och otrygghet. Något som särskilt lyftes var situationen i restriktionshäkten, där två intagna ibland vistas inlåsta tillsammans i cellen upp till 23 timmar per dygn, i princip utan någon möjlighet till egentid (vilket sammantaget kan innebära betydande risker för både den fysiska och psykiska hälsan). Även uppgifter om utebliven matchning av intagna inför dubbelbeläggningar samt avsaknad av strukturerad uppföljning bedömdes som mycket oroande.

I rapporten lämnade JO ett antal rekommendationer till Kriminalvården. Dessa avsåg bland annat:

- Den fysiska miljön: exempelvis att endast dubbelbelägga celler med en golvyta om minst tio kvadratmeter (exklusive sanitets-

---

<sup>17</sup> I beslutet framhålls att JO återkommande hade granskat Kriminalvårdens hantering av överbeläggning och dess konsekvenser samt att beläggningssituationen vid tidpunkten var mycket ansträngd och förväntades förbli det en längre tid, vilket lett till att Kriminalvården genomförde och planerade för dubbelbeläggning i större omfattning än tidigare.

<sup>18</sup> JO, Dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i häkte, dnr O 14–2024.

utrymme) samt att celler med mindre än åtta kvadratmeters golvyta (exklusive sanitetsutrymme) aldrig bör dubbelbeläggas.<sup>19</sup>

- Beslutsprocessen: exempelvis att Kriminalvården bör konkretisera och fastställa vilka kriterier som ska beaktas inför beslut om dubbelbeläggning samt identifiera omständigheter som generellt gör det olämpligt för en intagen att dela cell.<sup>20</sup>
- Uppföljning: exempelvis att säkerställa att det finns lokalmässiga och organisatoriska förutsättningar att hantera situationer där dubbelbeläggningar behöver avbrytas.<sup>21</sup>
- Hälso- och sjukvård: exempelvis att definiera medicinska skäl som kan utgöra hinder mot dubbelbeläggning och att säkerställa att

<sup>19</sup> JO rekommenderar i rapporten Kriminalvården att 1) om dubbelbeläggning anses nödvändig, endast ta celler med en golvyta om minst tio kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme, i anspråk, 2) aldrig dubbelbelägga celler som har en golvyta understigande åtta kvadratmeter, exklusive sanitetsutrymme, 3) avdela sanitetsutrymmet i de celler som används för dubbelbeläggning med en dörr som går från golv till tak, 4) förse dubbelbelagda celler med den utrustning som föreskrivs i den rättsliga regleringen och tillhandahålla båda intagna sådant som kan underlätta situationen, 5) säkerställa att ventilationen i de celler som används för dubbelbeläggning är anpassad till såväl två personer som aktuella inläsningstider, 6) se till att samtliga utrymmen som intagna ska ha tillgång till – såsom gemensamhetsutrymmen, motionslokaler, samtalsrum och rastgårdar – är anpassade till storlek, antal och utformning efter det faktiska antalet intagna, och 7) vid ny- eller ombyggnation av häkten säkerställa att båda intagna i en dubbelbelagd cell har tillgång till stentofonen på ett enkelt sätt.

<sup>20</sup> JO rekommenderar i rapporten Kriminalvården att 1) närmare konkretisera och fastställa de kriterier som ska beaktas inför ett beslut om dubbelbeläggning och identifiera omständigheter som generellt sett medför att det är olämpligt för en intagen att dela cell med en annan intagen, 2) i god tid inför ett eventuellt beslut om dubbelbeläggning tydliggöra kriterierna som ska beaktas och efterfråga den intagnes inställning, 3) säkerställa att häktena i enlighet med de centrala anvisningarna dokumenterar den intagnes inställning, 4) göra en noggrann matchning inför varje övervägande om att en intagen ska dela cell med en annan intagen och då beakta samtliga individuella förutsättningar av betydelse för de berörda, 5) informera en intagen som ska dela cell om beslutet och skälen för detta, 6) i förekommande fall tydliggöra skillnaden mellan samsittning och dubbelbeläggning, och 7) se till att det centralt framtagna informationsbladet formuleras på ett sätt som överensstämmer med intagnas rättigheter.

<sup>21</sup> JO rekommenderar i rapporten Kriminalvården att 1) säkerställa att det efter varje beslut om dubbelbeläggning genomförs uppföljning i enlighet med de centrala anvisningarna och att samtal då hålls med den enskilde i enrum, 2) se till att uppföljningar dokumenteras, 3) säkerställa att myndigheten har förutsättningar att identifiera och på en samlad och övergripande nivå analysera och följa upp incidenter som har samband med dubbelbeläggning, 4) trygga att bemanningen är anpassad för att utan dröjsmål kunna hantera påringningar och skyndsamt agera vid behov, 5) se till att det finns lokalmässiga förutsättningar för att hantera en situation där en dubbelbeläggning behöver avbrytas, och 6) säkerställa att det finns myndighetsgemensamma strategier och kunskap på alla nivåer om hur såväl sexuella handlingar mellan intagna som misstänkta sexuella övergrepp ska uppmärksammas och hanteras.

samttycke till att dela nödvändiga uppgifter med kriminalvårdspersonal inhämtas vid den initiala hälsoundersökningen.<sup>22</sup>

Parallellt med den aktuella rapporten publicerade JO en liknande rapport gällande dubbelbeläggning i anstalt, även denna med ett flertal rekommendationer till Kriminalvården.<sup>23</sup>

### *Pågående arbete inom Kriminalvården med anledning av JO:s rekommendationer*

Enligt de uppgifter som utredningen har fått från Kriminalvården har det inom myndigheten vidtagits en analys av JO:s rapport angående dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i häkte, i enlighet med myndighetens interna rutiner och anvisningar. Kriminalvården har i samband med uppföljningen av rapporten identifierat ett antal områden inom vilka åtgärder bör vidtas utifrån JO:s rekommendationer, slutsatser som därefter har överlämnats till verksamhetsansvariga funktioner inom Kriminalvården (som ansvarar för att vidta åtgärder).

Motsvarande analys gällande rapporten om dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i anstalt har också nyligen avslutats.

## **7.2.5 Effekter av hög beläggning**

I Kriminalvårdens årsredovisning för 2025 anges att de senaste årens ökande beläggning har påverkat myndighetens verksamhet på flera sätt och att 2025 inte var något undantag. Begränsningarna i lokalutrymmena har bland annat inneburit sämre möjligheter för intagna att ta emot besök och att hinna med promenader. Risken för inci-

---

<sup>22</sup> JO rekommenderar i rapporten Kriminalvården att 1) tydliggöra hälso- och sjukvårdens roll samt involvera hälso- och sjukvårdspersonalen i planering, genomförande och uppföljning av dubbelbeläggning genom att säkerställa att de vid den initiala hälsoundersökningen efterfrågar eventuellt samtycke till att överlämna nödvändiga uppgifter till kriminalvårdspersonal, tydliggöra möjligheten att förmedla information och lämna rekommendationer till kriminalvårdspersonal avseende dubbelbeläggning utan att röja sekretesskyddade uppgifter, och ta fram riktlinjer och former för en strukturerad och regelbunden dialog mellan hälso- och sjukvårdspersonal och kriminalvårdspersonal, 2) definiera vilka medicinska skäl som kan utgöra hinder mot dubbelbeläggning, och 3) ta fram riktlinjer om egenvård vid placering i dubbelbelagd cell och säkerställa att läkemedel som i ett enskilt fall förvaras i en sådan cell kan hanteras på ett sätt som inte äventyrar intagnas hälsa, trygghet och säkerhet.

<sup>23</sup> JO, Dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i anstalt, dnr O 14–2024.

denter bedöms också ha varit generellt högre under året eftersom det funnits begränsat med utrymme. . Antalet rapporterade hot- och våldsincidenter låg totalt sett kvar på ungefär samma nivå som 2024. Sett i förhållande till den högre beläggningen framgår att flera typer av rapporterade händelser inte ökade i samma omfattning som beläggningen. Hos Kriminalvården finns dock en oro över utvecklingen eftersom våldet mellan de intagna har blivit grövre. Att våld utövas av flera i grupp mot en enskild intagen och i många fall upptäcks först i efterhand är också något som myndigheten bedömer som allvarligt.<sup>24</sup>

Under 2025 ökade antalet rapporter om hot och våld mellan intagna i anstalt, en ökning som dock mattades av under året. För häkte låg rapporteringen på samma nivå som under 2024. En jämförelse mellan rapporteringen av hot och våld mellan intagna och beläggningen indikerar enligt myndigheten att risken att utsättas för hot och våld från en medintagen minskade under 2025 men att däremot risken att utsättas för kränkningar och trakasserier ökade. Precis som tidigare år bedöms dock att det finns ett stort mörkertal av hot och trakasserier mellan intagna som delar rum.<sup>25</sup>

Utöver att dubbelbeläggning och fler intagna på anstalter och häkten kan innebära risker för de intagna, kan den utökade förtätningen i häkten och anstalter (som bland annat resulterat i en ökad dubbelbeläggning) enligt uppgift från Kriminalvården få effekter för personalen. Personalen kan påverkas av hög beläggning på flera sätt, både genom att arbetsuppgifterna blir mer komplexa och genom att den höga beläggningen medför risker för en försämrad arbetsmiljö. Detta inte minst eftersom förtätningen, som inte endast innebär att det blir trängre i bostadsrummen utan även att fler intagna måste samsas om andra ytor (såsom uppehållsrum, sysselsättningslokaler och hygienutrymmen) ger upphov till frustration och irritation hos de intagna. En hög beläggningsgrad kan även medföra svårigheter att erbjuda full sysselsättning till samtliga intagna, något som även

---

<sup>24</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2025, s. 73.

<sup>25</sup> I årsredovisningen beskriver Kriminalvården att våld mellan intagna ofta handlar om vardags-situationer som eskalerade. Det kan även handla om att enskilda individer inte uppfattas passa in eller att tidigare konflikter följer med från tidigare placering. Våldsincidenter upptäcks ofta i efterhand. Den generella bedömningen är vidare att hot och våld framför allt förekommer där personal inte närvarar. Se Kriminalvårdens årsredovisning 2025, s. 76.

det bidrar till ökad frustration och därmed ökad risk för incidenter med hot och våld både mellan intagna och riktat mot personal.<sup>26</sup>

Den ökande dubbelbeläggningen i häkten och anstalter har uppmärksammats som ett arbetsmiljöproblem från fackligt håll. Enligt en rapport från fackförbundet Seko från 2025, baserad på uppgifter från skyddsombud, präglas arbetsmiljön i Kriminalvården i dag av hot, våld, ensamarbete och otillåten påverkan. En av orsakerna till den försämrade arbetsmiljön anges vara den alltmer omfattande dubbelbeläggningen. I rapporten uppger 87 procent av de tillfrågade skyddsombuden att dubbelbeläggningen ökar risken för konflikter mellan intagna och 80 procent att den ökar risken för konflikter mellan intagna och personal.<sup>27</sup>

Även Fackförbundet ST har lyft den aktuella problematiken i en rapport från samma år, baserad på en enkät med närmare 1 500 medlemmar. I rapporten varnas för att förtätningen på häkten och anstalter ökar risken för hot och våld, både mellan intagna och gentemot personal. Över 60 procent av de svarande ansåg att dubbelbeläggningen i mycket eller ganska hög grad ökar risken för hot och våld.<sup>28</sup>

Dubbelbeläggning har dock inte enbart förknippats med negativa effekter. I vissa sammanhang har dubbelbeläggning lyfts fram som en åtgärd som kan motverka suicid, som oftast inträffar i enkelrum, och som även kan minska isoleringseffekter.<sup>29</sup>

### 7.3 Rätten till enrum enligt häkteslagen avskaffas

#### Förslag

Bestämmelsen i 2 kap. 1 § häkteslagen, som anger att en intagen som utgångspunkt har rätt att placeras i enrum, avskaffas. Detta innebär att häkteslagen, i likhet med fängelselagen, inte kommer att innehålla någon särskild reglering om förutsättningarna för att placera fler än en intagen i samma bostadsrum. Det ska i stället an-

<sup>26</sup> Enligt uppgift förekommer det exempelvis att intagna ger sig på andra intagna i syfte att få förflyttning från den avdelning man är placerad på, eller att intagna i samma syfte angriper personal.

<sup>27</sup> Seko, Skyddsombuden larmar, juni 2025.

<sup>28</sup> Fackförbundet ST, Från rehabilitering till överfulla celler – verkligheten i dagens kriminalvård, maj 2025.

<sup>29</sup> Kriminalvården, 2024, Kort om-rapport, Kort om överbeläggning, Risker för klienter och personal, s. 9.

komma på den beslutande myndigheten att bestämma hur verksamheten ska organiseras i detta avseende, med stöd av övriga regler i häkteslagen och de allmänna principer som genomsyrar lagstiftningen. Dit hör bland annat kravet på att varje intagen ska bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet samt att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Vid placeringsbedömningar ska också beaktas de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, samt internationella rekommendationer gällande behandling av frihetsberövade.

I förordningen om utformningen av häkten och polisarrester införs en reglering av den innebörden att ett förvaringsrum i häkte som används för fler än en intagen ska vara anpassat för det ändamålet. Vidare görs en följdändring i 6 kap. 2 § häkteslagen.

Enligt 2 kap. 1 § häkteslagen har en intagen som utgångspunkt rätt att placeras i enrum. Samtidigt medger regleringen att två eller flera intagna placeras i samma rum om det är nödvändigt, exempelvis av utrymmesskäl. I praktiken har dubbelbeläggning, som är en snabb och effektiv åtgärd för att öka kapaciteten vid beläggningstoppar, kommit att bli ett centralt verktyg för att hantera den rådande platsbristen inom Kriminalvården – i både häkten och anstalter. För att kunna ta emot fler intagna har myndigheten successivt ökat antalet bostadsrum i häkten som kan delas av två personer, och i dag tillämpar myndigheten i praktiken den huvudprincipen att häktade utan restriktioner eller avskildhetsbeslut får dela bostadsrum. Att beläggningssituationen under 2025 förbättrades i häkte i förhållande till tidigare var enligt myndigheten mycket tack vare den ökade dubbelbeläggningen.

I sammanhanget finns skäl att lyfta att den kritik som Sverige under lång tid har mottagit internationellt avseende svenska häktförhållandena inte primärt har rört förtätning eller dubbelbeläggning utan i stället de långa perioder av isolering som många häktade utsätts för, med risk för både psykisk och fysisk ohälsa. Utredningen noterar samtidigt att dubbelbeläggning har lyfts fram som en åtgärd som kan minska isoleringseffekter.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Kriminalvården, 2024, Kort om-rapport, Kort om överbeläggning, Risker för klienter och personal, s. 9.

Från olika håll har samtidigt påtalats att placering av fler än en intagen i samma bostadsrum kan medföra risker för såväl de intagna som för personalen. Denna typ av påpekanden har bland annat framförts från JO och från fackligt håll. Eftersom möjligheterna att spendera tid utanför bostadsrummet i häkte typiskt sett är begränsade kan placering av två intagna (eller, i teorin, fler än två) tillsammans i häkte innebära betydande begränsningar av de intagnas möjligheter till privatliv, och det under en särskilt utsatt tid. Åtgärden kan också öka risken för våld och hot samt leda till psykiska påfrestningar för berörda i form av stress och ångest. Vissa grupper – exempelvis unga samt personer med psykisk ohälsa – kan vara särskilt sårbara.

Någon bestämmelse om enrumsplacering motsvarande den i 2 kap. 1 § häkteslagen finns inte i fängelselagen. Förutsättningarna för intagna att vistas utanför sitt bostadsrum är emellertid typiskt sett långt mer begränsade i häkte än i anstalt, vilket innebär att de negativa effekterna av att ofrivilligt behöva dela bostadsrum med en annan intagen kan bli mer framträdande för den som är häktad än för den som avtjänar fängelsestraff. Med andra ord kan placering tillsammans med en annan intagen, sett till omständigheterna som helhet, upplevas som långt mer påfrestande i häkte än i anstalt, även om förutsättningarna för vistelse utanför bostadsrummet givetvis kan variera mellan anstalter (bland annat beroende på anstaltens säkerhetsklass). I aktuellt sammanhang måste det enligt utredningens mening även beaktas att den som är häktad inte är dömd för brott och att häktning inte utgör ett straff utan en utredningsåtgärd.

Med detta sagt går det enligt utredningen inte att komma ifrån att beläggningen i svenska häkten har ökat kraftigt de senaste åren med följd att situationen för Kriminalvården är oerhört ansträngd och att myndigheten i praktiken inte har kapacitet att i någon nämnvärd utsträckning placera häktade som inte omfattas av restriktioner eller avskildhetsbeslut i enrum. Under 2025 ökade medelbeläggningen i häkte med 178 intagna, eller drygt 5 procent, vilket var en lägre ökningstakt än under 2024. Beläggningsgraden sett till det totala antalet platser (dvs. beredskapsplatser och tillfälliga platser inkluderat) sjönk samtidigt, och snittet för hela året var 91 procent, vilket kan jämföras med 97 procent under 2024 och 99 procent under 2023. Borträknat beredskapsplatser i form av dubbelbeläggning ökade dock

beläggningsgraden till 122 procent, att jämföra med 119 procent under 2024 och 113 procent under 2023.<sup>31</sup>

Enligt Kriminalvården berodde den ökade medelbeläggningen under 2025 på en kombination av ett ökat inflöde av intagna och ett högt antal verkställighetsfall.<sup>32</sup> Den genomsnittliga häktningstiden fortsatte också att öka något. Totalt sett låg häktningstiderna på i snitt 99 dagar under året, att jämföra med 98 dagar under 2024. Det är en ökning som motsvarar cirka 30 fler belagda platser per dag. Att beläggningsgraden, sett till det totala antalet platser, samtidigt sjönk berodde på att platskapaciteten ökade i högre takt än medelbeläggningen. Det berodde inte på att Kriminalvården öppnade några nya fasta platser i häkte under 2025 men däremot att fler häktade med restriktioner kunde placeras tillsammans med en annan intagen jämfört med tidigare.<sup>33</sup>

Enligt Kriminalvården begränsas förutsättningarna för dubbelbeläggning inte i första hand av bestämmelsen i 2 kap. 1 § häkteslagen utan i stället av det förhållandet att många häktade har restriktioner, vilket innebär att de inte får vistas tillsammans med andra intagna. En uppfattning som flera gånger har kommit till uttryck vid de kontakter som utredningen under den hittillsvarande utredningstiden har haft med personer inom Kriminalvården är också att ett avskaffande av huvudregeln om enrum i häkte i praktiken inte skulle skapa särskilt många fler häktesplatser, sett till myndighetens nuvarande praxis. Att ett avskaffande av enrumsregeln inte kommer att få någon större omedelbar effekt för antalet häktesplatser har också bekräftats av Kriminalvården på fråga från utredningen. Detta eftersom huvudregeln i dag regelmässigt frångås till följd av den rådande platssituationen. Samtidigt har myndigheten förklarat att man trots detta ser positivt på en sådan förändring. Detta dels eftersom förändringen skulle ge myndigheten ett tydligt stöd för att i ny-, om- och tillbyggnation av häkten utforma bostadsrum för dubbelbeläggning, dels för att förändringen skulle möjliggöra en minskad administration. I en rapport avseende lämpliga åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och minska dygnskostnaden i anstalt och häkte som publicerades av Kriminalvården 2025 har

---

<sup>31</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2025, s. 27.

<sup>32</sup> Med verkställighetsfall avses personer som har dömts och börjat verkställa sin påföljd men som ännu inte har placerats på anstalt.

<sup>33</sup> Antalet varierade över landet, vilket enligt Kriminalvården delvis förklaras av att dialogen med åklagarna varit olika framgångsrik.

myndigheten bland annat just föreslagit att lagstiftningen inte längre ska ta sin utgångspunkt i att intagna i häkte har rätt att placeras i enrum utan att detta, på samma sätt som när det gäller anstalt, ska avgöras utifrån en samlad bedömning av omständigheterna.<sup>34</sup>

Enligt den information som utredningen har fått från Kriminalvården har myndigheten inte någon statistik eller underlag på nationell nivå som gör det möjligt att på ett tillförlitligt och rättvisande sätt beräkna den nuvarande resursåtgången kopplad till den praktiska och administrativa hanteringen av dubbelbeläggning i häkte. Myndigheten har också bedömt det som svårt att identifiera och mäta delmomenten i den administrativa hanteringen på ett sådant sätt att det går att göra uppskattningar om vilka ekonomiska besparingar eller minskat personalbehov som en ändrad reglering skulle kunna innebära. Myndighetens bedömning är dock att ett avskaffande av huvudregeln om enrumsplacering skulle frigöra tid för personalen, tid som i stället skulle kunna användas i arbetet nära de intagna.

Utredningen delar Kriminalvårdens bedömning att ett avskaffande av huvudregeln om enrum i häkte, i vart fall i ett kort perspektiv, inte kommer att skapa särskilt många fler häktesplatser. Samtidigt bedömer utredningen att en sådan förändring ändå på ett betydelsefullt sätt skulle underlätta för myndigheten, bland annat genom minskad administration. Utredningen noterar här att en och samma intagen under sin häktningstid kan omfattas av flera unika ärenden och beslut rörande dubbelbeläggning. Så kan exempelvis bli fallet om ett beslut om dubbelbeläggning fattas (ett beslut) och sedan hävs (ett nytt beslut) för att senare ersättas med ett nytt beslut om dubbelbeläggning (ytterligare ett beslut). Under 2022 registrerade Kriminalvården 2 458 beslut om dubbelbeläggning i kriminalvårdsregistret för 2 067 intagna i häkte, siffror som i november 2025 i stället uppgick till 8 466 beslut för 6 234 intagna. Under åren 2022–2025 registrerade Kriminalvården totalt 21 703 beslut om dubbelbeläggning för 15 013 intagna.<sup>35</sup>

Utöver att ett avskaffande av huvudregeln om enrum enligt häkteslagen skulle vara arbetsbesparande för Kriminalvården menar utred-

---

<sup>34</sup> Åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och minska dygnskostnaden i anstalt och häkte, KV 2024-21368.

<sup>35</sup> Värt att lyfta i sammanhanget är att antalet omprövningsärenden under samma år var avsevärt färre. År 2022 registrerades endast 10 omprövningsbeslut rörande dubbelbeläggning. År 2025 var motsvarande siffra 25. Under åren 2022–2025 registrerade Kriminalvården totalt 78 omprövningsbeslut avseende dubbelbeläggning för 74 intagna.

ningen att det förhållandet att myndigheten för närvarande behöver göra undantag från den lagstadgade huvudregeln i den utsträckning som sker riskerar att påverka förtroendet för såväl lagstiftningen som myndigheten negativt. Regleringen riskerar också att ge upphov till bristande förutsebarhet för enskilda och förväntningar som i stor utsträckning inte infrias. Även detta talar enligt utredningen för att regleringen bör förändras.

En viktig utgångspunkt för utredningens överväganden och förslag i detta avsnitt är att utredningen bedömer att varken regeringsformen, Europakonventionen eller Sveriges andra internationella åtaganden innebär något absolut hinder mot att placera fler än en intagen i samma bostadsrum, förutsatt att sådana placeringar sker under godtagbara förhållanden. Samtidigt utgör placering av häktade i enrum den tydliga rekommendationen i flera internationella regelverk som har stor principiell vikt, däribland Nelson Mandela-reglerna och de europeiska fängelsereglerna. Dessa rekommendationer utgör emellertid just rekommendationer och är således inte bindande för Sveriges del.

Visserligen är det utredningens mening att den svenska verkställighetslagstiftningen även fortsatt ska vara utformad med beaktande av de principer som kommer till uttryck i Nelson Mandela-reglerna och de europeiska fängelsereglerna, som Sverige har medverkat till att utforma. Det innebär emellertid inte, enligt utredningen, att rekommendationen om enrum för häktade bör komma till uttryck i form av en lagstadgad rätt. I sammanhanget noterar utredningen att såväl Nelson Mandela-reglerna som de europeiska fängelsereglerna innehåller en mängd rekommendationer, varav vissa men inte alla motsvaras av lagstadgade krav eller bestämmelser i fängelselagen eller häkteslagen. Utredningen noterar särskilt att det trots rekommendationen om enrum, som även gäller för dömda, inte finns någon särskild placeringsregel av det slaget i fängelselagen men att Kriminalvården trots det tillämpar liknande principer inför placering av två intagna i samma bostadsrum för både häkten och anstalter. Det innebär bland annat att myndigheten inför varje placering gör en bedömning av bland annat säkerhetsaspekter, individuella förutsättningar och bostadsrummets lämplighet.

Av angivna skäl föreslår utredningen att bestämmelsen i 2 kap. 1 § häkteslagen avskaffas. I sammanhanget vill utredningen framhålla att platssituationen inom Kriminalvården under lång tid har varit ansträngd och att tillgängliga prognoser tyder på att dubbel-

beläggning även fortsatt kommer att vara en central åtgärd för att Kriminalvården ska kunna hantera det ökande inflödet av intagna till landets häkten. Genom att avskaffa bestämmelsen bedömer utredningen att häkteslagen blir bättre anpassad till rådande förhållanden samtidigt som verkställighetslagstiftningen i stort dessutom blir mer enhetlig, vilket också ligger i linje med kommittédirektiven.

Utredningen menar att de principer som framgår av Kriminalvårdens anvisningar även fortsatt bör vara vägledande vid myndighetens placeringsbedömningar. Det innebär att inför en åtgärd att placera två intagna tillsammans kommer Kriminalvården även fortsatt att behöva beakta om åtgärden kan innebära säkerhetsrisker, de intagnas individuella förutsättningar och lämplighet, möjligheterna till vistelse utanför bostadsrummet, de intagnas inställning samt om rummet uppfyller gällande krav och i övrigt är ändamålsenligt utformat och utrustat. Därutöver bör de rekommendationer gällande dubbelbeläggning i häkte som har lämnats av JO beaktas. I det här avseendet noterar utredningen att det inom Kriminalvården pågår ett arbete med anledning av JO:s rekommendationer och att myndigheten enligt uppgift har för avsikt att vidta åtgärder i olika avseenden.

#### *Alternativ som har övervägts*

Utredningen har även övervägt om den nuvarande regleringen i 2 kap. 1 § häkteslagen borde ersättas av en mer flexibel bestämmelse, exempelvis utformad på ett liknande sätt som den i 4 kap. 2 § andra stycket EÖVL, som anger att dömda i kontrollerat boende får placeras i enrum eller tillsammans med en eller flera andra dömda i samma rum samt att Kriminalvården beslutar om placering utifrån vad som är lämpligt. En sådan bestämmelse skulle kunna kompletteras med en exemplifiering av omständigheter som särskilt ska beaktas vid placeringsbeslut, i syfte att säkerställa intressena hos intagna med särskilda behov. Utredningen bedömer dock att en sådan reglering, som saknar motsvarighet i fängeslagen, inte skulle fylla något tydligt syfte och att det framstår som mer ändamålsenligt att de närmare riktlinjerna för placering tas fram av myndigheten.

*Särskilt om häktade barn*

För häktade barn måste givetvis särskilda överväganden göras, och det även inom ramen för den föreslagna ordningen. Enligt barnkonventionen, som sedan 2020 gäller som svensk lag, ska barnets bästa beaktas vid alla åtgärder som rör barn. I lagrådsremissen Skärpta regler för unga lagöverträdare, som beslutades i januari 2026, har regeringen dessutom föreslagit att en ny bestämmelse införs i häkteslagen, som uttryckligen anger att barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som rör intagna barn. I sammanhanget noterar utredningen även att regeringen i prop. 2025/26:132, Frihetsberövande påföljder för barn och unga, inte har föreslagit någon reglering i fängelselagen som ger intagna på barn- och ungdomsavdelningar rätt att placeras i enrum, trots att detta efterfrågats från remissinstanshåll. Däremot anges i propositionen att eftersom barn har andra behov och rättigheter än vuxna kan det finnas anledning för Kriminalvården att, när barn döms till fängelse, i betydligt högre utsträckning än för vuxna intagna använda sig av enkelrum och i möjligaste mån undvika dubbelbeläggning.<sup>36</sup> Av Kriminalvårdens delredovisning av uppdraget att förbereda inrättandet av särskilda enheter för barn och unga framgår också att myndigheten har valt inriktningen att målgruppen under 18 år i normalfallet inte bör dela bostadsrum i anstalt.<sup>37</sup> Även i häkte menar utredningen att det i fall som gäller barn ofta kommer att kunna antas vara till barnets bästa att inte dela rum med ett annat intaget barn. Dock bedömer inte utredningen att det finns skäl att införa några särskilda regler i aktuellt avseende för häktade under 18 år.

*Andra myndigheter*

Eftersom häkteslagen även gäller vid placering i polisarrest berör den föreslagna förändringen även Polismyndigheten. Utredningen bedömer emellertid inte att förslaget är ägnat att påverka Polismyndighetens verksamhet på något betydande sätt.

Vidare gäller enligt 5 a § lagen (1991:1137) om rättspsykiatrisk undersökning att vid en undersökningsenhet inom Rättsmedicinal-

---

<sup>36</sup> Prop. 2025/26:132 s. 135 f.

<sup>37</sup> Delredovisning Uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år inom Kriminalvården (Ju2023/02157), dnr KV2023-22428, s. 14.

verket ska bland annat 2 kap. häkteslagen tillämpas när det gäller den som är häktad eller annars frihetsberövad och tas in på enheten för att genomgå en rättspsykiatrisk undersökning. Det innebär att den föreslagna ändringen även berör Rättsmedicinalverket. Utredningen bedömer emellertid inte att förändringen kommer att påverka myndighetens verksamhet.

#### *Följdändring i 6 kap. 2 § häkteslagen*

Utredningens förslag att bestämmelsen i 2 kap. 1 § häkteslagen ska upphävas föranleder behov av en följdändring i 6 kap. 2 § häkteslagen, som innehåller bestämmelser om vilka typer av restriktioner som den som är häktad, anhållen eller gripen på grund av misstanke om brott kan åläggas vid kollusionsfara, och som bland annat anger att ett beslut om restriktioner får avse inskränkningar i rätten att placeras tillsammans med andra intagna enligt 2 kap. 1 § andra stycket häkteslagen. Utredningen föreslår till att börja med att bestämmelsen ändras på så sätt att den aktuella hänvisningen tas bort, utan avsikt att förändra innebörden av bestämmelsen i sak. Vidare ser utredningen skäl att föreslå en viss språklig ändring av bestämmelsen, på så sätt att den nuvarande skrivningen att ett beslut om restriktioner får avse ”inskränkningar” i den intagnes ”rätt” i vissa angivna avseenden ändras på så sätt att det i stället anges att den intagnes ”möjligheter” i samma avseenden får ”begränsas”. Någon ändring i sak är inte avsedd. Utredningen menar dock att det föreslagna ordvalet framstår som lämpligare, inte minst eftersom det kan ifrågasättas om placering tillsammans med andra intagna utgör en rätt som tillkommer den intagne ens enligt den nuvarande regleringen i häkteslagen. Vidare menar utredningen att i vilken utsträckning en begränsning av de slag som räknas upp i 6 kap. 2 § häkteslagen innebär en inskränkning av en rätt som tillkommer den intagne tydligt framgår av respektive lagrum som bestämmelsen hänvisar till.

#### *Förordningen om utformningen av häkten och polisarrester*

Avslutningsvis föreslår utredningen att förordningen om utformningen av häkten och polisarrester ändras, för att anpassas till det förhållandet att enrumsplacering inte längre kommer att utgöra den

uttryckliga huvudregeln enligt häkteslagen. I dag anges i 2 § första stycket att ett förvaringsrum i häkte eller arrest ska ha en golvyta om minst sex kvadratmeter, ett kubikinnehåll om minst 15 kubikmeter och en rumshöjd om minst 2,40 meter. Utredningen föreslår att det i bestämmelsen görs ett tillägg av innebörden att om flera intagna delar förvaringsrum ska rummet vara anpassat för det ändamålet. Utredningen har övervägt om det bör tydliggöras i bestämmelsen vilka minimikrav i fråga om exempelvis golvyta som ska gälla i en sådan situation men stannat vid att inte föreslå en sådan lösning. I stället menar utredningen att bedömningen av ett rums lämplighet för fler än en intagen kommer att behöva göras utifrån en helhetsbedömning, där även annat än de fysiska dimensionerna måste tillmätas betydande vikt.

Bedömningen kommer att behöva göras med beaktande av internationella rekommendationer på området, däribland CPT:s rekommendationer om minsta respektive önskvärd golvyta. Även andra faktorer, såsom exempelvis tillgången till tillräcklig ventilation samt till toalett och handfat med möjlighet till avskildhet måste tillmätas betydelse.<sup>38</sup>

Vidare föreslås att bestämmelsen även i övrigt anpassas språkligt till det förhållandet att enrumsplacering av intagna inte längre kommer att utgöra huvudregel enligt häkteslagen.

---

<sup>38</sup> Se CPT/Inf (2015) 44, Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards.

## 8 Placering av häktade i arrest

### 8.1 Internationella regler av betydelse

En grundläggande utgångspunkt vid alla frihetsberövanden är att intagna ska behandlas med respekt för sin värdighet och sina grundläggande rättigheter, varvid en absolut lägstanivå är att behandlingen är förenlig med de åtaganden som följer av internationella konventioner. Det innefattar bland annat förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling.<sup>1</sup>

Ansvariga myndigheter måste säkerställa att frihetsberövanden sker under förhållanden som är förenliga med respekten för mänsklig värdighet och att verkställandet av ett fängelsestraff eller annan typ av frihetsberövande inte utsätter de intagna för onödigt lidande.<sup>2</sup> Om det lidande och den förödmjukelse som en intagen utsätts för går utöver vad som är en direkt oundviklig följd av själva frihetsberövandet kan det utgöra en kränkning av artikel 3 i Europakonventionen. Av Europadomstolens praxis följer vidare att vid bedömningen av förhållandena vid frihetsberövanden måste hänsyn tas till de kumulativa effekterna för den intagne, vilket innebär att såväl längden av ett frihetsberövande som de specifika omständigheterna måste beaktas.<sup>3</sup>

Långvarig placering av häktade i undermåliga lokaler har av Europadomstolen i vissa fall bedömts utgöra ett konventionsbrott, varvid lokalernas utformning (och huruvida de uppfyllt grundläggande krav på hygien, ventilation, ljus och utrymme) samt den intagnes tillgång till exempelvis dagsljus, möjlighet till fysisk aktivitet och kontakt med omvärlden (exempelvis advokat, läkare och familj) har tillmätts sär-

---

<sup>1</sup> Se artikel 16 i FN:s tortyrkonvention och artikel 3 i Europakonventionen.

<sup>2</sup> Se bland annat *Neshkov m.fl. mot Bulgarien*, nr 36925/10 m.fl., den 27 januari 2015, och *Muršić mot Kroatien*, 2016.

<sup>3</sup> Se bland annat *Ananyev m.fl. mot Ryssland*, 2012, och *Idalov mot Ryssland*, nr 5826/03, den 22 maj 2012.

skild vikt.<sup>4</sup> Av domstolens praxis framgår att eftersom arrestlokaler inte är avsedda för långvarigt boende krävs vid långvariga frihetsberövanden att den intagne överförs till en mer ändamålsenlig förvaringslokal.<sup>5</sup>

Även enligt de europeiska fängelsereglerna<sup>6</sup> och rekommendationer från CPT<sup>7</sup> gäller att häktade som huvudregel inte ska hållas i polisarrest. CPT har också framhållit att tillgång till dagliga aktiviteter är av avgörande vikt för intagnas välmående och att målsättningen bör vara att häktade får möjlighet att spendera minst åtta timmar per dygn utanför cellen. Enligt CPT är det inte acceptabelt att häktade måste vistas i cellen under 23 timmar per dygn under några längre perioder, oavsett hur bra de fysiska förhållandena är.<sup>8</sup> En internationellt vedertagen definition av begreppet isolering är att en intagen är instängd i sin cell utan meningsfull mänsklig kontakt under mer än 22 timmar per dag.<sup>9</sup>

## 8.2 Den svenska regleringen

### *Den som häktas ska utan dröjsmål föras till häkte*

Av 24 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken följer bland annat att den som häktas utan dröjsmål ska föras till häkte. Ett skäl till detta är att häktena generellt sett är bättre utrustade än polisens arrester när det handlar om att tillgodose frihetsberövades behov, genom exempelvis tillgång till sjukvård, gemensamhetslokaler och

---

<sup>4</sup> I Europadomstolens mål B.F. mot Grekland, nr 59816/20, den 14 oktober 2025, var det fråga om ett fall där en asylsökande hade hållits i polisarrest i över två och en halv månad under trängda, illa ventilerade och osanitära förhållanden, utan tillgång till utevistelse eller adekvat kosthållning. Europadomstolen konstaterade i det fallet att polisstationer inte är avsedda för långa frihetsberövanden och att förhållandena utgjorde kränkande behandling enligt artikel 3. Vidare ansågs bristen på effektiv rättslig prövning utgöra en kränkning av artikel 13 i kombination med artikel 3. Se även Europadomstolens avgöranden i målen Kudla mot Polen, nr 30210/96, den 26 oktober 2000, och Ananyev m.fl. mot Ryssland, 2012, samt European Court of Human Rights, Guide on Article 3 of the European Convention on Human Rights, senast uppdaterad den 31 augusti 2025.

<sup>5</sup> Se bland annat Europadomstolens avgöranden i Tabesh mot Grekland, nr 8256/07, den 26 november 2009 och Z.A. m.fl. mot Ryssland, nr 61411/15, den 21 november 2019.

<sup>6</sup> Artikel 10.2 lyder: Den som häktats av rättslig myndighet eller frihetsberövats till följd av dom bör i regel endast förvaras i fängelse dvs. i en institution reserverad för frihetsberövade av dessa två kategorier.

<sup>7</sup> Se CPT/Inf (2023) 12, para. 22.

<sup>8</sup> CPT/Inf (2017) 5-part, para. 58.

<sup>9</sup> Se bland annat regel 44 i Nelson Mandela-reglerna.

personal särskilt utbildad för att ta hand om frihetsberövade.<sup>10</sup> Från huvudregeln i första stycket gäller enligt samma bestämmelses andra stycke två undantag. Enligt det första kan överföring till häkte skjutas upp om det är av synnerlig vikt att den häktade för utredning av brott förvaras på annan plats. Beslutet fattas i den situationen av rätten på yrkande av åklagaren. Enligt det andra undantaget kan såväl rätten som åklagaren besluta att en häktad som förvaras i häkte tillfälligt ska föras till annan plats för förhör eller annan utredningsåtgärd. Platsbrist i häktet utgör inte en situation som omfattas av undantagen och utgör därmed inte grund för förvaring av häktade i polisarrest.<sup>11</sup>

En definition av vad som är en arrest respektive ett häkte saknas i lagstiftningen. I olika lagstiftningssammanhang görs emellertid en åtskillnad mellan dessa två typer av inrättningar. Exempelvis gäller enligt 9 § strafftidslagen att en dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff får tas in i häkte i avvaktan på anstaltsplacering, eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. Den dömden får i dessa fall även tillfälligt tas in i polisarrest. Är den dömden under 18 år får han eller hon emellertid tas in i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt. Enligt 6 a § LUL gäller vidare att den som inte har fyllt 18 år och som är gripen, anhållen eller hålls kvar för vissa ändamål eller för förhör, får hållas i förvar i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt. Skälet till detta är enligt förarbetena att miljön i en arrest ofta är stökig och högljudd med människor som är påverkade av alkohol och droger samt att det, förutom möjlighet till vistelse på en rastgård, sällan finns tillfällen till mänsklig kontakt. Därför har t.ex. ett rum i ett häkte ansetts utgöra en klart lämpligare placering för ett barn än en polisarrest.<sup>12</sup>

### *Utformningen av häkten och polisarrester*

Närmare regler om hur förvaringsrum i häkten och polisarrester ska utformas och utrustas finns i förordningen om utformningen av häkten och polisarrester. Av 2 § följer vissa minimikrav gällande bland annat golvyta, kubikinhåll, rumshöjd, insläpp av dagsljus,

---

<sup>10</sup> Se Lindberg, Rättegångsbalk (1942:740) 24 kap. 22 §, avsnitt 2.3 Förvaring av häktad på annan plats än i häkte, Lexino 2024-12-01 (JUNO).

<sup>11</sup> Se JO 1990/91 s. 88, dnr 563-1990.

<sup>12</sup> Se prop. 2019/20:129 s. 46 f. och prop. 2024/25:175 s. 106 f.

ljudisolerings- och insynsskydd. Av 3 § följer vissa krav på hur rummet ska vara utrustat, i fråga om bland annat inredning. Särskilda regler i fråga om inredning gäller för rum som används till förvaring av berusade, våldsamma eller sjuka personer, som får ha annan lämplig inredning än den som enligt huvudregeln ska finnas.

Av 5 § framgår att ett förvaringsrum i en polisarrest får avvika från kraven i 2 § på golvyta, kubikinnehåll och rumshöjd med högst fem procent. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till tillfälliga behov får ett förvaringsrum i en polisarrest som inte används stadigvarande även avvika från övriga krav i 2 § och från kraven i 3 § på att det ska finnas stol, bord, säng och utrymme för förvaring av tillhörigheter. Vidare finns enligt 5 a § vissa möjligheter till avvikelser i både häkte och polisarrest när det gäller förvaringsrum som används kortvarigt i samband med att en intagen anländer till eller lämnar häktet eller arresten.

### *JO om bland annat förvaring av häktade i arrest*

JO har i olika sammanhang uttalat sig om förvaring av häktade i arrest, och då framhållit att detta inte är något som kan motiveras av platsbrist i häktet.<sup>13</sup> Enligt JO bör transport av en häktad till häkte ske samma dag som personen häktas, låt vara att det i undantagsfall kan vara acceptabelt att transporten dröjer till påföljande dag (exempelvis om häktningsbeslutet meddelas sent på dagen eller om den häktade måste transporteras en lång sträcka). En häkteslokal är nämligen som regel är bättre utrustad och har en högre standard än polisens arrestlokaler, med exempelvis bättre möjligheter till förströelse och daglig motion.<sup>14</sup>

Vid flera tillfällen har JO uppmärksammat arrangemang mellan Kriminalvården och Polismyndigheten som inneburit att Kriminalvården på vissa orter, efter överenskommelse, tagit över ansvaret för driften av arrestverksamheten (med följderna att häktade placerats i arrestceller). I ett protokoll från en Opcat-inspektion av Kriminalvården, häktet Karlstad, den 23–25 november 2021 uttalade sig JO om brister i de gamla arrestlokalerna som drabbade de intagna negativt. JO menade att det var en självklarhet att intagna inte skulle

---

<sup>13</sup> Se JO 1990/91 s. 88, dnr 563-1990.

<sup>14</sup> Se JO:s beslut den 7 september 2015, dnr 3315-2014, samt JO 2019/20 s. 203, dnr 1387-2017.

behöva vara placerade där under en längre tid än vad som var absolut nödvändigt, och underströk också att det i grunden var oacceptabelt att den ansträngda beläggningssituationen ledde till att Kriminalvården bedrev häktesverksamhet i bristfälliga lokaler. Något som uppmärksammades var att Kriminalvården på vissa ställen hade höjt standarden på arrestceller för att kunna placera häktade där. Med anledning av detta framhöll JO att det inte enbart är standarden på cellen som är avgörande för bedömningen att det är olämpligt att placera en häktad i en arrest. Även det förhållandet att cellen finns i en lokal där det placeras andra kategorier av frihetsberövade, t.ex. personer som har omhändertagits för berusning, har betydelse eftersom det innebär att den häktade riskerar att befinna sig i en miljö där det även vistas stökiga och drogpåverkade personer.<sup>15</sup>

I ett beslut den 30 november 2022 gjorde JO vissa uttalanden med anledning av att en häktad hade placerats i en arrestcell under ett par dagars tid. Det hade i ärendet framkommit att Kriminalvården ansvarade för driften av arrestverksamheten efter överenskommelse med Polismyndigheten. I beslutet noterade JO att det visserligen saknas en definition i lagstiftningen av vad som är en polisarrest respektive ett häkte men att lagstiftaren har utgått från att det finns en skillnad. Även om en arrestcell utrustas enligt vad som gäller i häkte är cellen därför – de facto – en arrestcell, vilket innebär att regeln i 24 kap. 22 § rättegångsbalken blir tillämplig. I beslutet konstaterade JO att platsbrist inte utgör en rättslig grund för att ha kvar en nyligen häktad person i arresten och att detsamma gäller för intagna som redan vistas i häkte och som därefter förs till en arrest.<sup>16</sup>

Efter en serie oanmälda inspektioner av fyra arrester som tagit emot häktade som inte fått plats hos Kriminalvården uttalade sig JO i ett beslut den 14 april 2025 om förhållandena för de intagna. Enligt JO hade inspektionerna sammantaget visat att de häktade behövde vistas ensamma i sina celler under större delar av dygnet, med bristfälliga fysiska förhållanden och utan meningsfulla aktiviteter. Vidare var tillgången till hälso- och sjukvård sämre än i ett häkte. Förhållandena bedömdes sammantaget som helt oacceptabla och det fanns enligt JO en risk för omänsklig eller förnedrande behandling. Vidare framhöll JO att placeringen av häktade i arrest även påverkar

---

<sup>15</sup> Se JO:s protokoll från Opcat-inspektion av Kriminalvården, häktet Karlstad, den 23–25 november 2021, dnr O 34-2021.

<sup>16</sup> Se JO:s beslut den 30 november 2022, dnr 4989-2020.

Polismyndighetens kärnuppdrag eftersom polisiära resurser behöver tas i anspråk i arrestverksamheten.<sup>17</sup>

Den 1 och 2 mars 2023 genomförde JO en Opcat-inspektion av Polismyndigheten, arresten i Solna, som framför allt inriktades på situationen för frihetsberövade barn. Detta mot bakgrund av att gripna och anhållna barn, enligt bestämmelsen i 6 a § LUL, får hållas i förvar i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt. I protokollet över inspektionen uttalade JO att det var bekymmersamt att barn regelbundet hölls i förvar i den aktuella arresten och att Polismyndigheten helt tycktes förlita sig på att Kriminalvården skulle tillhandahålla platser på häkten i närområdet. Vidare noterade JO att den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården var allmänt känd och han konstaterade också att Polismyndigheten inte hade gjort tillräckliga ansträngningar, t.ex. genom att anpassa sina lokaler, för att på egen hand kunna ta om hand gripna och anhållna barn. Enligt JO behövde Polismyndigheten vidta åtgärder för att se till att cellerna i arresten var utrustade i enlighet med kraven i förordningen om utformningen av häkten och polisarrest, samt även överväga att förse samtliga celler med anordningar för reglering av ljusinsläpp och att förbättra miljön på rastgårdarna.<sup>18</sup>

I oktober 2025 beslutade JO, som en uppföljning av iakttagelserna vid tidigare inspektioner, att inleda en utredning om gripna och anhållna barn som förvaras i polisarrest. Detta då inspektionerna hade visat att bestämmelsen i 6 a § LUL hade fått ett olikartat genomslag. Utredningen utmynnade i ett beslut den 20 mars 2026 i vilket JO konstaterade att det fanns arrester där barn regelmässigt hölls i förvar i arrestcell och att det fanns regionala skillnader i hur bestämmelsen i 6 a § LUL efterlevdes. JO framhöll det som mycket angeläget att Polismyndigheten med kraft fortsatte det påbörjade arbetet med att begränsa användningen av arrestceller och placering av barn i andra utrymmen i arrestmiljön.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Se JO:s protokoll över Opcat-inspektion av Polismyndigheten, polisregion Öst, arresten Eskilstuna, den 18 och 19 december 2024, dnr O 34-2024.

<sup>18</sup> Se JO:s protokoll över Opcat-inspektion av Polismyndigheten, polisregion Stockholm, arresten Solna, den 1 och 2 mars 2023, dnr O 8-2023.

<sup>19</sup> Se JO:s beslut den 20 mars 2026, dnr 9554-2025.

*JK:s praxis i ersättningsärenden*

Den som har varit anhållen i minst 24 timmar i sträck eller häktad kan ansöka om ersättning hos Justitiekanslern, JK, om förundersökningen avslutas utan att åtal väcks eller om frikännande dom meddelas för den brottsmisstanke som frihetsberövandet avsåg.<sup>20</sup> Enligt JK:s praxis bestäms ersättningen för lidande i normalfallet i enlighet med schablonbelopp. Vissa omständigheter kan emellertid medföra en förhöjd ersättning. Det gäller främst om misstankarna har avsett ett särskilt allvarligt brott men förhöjd ersättning kan även ges om förhållandena under frihetsberövandet inneburit ett påtagligt förvärrat lidande för den frihetsberövade.

I vissa fall har JK ansett att förhöjd ersättning kan tillerkännas den som har varit placerad i polisarrest eller annan provisorisk placering under frihetsberövandet. I sin praxis har Justitiekanslern gett förhöjd ersättning när den frihetsberövade varit placerad i polisarrest eller annan provisorisk häktescell under en tid överstigande en månad. Även i sådana fall har dock som en allmän förutsättning gällt att frihetsberövandet i det enskilda fallet kan antas ha varit särskilt påfrestande.<sup>21</sup>

I ett beslut den 17 oktober 2024 avseende en person som suttit frihetsberövad i arrest i 13 dagar tillerkände JO ingen förhöjd ersättning. I beslutet prövades bland annat om placeringen i polisarrest hade inneburit en överträdelse av artikel 3 i Europakonventionen, vilket i så fall kan ge rätt till ersättning för ideell skada enligt skadeståndslagen. I den delen konstaterade JK emellertid att även om det var beklagligt att beläggningsen inom Kriminalvården hade lett till placering i polisarrest kunde det inte anses ha inneburit att det varit fråga om betydande hård eller hänsynslös behandling. Bristerna ansågs således inte ha varit tillräckligt allvarliga för att utgöra en överträdelse av artikel 3.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Se 2 § lagen om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder (1998:714).

<sup>21</sup> Se JK:s beslut den 24 mars 2023, dnr 2022/3775, och den 12 februari 2024, dnr 2023/7293.

<sup>22</sup> JK:s beslut den 17 oktober 2024, dnr 2024/2566.

### 8.3 Det införs en lagreglerad möjlighet att tillfälligt placera häktade i polisarrest

#### Förslag

Det ska införas en bestämmelse i häkteslagen som ger möjlighet för Kriminalvården att, om det finns särskilda skäl med hänsyn till transportförhållandena eller platssituationen i häktena, tillfälligt placera en häktad i polisarrest. Regleringen ska gälla både för intagna som häktas och för intagna som redan vistas i häkte. Den ska emellertid inte gälla för häktade som är under 18 år.

*Det finns skäl att införa en lagreglerad möjlighet att förvara häktade i polisarrest vid platsbrist i häktena ...*

Under 2024 ledde platsbristen i landets häkten, trots ett flertal vidtagna åtgärder från Kriminalvårdens sida, till att många häktade fick stanna kvar i arresten, vilket innebar att rättegångsbalkens krav på att den som häktas utan dröjsmål ska föras till häkte inte kunde uppfyllas. I inledningen av året var beläggningen i häkte mycket hög, med följd att cirka 120 häktade blev tvungna att stanna kvar i arresten. Beläggningen ökade ytterligare fram till april, då över 250 häktade befann sig i sådana lokaler.<sup>23</sup>

Visserligen finns det, enligt utredningens mening, goda grunder för att inta en restriktiv hållning till förvaring av häktade i arrestlokaler, som är avsedda för kortvarig placering och därför inte lämpade för längre vistelser (se bland annat uttalanden från CPT och JO). I sammanhanget måste inte minst beaktas att bristfälliga fysiska förhållanden kan utgöra en risk för omänsklig eller förnedrande behandling, men också att isolering och brist på dagliga aktiviteter kan få stor negativ effekt för intagnas välmående. Utgångspunkten enligt häkteslagen är att häktade har rätt till ett flertal aktiviteter, såsom vistelse i gemensamhet, förströelse, sysselsättning och en timmes utevistelse per dag. Vidare bör häktade, vars rätt till vistelse i gemensamhet har

<sup>23</sup> Kriminalvårdens årsredovisning för 2024, s. 26. Av årsredovisningen framgår vidare att tillströmningen därefter började avta, samtidigt som platskapaciteten i både häkten och anstalter utökades, vilket ledde till att inga häktade fanns kvar i arrest vid midsommar. Efter en minskad beläggning under sommaren ökade beläggningen emellertid till samma nivå igen under hösten, men utan att arrestplatser behövde tas i anspråk i lika hög utsträckning som tidigare under året.

begränsats, erbjudas isoleringsbrytande åtgärder, såsom samsittning eller aktiviteter med personal.<sup>24</sup>

Enligt CPT bör målsättningen vara att häktade får möjlighet att spendera minst åtta timmar per dygn utanför cellen. Kommittén har också framhållit att det inte är acceptabelt att häktade måste vistas i cellen under 23 timmar per dygn under några längre perioder, oavsett hur bra de fysiska förhållandena i cellen är.

Av dessa skäl är det enligt utredningens mening tydligt att den grundläggande principen även fortsatt bör vara att den som häktas utan dröjsmål ska föras till häkte, något som på många sätt utgör en förutsättning för att den intagnes rättigheter enligt häkteslagen ska kunna tillgodoses fullt ut. Samtidigt kan utredningen konstatera att det mesta talar för att trycket på häktesplatser inte kommer minska inom de närmaste åren, och att platsbristen i landets häkten sannolikt kommer att vara ett problem som Kriminalvården och andra rättsvårdande myndigheter kommer att behöva förhålla sig till även fortsättningsvis. Det gäller trots att arrestplatser inte användes för placering av häktade i alls samma utsträckning under 2025 som under 2024, vilket förstås är positivt. I sammanhanget noterar utredningen emellertid att en bidragande orsak till att Kriminalvården lyckades komma till rätta med den ansträngda situationen under våren 2024 förefaller ha varit den ökade dubbelbeläggningen i häktena, en möjlighet som inte är outtömlig.

I sammanhanget finns det skäl att fästa avseende vid att Kriminalvården helt saknar möjlighet att reglera inflödet av intagna till landets häkten samtidigt som myndigheten har ett ansvar för att hitta en placering till de som häktas av landets domstolar. Myndigheten har alltså ingen möjlighet att avstå från att placera häktade på grund av platsbrist. Som framgått har detta tidvis medfört att häktade blivit kvar i arresten.

Utredningen menar att den omständigheten att arrestplacering av häktade är en oönskad företeelse inte utgör ett skäl mot att reglera

---

<sup>24</sup> Enligt 1 kap. 26 § FARK Häkte ska häktesplanen bland annat identifiera den intagnes behov av isoleringsbrytande åtgärder. I de allmänna råden till 2 kap. 5 § häkteslagen anges vidare att när en intagen inte kan vistas i gemensamhet är det nödvändigt att utreda förutsättningarna för isoleringsbrytande åtgärder. Som exempel på sådana ges restriktionsgrupp (dvs. att två eller flera intagna med restriktioner avseende gemensam vistelse vistas tillsammans i närvaro av kriminalvårdspersonal) och samsittning (dvs. att två intagna, med eller utan restriktioner, under viss tid dagtid vistas tillsammans i ett bostadsrum eller annat anvisat utrymme utan närvaro av personal). Är den intagne belagd med restriktioner avseende gemensam vistelse får restriktionsgrupp och samsittning beviljas endast i den utsträckning som åklagare medger.

densamma. Snarare menar utredningen att det med hänsyn till den rådande beläggningssituationen inom Kriminalvården och tillgängliga prognoser finns starka skäl – däribland rättssäkerhetsskäl – att införa en reglerad möjlighet för Kriminalvården att i samråd med Polismyndigheten placera häktade i polisarrest. Detta för att ge tydliga ramar för när – och hur länge – en sådan placering ska kunna ske.

*... men regleringen bör tillämpas restriktivt och inte ge utrymme för mer än kortvariga placeringar.*

Utredningen menar alltså att det bör införas en reglering som ger utrymme för att tillfälligt förvara häktade i polisarrest, något som enligt utredningens bedömning varken kan anses strida mot Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter eller internationella rekommendationer om behandlingen av frihetsberövade, förutsatt att regleringen utformas på ett sätt som säkerställer de intagnas grundläggande intressen. Inte minst måste regleringen utformas med beaktande av att långvarig vistelse i arrest kan innebära en risk för omänsklig eller förnedrande behandling, något som givetvis måste förebyggas.

Utredningen föreslår därför att en ny bestämmelse om placering av häktade i arrest införs i häkteslagen. Regleringen bör enligt utredningens mening utformas på ett liknande sätt som befintliga bestämmelser i 9 § strafftidslagen och 2 kap. 4 a § fängelselagen, som ger möjlighet att tillfälligt förvara dömda personer i polisarrest, men med ett krav på särskilda skäl för sådan placering. Utredningen föreslår att bestämmelsen ska ange att en häktad *tillfälligt får placeras i polisarrest om det finns särskilda skäl med hänsyn till transportförhållandena eller platssituationen i häktena.*

Någon särskilt angiven tidsfrist för arrestplacering av häktade föreslås inte men att förslaget avser just tillfällig placering innebär att regleringen, i likhet med exempelvis 9 § strafftidslagen, kommer att ta sin utgångspunkt i att förvaring i polisarrest aldrig bör få pågå under någon längre tid och normalt inte längre än någon eller några dagar.<sup>25</sup> En placering i arrest som totalt (dvs. inräknat all tid som frihetsberövad) överstiger en vecka bör som utgångspunkt inte komma i fråga.

---

<sup>25</sup> Jfr prop. 2017/18:250 s. 173.

Kravet på särskilda skäl innebär att placering i arrest endast ska få ske om placering i häkte skulle vara förenad med betydande praktiska svårigheter eller rent av omöjlig att åstadkomma. Det innebär att Kriminalvården måste ha uttömt rimliga handlingsalternativ för att bereda den intagne en häktesplats, och att det som utgångspunkt inte ska kunna komma i fråga att placera en häktad i en arrestcell enbart på grund av att en placering i häkte skulle innebära viss transporttid eller kräva vissa omplaceringar av andra intagna. Med ”platsituationen i häktena” avses nämligen platsituationen inom Kriminalvården som helhet, inte platsituationen i det mest närbelägna häktet eller ens häktena i regionen. Däremot menar utredningen att kravet på särskilda skäl med hänsyn till transportförhållandena skulle kunna vara uppfyllt om en häktesplacering skulle kräva orimligt lång transporttid för en enskild intagen, eller en lång rad omplaceringar, särskilt om det samtidigt är känt för Kriminalvården att en häktesplats i närområdet kommer att frigöras inom kort.

Särskilda skäl för tillfällig placering i arrest med hänsyn till transportförhållandena skulle även kunna föreligga i en situation där en häktad ska inställas till domstolsförhandling på en ort där avståndet till närmaste häkte är mycket långt men där det finns möjlighet att placera den häktade i polisarrest i närmare anslutning till domstolen.

En allmän förutsättning för att arrestplacering enligt den föreslagna regleringen ska kunna komma i fråga kommer att vara att åtgärden utifrån en helhetsbedömning framstår som proportionerlig. Här måste inte minst beaktas att enligt 1 kap. 5 § häkteslagen ska varje intagen bemötas med respekt för sitt människovärde och med förståelse för de särskilda svårigheter som är förenade med frihetsberövandet, samt att verkställigheten ska utformas så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas (se även den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 1 kap. 6 § häkteslagen). Ytterst följer kravet på proportionalitet av regleringen i förvaltningslagen (2017:900), som föreskriver att en åtgärd som innebär att en myndighet ingriper i ett enskilt intresse aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och att en sådan åtgärd endast får vidtas om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot (5 kap. 3 § tredje stycket förvaltningslagen). Det innebär att vid tillämpningen av den föreslagna regleringen kommer Kriminalvården att i varje enskilt fall behöva göra en bedömning av om en arrestplacering står i rimligt förhållande till de negativa

effekter som en sådan placering kan innebära för den intagne, en bedömning som givetvis kan falla olika ut beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och den enskildes personliga förutsättningar. Exempelvis måste Kriminalvården, om den intagne har en sjukdomsproblematik, beakta risken för att den intagne inte kommer att få tillgång till samma hälso- och sjukvård i arresten som hos Kriminalvården, eftersom Polismyndigheten saknar tillgång till utbildad hälso- och sjukvårdspersonal.

Eftersom lokalförhållandena i en arrest typiskt sett inte tillåter gemensamhet bör det vidare, sett till kravet på proportionalitet, endast komma i fråga att arrestplacera häktade som omfattas av restriktioner.

#### *Om bedömningen m.m.*

Utredningen har övervägt om beslutet att placera en häktad i polis-arrest bör fattas av rätten på begäran av åklagaren i samband med häktningsbeslutet. Som framgått har rätten redan i dag enligt 24 kap. 22 § rättegångsbalken möjlighet att på begäran av åklagaren besluta att den misstänkte tills vidare inte ska föras till häkte, om det är av synnerlig vikt av utredningsskäl. Utredningen menar emellertid att såväl åklagaren som domstolen kan förväntas ha begränsade möjligheter att hålla sig underrättade om platssituationen inom Kriminalvården, och än mer begränsade möjligheter att göra egna bedömningar gällande möjligheterna att frigöra plats. Vidare utgör frågan om var en häktad ska placeras en verkställighetsfråga, något som allmän domstol inte annars beslutar om. Det framstår därför för utredningen som mer naturligt, och i linje med regleringen i exempelvis 9 § strafftidslagen, att beslutet om avsteg från huvudregeln att den som häktas ska placeras i häkte fattas av Kriminalvården.

Att det införs en möjlighet för Kriminalvården att placera häktade i arrest innebär emellertid inte att Kriminalvården ensidigt kommer att kunna fatta denna typ av placeringsbeslut utan kommunikation eller samverkan med Polismyndigheten. Möjligheten att placera en häktad i arrest motsvaras således inte av någon skyldighet för Polismyndigheten att ta emot den häktade. I stället kommer dylika placeringar, i likhet med vad som är fallet i dag, att ställa krav på samverkan och kommunikation mellan myndigheterna. Det gäller inte minst med hänsyn till att Polismyndigheten i sina arrester tar emot frihets-

berövade personer från flera olika myndigheter samtidigt som myndigheten kontinuerligt behöver ha arrestplatser till eget förfogande för att kunna fullgöra sitt ordinarie uppdrag.

### *Krav på förvaringsrummet m.m.*

En förutsättning för arrestplacering enligt den föreslagna regleringen bör enligt utredningens mening vara att den intagne placeras i ett förvaringsrum som uppfyller de grundläggande kraven på en häktescell.<sup>26</sup> Placering av häktade i så kallade LOB-celler (dvs. förvaringsrum i arrest avsedda för förvaring av berusade personer, som normalt endast är utrustade med madrass på golvet) bör således inte komma i fråga. Att Polismyndigheten har kapacitet att ta emot den häktade under godtagbara fysiska förhållanden är givetvis något som måste säkerställas av Kriminalvården inför placeringen.

I detta sammanhang kan noteras att de författningsreglerade kraven på ett bostadsrum i häkte och en arrestcell i många avseenden överensstämmer. Trots detta kan det i praktiken förekomma påtagliga skillnader mellan dessa två typer av förvaringsrum. Enligt uppgift från Polismyndigheten förfogar myndigheten i dag över ett 60-tal arrester med en standard motsvarande kraven i häkteslagen, men myndigheten har därutöver ytterligare cirka 65 arrester med betydligt sämre standard. Utredningen menar emellertid att det förhållandet att vissa arrester är i dåligt skick inte i sig utgör skäl mot den föreslagna regleringen. I stället bör det ankomma på Polismyndigheten att se över förhållandena i landets arrester för att säkerställa att de lever upp till kraven i gällande regelverk.<sup>27</sup>

Oavsett lokalernas skick kan emellertid konstateras att det också finns andra betydelsefulla skillnader mellan arrester och häkten. I arrester finns exempelvis ingen möjlighet för de intagna att se på tv och många förvaringsrum saknar också egen toalett.<sup>28</sup> Vidare är det inom ramen för en arrestplacering ofta problematiskt för Polismyndigheten, eller till och med omöjligt, att tillgodose häktades behov i vissa viktiga avseenden, däribland behovet av gemensamhet

---

<sup>26</sup> Se bland annat JO:s uttalanden gällande att rummet bör ge den häktade möjlighet att reglera ljusinflödet och betrakta sin omgivning, JO 2016/17 s. 198, dnr 7173-2014.

<sup>27</sup> Se JO:s uttalanden i protokoll från Opcat-inspektion av arresten Solna, dnr O 8-2023.

<sup>28</sup> Egen toalett saknas förvisso även i vissa häkten. I 3 § andra stycket förordningen om utformningen av häkten och polisarrester förskrivs endast att det i anslutning till förvaringsrummet ska finnas handfat och toalett.

och isoleringsbrytande åtgärder. Även frågor som rör sysselsättning, personlig hygien, posthantering, förströelse, varierad kost, besök, permission samt hälso- och sjukvård innebär enligt Polismyndighetens uppgift problem att hantera.

Utredningen har beaktat att placering av häktade i polisarrest innebär problem, såväl för den häktade (som riskerar att inte få sina rättigheter enligt häkteslagen tillgodosedda på samma sätt) som för Polismyndigheten (vars ordinarie verksamhet påverkas negativt av dylika placeringar). Samtidigt kan konstateras att häkteslagen i stor utsträckning även omfattar exempelvis anhållna och att de krav som följer av lagen således är krav som Polismyndigheten måste förhålla sig till även inom ramen för sin ordinarie verksamhet.<sup>29</sup> Att Polismyndigheten i vissa avseenden kan ha svårigheter att tillgodose intagnas rättigheter och behov enligt häkteslagen vid längre vistelser utgör därför, enligt utredningen, inte tillräckliga skäl mot den föreslagna regleringen. Detta inte minst sett till att förslaget gäller en undantagsreglering, avsedd att tillämpas restriktivt och kortvarigt.

Vidare kan utredningen konstatera att flertalet rättigheter enligt häkteslagen inte är absoluta till sin karaktär och att lagstiftningen i flera avseenden också ger visst handlingsutrymme för den tillämpande myndigheten. Exempelvis anger bestämmelsen i 2 kap. 6 § häkteslagen att en intagen ska beredas lämplig sysselsättning i form av arbete eller annan jämförbar verksamhet, om det är möjligt. Vidare anger 2 kap. 8 § häkteslagen att en intagen ska ges möjlighet att ägna sig åt förströelse, på lämpligt sätt. Enligt 2 kap. 9 § häkteslagen ska en intagen ges möjlighet att följa vad som händer i omvärlden, också det på lämpligt sätt.

Utredningen har övervägt om det inom ramen för den föreslagna regleringen finns anledning att även reglera vilka minimikrav som ska gälla under en tillfällig arrestplacering av en häktad och, motsatsvis, i vilka avseenden avsteg från de ordinarie kraven kan godtas. Utredningen bedömer emellertid inte att det framstår som motiverat utan bedömer i stället att det inom ramen för sådana kortvariga placeringar som den föreslagna regleringen kommer att ge utrymme för kommer att vara möjligt för Polismyndigheten att tillämpa häkteslagen på ett godtagbart sätt efter myndighetens förutsättningar.

---

<sup>29</sup> En annan sak är att många av rättigheterna enligt häkteslagen aktualiseras i mindre utsträckning för exempelvis anhållna, något som delvis beror på att det är fråga om mer kortvariga placeringar men även på att den som är anhållen typiskt sett har restriktioner vilket kan inskränka rättigheterna.

Enligt utredningens mening bör det exempelvis typiskt sett vara godtagbart att en häktad som blir kvar i arresten under ett par dagar inte bereds möjlighet till arbete, något som sällan kommer att vara möjligt för Polismyndigheten att ordna. Däremot bör den häktade ges möjlighet att ägna sig åt förströelse, något som med förhållandevis enkla medel bör kunna ordnas genom tillhandahållandet av exempelvis böcker eller spel, samt att följa vad som händer i omvärlden, exempelvis via tidningar i pappersform.

Att det typiskt sett inte är möjligt att anordna besök i arresten, eller för den delen permission, bör kunna godtas under en kortvarig placering. Som angetts ovan bör det dessutom inte komma i fråga att arrestplacera häktade utan restriktioner.

För häktade som på grund av restriktioner inte kan vistas i gemenskap kommer dock att krävas att lämpliga åtgärder vidtas för att motverka isolering.

I delar bör det vara möjligt för berörda myndigheter att samverka i olika avseenden. I det här hänseendet noterar utredningen att Polismyndigheten och Kriminalvården under 2025 ingått en nationell överenskommelse om samverkan mellan myndigheterna gällande sjukvård för häktade i polisarrestorer som är samlokaliserade med ett häkte.<sup>30</sup> Utredningen menar att liknande överenskommelser bör vara möjliga att ingå även i andra frågor.

### *Ansvar för den intagne*

Under en arrestplacering innebär den föreslagna regleringen att Polismyndigheten kommer att ha det direkta praktiska ansvaret för den intagne. I vissa avseenden menar utredningen emellertid att ett ansvar bör vila på Kriminalvården. Till att börja med bör det exempelvis att vara upp till Kriminalvården, som fattar beslutet om arrestplacering, att informera berörda om placeringsbeslutet. Vidare så kommer Kriminalvården att behöva följa upp placeringen och löpande se över möjligheterna att flytta den intagne till häkte. I det ingår givetvis att myndigheten måste hålla Polismyndigheten underrättad om platssituationen.

Tillämpningen av den föreslagna regleringen kommer således att kräva kontinuerliga omprovningar från Kriminalvårdens sida, och en

---

<sup>30</sup> Kriminalvårdens dnr KV 2024-11739, Polismyndighetens dnr A389.113/2024.

kontinuerlig kontakt mellan Kriminalvården och Polismyndigheten. Vid bedömningen av hur länge en arrestplacering i det enskilda fallet ska kunna fortgå kommer Kriminalvården att behöva beakta att placering i häkte i många avseenden utgör en förutsättning för att häktades behov och rättigheter ska kunna tillgodoses fullt ut. Det gäller som nämnts exempelvis behoven av förströelse, sysselsättning, utevistelse och isoleringsbrytande åtgärder, vilket Polismyndigheten många gånger inte har tillräckliga personalresurser för att kunna erbjuda i någon mer omfattande utsträckning. Vidare måste beaktas att häkten, som i regel har mer personal och bättre tillgång till sjukvård, normalt sett är bättre rustade att ta hand om intagna som till följd av omständigheterna mår psykiskt dåligt. Eftersom detta kan medföra allvarliga risker för den psykiska och fysiska hälsan hos intagna<sup>31</sup> kommer det vid en arrestplacering att vara viktigt att placeringen följs upp och avbryts om anledning skulle uppstå. Det skulle i en ansträngd beläggningssituation, likt den under våren 2024, kunna innebära att Kriminalvården behöver vidta omplaceringar.

### *Kostnader för Polismyndigheten*

Utredningen noterar att Polismyndigheten för 2024 fick ersättning av Kriminalvården för arrestplaceringar av häktade. Även om myndigheten inte härigenom fick full kostnadstäckning<sup>32</sup> menar utredningen därför att den föreslagna regleringen inte kommer att innebära några betydande merkostnader för Polismyndigheten, särskilt sett till att förslaget varken syftar till eller bedöms innebära risk för att häktade kommer att placeras i arrest i större utsträckning än vad som tidvis redan sker. Utredningen noterar här att antalet häktade i arrest under 2025 var lågt och att Kriminalvården och Polismyndigheten enligt uppgift nyligen har slutit en överenskommelse om att Polismyndigheten inte ska fakturera Kriminalvården för arrestplaceringar.

Förslaget bedöms inte innebära att Polismyndigheten kommer att behöva bygga om eller rusta upp sina arrestlokaler i vidare mån än vad som följer redan av kraven i befintliga regelverk.

---

<sup>31</sup> Se t.ex. CPT/Inf [2020] 37, para. 43.

<sup>32</sup> Enligt uppgift från Polismyndigheten fakturerade myndigheten cirka 100 miljoner kronor för förvaring av häktade i polisarrest under 2024. För varje häktesdygn fakturerades 4 900 kronor. De ökade kostnaderna som arrestplaceringarna föranledde (för att öppna upp lokaler, övertid, mat m.m.) översteg dock fakturerat belopp med nästan det dubbla.

*Den föreslagna regleringen ska inte kunna tillämpas för häktade som är under 18 år*

Enligt 6 a § LUL får den som inte har fyllt 18 år och som är exempelvis gripen eller anhållen hållas i förvar i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt. Likaså gäller enligt 9 § strafftidslagen att en dömd person under 18 år vars straff är verkställbart får tas in i polisarrest i stället för häkte endast om det är absolut nödvändigt. Motsvarande gäller enligt 2 kap. 4 a § fängelselagen vid exempelvis omplacering mellan anstalter. Utredningen har övervägt om ett liknande krav – på absolut nödvändighet – bör införas i den föreslagna regleringen för förvaring av häktade under 18 år i polisarrest men bedömer att så inte bör ske. I stället föreslår utredningen att regleringen inte alls ska kunna tillämpas för häktade under 18 år. I sammanhanget fäster utredningen avseende vid att lagstiftaren i andra sammanhang har bedömt att polisarrester inte är en lämplig miljö för barn, sett till deras särskilda behov, och att även tillfällig sådan placering därför bör undvikas. Även utredningen bedömer att förvaring i häkte utgör en klart lämpligare placering för ett barn än en polisarrest, och menar därför att lagstiftningen inte bör ge utrymme för att avvika från den principen när väl ett beslut om häktning har fattats.

Förslaget innebär att förutsättningarna för arrestplacering av barn kommer att se annorlunda ut beroende på vilka regler som styr det aktuella frihetsberövandet. Utredningen menar emellertid att den skillnad som genom förslaget uppstår mellan de olika regelverken får anses motiverad sett till att det är fråga om regler som tillämpas i olika skeden av brottmålsprocessen.



## 9 Verkställighet av fängelsestraff i häkte

### 9.1 Nuvarande regler

*Om placering m.m.*

Enligt 1 kap. 5 § fängelselagen ska verkställigheten utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska, i den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan. Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter.

Enligt 1 kap. 6 § fängelselagen får verkställigheten inte innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av lagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. En kontroll- eller tvångsåtgärd får endast användas om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Om en mindre ingripande åtgärd är tillräcklig ska den användas.

För en intagen som avtjänar fängelsestraff i lägst fyra år ska det, om det inte är uppenbart obehövt, beslutas om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det gäller placering i anstalt, vistelse utanför anstalt och särskilda utslusningsåtgärder. Om det finns särskilda skäl ska sådana villkor också beslutas för en intagen som har dömts till fängelse i lägst två år (1 kap. 7 § fängelselagen). Prövningen av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten ska ske så snart verkställigheten påbörjas eller annars när det finns behov av det. Villkoren ska omprövas när det finns anledning till det (1 kap. 8 § fängelselagen).

Enligt 2 kap. 1 § fängelselagen får en intagen inte placeras så att han eller hon underkastas mer ingripande övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (första stycket). Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering (andra stycket).

Enligt 10 § fängelseförordningen ska vid bedömningen enligt 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen särskilt beaktas risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan missköt-samhet (punkten 1) samt behovet av att undvika en olämplig samman-sättning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt (punkten 2). Vid bedömningen av riskerna enligt punkten 1 anges i 2 kap. 1 § FARK Fängelse att omständigheter som särskilt ska beaktas är karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, utfallet av tidigare och pågående verkställighet, strafftidens längd och återstående verkställighetstid, om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivning eller saknar anknytning till riket, om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, och den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa.

Enligt 2 kap. 2 § FARK Fängelse ska vid placering, i den utsträck-ning det är möjligt, beaktas den intagnes behov av åtgärder som kan underlätta hans eller hennes anpassning i samhället eller övergången till ett liv i frihet eller som kan motverka negativa följder av frihets-berövandet. Enligt 2 kap. 3 § FARK Fängelse gäller vidare att en intagen ska omplaceras till en annan anstalt eller avdelning om graden av övervakning och kontroll där han eller hon är placerad inte motsvarar vad som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Omplacering ska även, i den utsträckning det är möjligt, ske om det behövs för att tillgodose den intagnes behov i vissa avseenden.

Enligt 2 kap. 2 § fängelselagen får en intagen inte placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna av motsatt kön. En sådan placering får dock göras om det finns särskilda skäl för det och om det i övrigt är lämpligt. Vid placering av unga gäller vidare, enligt 2 kap. 3 § fängelselagen, att en intagen som är under 18 år inte

får placeras så att han eller hon vistas tillsammans med intagna över 18 år, om det inte kan anses vara till hans eller hennes bästa.<sup>1</sup>

Enligt 2 kap. 4 § fängelselagen får en intagen placeras på en avdelning med särskild hög grad av övervakning och kontroll (säkerhetsavdelning) om det finns en varaktig risk för att den intagne rymmer eller fritas och det kan antas att han eller hon är särskilt benägen att fortsätta allvarlig brottslig verksamhet, eller det finns särskild anledning att anta att det behövs för att hindra den intagne från allvarlig brottslig verksamhet under vistelsen i anstalt. Ett beslut om placering på en säkerhetsavdelning ska omprövas så ofta det finns anledning till det, dock minst en gång i månaden.<sup>2</sup>

Enligt 2 kap. 4 § FARK Fängelse får en intagen som ska meddelas särskilda villkor för verkställigheten inför beslutet, eller inför omprövning av beslut, placeras i anstalt för fördjupad villkorsutredning om behov av en sådan utredning finns. Enligt de allmänna råden till bestämmelsen föreligger behov av en fördjupad villkorsutredning om det saknas tillräckligt underlag avseende den intagne inför prövningen av vilka särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga för verkställigheten. Ett sådant behov kan föreligga t.ex. för en intagen som är dömd för sexualbrott eller våldsbrott, har koppling till ett kriminellt nätverk eller organiserad brottslighet, är under 21 år, har en strafftid om sex år eller mer eller har återfallit i allvarlig eller omfattande brottslighet.

Enligt 1 kap. 30 § FARK Fängelse ska verkställighetsplanen för en intagen fastställas inom 30 dagar från det att den intagne skrivits in i anstalt. För en intagen som placerats i anstalt för fördjupad villkorsutredning gäller i stället en tidsfrist om 60 dagar. För en intagen med två månader eller kortare återstående verkställighetstid som inte kan antas komma att ställas under övervakning efter villkorlig frigivning, ska verkställighetsplanen fastställas inom 14 dagar. Verkställighetsplanen ska ändras när det finns anledning till det.

---

<sup>1</sup> I prop. 2025/26:132 har regeringen föreslagit att det i 2 kap. 3 § fängelselagen i stället ska anges att en intagen som inte har fyllt 18 år inte ska få vistas tillsammans med intagna som har fyllt 18 år och att en sådan intagen ska placeras på en avdelning som är särskilt anpassad utifrån barns behov och rättigheter (barn- och ungdomsavdelning). Undantag ska få göras endast om det är till den intagnes bästa. Vidare föreslås att det ska införas en ny bestämmelse, 2 kap. 3 a §, av innebörden att en intagen som har fyllt 18 år men inte 21 år får placeras på en barn- och ungdomsavdelning om det finns särskilda skäl och det är till det bästa för intagna barn på avdelningen.

<sup>2</sup> I prop. 2025/26:132 har regeringen föreslagit att en intagen som inte har fyllt 18 år inte ska få placeras på en säkerhetsavdelning.

Enligt Kriminalvårdens rutiner påbörjas verkställighetsplaneringen, och i förekommande fall arbetet inför ett beslut om särskilda villkor, när den intagne inställer sig i anstalt.<sup>3</sup>

### *Placeringsärenden*

Inför varje beslut om placering gör Kriminalvården en helhetsbedömning som i princip består av två steg.<sup>4</sup> I det första steget görs val av säkerhetsnivå. Detta syftar till att hitta de anstalter som har rätt grad av övervakning och kontroll utifrån förhållandena i det enskilda fallet. Valet av säkerhetsnivå utgår från en riskbedömning och en bedömning av vissa andra omständigheter som har betydelse för ordningen och säkerheten. I det andra steget görs val av anstalt inom den säkerhetsnivå som valts i första steget. Valet av anstalt görs så att den intagnes behov så långt som möjligt kan tillgodoses.

Ärenden om placering av dömda handläggs av Kriminalvårdens placeringssektion. Här förekommer olika typer av ärenden, som handläggs på delvis olika sätt. Det kan bland annat vara fråga om ärenden gällande dömda som inte är frihetsberövade, dömda som har inställt sig i anstalt eller häkte utan placeringsbeslut, dömda som inställt sig i eller förpassats till en annan anstalt eller ett annat häkte än vad som angivits i ett tidigare meddelat inställelsebeslut, dömda som ska omfattas av särskilda villkor, initialplaceringar från häkte och intagna som av olika skäl behöver omplaceras. Handläggningen av ett placeringsärende består av dels upprättande av placeringsunderlag och initiering av ett ärende hos placeringssektionen, dels utredning av ärendet och beslut. Normalt inleds ett placeringsärende med att ett placeringsunderlag fastställs i kriminalvårdsregistret. Placeringsunderlaget utgör underlag för placeringsbeslutet och ska bland annat innehålla aktuella verkställighetsuppgifter och annan information om den intagne som är relevant för beslutet. I vissa fall överlämnar placer-

---

<sup>3</sup> Kriminalvårdens handbok för verkställighetsplanering (2016:2) samt Kriminalvårdens handbok för särskilda villkor, fördjupad villkorsutredning samt yttrande vid ansökan om omvandling av fängelse på livstid (2022:1)

<sup>4</sup> Reglerna om placering i anstalt i fängeslagen, fängesförfordningen och Kriminalvårdens föreskrifter gäller såväl vid det första beslutet om placering i anstalt som vid beslut om omplaceringar.

ingssektionen information till och samråder med Kriminalvårdens säkerhetsavdelning innan beslut om placering fattas.<sup>5</sup>

När val av säkerhetsnivå och anstalt har gjorts bokar placeringssektionen en plats i den valda anstalten i kriminalvårdsregistret. Enligt Kriminalvårdens rutiner är anstalterna skyldiga att ta emot en intagen om det finns en ledig och bokningsbar plats. Om anstalten har invändningar mot en bokning ska anstalten skyndsamt kontakta placeringssektionen och redogöra för anledningen. Det är sedan placeringssektionen som avgör om omständigheterna utgör hinder för placeringen.

Vid behov kan placeringssektionen, utifrån angelägenhetsgrad, behöva prioritera vissa ärenden framför andra. Initialplaceringar från häkte samt omplaceringar av ordnings- och säkerhetsskäl har normalt högsta prioritet.<sup>6</sup>

### *Strafftidslagen*

I 2–3 §§ strafftidslagen finns regler om när ett fängelsestraff får verkställas. Som huvudregel får detta ske när domen eller beslutet som avser fängelse vinner laga kraft mot den dömd, dvs. när fängelsestraffet inte längre kan överklagas. Av 4 § strafftidslagen följer att Kriminalvården ska kontrollera om ett fängelsestraff är verkställbart.

Om en dömd är häktad, omhändertagen enligt 26 kap. 22 § eller 28 kap. 11 § brottsbalken eller intagen i kriminalvårdsanstalt för verkställighet i ett annat mål när fängelsestraffet är verkställbart, ska enligt 8 § första stycket strafftidslagen verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras. Detta innebär bland annat att om en domstol har beslutat att en dömd ska bli kvar i häkte till dess domen i ansvarsdelen får laga kraft mot den dömd påbörjas verkställigheten omedelbart, i häktet, så snart domen eller beslutet i den del som avser fängelsestraffet får laga kraft.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Det kan gälla t.ex. vid placering av intagen där det av riskbedömningen framgår att det finns avsevärd risk för fortsatt allvarlig brottslig verksamhet, avancerad rymning eller fritagning, allvarliga hot- /och våldsincidenter eller organiserad hantering av narkotika och andra droger under verkställigheten. Samråd kan även ske innan beslut om placering fattas när det gäller intagna som är medlemmar i eller har koppling till kriminellt nätverk eller intagna med koppling till våldsbejakande extremism.

<sup>6</sup> Kriminalvårdens handbok för placering i anstalt (2012:8).

<sup>7</sup> Bestämmelsen är även tillämplig i det fallet att en dömd är häktad eller omhändertagen i ett annat mål än det i vilket fängelsestraffet har meddelats. Det innebär att om en dömd vars fängelsestraff är verkställbart häktas i ett annat mål ska verkställigheten av det verkställbara straffet påbörjas omedelbart där den dömd förvaras.

Enligt 9 § strafftidslagen får en dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff tas in i häkte i avvaktan på anstaltsplacering, eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena. Den dömd får i ett sådant fall också tillfälligt tas in i polisarrest. Om den dömd är under 18 år får han eller hon dock tas in i polisarrest endast om det är absolut nödvändigt.

Bestämmelsen i 9 § strafftidslagen omfattar flera situationer. Det kan vara fråga om situationen när en dömd som genom egen inställelse påbörjat verkställigheten av ett fängelsestraff i häkte ska överföras till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet eller när en dömd som inte inställt sig självmant efter föreläggande förpassats till häkte eller anstalt av Polismyndigheten. Det kan också vara fråga om att en dömd, som med stöd av 8 § strafftidslagen påbörjat verkställigheten omedelbart där han eller hon förvaras (t.ex. i häkte eller på sjukvårdsinrättning) ska överföras till anstalt för fortsatt verkställighet. Möjligheten att i de aktuella situationerna ta in den dömd i häkte ska enligt förarbetena tillämpas restriktivt och endast användas när det inte är möjligt att föra den dömd direkt till den anstalt där han eller hon ska påbörja verkställigheten. Så kan vara fallet när den dömd tas in i häkte efter t.ex. förpassning och en ny säker och ändamålsenlig placering behöver föregås av en förnyad risk- och behovsbedömning. Med ”i avvaktan på anstaltsplacering” avses den faktiska placeringen, vilket innebär att den dömd får förvaras i häkte även sedan placeringsbeslutet har meddelats.<sup>8</sup>

Enligt 10 § strafftidslagen får tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket strafftidslagen inte vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl för en längre tid. Även om det finns särskilda skäl får tiden inte vara längre än 30 dagar.

Enligt den tidigare lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. gällde att den som skulle förpassas till kriminalvårdsanstalt för att undergå påföljd i anslutning till detta tillfälligt fick förvaras i häkte eller polisarrest i avvaktan på beslut om anstaltsplacering eller om det behövdes med hänsyn till transportförhållandena. Någon tidsfrist föreskrevs inte. En sådan tillfällig förvaring skulle dock, enligt förarbetsuttalandena, inte få pågå längre än någon eller några få dagar.<sup>9</sup> Efter upprepad kritik mot Kriminalvården från såväl JO som JK på

---

<sup>8</sup> Se prop. 2017/18:250 s. 172.

<sup>9</sup> Se prop. 1974:20 s. 77.

grund av att placeringar dragit ut på tiden på ett sätt som inte ansågs förenligt med skyndsamhetskravet i lagstiftningen föreslog Straffutredningen i betänkandet En ny strafftidslag (SOU 2016:18) att det skulle införas bestämmelser som reglerade dels i vilka fall och under vilka förutsättningar en placering i häkte fick användas, dels under hur lång tid en sådan placering skulle få fortgå. När det gällde tidsaspekten, dvs. hur länge en placering i häkte borde få pågå, ansåg utredningen av såväl legalitets- som rättssäkerhetsskäl att det borde införas tydliga tidsgränser. Det var därmed den lösningen som föreslogs.<sup>10</sup>

I likhet med Straffutredningen bedömde regeringen att Kriminalvårdens uppgift att placera intagna hade blivit mer komplicerad och tidskrävande och att regleringen om när och under hur lång tid en dömd tillfälligt fick tas in i häkte eller polisarrest borde anpassas till de rådande mer komplexa förhållandena och de ändrade förutsättningarna. Regeringen ansåg också, mot bakgrund av att förvaring i häkte eller polisarrest i flera avseenden skiljer sig från en placering i anstalt, att Kriminalvårdens behov av att tillfälligt kunna ta in en dömd i häkte behövde balanseras mot den dömdes berättigade intresse av att så snart det är möjligt få påbörja verkställigheten i anstalt. Som huvudregel ansåg regeringen att tiden inte borde få vara längre än sju dagar, en frist som i normalfallet bedömdes kunna möta kraven på en fullgod utredning och en i övrigt ändamålsenlig placering. I vissa fall bedömdes dock en längre tid kunna krävas och regeringen ansåg därför att en längre tidsfrist borde gälla i särskilda fall. Tiden i häkte ansågs dock aldrig få vara längre än 30 dagar, en bedömning som gjordes trots den oro som vissa remissinstanser hade framfört över att en sådan absolut tidsfrist kunde befaras otillräcklig i vissa komplicerade fall. Intresset av att få till stånd en skyndsam anstaltsplacering ansågs nämligen väga tyngre.<sup>11</sup>

En motsvarande reglering infördes samtidigt i 2 kap. 4 a och 4 b §§ fängelselagen om tillfällig placering av intagna i häkte, eller arrest, i anslutning till omplacering mellan anstalter samt vid återförande av intagna som avvikit från anstalt (15 kap. 2 a § fängelselagen).

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om inledande av verkställighet av fängelsestraff och strafftidsberäkning (KVFS 2019:1) ges som allmänt råd till 10 § strafftidslagen att särskilda skäl för en

---

<sup>10</sup> En ny strafftidslag (SOU 2016:18), s. 145.

<sup>11</sup> Prop. 2017/18:250 s. 72 f.

längre tids placering i häkte kan finnas när det med hänsyn till ordning och säkerhet kan vara både tidskrävande och svårt att hitta en ändamålsenlig placering. Det kan gälla t.ex. en dömd med ett stort skyddsbehov eller med kopplingar till den organiserade brottsligheten eller vid hög beläggning i anstalter i den säkerhetsklass eller med den programverksamhet som i det enskilda fallet anses lämplig.

Enligt 8 § i de aktuella föreskrifterna ska, i de fall det bedöms föreligga särskilda skäl för en längre tids placering i häkte, detta dokumenteras.

I prop. 2025/26:132, Frihetsberövande påföljder för barn och unga, har regeringen föreslagit ändringar i 10 § strafftidslagen av innebörden att det i stället för särskilda skäl ska krävas synnerliga skäl för att förvara en dömd person som inte har fyllt 18 år, vars straff har blivit verkställbart, i häkte utöver den föreskrivna sjudagarsfristen.

## 9.2 Situationen inom Kriminalvården

I häkte finns i huvudsak häktade personer som är misstänkta för brott men som ännu inte har fått sitt ärende slutligt prövat av domstol. Därutöver finns i häkte även så kallade verkställighetsfall, med vilket avses personer som har dömts och börjat avtjäna sin påföljd men som ännu inte har placerats på anstalt.

Under 2025 ökade andelen intagna som skrevs in i anstalt inom sju dagar efter påbörjad verkställighet i häkte till 47 procent jämfört med 43 procent för 2024. Andelen intagna som skrevs in i anstalt inom 30 dagar efter påbörjad verkställighet ökade också, till 86 procent från 83 procent för 2024. Andelen inskrivna inom sju dagar ökade för både kvinnor och män medan andelen som skrevs in inom 30 dagar minskade för kvinnor, från 78 till 71, men ökade för män. Antalet verkställighetsfall varierade under året mellan strax över 200 och uppemot 400. Genomsnittet för året var 312, jämfört med 310 för 2024.<sup>12</sup>

Trots att det skett vissa förbättringar bedömer Kriminalvården att situationen med långa väntetider och ett stort antal verkställighetsfall som helhet inte var tillfredsställande under 2025. Periodvis bedömer myndigheten att situationen till och med var allvarlig. Detta

---

<sup>12</sup> Kriminalvårdens årsredovisning för 2025, s. 28.

berodde enligt myndigheten främst på brist på anstaltsplatser, vilket innebar längre väntetider i häkte. Verkställighetsfallen bestod till övervägande del av kvinnor samt män dömda för sexualbrott som skulle placeras i anstalt i säkerhetsklass 1 och 2.<sup>13</sup> I varje fall där sju-dagarsfristen överskrids och särskilda skäl saknas upprättas en incidentrapport. Under 2025 var den absolut vanligaste anledningen, i likhet med föregående år, att plats på anstalt med lämplig säkerhetsnivå inte kunde anvisas inom tidsramen.<sup>14</sup>

På fråga från utredningen har Kriminalvården tillhandahållit mer detaljerade uppgifter om myndighetens verkställighetsfall. Av uppgifterna framgår bland annat att det under perioden den 1 januari–30 november 2025 var 6 622 dömda som påbörjade sin verkställighet i häkte. Av de 5 036 personer (76,1 procent) av dessa som sedermera skrevs in på en så kallad normalplats anstaltsplacerades 52 procent inom sju dagar. Medelväntetiden inom gruppen uppgick till 13,7 dagar och medianväntetiden till sju dagar.

Av de 205 dömda (3,1 procent) som i stället skrevs in på en så kallad sexualbrottsplats var det endast 10 procent som anstaltsplacerades inom sju dagar. Medelväntetiden inom denna grupp uppgick till 60,9 dagar och medianväntetiden till 57 dagar. Av de 334 dömda (5 procent) som skrevs in på en så kallad riksmottagningsplats var det 14 procent som anstaltsplacerades inom sju dagar. Medelväntetiden inom den gruppen uppgick till 27,2 dagar och medianväntetiden till 19 dagar.

Uppdelat per säkerhetsklass fördelade sig väntetiderna enligt följande. Av de 1 582 dömda (24 procent av totalt 6 622 personer) som påbörjade sin verkställighet i häkte för att sedermera skrivas in i en anstalt i säkerhetsklass 1 anstaltsplacerades 29 procent inom sju dagar. Medelväntetiden inom gruppen uppgick till 25,7 dagar och medianväntetiden till 13 dagar. Av de 3 012 dömda (45 procent av totalt 6 622 personer) som skrevs in på en anstalt i säkerhetsklass 2 anstaltsplacerades 34 procent inom sju dagar. Medelväntetiden inom gruppen uppgick till 19 dagar och medianväntetiden till 12 dagar. Av de 2 027 dömda (31 procent av totalt 6 622 personer) som skrevs in på en anstalt i säkerhetsklass 3 anstaltsplacerades 81 procent inom sju dagar. Medelväntetiden inom gruppen uppgick till 6,9 dagar och medianväntetiden till fyra dagar.

---

<sup>13</sup> Kriminalvårdens årsredovisning för 2025, s. 28.

<sup>14</sup> Ibid.

Under den aktuella perioden fick 367 dömda (23 procent av totalt 1 583) som skrevs in på anstalt i säkerhetsklass 1 vänta i över 30 dagar på anstaltsplacering. Motsvarande för klass 2 var 498 personer (11 procent av totalt 3 012). För klass 3 uppgick siffran till 76 personer (11 procent av 2 027). Totalt var det under perioden därmed 941 dömda (totalt 14 procent av 6 622) som fick vänta i häkte på anstaltsplacering i mer än 30 dagar.

### 9.3 JO om verkställighetsfall

Att intagna med verkställbara fängelsestraff blir kvar i häkte som en konsekvens av platsbrist har upprepat uppmärksammats av JO.<sup>15</sup> I ett beslut den 27 januari 2022 uttalade JO allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen hade vistats i häkte under två månader i väntan på anstaltsplats.<sup>16</sup> Mot bakgrund av att det genom utredningen i ärendet hade framkommit uppgifter om att tidsfristerna i strafftidslagen inte upprätthölls i Kriminalvårdens verksamhet beslutade JO att inom ramen för ett särskilt initiativärende granska den frågan (inklusive omfattningen av problemen och vissa angränsande förhållanden). Resultatet av granskningen redovisades den 14 december 2022. Enligt beslutet hade den absoluta tidsfristen om 30 dagar överskridits i ett flertal fall under den tidsperiod som granskningen hade avsett, något som enligt Kriminalvården i allt väsentligt hade haft sin förklaring i den ansträngda beläggningssituationen (och därmed avsaknaden av lämpliga anstaltsplatser). Enligt JO var det som hade framkommit genom granskningen fullständigt oacceptabelt. JO framhöll härvid att regleringen i fängelselagen ger uttryck för en ambitiös kriminalvård, som ska förena humanitet med högt ställda krav på säkerhet och effektivitet, samt att ett grundläggande syfte med lagstiftningen varit att ge Kriminalvården bättre förutsättningar att förebygga återfall i brott genom att anpassa innehållet i verkställigheten till den intagnes individuella förutsättningar och behov. Att en dömd person inte överförs till anstalt eller får påbörja en fördjupad villkorsutredning inom rimlig tid utan i stället blir kvar i häkte, motverkade enligt JO fängelselagens syften, inte minst för intagna som

---

<sup>15</sup> Se bland annat JO 2001/02 s. 155, dnr 801-2001, JO 2004/05 s. 134, dnr 2449-2003, JO 2019/20 s. 216, dnr 5138-2017, samt JO:s beslut den 3 oktober 2019, dnr 68-2019.

<sup>16</sup> JO:s beslut den 27 januari 2022, dnr 7654-2020.

tvungas genomföra hela sin straffverkställighet i häkte.<sup>17</sup> Som en uppföljning av det aktuella beslutet inledde JO under 2023 en utredning om väntetider för färdigställande av fördjupade villkorsutredningar inför beslut om särskilda villkor. Beslut i ärendet meddelades den 26 juni 2024. Enligt beslutet visade Kriminalvårdens kartläggning att handläggningarna ofta drog ut på tiden och att en stor del av utredningstiden bestod av enbart väntan, vilket bland annat innebar att prövningen av villkoren inte ägde rum så snart verkställigheten påbörjades och att berörda intagna inte sällan blev kvar i häkte i avvaktan på rätt anstaltsplats. Det innebar negativa konsekvenser för de intagna som många gånger inte fick vistas tillsammans med andra intagna i gemensamhet liksom andra inskränkningar i förhållande till vad som hade gällt i anstalt.<sup>18</sup>

I ett beslut den 17 juni 2024 riktade JO allvarlig kritik mot Kriminalvården efter att en dömd person blivit kvar i häkte i närmare ett år i väntan på plats i anstalt. Myndigheten fick även kritik för att den intagne inte fått vistas i gemensamhet med andra intagna. Enligt JO illustrerade ärendet på ett tydligt sätt vilka konsekvenser den ansträngda beläggningssituationen inom Kriminalvården får.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> JO 2023 s. 166, dnr 1716-2022.

<sup>18</sup> JO:s beslut den 26 juni 2024, dnr 4837-2023.

<sup>19</sup> JO:s beslut den 17 juni 2024, dnr 2834-2023.

## 9.4 Ändrade frister för verkställighet av fängelsestraff i häkte

### Förslag

Även fortsatt ska gälla att tiden som en dömd person vars fängelsestraff kan verkställas ska få förvaras i häkte inte ska få vara längre än nödvändigt. Några särskilt angivna tidsfrister enligt strafftidslagen för överföring eller förpassning från häkte till anstalt för verkställighet av fängelsestraff ska emellertid inte gälla för intagna som har fyllt 18 år. Däremot bör de nuvarande tidsfristerna vara vägledande.

För dömda som är under 18 år ska även fortsatt gälla att tiden i häkte inte ska få vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar. Tidsfristen ska kunna överskridas vid synnerliga skäl. Även om sådana skäl föreligger ska tiden i häkte inte få överskrida 30 dagar.

Motsvarande regler ska gälla även enligt fängelselagen vid omplacering av dömda mellan anstalter liksom vid återförande av dömda som avvikit från anstalt.

Med de utökade möjligheter att låta personer som avtjänar fängelsestraff vistas i häkte som följer av förslagen krävs att Kriminalvården vidtar åtgärder för att så långt möjligt undvika att intagna drabbas negativt. Detta eftersom de rättigheter som följer av häkteslagen skiljer sig till viss del från, och delvis är mer begränsade än, de som följer av fängelselagen.

Utgångspunkten i Sverige är att dömda personer placeras i anstalt och häktade i häkte. När det gäller åtskillnaden mellan dömda med en verkställbar dom och häktade framgår det av 10 § strafftidslagen att tiden i häkte i avvaktan på placering i anstalt inte får vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om det finns särskilda skäl får tiden inte vara längre än 30 dagar. Samma frister gäller enligt fängelselagen vid häktesplacering i samband med omplacering liksom vid återförande av dömda som avvikit (se 2 kap. 4 b § samt 15 kap. 2 a § fängelselagen).

Häktning är en åtgärd som vidtas för att säkerställa att den misstänkte inte kan påverka utredningen, avvika eller begå nya brott under utredningstiden. Det är med andra ord en processuell och tillfällig

tvångsåtgärd, inte ett straff. Fängelse utgör i stället ett straff som döms ut av domstol som påföljd för brott. En dom på fängelse har således ett helt annat syfte än ett beslut om häktning. En placering i häkte är vidare avsedd att pågå under kortare tid, medan anstalterna är anpassade för längre vistelser. I en anstalt finns därmed helt andra förutsättningar att tillgodose intagnas rättigheter och behov i fråga om exempelvis sysselsättning, rehabilitering, programverksamhet och kontakt med omvärlden än vad som finns i ett häkte.

I sammanhanget kan även noteras att enligt flertalet internationella regelverk gällande behandlingen av intagna gäller principen att dömda och icke dömda intagna ska hållas åtskilda från varandra.<sup>20</sup>

Att dömda personer får påbörja sin verkställighet i anstalt utan onödigt dröjsmål ligger i såväl den dömdes som samhällets intresse. En grundläggande utgångspunkt för utredningens överväganden har därför varit att häktet även fortsatt bör vara en plats avsedd för personer som endast är misstänkta för brott och att dömda personer vars straff kan verkställas skyndsamt ska flyttas till anstalt. Samtidigt är det ett faktum att Kriminalvården på grund av platsbristen i landets anstalter redan i dag har utmaningar med att leva upp till de tidsfrister som följer av strafftidslagen. Utredningen har därför övervägt om de nuvarande tidsfristerna i lagen, liksom motsvarande tidsfrister i fängeslagen, bör justeras med utgångspunkt i rådande förhållanden eller helt avskaffas.

När den nuvarande regleringen i 10 § strafftidslagen infördes ansåg regeringen, i fråga om tidsaspekten, att det av såväl legalitets- som rättssäkerhetsskäl var motiverat att införa en reglering som tydligt angav de tidsgränser som skulle gälla i fråga om hur länge en dömd tillfälligt skulle få tas in i häkte. Även om utredningen bedömer att det i och för sig finns fog för den uppfattningen menar utredningen samtidigt att en sådan reglering, för att framstå som trovärdig, förutsätter att de tidsfrister som anges är realistiska och på ett övergripande plan möjliga för Kriminalvården att leva upp till. Så är i dag inte fallet.

Under 2025 uppgick andelen häktade som skrevs in i anstalt inom sju dagar efter påbörjad verkställighet i häkte till 47 procent. Andelen intagna som skrevs in i anstalt inom 30 dagar efter påbörjad verkställighet låg samtidigt på 86 procent. Trots att detta innebar en viss

---

<sup>20</sup> Se bland annat artikel 10.2 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, regel 18.8 i de europeiska fängesreglerna och regel 11 i Nelson Mandela-reglerna.

förbättring sedan 2024 bedömer Kriminalvården att situationen med långa väntetider och ett stort antal verkställighetsfall inte var tillfredsställande och att situationen periodvis var allvarlig.

Redan Straffutredningen, vars betänkande låg till grund för den nuvarande regleringen i strafftidslagen, pekade på att Kriminalvårdens uppgift att i anstalt upprätthålla ordning och säkerhet hade förändrats och blivit mer komplicerad. Bland annat lyftes den omständigheten att det fanns en växande grupp av intagna – inte sällan med medlemskap i kriminella gängbildningar eller annars med kopplingar till den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten – som utgjorde ett avsevärt hot mot personal och medintagna, men även intagna med skyddsbehov och intagna som inte utgjorde någon egentlig risk. Det ansågs innebära att Kriminalvårdens uppgift att placera intagna hade blivit mer komplicerad och tidkrävande.<sup>21</sup>

Utredningen menar att de iakttagelser som gjordes av Straffutredningen fortfarande i hög grad är relevanta. Till detta kommer emellertid att Kriminalvården i dag står inför en avsevärt mer ansträngd platssituation än vad som var fallet när strafftidslagen trädde i kraft, och att situationen enligt tillgängliga prognoser inte ser ut att förbättras inom de närmaste åren. Det skulle kunna tala för att de nuvarande tidsfristerna bör förlängas. Utredningen menar emellertid att de nuvarande fristerna ger uttryck för rimliga målsättningar samtidigt som ändrade frister oavsiktligt skulle kunna få en styrande verkan, på så sätt att de skulle kunna ge intryck av ett lättat skyndsamhetskrav. Det är enligt utredningens mening inte lämpligt.

Att dömda personer inte blir kvar i häkte längre än nödvändigt utan i stället skyndsamt flyttas till anstalt när fängelsestraffet kan verkställas är enligt utredningens mening en princip som även i fortsättningen bör gälla, inte minst sett till att innehållet i verkställigheten kan påverkas negativt av att detta drar ut på tiden. Även fortsatt bör därför gälla att tiden i häkte för en dömd person ska vara så kort som möjligt. Det följer emellertid redan av kravet på att tiden i häkte inte får vara längre än nödvändigt.

Av angivna skäl föreslår utredningen att de nuvarande tidsfristerna enligt 10 § strafftidslagen och 2 kap. 4 b § fängelselagen ska avskaffas och att regleringen, på samma sätt som var fallet innan strafftidslagen trädde i kraft, i stället ska föreskriva ett allmänt skyndsamhetskrav

---

<sup>21</sup> En ny strafftidslag (SOU 2016:18), s. 143 f.

utan lagreglerade frister. Detta i fall som avser vuxna personer (utredningen återkommer till vad som ska gälla för barn nedan).

Utredningen gör bedömningen att Kriminalvården, sett till bristen på såväl häktes- som anstaltsplatser, inte kommer att ha något eget intresse av att låta anstaltsplaceringar dröja längre än nödvändigt och att den dömdes intresse av en skyndsam placering således inte står i ett motsatsförhållande till myndighetens intressen. Ett avskaffande av tidsfristerna bedöms därför inte innebära någon utökad risk för att anstaltsplaceringar kommer att fördröjas i förhållande till vad som är fallet i dag. I sammanhanget vill utredningen framhålla att målsättningen alltjämt bör vara att placering ska ske inom de tidsfrister som gäller enligt den nuvarande regleringen, men att något lagstadgat krav på detta alltså inte ska gälla.

Vid tillämpningen av regleringen kommer Kriminalvården även fortsatt att behöva beakta att den intagnes verkställighetsinnehåll kan påverkas negativt av att överföring till anstalt dröjer. Det kan påverka såväl möjligheten till sysselsättning och behandling som möjligheten till gemensamhet och kontakt med omvärlden, rättigheter som ska tillkomma den enskilde enligt såväl fängelselagen som internationella regelverk. I sammanhanget måste också beaktas den grundläggande bestämmelsen i 1 kap. 5 § fängelselagen som bland annat anger att verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten får inte heller innebära andra begränsningar i den intagnes frihet än som följer av fängelselagen eller som är nödvändiga för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas (1 kap. 6 § fängelselagen). Även principen att det är frihetsberövandet i sig som utgör straffet och inte förhållandena under verkställigheten måste beaktas.

Enligt uppgift från Kriminalvården finns i dag inga särskilda riktlinjer eller rutiner inom myndigheten för verkställighetsfall utan de hanteras utifrån samma regelverk som gäller för andra intagna. Enligt utredningen bör det emellertid ankomma på Kriminalvården att för dömda personer som vistas en längre tid i häkte än önskvärt se över vilka åtgärder som kan vidtas för att säkerställa att de negativa effekterna av tidsutdräkten blir så begränsade som möjligt.

Att en intagen blir kvar i häkte trots att straffet blivit verkställbart bör enligt utredningens mening exempelvis inte hindra att arbetet

med att utforma en verkställighetsplan inleds.<sup>22</sup> Inte heller bedömer utredningen att det finns något hinder mot att Kriminalvården under den dömdes tid i häkte inleder en utredning av vilka särskilda villkor som ska gälla för verkställigheten enligt 1 kap. 7 § fängelselagen, möjligen med undantag för om myndigheten bedömer att det finns behov av en fördjupad villkorsutredning och att den dömd därför, enligt myndighetens rutiner, behöver placeras i en viss anstalt för att genomgå utredningen. Utredningen menar vidare att det när en dömd blir kvar i häkte under en längre tid typiskt sett bör finnas goda skäl att vidta de förberedande åtgärder inför verkställigheten som är möjliga, för att på så sätt säkerställa att verkställigheten i anstalt kan inledas på ett väl förberett sätt när placering väl sker.

Avslutningsvis noterar utredningen att enligt 9 § strafftidslagen får en dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff även tillfälligt tas in i polisarrest. Detsamma gäller enligt 2 kap. 4 a § andra stycket fängelselagen. De föreslagna ändringarna innebär emellertid inte att en intagen kommer att kunna avtjäna hela sitt fängelsestraff i polisarrest, något som följer redan av det förhållandet att de angivna reglerna endast medger tillfällig sådan placering, dvs. normalt sett inte längre än någon eller några dagar.

### *Om den dömd är under 18 år ska de tidigare reglerna gälla*

Av artikel 3.1 i barnkonventionen följer att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Enligt artikel 3.2 ska konventionsstaterna tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder. Av artikel 3.3 framgår att kon-

---

<sup>22</sup> Här kan noteras att det i förarbetena till häkteslagen anges att det när det gäller en intagen som är häktad på grund av misstanke om brott bör, om det kan anses lämpligt och den intagne samtycker till det, kunna vidtas vissa förberedelser inför verkställighetsplanen samt att det, när en intagen själv önskar, också kan få tas vissa prover om det behövs för att utreda hans eller hennes drogkonsumtion inför en vård- eller behandlingsinsats, se prop. 2009/10:135 s. 183.

ventionsstaterna ska säkerställa att institutioner, tjänster och inrättningar som ansvarar för omvårdnad eller skydd av barn uppfyller av behöriga myndigheter fastställda normer, särskilt vad gäller säkerhet, hälsa, personalens antal och lämplighet samt behörig tillsyn. Barnkonventionens rättigheter gäller för alla barn, oavsett var de befinner sig under uppväxten.

Regeringen har i prop. 2025/26:132, Frihetsberövande påföljder för barn och unga, föreslagit att barn och unga, i de fall en frihetsberövande påföljd inte kan undvikas, ska dömas till fängelse i stället för sluten ungdomsvård och att sluten ungdomsvård ska utmönstras ur påföljdssystemet. I propositionen lämnas också förslaget att en dömd person som är under 18 år, vars straff är verkställbart, endast ska få placeras i häkte i avvaktan på anstaltsplacering under längre tid än sju dagar om det finns synnerliga skäl. Ribban för när ett barn vars fängelsestraff blivit verkställbart ska få tas in i häkte föreslås alltså sättas högre än för en vuxen person. Som skäl för detta anges i propositionen att det både ur ett samhällsperspektiv och för den dömda är angeläget att verkställigheten av ett fängelsestraff kan påbörjas i nära anslutning till det att domen eller beslutet fått laga kraft samt att det för unga lagöverträdare är särskilt angeläget att reaktionen på ett brott från samhällets sida kommer snabbt. Utredningen delar uppfattningen att barnperspektivet talar för att större restriktivitet bör gälla i fråga om att låta barn avtjäna fängelsestraff i häkte än för vuxna och föreslår därför att de nuvarande fristerna i såväl 10 § strafftidslagen som 2 kap. 4 b § fängelselagen även fortsatt ska gälla för dömda som är under 18 år, tillsammans med ett krav på synnerliga skäl enligt båda bestämmelserna för att få överskrida sjudagarsfristen.



# 10 Inställelse i anstalt för dömda som inte är frihetsberövade

## 10.1 Nuvarande reglering

I 2–3 §§ strafftidslagen finns regler om när ett fängelsestraff får verkställas. Som huvudregel är så fallet när domen eller beslutet som avser fängelse vinner laga kraft mot den dömd.

För dömda som inte är frihetsberövade när straffet är verkställbart finns regler om inledande av verkställigheten i 6 och 7 §§ strafftidslagen. Av 6 § följer bland annat att en dömd som inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart utan dröjsmål ska föreläggas av Kriminalvården att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där fängelsestraffet ska verkställas. Hur lång tidsfrist som ska anges följer inte av bestämmelsen. Att föreläggandet ska utfärdas utan dröjsmål innebär att viss skyndsamhet ska gälla med avseende på handlägningsförfarandet. Samtidigt medger kravet ett visst utrymme för flexibilitet beroende på ärendets karaktär och omständigheterna i det enskilda fallet. Avseende vilken tidpunkt som ska anges för inställelse gäller enligt förarbetena som en allmän utgångspunkt att tiden mellan dom och verkställighet ska vara så kort som möjligt.<sup>1</sup>

Av 4 kap. 2 § förordningen (2025:1323) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning framgår att i fall som avses i 1 kap. 1 § lagen EÖVL behöver ett föreläggande om inställelse inte utfärdas av Kriminalvården förrän myndigheten har fått tillfälle att informera den dömd om innehållet i EÖVL.

I 7 § strafftidslagen regleras förutsättningarna för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff för dömda som inte är frihetsberövade, vilket kan göras i vissa särskilt angivna situationer.

---

<sup>1</sup> Prop. 2017/18:250 s. 66.

Av 7 § första stycket 1 strafftidslagen följer att Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff för domar eller beslut på fängelse i högst tre månader om syftet är att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna. Verkställigheten får i sådana situationer skjutas upp under högst sex månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart. Att verkställigheten får skjutas upp under ”högst” sex månader innebär att verkställigheten inte får skjutas upp under längre tid än vad det finns behov av. Bestämmelsen är fakultativ, vilket innebär att Kriminalvården är fri att med hänsyn till samtliga omständigheter i varje enskilt fall avgöra om det framstår som en lämplig åtgärd att skjuta upp verkställigheten. Omständigheter som att det finns anledning att anta att den dömda kommer att undandra sig verkställigheten eller fortsätta brottslig verksamhet bör enligt förarbetena särskilt beaktas.<sup>2</sup>

Vidare ger 7 § första stycket strafftidslagen möjlighet för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff i avvaktan på ett ställningstagande om överförande av verkställighet av en svensk dom eller ett svenskt beslut på fängelse till en annan stat (punkten 2) eller i avvaktan på regeringens beslut i ett ärende om nåd (punkten 3). För dessa fall föreskrivs ingen längsta tid för uppskjutande.

Innan strafftidslagen trädde i kraft gällde enligt 13 § i den tidigare förordningen (1974:286) om beräkning av strafftid m.m. att Kriminalvården fick besluta om anstånd med verkställigheten beträffande domar på fängelse i högst tre månader i syfte att åstadkomma en jämnare beläggning på kriminalvårdsanstalterna. Vidare fick myndigheten enligt 12 § besluta om anstånd i avvaktan på regeringens beslut när den dömda ansökt om nåd. I betänkandet En ny strafftidslag (SOU 2016:18) föreslog Strafftidsutredningen att Kriminalvården även fortsatt skulle ha möjlighet att besluta om anstånd i de angivna fallen men att det därutöver skulle införas en möjlighet för myndigheten att besluta om anstånd i fall där myndigheten hade att ta ställning till om ett överförande av verkställighet av en svensk dom eller ett svenskt beslut på fängelse till ett annat land skulle ske. Utredningen föreslog vidare att möjligheten att låta verkställigheten anstå i samtliga dessa fall skulle knytas till föreläggandehanteringens på så sätt att Kriminalvården i de nämnda situationerna skulle få avvakta med att förelägga den dömda om inställelse. Närmare bestämt skulle det i strafftidslagen tas in en reglering av innebörd att Kriminalvården

---

<sup>2</sup> Prop. 2017/18:250 s. 70.

fick avvakta med att utfärda ett föreläggande om inställelse under en tid om högst sex månader för (1) domar eller beslut på fängelse i högst tre månader om syftet var att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna, (2) i avvaktan på ett ställningstagande om överförande av verkställighet av en svensk dom eller ett svenskt beslut på fängelse till ett annat land, eller (3) i avvaktan på regeringens beslut i ett ärende om nåd, varvid anståndstiden skulle räknas från och med den dag som domen eller beslutet i den del som avsåg fängelsestraff fick verkställas.

Regeringen delade Strafftidsutredningens bedömning att det i de nämnda situationerna borde vara möjligt för Kriminalvården att låta verkställigheten av ett fängelsestraff anstå under viss tid men valde att konstruera regleringen på ett annorlunda sätt. Regeringen bedömde nämligen att det även efter det att ett föreläggande om inställelse hade utfärdats, men innan den dömde hade inställt sig, skulle kunna uppkomma behov av att låta verkställigheten anstå. Bestämmelsen konstruerades därför på så sätt att Kriminalvården, oberoende av om ett föreläggande hade utfärdats eller inte, gavs möjlighet att skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff i vissa fall. Vidare bedömde regeringen att det i fall där det var fråga om ett ställningstagande om överförande av verkställighet av dom eller ett beslut på fängelse till en annan stat eller i nådeärenden inte skulle gälla någon fastställd tidsfrist. En tidsfrist (om sex månader) skulle således endast gälla i de fall verkställigheten sköts upp i syfte att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna.<sup>3</sup>

Bestämmelsen i 7 § strafftidslagen förutsätter inte att det fattas något formellt beslut om att verkställigheten ska skjutas upp. Vidare hindrar inte en tillämpning av bestämmelsen den dömde från att påbörja verkställigheten av fängelsestraffet om han eller hon begär det. Enligt 5 § strafftidslagen har en dömd rätt att påbörja verkställigheten av ett fängelsestraff om han eller hon begär det och straffet är verkställbart. Bestämmelsen är utformad som en rättighet för den dömde och en motsvarande skyldighet för Kriminalvården att ta emot honom eller henne. För att utöva sin rätt enligt bestämmelsen förutsätts normalt att den dömde personligen inställer sig vid ett häkte eller anstalt. I en sådan situation får Kriminalvården endast neka att ta emot den dömde vid extraordinära omständigheter.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Prop. 2017/18:250 s. 66 f.

<sup>4</sup> Se 3 § strafftidsförordningen (2019:95).

Enligt uppgift från Kriminalvården tillämpas 7 § första stycket 1 strafftidslagen i princip inte av myndigheten. Däremot tillämpar myndigheten för närvarande, enligt beslut från Kriminalvårdens generaldirektör i februari 2024, en ordning som innebär att tidpunkten för senaste dag för inställelse anges till högst 150 dagar från beslutsdatum. Detta i stället för den dessförinnan tillämpade ordningen (också den tillfällig) som innebar att senaste dag för inställelse angavs till högst 100 dagar från beslutsdatum. Syftet med den beslutade ordningen, vars räckvidd inte är begränsad till kortare fängelsestraff utan tillämpas oavsett strafflängd, är att minska beläggningen i anstalt.<sup>5</sup>

I prop. 2025/26:132, Frihetsberövande påföljder för barn och unga, har regeringen föreslagit ett tillägg i 7 § strafftidslagen av innebörden att möjligheten för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff i syfte att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna inte ska få tillämpas avseende dömda som inte har fyllt 18 år.

Enligt 14 § strafftidslagen får, på ansökan av en dömd och i den utsträckning som intresset av samhällsskydd medger det, uppskov med verkställigheten av ett fängelsestraff beviljas under högst sex månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart, om det finns särskilda skäl med hänsyn till den dömdes hälsa, familje-, arbets- eller utbildningsförhållanden eller andra liknande omständigheter. Om det finns synnerliga skäl, får uppskov beviljas under ytterligare högst sex månader. En dömd som är gravid eller ammar barn får beviljas uppskov under så lång tid som anses skälig. En ansökan om uppskov får emellertid inte bifallas om den dömd är berövad friheten som häktad eller intagen i kriminalvårdsanstalt för verkställighet i ett annat mål.

---

<sup>5</sup> Beslut den 26 februari 2024, dnr KV 2024-4775.

## 10.2 En tydligare reglering om inställelsetid för dömda som inte är frihetsberövade samt utökade möjligheter för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten vid platsbrist i anstalterna

### Förslag

Om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart följer av 6 § strafftidslagen att Kriminalvården utan dröjsmål ska förelägga honom eller henne att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där fängelsestraffet ska verkställas. Bestämmelsen ska kompletteras med en uttrycklig angivelse av att tiden för inställelse ska få uppgå till högst tre månader från föreläggandet. Samtidigt ska regleringen i 7 § strafftidslagen ändras på så sätt att möjligheterna för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten vid platsbrist utökas. Detta på så sätt att Kriminalvården ska få skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff om upp till ett år och sex månader i högst nio månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart, om det finns skäl för det med hänsyn till platssituationen i kriminalvårdsanstalterna. Möjligheten att skjuta upp verkställigheten av det skälet ska emellertid inte omfatta dömda som inte har fyllt 18 år.

Om Kriminalvården utreder förutsättningarna för verkställighet med elektronisk övervakning ska ett föreläggande om inställelse inte behöva skickas förrän utredningen har avslutats. Det ska tydliggöras genom ett tillägg i förordningen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning.

### *En tydligare reglering om inställelsetid*

När straffutredningen betänkande En ny strafftidslag (SOU 2016:18), som låg till grund för den nuvarande regleringen i strafftidslagen, lämnades var Kriminalvårdens praxis att i normalfallet bestämma fristen för inställelse till 50 dagar från beslutsdatum. Om det krävdes av beläggningsskäl angavs i stället en frist för inställelse om 75 dagar.<sup>6</sup> För närvarande tillämpar Kriminalvården den ordningen att senaste dag för inställelse (oavsett strafflängd) bestäms till som

<sup>6</sup> En ny strafftidslag (SOU 2016:18), s. 118 f.

längst 150 dagar, dvs. fem månader, från beslutsdatum. Detta med en tillämpning av 6 § strafftidslagen. Bestämmelsen i 7 § första stycket 1, som reglerar myndighetens möjligheter att skjuta upp verkställigheten av kortare fängelsestraff för att jämna ut beläggningen i anstalterna, tillämpas enligt uppgift inte.

Det anförda talar enligt utredningens mening för att det bör införas en tydligare reglering av vilka principer som ska gälla för inställelse i anstalt för dömda som inte är frihetsberövade. Inte minst bör det tydligare framgå av lagstiftningen hur de olika reglerna i strafftidslagen förhåller sig till varandra och vad som, som utgångspunkt, som ska gälla i fråga om inställelsetid. Utredningen menar nämligen att en ökad tydlighet, och därmed förutsebarhet, kommer att vara positiv för både de enskilda som berörs av lagstiftningen och för Kriminalvården, som ska tillämpa den.

En grundläggande utgångspunkt bör vara att verkställigheten av ett fängelsestraff ska påbörjas utan onödigt dröjsmål efter det att straffet blivit verkställbart. Även fortsatt menar därför utredningen att utgångspunkten ska vara att Kriminalvården, när en person som har dömts till fängelse inte är frihetsberövad när fängelsestraffet blir verkställbart, utan dröjsmål ska förelägga den dömda att inom viss tid inställa sig vid den anstalt där fängelsestraffet ska verkställas. Även fortsatt bör myndigheten ha en viss flexibilitet i fråga om hur lång inställelsetid som ska anges. Dock bör flexibiliteten i det här avseendet gälla inom vissa, av lagstiftaren angivna, ramar. Det bör därför anges i den aktuella bestämmelsen hur lång inställelsetid som Kriminalvården som mest ska få ange.

Enligt utredningen framstår en inställelsetid om högst tre månader som väl avvägd, och det är därför den frist som föreslås. Fristen ska räknas från dagen för föreläggandet, inte från när straffet blir verkställbart. Att Kriminalvården ska utfärda föreläggandet utan dröjsmål innebär dock att fristen för inställelse i många fall kommer att uppgå till som mest cirka tre månader från det att straffet blir verkställbart. Fristen för inställelse kan dock bli längre om föreläggandet om inställelse föregås av en utredning om förutsättningarna för verkställighet med elektronisk övervakning. I sådana fall tillämpar Kriminalvården nämligen den ordningen att ärendet först skickas till frivården för ställningstagande till verkställighet med elektronisk övervakning, vilket ska ske inom 75 dagar, innan föreläggande om inställelse i anstalt skickas till den dömda. Utredningen bedömer att kravet på att

föreläggandet om inställelse ska skickas utan dröjsmål inte utgör något uppenbart hinder mot en sådan tillämpning men noterar samtidigt att det i 4 kap. 2 § förordningen om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning uttryckligen anges att Kriminalvården i fall som avses i 1 kap. 1 § EÖVL inte behöver utfärda ett föreläggande om inställelse förrän myndigheten fått tillfälle att informera den dömda om innehållet i EÖVL. Något motsvarande undantag ges emellertid inte för situationen när myndigheten på eget initiativ vidtar en sådan utredning. Av det skälet föreslår utredningen ett förtydligande tillägg till bestämmelsen av innebörden att Kriminalvården inte behöver utfärda ett föreläggande om inställelse förrän myndigheten har utrett förutsättningarna för verkställighet med elektronisk övervakning (på eget initiativ eller efter ansökan från den dömda).

#### *Utökade möjligheter att skjuta upp verkställigheten*

Utredningen menar att det, i likhet med i dag, även fortsatt bör vara möjligt för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten (dvs. ange en längre frist än tre månader eller senarelägga en tidigare angiven frist för inställelse) om det finns behov av detta med hänsyn till platsituationen i anstalterna. Dock menar utredningen att möjligheten bör omfatta fler fängelsestraff än i dag och att det också bör vara möjligt för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten längre än vad dagens reglering medger. Detta för att ge Kriminalvården både större möjligheter att reglera inflödet av intagna till anstalterna och att planera sin verksamhet. Utredningen föreslår därför att regleringen i 7 § första stycket 1 strafftidslagen ska utvidgas till att omfatta domar eller beslut på fängelse om högst ett år och sex månader (i stället för tre månader som i dag). Det föreslås också att verkställigheten i aktuella fall ska få skjutas upp under högst nio månader från den dag fängelsestraffet blir verkställbart (i stället för sex månader som i dag).

Vidare föreslår utredningen att den aktuella regleringen ska omformuleras på så sätt att den ska ange att verkställigheten ska få skjutas upp om det finns skäl för det ”med hänsyn till platssituationen i kriminalvårdsanstalterna”. Syftet med att byta ut den nuvarande skrivningen som anger att syftet ska vara att åstadkomma ”en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna” är att uppnå en ökad tydlighet. Någon ändring i sak är således inte avsedd, låt vara att det inte kan

uteslutas att den föreslagna lydelsen omfattar något fler situationer än den nuvarande. Avsikten är dock att de situationer som omfattas av den nuvarande lydelsen ska omfattas även av den nya.

Genom förslagen kommer Kriminalvården att vid platsbrist få möjlighet att både skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff i fler fall än i dag och under längre tid. Detta dels eftersom möjligheten kommer att omfatta domar eller beslut på fängelse om högst ett år och sex månader (vilket är samma tidsmässiga gräns som gäller för verkställighet med elektronisk övervakning) i stället för tre månader, dels eftersom verkställigheten i dessa fall kommer att kunna skjutas upp i högst nio månader i stället för sex månader. Med det sagt innebär utredningens förslag sammantaget en viss begränsning för Kriminalvården, eftersom ett av förslagen innebär att regleringen i 6 § strafftidslagen kompletteras med en uttrycklig tidsfrist för inställelse (vilket saknas i dag). Utredningen menar emellertid att den begränsande effekten av detta inte bör vara särskilt stor, sett till de möjligheter att förlänga fristen som förslagen också innebär. Möjligheten att skjuta upp verkställigheten kommer dock inte att omfatta fängelsestraff som överstiger ett år och sex månader och för dessa fall innebär förslaget alltså en begränsning i förhållande till nuvarande reglering. Utredningen menar emellertid att det när det gäller dömda som inte är frihetsberövade vars fängelsestraff överstiger ett år och sex månader framstår som rimligt att myndighetens intresse av att beläggningsutjämna får stå tillbaka för intresset av att straffet verkställs utan dröjsmål.

Även i fråga om kortare fängelsestraff finns givetvis ett starkt intresse av att verkställigheten påbörjas skyndsamt. Det är av intresse för brottsoffret, sett till behov av upprättelse, samt för samhället i stort, sett till inte minst straffets inkapaciterande och därmed brottsförebyggande effekt. Därutöver är det av intresse för den dömda själv.

Utredningen bedömer ändå att Kriminalvården bör få möjlighet att skjuta upp verkställigheten i upp till nio månader från det att straffet blir verkställbart för fängelsestraff om upp till ett år och sex månader. Vid den bedömningen har utredningen, utöver Kriminalvårdens ansträngda läge, beaktat att senare års straffskärpningsreformer har lett till längre strafftider för många brottstyper. Fängelsestraffen har således på ett generellt plan blivit längre utan att brottsligheten i det enskilda fallet nödvändigtvis har blivit allvarligare. Detta, samt det förhållandet att Kriminalvården sedan en tid tillbaka redan tillämpar

en ordning som innebär att senaste dag för inställelse sätts till högst fem månader från beslutsdatum, oavsett strafflängd, bedömer utredningen begränsar de utökade risker som förslaget innebär för exempelvis brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Den möjlighet som förslaget innebär för Kriminalvården att skjuta upp verkställigheten kommer dessutom att ställa höga krav på myndigheten när det gäller att pröva lämpligheten av en sådan åtgärd. I likhet med den nuvarande regleringen i 7 § första stycket 1 och andra stycket strafftidslagen är den föreslagna regleringen nämligen fakultativ till sin utformning, vilket innebär att Kriminalvården i varje enskilt fall kommer att behöva göra en bedömning av lämpligheten av att skjuta upp verkställigheten. Det gäller även om Kriminalvården bedömer att det på ett generellt plan i och för sig finns skäl för att skjuta upp verkställighet av fängelsestraff med hänsyn till platsituationen i kriminalvårdsanstalterna (ett rekvisit som sannolikt kommer att vara uppfyllt under en avsevärd tid framöver). Avsikten med den föreslagna regleringen är med andra ord inte att möjligheten att skjuta upp verkställigheten i nio månader ska tillämpas för alla fängelsestraff om högst ett år och sex månader, utan att detta endast ska ske i fall där ett uppskjutande framstår som lämpligt sett till den enskildes personliga omständigheter ( däribland eventuell flyktrisk, återfallsrisk och behandlingsbehov) samt till karaktären av den brottslighet som straffet avser. I sammanhanget vill utredningen framhålla brottsofferperspektivet, och att Kriminalvården inte bör skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff om det framstår som oförsvarligt eller stötande.

Att verkställigheten får skjutas upp under ”högst” nio månader innebär att verkställigheten inte får skjutas upp under längre tid än vad det finns behov av.

Avslutningsvis finner utredningen skäl att framhålla att förslaget inte innebär någon förändring av principen att en dömd som vill avtjäna sitt fängelsestraff och därför inställer sig självmant i häkte eller anstalt med en sådan begäran som utgångspunkt har rätt till detta. Utredningen bedömer att de negativa effekter som förslaget kan få för enskilda som dömts till fängelse därmed bör bli mer begränsade.

*Om den dömda är under 18 år*

Utredningen noterar att regeringen i prop. 2025/26:132, Frihetsberövande påföljder för barn och unga, har föreslagit att Kriminalvården när det gäller dömda som inte har fyllt 18 år inte ska få skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff i syfte att åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna. Som skäl för det anges i propositionen bland annat att det både ur ett samhällsperspektiv och för den dömda är angeläget att verkställigheten av ett fängelsestraff kan påbörjas i nära anslutning till det att domen eller beslutet fått laga kraft mot den dömda i den del som avser fängelsestraffet, samt att det i fråga om unga lagöverträdare är särskilt angeläget att reaktionen på brottet från samhällets sida kommer snabbt.<sup>7</sup> Utredningen delar den bedömningen och föreslår därför att det inte heller inom ramen för den föreslagna nya utformningen av 7 § första stycket 1 strafftidslagen ska vara möjligt att skjuta upp fängelsestraff för personer under 18 år.

*Uppskovsmöjligheten*

I 14 § strafftidslagen regleras under vilka förutsättningar och hur länge uppskov med verkställigheten får beviljas på ansökan från den dömda. Utredningen har övervägt om det, med anledning till de ändringar som i övrigt föreslås i strafftidslagen, finns skäl att även utöka möjligheterna för dömda att få uppskov på liknande sätt. I denna del bedömer emellertid utredningen att den nuvarande regleringen, som ger möjlighet att bevilja uppskov under högst sex månader om det finns särskilda skäl och under ytterligare sex månader om det finns synnerliga skäl, framstår som lämplig även sett i relation till de föreslagna ändringarna i 7 §. Det gäller inte minst eftersom syftet med att ge Kriminalvården möjlighet att skjuta upp verkställigheten med hänsyn till platssituationen är ett annat än de syften som ligger bakom uppskavsregleringen, samt att redan den nuvarande regleringen ger utrymme för att bevilja längre uppskov i speciella fall.

---

<sup>7</sup> Se prop. 2025/26:132 s. 123 f.

# 11 Verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning

## 11.1 Nuvarande reglering

Som översiktligt redogjorts för i avsnitt 4.7 kan sedan den 1 januari 2026 fängelsestraff om upp till ett år och sex månader verkställas med elektronisk övervakning i den dömdes bostad. Från och med den 1 juni 2026 kommer verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning även att kunna ske i kontrollerat boende.

### Kontrollerat boende

Kontrollerat boende utgör en ny form för verkställighet av fängelsestraff. I prop. 2024/25:202 framfördes som skäl för införandet att det bedömdes finnas starka skäl att möjliggöra för fler dömda att avtjäna sina straff med elektronisk övervakning, med utgångspunkten att verkställighetsformerna ska utformas på ett sätt som bäst motverkar återfall i brott samtidigt som det säkerställs att anstaltsplatser används för de personer som bedöms utgöra störst fara för samhället. Vidare framhölls att en höjd tidsgräns för elektronisk övervakning riskerade att leda till att kraven på exempelvis bostad och sysselsättning i större utsträckning skulle bli ett hinder för verkställighet utanför anstalt, exempelvis om den dömda förlorat sin bostad eller sitt arbete eller om någon samboende inte skulle samtycka. Att luckra upp kraven ansågs inte lämpligt. I stället bedömdes det finnas behov av en ny verkställighetsform – ett mellanting mellan elektronisk övervakning i bostaden och verkställighet i anstalt – som var tillräckligt ingripande och förenat med nödvändiga kontrollfunktioner.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se prop. 2024/25:202 s. 37 f.

Prövningen av om ett straff ska verkställas i kontrollerat boende ska göras av Kriminalvården, antingen på myndighetens eget initiativ eller efter ansökan från den dömda. Under verkställigheten ska den dömda vara förbjuden att lämna boendet annat än på särskilt angivna tider och för bestämda ändamål. Efterlevnaden ska kontrolleras med elektroniska hjälpmedel. Kriminalvården ska få besluta om särskilda föreskrifter som ska gälla vid verkställigheten, och ett totalförbud mot alkohol och andra beroendeframkallande medel ska gälla. Vid misskötsamhet som inte är av mindre betydelse ska den dömda omedelbart föras till kriminalvårdsanstalt för att avtjäna resterande strafftid där.

I juni 2025 gav regeringen Kriminalvården i uppdrag att förbereda myndigheten för den nya verkställighetsformen. Kriminalvården ska inom ramen för uppdraget vidta nödvändiga åtgärder för att anpassa verksamheten, bland annat genom att säkerställa tillgång till ändamålsenliga lokaler, rekrytera personal och organisera meningsfull sysselsättning för de dömda. Myndigheten ska löpande informera Justitiedepartementet om arbetets utveckling och slutredovisa uppdraget senast den 30 april 2026.<sup>2</sup>

### Det utökade tillämpningsområdet

Enligt EÖVL kan fängelsestraff om upp till ett år och sex månader verkställas utanför anstalt med elektronisk övervakning. I propositionen konstaterade regeringen att tillämpningsområdet för regleringen i IÖVL, som upphävdes genom den nya lagen, hade varit oförändrat sedan 2006 samtidigt som det vid flera tillfällen och från olika aktörer hade framförts att tillämpningsområdet borde kunna utvidgas till att omfatta även längre fängelsestraff. I takt med att Kriminalvårdens beläggningsituation blivit alltmer ansträngd hade frågan blivit aktuell på nytt. Regeringens bedömning var dock att det ansträngda beläggningsläget – trots de säkerhetsrisker och andra nackdelar det medförde – inte i sig utgjorde tillräckligt skäl för en utvidgning. Förändringen ansågs behöva motiveras utifrån även andra överväganden, och då särskilt en förväntan att möjligheterna att motverka återfall i brott skulle förbättras. Samtidigt ansågs ett utvidgat

---

<sup>2</sup> Uppdrag att förbereda inrättandet av den nya verkställighetsformen kontrollerat boende, dnr KV-2025-18272.

tillämpningsområde inte få innebära en oacceptabel försämring av samhällsskyddet eller undergräva fängelsestraffets trovärdighet.<sup>3</sup>

Sammantaget gjorde regeringen emellertid bedömningen att det fanns tydliga fördelar med att utöka möjligheterna till verkställighet med elektronisk övervakning, varav den främsta ansågs vara att en sådan reform bedömdes ge goda förutsättningar att minska återfallen i brott. Som ytterligare skäl för reformen lyftes samhällsekonomiska vinster samt att fler anstaltsplatser skulle kunna frigöras. Det konstaterades också att en utvidgning låg i linje med internationella rekommendationer, bland annat från CPT. Regeringen bedömde också att verkställighet med elektronisk övervakning innebar så pass ingripande frihetsinskränkningar och goda möjligheter till kontroll att den kunde fungera som ett trovärdigt alternativ till anstaltsvistelse, även vid längre strafftider. De ökade frihetsinskränkningarna bedömdes också rimligen upplevas som mer betungande ju längre strafftiden var. Enligt regeringens mening framstod en övre gräns på ett år och sex månader som väl avvägd.<sup>4</sup>

## Lämplighetsbedömningen

Enligt 1 kap. 3 § andra stycket EÖVL får beslut om verkställighet med elektronisk övervakning inte fattas om den dömde vid tidpunkten för prövningen är häktad eller intagen i anstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som prövningen avser (punkten 1), om det finns en beaktansvärd risk för att den dömde under verkställigheten kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig (punkten 2) eller om det annars finns särskilda skäl mot att straffet verkställs med elektronisk övervakning (punkten 3). Regleringen motsvarar delvis den i IÖVL, men innebär också vissa förtydliganden. Närmare regler om lämplighetsbedömningen finns i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning (KVFS 2025:5, FARK EÖV).

Vid riskbedömningen enligt 1 kap. 3 § andra stycket 2 EÖVL ska enligt 2 kap. 1 § FARK EÖV särskilt beaktas karaktären och omfattningen av den dömdes aktuella och tidigare brottslighet, med särskild

---

<sup>3</sup> Se prop. 2024/25:202 s. 25.

<sup>4</sup> Se prop. 2024/25:202 s. 31.

hänsyn tagen till eventuella brottsoffer, om den dömd ska utvisas, avvisas eller saknar anknytning till riket, om den dömd är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet, om det är uppenbart att den dömd inte klarar av att verkställigheten sker i bostaden, och den dömdes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa.

Vid riskbedömningen enligt 1 kap. 3 § andra stycket 3 EÖVL ska enligt föreskrifterna särskilt beaktas om den dömd i anstalt börjat avtjäna det straff som prövningen avser, den dömd inte medverkar i utredningen eller motsätter sig verkställighet med elektronisk övervakning, det är oförsvarligt eller stötande att verkställa straffet med elektronisk övervakning eller brottet riktats mot en person som den dömd delar bostad med (2 kap. 2 § FARK EÖV). Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand det som bedöms vara barnets bästa beaktas (2 kap. 4 § FARK EÖV).

Enligt 2 kap. 6 § FARK EÖV ska den dömdes bostad vara utformad så att kontroll med elektroniska hjälpmedel är möjlig att genomföra. Den ska lämpa sig som bostad och i övrigt vara lämplig för verkställigheten. Verkställighet med elektronisk övervakning i den dömdes bostad får som huvudregel inte beviljas om den dom som ska verkställas avser grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, hedersförtryck eller grovt barnfridsbrott. Detsamma gäller för grov misshandel och sexualbrott som begåtts i nära relation (2 kap. 7 § FARK EÖV).

Som huvudregel får verkställighet med elektronisk övervakning i bostaden inte heller beviljas om det finns behov av att begränsa den dömdes användning av elektronisk kommunikationsutrustning (2 kap. 8 § FARK EÖV). Vidare ska en person som är över 18 år och som den dömd delar bostad tillfrågas om han eller hon samtycker till att verkställigheten sker i bostaden. Om sådant samtycke inte lämnas, får verkställighet i bostaden inte ske (2 kap. 7 § FARK EÖV).

### **Vid längre strafftider ska en fördjupad lämplighetsprövning ske**

Om strafftiden överstiger sex månader innebär regleringen i EÖVL att ett beslut om verkställighet med elektronisk övervakning i den dömdes bostad ska föregås av en fördjupad lämplighetsprövning (1 kap. 4 § EÖVL). Någon presumtion för att ett sådant straff kan

verkställas med elektronisk övervakning i bostaden föreligger således inte. I stället krävs att sådan verkställighet, vid en fördjupad lämplighetsprövning, bedöms lämplig. Bedömningen ska i huvudsak baseras på samma faktorer som prövningen av om det föreligger särskilda skäl mot verkställighet med elektronisk övervakning. Att det ska göras en fördjupad lämplighetsprövning innebär dock att bedömningen ska vara mer noggrann och grundlig i förhållande till olika risker som kan finnas med verkställighet utanför anstalt.

Vid prövningen enligt 1 kap. 4 § EÖVL ska särskild hänsyn tas till karaktären på den brottslighet som straffet avser, risken för återfall i brott och hur verkställigheten kan komma att påverka brottsoffer och den dömdes anhöriga.<sup>5</sup>

Att hänsyn ska tas till hur verkställigheten kan komma att påverka brottsoffer inbegriper en bedömning av risken för att den dömda utsätter brottsoffret för nya brott. Om det finns en inte försumbar risk för nya brott mot ett tidigare brottsoffer bör verkställighet med elektronisk övervakning i den dömdes bostad inte komma i fråga. Detta gäller även om brottsoffret samtycker till att ett straff verkställs i en gemensam bostad. Vid sidan av risken för nya brott ska det även beaktas i vilken mån verkställighet utanför anstalt kan ge upphov till ökad otrygghet för ett tidigare brottsoffer.<sup>6</sup>

Att brottsofferperspektivet ska beaktas innebär att vissa brott ska vara exkluderade från möjligheten till verkställighet i den dömdes bostad, något som bör gälla generellt för vissa typer av särskilt graverande brott mot person och även brottslighet som till sin karaktär är sådan att den typiskt sett kan förväntas fortsätta i eller från bostaden, exempelvis hedersrelaterad brottslighet eller sexualbrott som begås via internet. De tydligaste exemplen på brott som enligt propositionen i princip bör vara exkluderade från verkställighet i den dömdes bostad är grov fridskränkning, grov kvinnofridskränkning, hedersförtryck och grovt barnfridsbrott. Detsamma gäller allvarigare fall av misshandel och sexualbrott, särskilt om det är fråga om brott som begåtts i nära relation.<sup>7</sup>

I fråga om andra brottstyper, som kan inbegripa vitt skilda gärningar, anges i propositionen att det kan finnas vissa fall – men inte andra – där det kan vara lämpligt att straffet avtjänas i den dömdes

---

<sup>5</sup> Se prop. 2024/25:202 s. 33 f.

<sup>6</sup> Se prop. 2024/25:202 s. 34.

<sup>7</sup> Se prop. 2024/25:202 s. 34 samt 2 kap. 6 § FARK EÖV.

bostad. Som exempel ges att det ofta kan vara lämpligt att någon som dömts för ekonomisk brottslighet får avtjäna straffet i bostaden även om strafftiden är förhållandevis lång, men att verkställighetsformen även vid sådan brottslighet ibland kan vara olämplig, exempelvis om brottsligheten varit förslagen, organiserad eller riktats mot skyddslösa brottsoffer. Generellt bör alltid en viss restriktivitet iakttas vid straff som ligger nära den övre gränsen på ett år och sex månader. Ytterst måste dock lämpligheten alltid avgöras utifrån en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.<sup>8</sup>

Att hänsyn vid den fördjupade lämplighetsprövningen ska tas till hur verkställigheten kan påverka den dömdes anhöriga innebär bland annat att det, om det finns hemmaboende barn i bostaden, alltid måste göras en noggrann bedömning av om verkställigheten är förenlig med barnets bästa.<sup>9</sup>

Enligt 2 kap. 3 § FARK EÖV ska vid den fördjupade lämplighetsprövningen enligt 1 kap. 4 § EÖVL särskilt beaktas om brottsligheten har riktats mot skyddslösa brottsoffer, om fängelsestraffet avser brott mot liv, hälsa, frihet, frid eller sexualbrott, om brottsligheten annars varit organiserad eller förslagen, och strafftidens längd.

### **Kategorier av fängelsestraff som inte kan avtjänas med elektronisk övervakning**

Av 1 kap. 1 § EÖVL framgår uttryckligen att lagens tillämpningsområde inte omfattar fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. Denna typ av fängelsestraff kunde inte heller enligt IÖVL verkställas utanför anstalt. Genom att lagen enbart omfattar domar på fängelse utesluts även beslut på fängelse, vilket också det motsvarar ordningen enligt IÖVL. Kategorier av fängelsestraff som i och med avgränsningen till domar på fängelse utesluts från tillämpningsområdet är förvandlingsstraff för böter, förverkad villkorligt medgiven frihet enligt beslut av övervakningsnämnd, fängelsestraff som bestämts vid beslut om undanröjande av villkorlig dom eller undanröjande av skyddstillsyn samt fängelsestraff som bestämts enligt 34 kap. 6 § brottsbalken.

Under den lagstiftningsprocess som ledde fram till att EÖVL infördes hade Kriminalvården efterfrågat att tillämpningsområdet för verkställighet med elektronisk övervakning skulle utvidgas till att

---

<sup>8</sup> Se prop. 2024/25:202 s. 34.

<sup>9</sup> Se prop. 2024/25:202 s. 34 f.

omfatta även exempelvis bötesförvandlingsstraff. Regeringen gjorde emellertid bedömningen att vissa straff alltså borde vara exkluderade från möjligheten till verkställighet utanför anstalt, bland annat av trovärdighetsskäl.<sup>10</sup>

### *Fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken*

Enligt 28 kap. 3 § brottsbalken får skyddstillsyn förenas med fängelse i lägst en och högst tre månader. Om rätten förenar skyddstillsyn med fängelse får den inte samtidigt döma till böter eller föreskriva samhällstjänst. Av 30 kap. 11 § brottsbalken följer att skyddstillsyn får kombineras med fängelse endast om det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller den tilltalades tidigare brottslighet.

Syftet med den aktuella regleringen är att det, om vissa omständigheter föreligger och där alternativet annars är ett betydligt längre frihetsberövande, ska vara möjligt att tillföra skyddstillsynen ett skärpande moment. Påföljdscombinationen ger därigenom möjlighet att undvika längre fängelsestraff, särskilt för unga lagöverträdare.<sup>11</sup> Genom kravet på att påföljdsalternativet endast får användas när det är oundgängligen påkallat med hänsyn till brottslighetens straffvärde eller den tilltalades tidigare brottslighet markeras att det krävs mycket starka skäl för att påföljdscombinationen ska väljas, en tillämpning som Högsta domstolen har bekräftat för vuxna lagöverträdare.<sup>12</sup> Särskilt beträffande unga lagöverträdare ger emellertid påföljdsalternativet en möjlighet att undvika längre fängelsestraff även när det är brottslighetens art som talar för fängelse.<sup>13</sup> Praxis innebär att påföljdscombinationen som utgångspunkt inte tillämpas vid straffmättningsvärden över ett års fängelse.

I prop. 2025/26:181, Ett förstärkt samhällsskydd och tydligare reaktioner vid återfall i brott, har regeringen bland annat föreslagit att möjligheterna att kombinera skyddstillsyn med fängelse ska utökas. Förslaget innebär att den längsta tillåtna tiden för det förenade fängelsestraffet ska höjas från tre till sex månader. Som motiv för detta hänvisas i propositionen bland annat till de straffskärpningar

---

<sup>10</sup> Se prop. 2024/25:202 s. 31.

<sup>11</sup> Se prop. 1978/79:212 s. 55.

<sup>12</sup> Se t.ex. NJA 2019 s. 1032.

<sup>13</sup> Se t.ex. NJA 2015 s. 1024 och NJA 2021 s. 536.

som genomförts under senare år, särskilt höjningar av minimistraff, som medfört att många gärningar som ursprungligen avsågs omfattas av påföljdscombinationen i dag faller utanför dess tillämpningsområde. Förslaget bedöms möjliggöra en tillämpning av påföljdscombinationen vid gärningar med högre straffmättningsvärden än dagens praxis medger, med följd att påföljden även framöver kommer att kunna utgöra ett reellt alternativ till ett renodlat fängelsestraff. I propositionen berörs även frågan om fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken bör kunna verkställas genom elektronisk övervakning. I den delen hänvisas till regeringens bedömning i prop. 2024/ 25:202, att tillämpningsområdet inte bör utvidgas till sådana former av straff som sedan tidigare varit exkluderade.<sup>14</sup>

Förslag som berör påföljdscombinationen skyddstillsyn och fängelse har även lämnats av Straffreformutredningen. I betänkandet En straffreform (SOU 2025:66) föreslås bland annat att den nuvarande presumptionen mot fängelse i 30 kap. 4 § första stycket brottsbalken och därmed sammanhängande regler för påföljdsvalet ska ersättas av ett system med villkorligt fängelse. Förslaget innebär att samtliga icke frihetsberövande alternativ till fängelse ska inordnas under det villkorliga fängelsestraffet, med följderna att villkorlig dom och skyddstillsyn utmönstras. För vuxna lagöverträdare kommer därmed påföljdssystemet, i huvudsak, att bestå av de två påföljderna böter och fängelse, varvid rätten under vissa förutsättningar ska kunna besluta att ett fängelsestraff på viss tid, helt eller delvis, ska vara villkorligt (dvs. inte avtjänas i kriminalvårdsanstalt eller enligt någon av de övriga verkställighetsformer som annars ska gälla för ovillkorligt fängelse). Enligt förslaget ska det tydliggöras i lagstiftningen att möjligheten att avtjäna fängelsestraff med elektronisk övervakning omfattar fängelsestraff som inte är villkorliga. Dock ska den icke villkorliga delen vid delvis villkorligt fängelse – till skillnad från vad som i dag gäller i fråga om fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken – kunna avtjänas med elektronisk övervakning.<sup>15</sup>

Enligt uppgift från Kriminalvården inleddes 224 verkställigheter av fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken under 2024, motsvarande en total strafftid om 13 176 dagar.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Se prop. 2025/26:181 s. 53 f.

<sup>15</sup> En straffreform (SOU 2025:55) s. 696.

<sup>16</sup> Uppgift för 2025 saknas i det underlag som utredningen har fått del av.

### *Förvandlingsstraff för böter*

Enligt 25 kap. 8 § andra stycket brottsbalken får böter som inte betalas, om inte annat är föreskrivet, förvandlas till fängelse enligt bestämmelserna i bötesverkställighetslagen (1979:189). I 15 § första stycket bötesverkställighetslagen föreskrivs att om böter inte har kunnat drivas in och det beror på trots från den bötfällde, ska böterna på talan av åklagare förvandlas till fängelse. Bötesförvandling ska också ske om det av särskilda skäl är motiverat från allmän synpunkt. Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst en och högst tre månader. En bötfälld person kan, sedan förvandling av böterna beslutats, undgå fängelsestraffet genom att betala hela bötesbeloppet (18 § bötesverkställighetslagen).

Bestämmelserna i bötesverkställighetslagen innebär inte att alla bötesstraff som förblir obetalda ska förvandlas till fängelse. Syftet är i stället att ingripa mot personer som hindrat verkställighet av bötesstraff eller som blivit ”bötesimmuna”. Möjligheten är avsedd att användas i situationer där kriminalpolitiska skäl för en sanktion gör sig gällande med särskild styrka.<sup>17</sup>

Enligt uppgift från Kriminalvården fattades 103 sedermera laga-kraftvunna beslut om bötesförvandling under 2025 (vilket var en ökning från 59 under 2024 och 11 under 2023).

### *Förverkande av villkorligt medgiven frihet av övervakningsnämnd*

I 26 kap. brottsbalken finns regler om villkorlig frigivning. Av 26 kap. 19 § brottsbalken följer att om den frigivne bryter mot föreskrifter eller anvisningar om vad som i övrigt ska gälla för övervakningen, får Kriminalvården vidta vissa typer av åtgärder eller besluta att en varning ska meddelas den frigivne. Om en överträdelse är allvarlig och det kan antas att den frigivne inte kommer att rätta sig genom någon sådan åtgärd som Kriminalvården kan vidta får övervakningsnämnden förklara den villkorligt medgivna friheten förverkad till en tid om högst 90 dagar varje gång. I stället för att besluta om förverkande får övervakningsnämnden besluta om varning, ändra föreskrifter som Kriminalvården beslutat om eller själv besluta om föreskrifter eller elektronisk övervakning.

---

<sup>17</sup> Se prop. 1982/83:93 s. 15 och prop. 2020/21:8 s. 6.

Enligt uppgift från Kriminalvården uppgick antalet lagakraftvunna beslut av övervakningsnämnd om förverkande av villkorligt medgiven frihet under 2024 till totalt 849 (54 för kvinnor och 795 för män). Verkställighet av sådan förverkad villkorligt medgiven frihet inleddes under samma år i 681 fall, motsvarande en total strafftid om 15 930 dagar. Under 2023 fattades totalt 767 beslut (52 för kvinnor och 715 för män) samtidigt som verkställighet inleddes i 643 fall (motsvarande en total strafftid om 14 601 dagar).

*Fängelsestraff som bestämts i samband med undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn*

Enligt 27 kap. 6 § brottsbalken gäller bland annat att om den dömde inte iakttar vad som åligger honom eller henne enligt en villkorlig dom får rätten – under förutsättning att åklagaren väcker talan om detta före prövotidens utgång – undanröja den villkorliga domen och bestämma en ny påföljd för brottet. Om så sker ska rätten, vid bestämmandet av den nya påföljden, ta skälig hänsyn till eventuella utdömda böter och till vad den dömde har undergått till följd av föreskrift om samhällstjänst. Rätten får då döma till fängelse på kortare tid än vad som annars är föreskrivet för brottet.

En liknande reglering finns i 28 kap. 8 § brottsbalken beträffande skyddstillsyn. Bestämmelsen innebär att om den dömde på ett allvarligt sätt åsidosätter sina skyldigheter enligt påföljden och det kan antas att han eller hon inte kommer att rätta sig genom någon åtgärd som Kriminalvården kan vidta, ska myndigheten begära att åklagaren väcker talan vid domstol om undanröjande av skyddstillsynen. En sådan talan ska väckas före prövotidens utgång och kan i vissa fall föras av åklagaren även utan en begäran från Kriminalvården. Om domstolen undanröjer skyddstillsynen ska den samtidigt bestämma en ny påföljd för brottet. Vid bedömningen ska rätten ta skälig hänsyn till vad den dömde har undergått till följd av påföljden samt till eventuella böter eller fängelse som dömts ut tillsammans med skyddstillsynen. Även i det här fallet får rätten döma till fängelse på kortare tid än vad som annars är föreskrivet för brottet.

Rättens ställningstagande enligt de angivna reglerna kommer till uttryck i ett beslut. Regler om undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn om den dömde begår nya brott under prövotiden finns

i 34 kap. brottsbalken. I sådana fall ingår rättens beslut om undanröjande i brottmålsdomen.

Enligt uppgift från Kriminalvården fattades under 2024 beslut om undanröjande av skyddstillsyn i 1133 fall (varav 197 avsåg kvinnor och 936 avsåg män). I 1034 av dessa fall ersattes skyddstillsynen med ett fängelsestraff. Under 2023 var siffran 898 (144 för kvinnor och 754 för män), varvid påföljden bestämdes till fängelse i 819 fall.

Någon motsvarande statistik beträffande beslut om undanröjande av villkorlig dom har inte presenterats för utredningen.

### *Fängelsestraff som bestämts enligt 34 kap. 6 § brottsbalken*

I 34 kap. brottsbalken finns regler om ny påföljdsbestämning efter tidigare dom. Dessa innebär bland annat att om en person som har dömts till exempelvis fängelse eller skyddstillsyn har begått ett annat brott före domen (nyupptäckt brott) eller begår ett nytt brott efter domen men innan påföljden helt har verkställts eller annars upphört (nytt brott) ska rätten som huvudregel bestämma en ny påföljd för den tillkommande brottsligheten. Om rätten dömer till en ny påföljd för ett nyupptäckt brott ska den när påföljden bestäms iaktta att påföljderna tillsammans inte överstiger vad som skulle ha dömts ut för den samlade brottsligheten. Rätten får då döma till lindrigare straff än vad som är föreskrivet för brottet (34 kap. 2 § brottsbalken). I vissa fall medger regleringen att rätten i stället för att bestämma en ny påföljd beslutar att den tidigare utdömda påföljden ska avse också den tillkommande brottsligheten (34 kap. 3 § brottsbalken) eller undanröjer den tidigare utdömda påföljden och dömer till gemensam påföljd för den samlade brottsligheten (34 kap. 4 § brottsbalken).

Om rätten med tillämpning av 34 kap. 3 § brottsbalken genom en dom som har fått laga kraft har beslutat att en påföljd som tidigare dömts ut ska avse ytterligare brott, och den tidigare påföljden sedan ändras av högre rätt, följer av 34 kap. 6 § första stycket brottsbalken att frågan om påföljd för den tillkommande brottsligheten efter anmälan av åklagare ska prövas på nytt. Samma sak gäller om rätten med tillämpning av 34 kap. 2 § brottsbalken vid påföljdsbestämningen har beaktat en tidigare utdömd påföljd och den tidigare påföljden sedan ändras.

Enligt 34 kap. 6 § andra stycket brottsbalken gäller vidare att om det när en dom på fängelse på viss tid ska verkställas visar sig att den dömde har begått brottet före utdömandet av en påföljd som han eller hon har dömts till för något annat brott, och det inte framgår av domarna att den andra påföljden har beaktats vid påföljdsbestämningen, ska rätten efter anmälan av åklagare bestämma vad den dömde ska undergå till följd av den dom som sist ska verkställas.

Någon statistik beträffande verkställighet av fängelsestraff som beslutats enligt 34 kap. 6 § brottsbalken har inte presenterats för utredningen.

### Karenstiden enligt EÖVL

Enligt 1 kap. 5 § EÖVL gäller att om den dömde tidigare har avtjänat ett fängelsestraff med elektronisk övervakning, får ett nytt beslut om sådan verkställighet fattas först efter att det förflutit en period av minst tre år under vilken den dömde inte begått något brott som har lett till en strängare påföljd än böter. Karenstiden för ny verkställighet med elektronisk övervakning gäller oavsett om den tidigare verkställigheten skett enligt EÖVL eller IÖVL. Inget hinder kommer dock att finnas mot att den som avtjänat fängelsestraff med elektronisk övervakning i sin bostad får avtjäna ett nytt fängelsestraff med elektronisk övervakning i ett kontrollerat boende.

Även enligt IÖVL gällde en treårig karenstid, en regel som infördes i samband med att försöksverksamheten med intensivövervakning gjordes permanent 1999. Under försöksverksamheten hade nämligen gällt att dömda inte kunde avtjäna fängelsestraff genom intensivövervakning mer än en gång och regeringen ansåg inte heller att det efter att regleringen gjordes permanent borde komma i fråga att en person gång efter annan fick den möjligheten. Endast om det hade gått så lång tid mellan den tidigare verkställigheten och den nya brottsligheten att någon återfallssituation inte kunde sägas vara för handen skulle en ny verkställighet med intensivövervakning vara möjlig, förutsatt att den dömde inte under mellantiden hade begått allvarligare brott. En treårig karenstid ansågs rimlig.<sup>18</sup>

I en framställan till regeringen 2019 framförde Kriminalvården att utformningen av bestämmelsen i dåvarande IÖVL hindrade

---

<sup>18</sup> Se prop. 1997/98:96 s. 114 f.

Kriminalvården från att göra en individuell prövning i det enskilda fallet av om en dömd var lämpligt för verkställighet utanför anstalt och att karenstiden därför borde förkortas, alternativt helt tas bort. I stället borde, enligt framställan, det förhållandet att den dömd tidigare undergått intensivövervakning och därefter återfallit i brott beaktas inom lämplighetsbedömningen, på så sätt att det skulle kunna utgöra en omständighet som talade mot verkställighet utanför anstalt.<sup>19</sup> I samma framställan föreslogs därutöver att regeringen borde utreda behovet av vissa andra typer av ändringar i IÖVL, varav flera därefter utretts och genomförts.<sup>20</sup>

## 11.2 Fler fängelsestraff bör kunna verkställas med elektronisk övervakning

### Bedömning

I syfte att minska platsbehovet inom Kriminalvården bör det vidtas åtgärder som innebär att fler fängelsestraff kan komma i fråga för verkställighet med elektronisk övervakning, i bostaden eller i ett kontrollerat boende.

I takt med att beläggningssituationen inom Kriminalvården har blivit alltmer ansträngd har myndigheten i olika sammanhang påtalat behovet av att överväga alternativa platslösningar, däribland ett utvidgat tillämpningsområde för verkställighet med elektronisk övervakning.<sup>21</sup>

I prop. 2024/25:202, som ledde till lagstiftning som trädde i kraft så sent som i januari 2026, framhöll regeringen att elektronisk övervakning innebär betydande frihetsinskränkningar samt att övervakningen och verkställighetsvillkoren, inklusive utgångsförbudet, medför kännbara begränsningar för den dömd. Det framhölls också att Kriminalvården över tid fått utökade möjligheter att utöva kontroll, kontrollmekanismer som innebär att eventuell misskötsamhet numera

<sup>19</sup> Kriminalvården, Framställan om utökad tillämpning av intensivövervakning med elektronisk kontroll m.m., den 25 juni 2019, dnr 2019-11051.

<sup>20</sup> Kriminalvården ansåg bland annat att regeringen borde utreda om det skulle införas en möjlighet för Kriminalvården att, även utan ansökan från den dömd, besluta om sådan verkställighet, samt om även fängelsestraff längre än sex månader borde kunna verkställas med intensivövervakning.

<sup>21</sup> Se Kriminalvårdens framställan, dnr 2019-11051, och rapporten Kriminalvårdens kapacitetsbehov till följd av Tidöavtalet, KV 2023-669, s. 36.

snabbt kan upptäckas varvid verkställigheten kan avbrytas omedelbart. Regeringen gjorde sammantaget bedömningen att verkställighetsformen innebär sådana påtagliga frihetsinskränkningar och kontrollmöjligheter att den utgör ett trovärdigt och tillräckligt ingripande alternativ till anstaltsvistelse, även vid fängelsestraff som med marginal överstiger den sexmånadersgräns som tidigare gällt.

I den aktuella propositionen lyftes flera fördelar med att utöka möjligheterna till verkställighet utanför anstalt med elektronisk övervakning, däribland att åtgärden bedömdes ha goda förutsättningar att minska risken för återfall i brott. Även samhällsekonomiska fördelar samt att åtgärden kunde bidra till att frigöra anstaltsplatser framhölls.

Den 1 juni 2026 tillkommer genom EÖVL ytterligare en verkställighetsform för fängelsestraff – kontrollerat boende – vars införande bland annat motiverades med att anstaltsplatser borde reserveras för dem som utgör störst fara för samhället.

I utredningens uppdrag ingår att analysera förutsättningarna för alternativa platslösningar som kan frigöra fler anstaltsplatser samt att lämna förslag på nödvändiga författningsändringar. Syftet ska vara att underlätta Kriminalvårdens expansion samtidigt som myndighetens förutsättningar att upprätthålla säkerhet och bedriva en effektiv återfallsförebyggande verksamhet värnas. Kostnadseffektivitet ska särskilt beaktas.

I prop. 2024/25:202 har regeringen angett som sin uppfattning att frigörandet av anstaltsplatser inte i sig utgör ett tillräckligt skäl för att utvidga tillämpningsområdet för elektronisk övervakning, utan att en sådan förändring även måste motiveras av andra överväganden. I propositionen redovisas samtidigt ett flertal ytterligare skäl för en utvidgning, skäl som enligt utredningens bedömning har bäring inte bara på frågan om hur långa fängelsestraff som ska omfattas av lagens tillämpningsområde utan även på frågan om vilka kategorier av fängelsestraff som bör kunna verkställas på aktuellt sätt. Utredningen fäster här särskild vikt vid att kostnaden för verkställighetsformen är väsentligt lägre än kostnaden för anstaltsvistelse, samt att verkställighet med elektronisk övervakning har bedömts minska risken för återfall i brott.<sup>22</sup> Med prövning i det enskilda fallet bedöms även intresset av samhällsskydd kunna omhändertas. Det finns därför, enligt utredningens mening, även ur ett samhällsekonomiskt perspektiv

---

<sup>22</sup> Se t.ex. Brottsförebyggande rådet, Brå, 2017, Återfall i brott – slutlig statistik, s. 15.

tydliga skäl att ytterligare utöka möjligheterna till verkställighet genom elektronisk övervakning – antingen i hemmet eller i kontrollerat boende (varav det senare utgör ett slags mellanting mellan hemverkställighet och anstaltsplacering). Vid dessa överväganden har det varit centralt för utredningen att brottsofferperspektivet beaktas, liksom intresset av samhällsskydd. Det innebär inte minst att ändringar måste ske med hänsyn till att verkställighet med elektronisk övervakning, av brottsoffer, kan uppfattas som en lindrigare påföljd jämfört med fängelse, och därmed en påföljd som inte framstår som trovärdig i förhållandet till den kränkning som brottet har inneburit.

### 11.3 Fler kategorier av fängelsestraff ska kunna verkställas med elektronisk övervakning

#### Förslag

Tillämpningsområdet för EÖVL ska utvidgas på så sätt att lagen, utöver domar på fängelse, även ska omfatta beslut på fängelse. Vidare ska det nuvarande undantaget för fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken avskaffas, med följd att även sådana fängelsestraff ska kunna verkställas med elektronisk övervakning.

Samtidigt ska ett tillägg i 1 kap. 3 § EÖVL införas av innebörden att beslut om verkställighet med elektronisk övervakning inte ska få fattas om det med hänsyn till verkställigheten av en tidigare utdömd påföljd finns särskilda skäl mot att straffet verkställs på det sättet. Det innebär att ett beslut om verkställighet med elektronisk övervakning av ett fängelsestraff som har ersatt en tidigare utdömd påföljd, exempelvis skyddstillsyn eller böter, kommer att kräva vissa särskilda överväganden från Kriminalvårdens sida.

Ett tillägg ska även införas i 1 kap. 4 § EÖVL av innebörden att en fördjupad lämplighetsprövning ska krävas innan beslut ska kunna fattas om verkställighet i den dömdes bostad i fall som avser fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken.

Vidare ska en följdändring göras i 5 kap. 2 § EÖVL.

Kriminalvården står inför betydande utmaningar de kommande åren. För att myndigheten ska ha rimliga förutsättningar att utföra sitt uppdrag, utan att göra avkall på säkerheten eller det återfallsförebyggande arbetet, är det nödvändigt att åtgärder vidtas för att dämpa behovet av anstaltsplatser. En åtgärd med tydlig potential att göra just detta är att utöka tillämpningsområdet för verkställighet med elektronisk övervakning. Som redovisats har en sådan förändring nyligen genomförts, vilken inneburit att längre fängelsestraff i dag kan komma i fråga för sådan verkställighet än vad som tidigare var fallet.

Utredningen delar bedömningen i prop. 2024/25:202 att påföljds-systemet måste uppfattas som trovärdigt. Samtidigt fäster utredningen vikt vid att regeringen i samma proposition – och riksdagen så sent som i november 2025 – gjort bedömningen att elektronisk övervakning kan utgöra ett trovärdigt och tillräckligt ingripande alternativ till fängelsestraff så långa som ett år och sex månader. Mot den bakgrunden framstår det för utredningen som ologiskt att samtidigt inta den strikta ståndpunkten att verkställighet genom elektronisk övervakning, i bostaden eller kontrollerat boende, aldrig skulle kunna utgöra en trovärdig verkställighetsform för flera kategorier av i många fall kortare fängelsestraff. Med hänsyn till de betydande frihetsinskränkningar som verkställighetsformen innebär, och att verkställighetsformen länge har betraktats som ett fullgott och trovärdigt alternativ för många av de kortare fängelsestraff som årligen döms ut av svenska domstolar framstår det enligt utredningen inte som motiverat att samtidigt helt utesluta ett inte obetydligt antal fängelsestraff av motsvarande längd från lagens tillämpningsområde. Ett sådant förhållningssätt riskerar nämligen att leda till att verkställighetsformens potential inte utnyttjas fullt ut.

Utredningen delar även bedömningen i prop. 2024/25:202 att vissa straff av trovärdighetsskäl inte bör kunna avtjänas utanför anstalt. Samtidigt anser utredningen att en reglering som utan möjlighet till individuell prövning utesluter hela kategorier av fängelsestraff riskerar att på ett alltför trubbigt sätt förhindra verkställighet utanför anstalt i situationer där individen är väl lämpad för sådan verkställighet och där varken trovärdighetsskäl eller andra omständigheter talar särskilt starkt mot verkställighetsformen.

Utredningen noterar att Straffreformutredningen i betänkandet En straffreform (SOU 2025:66) har föreslagit att den icke villkorliga delen vid delvis villkorligt fängelse – till skillnad från vad som i dag

gäller i fråga om fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken – ska kunna avtjänas med elektronisk övervakning. Bedömningen görs nämligen att straffet får en tillräcklig skärpa även om den ovillkorliga delen av ett delvis villkorligt fängelsestraff verkställs med elektronisk övervakning, samtidigt som inte obetydliga fördelar står att vinna med en sådan ordning. I den här delen konstateras i betänkandet bland annat att när IÖVL infördes som försöksverksamhet 1994 undantogs fängelse som dömts ut med stöd av 28 kap. 3 § brottsbalken från verkställighetsformens tillämpningsområde, utan att några särskilda skäl för detta angavs, samt att undantaget behölls när verkställighetsformen permanentades och därefter har kvarstått, till synes utan att frågan har omprövats. Vidare konstateras att IÖVL infördes i syfte att hitta en form för den straffrättsliga reaktionen som var i princip lika ingripande som verkställighet i anstalt, men som inte var förknippad med de risker för negativa effekter avseende den enskildes utveckling som ett fängelsestraff kan medföra samt att institutet därefter vunnit bred acceptans, fått ett successivt utvidgat tillämpningsområde och blivit väl etablerad som verkställighetsform.<sup>23</sup>

Utredningen kan för egen del konstatera att fängeslagen inte gör åtskillnad mellan olika kategorier av fängelsestraff och att samma regler därmed gäller för den intagne oavsett om fängelsestraffet följer av en dom eller utgör ett resultat av ett senare beslut från domstol eller övervakningsnämnd. Enligt utredningens uppfattning bör inte heller EÖVL göra en sådan åtskillnad. I stället bör förutsättningarna för verkställighet utanför anstalt avgöras genom en lämplighetsbedömning i det enskilda fallet.

Den nuvarande ordningen kan i vissa sammanhang ge upphov till resultat som kan framstå som orättvisa. Exempelvis kan så vara fallet om ett utdömt fängelsestraff, som skulle ha kunnat verkställas genom EÖVL, till följd av misstag från domstolens sida behöver ändras enligt regleringen i 34 kap. 6 § brottsbalken, med följd att verkställighet med elektronisk övervakning inte längre utgör en möjlighet. Det kan också framstå som ologiskt att en dom på fängelse som inkluderar ett beslut om undanröjande av skyddstillsyn (till följd av nya brott) kan verkställas med elektronisk övervakning men däremot inte ett beslut på fängelse efter undanröjande av skyddstillsyn (till följd av misskötsamhet). I sammanhanget kan också noteras att när allmän domstol dömer till villkorlig dom med samhällstjänst eller

---

<sup>23</sup> SOU 2025:66 s. 696 f.

skyddstillsyn i någon form så väljs den påföljden i stället för den strängare påföljden fängelse, som hade kunnat verkställas med elektronisk övervakning. Det kan då framstå som ologiskt att den dömde, om den mildare påföljden senare undanröjs och ersätts med ett fängelsestraff, inte kan komma i fråga för verkställighetsformen.

Av angivna skäl föreslår utredningen att tillämpningsområdet för EÖVL ska utökas på så sätt att även beslut på fängelse och fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken ska kunna verkställas med elektronisk övervakning, i bostaden eller kontrollerat boende.

### *Tydligare regler om lämplighetsbedömningen*

Enligt 1 kap. 3 § EÖVL gäller bland annat att Kriminalvården inte får besluta att ett fängelsestraff ska verkställas med elektronisk övervakning om det finns en beaktansvärd risk för att den dömde under verkställigheten kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig, eller det annars finns särskilda skäl mot att straffet verkställs med elektronisk övervakning. Utredningens förslag innebär att fler kategorier av fängelsestraff kommer att kunna verkställas med elektronisk övervakning. Däremot syftar inte förslaget till att fängelsestraff för fler kategorier av brott ska kunna verkställas på det sättet.<sup>24</sup> Några förtydliganden i fråga om vilka typer av brott som bör diskvalificera från verkställighetsformen bedöms därför inte behövas utan det får bedömas i enlighet med vad som sedan tidigare gäller.

Med anledning av det utökade tillämpningsområdet bedömer utredningen emellertid att det i 1 kap. 3 § EÖVL finns anledning att förtydliga att beslut om verkställighet med elektronisk övervakning inte ska få fattas om det med hänsyn till verkställigheten av en tidigare utdömd påföljd finns särskilda skäl mot att straffet verkställs på det sättet. Utredningen bedömer att tillägget kommer att ge förutsättningar för praxisbildning, och säkerställa förutsebarhet och likabehandling. Syftet är till att börja med att det ska omfatta situationen när ett fängelsestraff har ersatt en tidigare utdömd påföljd på grund av misskötsamhet eller liknande. Det kan vara fråga om ett fängelse-

---

<sup>24</sup> Med det sagt kan förslaget ändå få en sådan indirekt effekt eftersom det innebär att även bötesförvandlingsstraff kommer att omfattas av tillämpningsområdet för EÖVL, med följd att även fängelsestraff till följd av brottslighet med endast böter i straffskalan kan komma att avtjänas på det sättet.

straff som genom domstolsbeslut har ersatt en undanröjd skyddstillsyn, ett fängelsestraff som utgör ett resultat av ett beslut från övervakningsnämnd om förverkande av villkorligt medgiven frihet eller ett fängelsestraff som har ersatt böter på grund av betalningstrots. Vidare är syftet att tillägget ska omfatta den situationen när en dömd som tidigare verkställt fängelsestraff genom elektronisk övervakning återfallit i brott, något som utvecklas närmare i avsnitt 11.4.

Att en dömd har misskött en tidigare påföljd ska inte innebära att verkställighet med elektronisk övervakning är utesluten. Om den dömde är lämplig för sådan verkställighet får i stället bedömas utifrån omständigheterna som helhet. Om orsaken till att en villkorlig dom eller skyddstillsyn har undanröjts exempelvis har varit att den dömde saknat fysisk förmåga att fullgöra en föreskrift om samhällstjänst – utan att det berott på ovilja eller tredska – bör verkställighet med elektronisk övervakning kunna komma i fråga, om övriga förutsättningar föreligger. Även i andra fall när en dömd har haft svårt att fullgöra exempelvis en skyddstillsyn kan det dock förekomma att verkställighet med elektronisk övervakning ändå framstår som ett lämpligt alternativ. Kriminalvården har gällande detta framfört att personer som har svårt att infinna sig till möten regelbundet under en längre tid ändå kan ha förmåga att följa ett tydligt och strukturerat schema under en mer begränsad tidsperiod. Avgörande bör enligt utredningens mening ytterst vara vilka slutsatser som utifrån den tidigare verkställigheten kan dras gällande den dömdes förmåga att avtjäna straffet utanför anstalt. Det är förstås en bedömning som kommer att få göras från fall till fall, utifrån de samlade omständigheterna.

I sammanhanget vill utredningen avslutningsvis framhålla brottsofferperspektivet, och att verkställighet med elektronisk övervakning inte ska ske om det framstår som oförsvarligt eller stötande med sådan verkställighet, något som följer redan av den nuvarande regleringen i 1 kap. 3 § EÖVL.

### *En fördjupad lämplighetsbedömning vid högre straffvärden*

Utredningen delar den uppfattning som kommit till uttryck i prop. 2024/25:202, att det vid längre strafftider finns skäl för en mer omsorgsfull lämplighetsprövning innan ett beslut om verk-

ställighet med elektronisk övervakning i den dömdes bostad ska kunna fattas. Enligt 1 kap. 4 § EÖVL ska vid den fördjupade lämplighetsprövningen särskild hänsyn tas till karaktären på den brottslighet som straffet avser, risken för återfall i brott och hur verkställigheten kan komma att påverka brottsoffer och den dömdes anhöriga. Utredningen kan konstatera att fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken typiskt sett döms ut som reaktion på brottslighet med relativt högt straffvärde, något som enligt utredningens mening motiverar att en fördjupad lämplighetsbedömning bör föregå ett beslut om verkställighet av ett sådant fängelsestraff med elektronisk övervakning i den dömdes bostad, oavsett strafftid. Det är därmed vad som föreslås.

I fråga om övriga nya kategorier av fängelsestraff som genom de föreslagna ändringarna kommer att kunna komma i fråga för verkställighet enligt EÖVL bedömer utredningen att det – trots de delvis nya överväganden som kan behöva göras i dessa fall – saknas tillräckliga skäl för att kräva en fördjupad lämplighetsbedömning i fall där strafftiden inte överstiger sex månader. Skälet till detta är att utredningen bedömer att regleringen i 1 kap. 3 § EÖVL, med det tillägg som utredningen föreslår, kommer att ge Kriminalvården utrymme för att göra de lämplighetsöverväganden som behövs i de nya situationer som myndigheten kommer att ställas för till följd av förslagen.

#### *Reaktioner på misskötsamhet vid fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken*

I 6 kap. EÖVL finns bland annat regler om när beslut om verkställighet enligt lagen ska upphävas, något som t.ex. kan ske om den dömda åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen eller enligt en föreskrift som beslutats med stöd av lagen och åsidosättandet inte är av mindre betydelse (6 kap. 2 § EÖVL). Regler om undanröjande av skyddstillsyn finns i 28 kap. brottsbalken. Utredningen har övervägt om de dubbla regleringarna innebär risk för tillämpningssvårigheter, om tillämpningsområdet för EÖVL utökas till att även omfatta fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. Utredningen menar emellertid att utvidgningen inte bör innebära några betydande tillämpningssvårigheter vid misskötsamhet, utan att sådan kommer att få bedömas och hanteras utifrån respektive regelverk beroende på när misskötsamheten inträffar och vari den består. I sammanhanget kan noteras

att ett upphävande av verkställigheten enligt 6 kap 2 § EÖVL kan ha olika orsaker. Toleransen för misskötsamhet är härvid relativt låg och beslut fattas av övervakningsnämnd. Ett undanröjande av skyddstillsyn kräver en mer omfattande misskötsamhet över tid och hanteras av allmän domstol efter talan från åklagare.

#### *Följdändring i 5 kap. 2 § EÖVL*

Som en följd av förslaget att tillämpningsområdet för EÖVL ska utvidgas till att även omfatta beslut på fängelse föreslås att det i 5 kap. 2 § EÖVL, som anger att Kriminalvården ska informera den som till följd av dom ska avtjäna fängelse i högst ett år och sex månader om innehållet i lagen, ändras för att även omfatta den som till följd av beslut på fängelse ska avtjäna fängelsestraff.

#### *Om den dömda är under 18 år*

I prop. 2025/26:132, Frihetsberövande påföljder för barn och unga, föreslås inga ändringar av regleringen för verkställighet med elektronisk övervakning eller någon annan särskild reglering för barn i aktuellt avseende. Inte heller med anledning av de ändringar i EÖVL som nu föreslås, som enligt utredningens bedömning sannolikt kommer att påverka barn i mer begränsad utsträckning, bedömer utredningen att det finns anledning att föreslå några särskilda sådana regler.

## 11.4 Karenstiden efter verkställighet med elektronisk övervakning avskaffas och ersätts med en individuell bedömning

### Förslag

Karenstiden vid verkställighet med elektronisk övervakning ska avskaffas. Återfall i brott efter tidigare verkställighet med elektronisk övervakning ska i stället beaktas inom ramen för den helhetsbedömning som alltid föregår ett beslut om sådan verkställighet och som regleras i 1 kap. 3 § EÖVL, som i det här avseendet förtydligas.

Med anledning av att karenstiden avskaffas görs även en följdändring i 5 kap. 3 § EÖVL.

Utredningen bedömer, av skäl som redovisats i föregående avsnitt, att det finns betydande fördelar med att låta fler fängelsestraff verkställas med elektronisk övervakning. Med hänsyn till de fördelar som verkställighetsformen kan medföra – för såväl den dömde som för samhället – anser utredningen att regelverket bör utformas på ett sätt som inte innebär onödig risk för att personer som i och för sig skulle vara lämpliga för verkställighetsformen automatiskt diskvalificeras utan en individuell prövning. Utredningen menar vidare att det framstår som ologiskt att en person som tidigare kan ha genomfört verkställighet med elektronisk övervakning på ett bra sätt inte ska kunna komma i fråga för sådan verkställighet på nytt, till följd av återfall efter verkställigheten.

Karenstiden infördes när IÖVL gjordes permanent efter den inledande försöksverksamheten och motiverades då med att det inte borde komma i fråga att en person gång på gång fick möjlighet att verkställa sitt fängelsestraff utanför anstalt. Mot bakgrund av de förändringar som därefter genomförts av verkställighetsformen – och de påtagliga frihetsinskränkningar och kontrollmöjligheter som den numera innebär – bedömer utredningen att det finns skäl att i det här avseendet betrakta verkställighet med elektronisk övervakning som ett jämförbart alternativ till verkställighet i anstalt, snarare än som ett förmånligare alternativ. Det gäller trots att verkställighetsformen i många fall kan ha många positiva effekter för den dömde.

Kriminalvården har i tidigare sammanhang efterfrågat att karenstiden antingen ska avskaffas eller förkortas. Utredningen anser att det finns skäl att avskaffa den helt. Det är därmed vad som föreslås.

I sammanhanget vill utredningen understryka att det redan av nuvarande reglering följer att Kriminalvården inte får besluta om verkställighet med elektronisk övervakning om det finns en beaktansvärd risk för att den dömd under verkställigheten kommer att begå brott, undandra sig verkställigheten eller annars allvarligt missköta sig. Vidare har utredningen föreslagit ett förtydligande tillägg till regleringen i 1 kap. 3 § EÖVL av innebörden att beslut om verkställighet med elektronisk övervakning inte ska få fattas om det med hänsyn till verkställigheten av en tidigare utdömd påföljd finns särskilda skäl mot att straffet verkställs på det sättet. Som redogjorts för i avsnitt 11.3 är avsikten att tillägget bland annat ska omfatta fall där den dömd tidigare har verkställt fängelsestraff med elektronisk övervakning och därefter återfallit i brott. Syftet är inte att återfall automatiskt ska utesluta dömda från verkställighet med elektronisk övervakning. Det gäller inte minst med hänsyn till att det förhållandet att en person tidigare har genomfört en verkställighet med elektronisk övervakning på ett framgångsrikt sätt kan tala för att personen kommer att kunna sköta en sådan verkställighet ännu en gång. Samtidigt måste återfallet tillmätas betydelse vid den samlade lämplighetsprövningen. Vid denna bör det få betydelse vilken typ av brott som den dömd har återfallit i och när i tiden återfallet skett. Viss ledning bör här kunna tas av den tidigare karenregeln, inte minst såtillvida att återfall i bötesbrottlighet som regel inte bör tillmätas vikt.

Som en följd av att karenstiden avskaffas föreslås avslutningsvis att 5 kap. 3 § EÖVL, som reglerar när en dömd får och inte får tas in i kriminalvårdsanstalt för att påbörja verkställigheten av ett straff innan Kriminalvården har prövat en ansökan om verkställighet med elektronisk övervakning, ändras. Detta på så sätt att punkten 4, som anger att den dömd får tas in i anstalt trots en ansökan om verkställighet med elektronisk övervakning om det är uppenbart att ansökan inte kan bifallas på grund av bestämmelserna i 1 kap. 5 § EÖVL, tas bort.

*Om den dömda är under 18 år*

Utredningen ser inte heller i det här avseendet skäl att föreslå särskilda regler för personer under 18 år.

## 12    Annat som kan påverka platssituationen inom Kriminalvården

I avsnitt 7.3 har utredningen föreslagit att den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 1 § häkteslagen som föreskriver enrumsplacering som huvudregel för intagna ska avskaffas, med följd att regleringen i häkteslagen i det här avseendet kommer att motsvara den i fängelselagen. Möjligheterna till dubbelbeläggning är en faktor som på ett avgörande sätt påverkar Kriminalvårdens förutsättningar för effektivisering. Om häktade i större utsträckning än i dag skulle kunna dela bostadsrum skulle det inte bara öka Kriminalvårdens platskapacitet utan även möjliggöra en effektivisering av bemanningen. En ökad möjlighet att placera fler än en häktad i samma rum skulle alltså ha flera positiva effekter.

Som redovisats i kapitel 7 är en aspekt som i olika sammanhang har lyfts av Kriminalvården, liksom av flera av de anställda inom myndigheten som utredningen har mött under utredningstiden, att förutsättningarna för dubbelbeläggning i häkte inte i första hand begränsas av enrumsregeln utan i stället har sin främsta orsak i att många häktade har restriktioner som innebär att de inte får vistas tillsammans med andra intagna. Den omfattande restriktionsanvändningen har enligt Kriminalvården stor påverkan på platskapaciteten vilket, tillsammans med långa häktningstider, försvårar situationen i landets häkten.

Under 2025 låg häktningstiderna på i snitt 99 dagar, vilket kan jämföras med 98 dagar under 2024 och 91 dagar under 2023. Att inte endast den genomsnittliga tiden utan även mediantiden ökade under året tolkas av Kriminalvården som att det varit fråga om en

generell uppgång.<sup>1</sup> I sammanhanget kan noteras att under 2022 uppgick den genomsnittliga häktningstiden till 83 dagar, vilket innebär att det skett en ökning med 15 dagar (eller 18 procent) på tre år. För 2020 var genomsnittstiden 69 dagar, vilket innebär att ökningen varit 29 dagar (eller 42 procent) på fem år. Enligt Kriminalvården motsvarar varje ökat eller minskat genomsnittligt antal häktesdagar cirka 30–35 häktesplatser. Häktningstidernas längd påverkar således i hög grad platssituationen i landets häkten.<sup>2</sup>

I juli 2023 gav regeringen Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kriminalvården i uppdrag att gemensamt redovisa användningen av personella tvångsmedel vad gäller häktningar och restriktioner samt alternativ till häktning i form av anmälningsskyldighet och reseförbud. Uppdraget, som bland annat lämnades med anledning av de nya regler om tidsgränser för häktning och beslutsordning vad gäller tillstånd till restriktioner som trädde i kraft under 2021, redovisades i en rapport i januari 2024. Enligt rapporten hade det utifrån analyserad statistik inte gått att avgöra om lagändringarna 2021 hade medfört minskade häktningstider och minskad restriktionsanvändning. Det konstaterades vidare att häktningstiderna hade fortsatt att öka i linje med tidigare trend och att statistiken visade att takten under andra halvåret 2023 till och med hade ökat. I fråga om häktade med någon form av restriktion bedömdes det emellertid, trots att andelen hade ökat från 2017 till 2023, gå att se ett svagt stöd för att lagändringarna hade haft effekt.<sup>3</sup>

Enligt Kriminalvården skulle en förändrad restriktionsanvändning och kortare häktningstider ha stor betydelse för att dämpa kostnadsutvecklingen och minska dygnskostnaderna i häkte. Myndigheten har därför framhållit att initiativ bör tas för att utreda dessa frågor, exempelvis genom att utreda förutsättningarna för ytterligare lättnader i den så kallade omedelbarhetsprincipen eller ändringar som underlättar användningen av tidiga förhör. Kriminalvården har också framhållit att det kan finnas skäl att utveckla samarbetet mellan rättsväsendets aktörer och se över hur kompetensutveckling och vägledande/styrande dokument kan bidra till att säkerställa individuella bedömningar om inskränkningar i häktades möjligheter att vistas i gemensamhet samt att likvärdigheten över landet kan behöva säker-

---

<sup>1</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2025, s. 27.

<sup>2</sup> Kriminalvårdens plan för kapacitet 2026–2035, s. 8.

<sup>3</sup> Åklagarmyndigheten m.fl., 2024, Häktningstider och användning av restriktioner m.m., Ju2023/01342.

ställas när det gäller synen på restriktioner och lättnader från dessa. Även ökade resurser till aktörer inom rättsväsendet har framhållits som något som skulle kunna övervägas.<sup>4</sup>

I utredningens uppdrag ingår inte att överväga åtgärder för att minska restriktionsanvändningen eller korta häktningstiderna. Utredningen stannar därför vid att konstatera att Kriminalvården har efterfrågat sådana åtgärder för att åstadkomma en ökad platstillgång i svenska häkten.<sup>5</sup> I sammanhanget noterar utredningen att Kriminalvården i januari 2025, i en framställan till regeringen, efterfrågat en ny utredning av hemarrest med elektronisk övervakning som alternativ till häktning.<sup>6</sup> I framställan framhålls den uppskattade stora ökningen av antalet häktesår under kommande tioårsperiod och att även alternativa platsskapande lösningar kommer att krävas för att möta behoven. Enligt framställan skulle införande av hemarrest med elektronisk övervakning som alternativ till häktning ha en direkt platspåverkande effekt.

Någon ny utredning av hem- eller områdesarrest som alternativ till häktning har inte tillsatts men utredningen noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2026 har beräknat att Kriminalvårdens anslag kommer att minska för 2027 med anledning av kommande lagstiftningsförslag i frågan.

---

<sup>4</sup> Åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och minska dygnskostnaden i anstalt och häkte, Återrapportering regeringsuppdrag Ju2024/01693.

<sup>5</sup> Kriminalvårdens kapacitetsrapport 2025–2034, dnr KV 2025-3916, s. 57.

<sup>6</sup> Framställan om utredning av hemarrest som alternativ till häktning, 13 januari 2025, dnr KV 2025-1255.



# 13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

## 13.1 Ikraftträdande

### Förslag

Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2027.

De föreslagna ändringarna är både efterfrågade och angelägna för Kriminalvården och utredningen bedömer därför att ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Med beaktande av den tid som kan beräknas behövas för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet bedömer utredningen att det kan ske tidigast den 1 juli 2027. Denna tidpunkt bör även ge utrymme för Kriminalvården att vidta förberedande åtgärder, i form av att ta fram råd, rättsliga vägledningar och liknande.

## 13.2 Övergångsbestämmelser

### Bedömning

Det finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

Enligt utredningens bedömning finns det inget behov av några övergångsbestämmelser.



## 14 Konsekvenser

Detta kapitel innehåller en redovisning av konsekvenserna av utredningens förslag i enlighet med kommittédirektiven, kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

En utredning ska enligt kommittéförordningen redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i olika avseenden. I förordningen om konsekvensutredningar finns en närmare reglering av vad en konsekvensutredning ska innehålla.

Om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska utredningen föreslå en finansiering som i första hand har anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.

Utöver vad som följer av de ovan nämnda förordningarna ska utredningen enligt kommittédirektiven, i den mån det är möjligt, beräkna antalet häktes- och anstaltsplatser som förslagen i betänkandet möjliggör. Utredningen ska också redovisa vilka konsekvenser som förslagen har för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, inklusive barnets rättigheter.

I betänkandet har utredningen löpande beskrivit de problem som har identifierats under den hittillsvarande utredningstiden och lämnat förslag på åtgärder. Övervägandena innehåller även bedömningar av förslagens förenlighet med Sveriges internationella åtaganden. Detta upprepas inte här.

Utredningens bedömningar och förslag gällande tidpunkten för ikraftträdande och övergångsbestämmelser redovisas i kapitel 13.

## 14.1 Utredningens samlade bedömning av förslagets konsekvenser

Utredningen lämnar i enlighet med kommittédirektiven förslag på åtgärder som i första hand syftar till att ge Kriminalvården en större flexibilitet vid placering av intagna i perioder med platsbrist i landets häkten och anstalter, men även delvis har till syfte att minska platsbehovet i svenska anstalter. Sammanfattningsvis innebär förslagen att den nuvarande rätten till enrum enligt häkteslagen avskaffas, att det införs en reglerad möjlighet att tillfälligt placera häktade i polisarrest, att de uttryckliga tidsfristerna för verkställighet av fängelsestraff i häkte avskaffas för vuxna personer, att Kriminalvården får utökade möjligheter att skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff för dömda som inte är frihetsberövade samt att fler fängelsestraff ska kunna avtjänas utanför anstalt med elektronisk övervakning.

Redan inledningsvis finns skäl att framhålla att merparten av de förslag som lämnas i betänkandet inte kommer att innebära något nettotillskott av platser för Kriminalvården på övergripande nivå, eller ett minskat platsbehov, men däremot ett utökat handlingsutrymme i fråga om var inom organisationen placering av intagna ska ske i enskilda fall.<sup>1</sup> Utredningen bedömer att det kommer att underlätta myndighetens arbete och i delar också innebära minskad administration. Undantag gäller för förslagen i kapitel 11, som innebär att fler fängelsedömda kommer att kunna avtjäna sitt straff utanför anstalt med så kallad fotboja, något som i så fall kommer att minska platsbehovet i anstalterna i motsvarande mån.

Utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder som underlättar för Kriminalvårdens expansion, vilket inneburit att utredningen har haft en löpande dialog med myndigheten och också fäst stort avseende vid de synpunkter som lämnats därifrån. Samtidigt som förslagen i betänkandet syftar till att åstadkomma en reglering som är bättre anpassad till rådande förhållanden och ger Kriminalvården ett utökat handlingsutrymme har det emellertid varit viktigt för utredningen att förslagen tillräckligt beaktar och tillgodoser också enskildas intressen. En grundläggande utgångspunkt vid utredningens överväganden har givetvis varit att den svenska verkställighetsregler-

---

<sup>1</sup> Dvs. i häkte eller anstalt eller, kortvarigt och i undantagsfall, arrest. Eftersom arrestplacering föreslås kunna äga rum just kortvarigt och i undantagsfall menar utredningen att möjligheten inte ska ses som en platsskapande åtgärd, även om den föreslagna regleringen innebär att den intagne kan placeras hos Polismyndigheten i stället för hos Kriminalvården.

ingen ska leva upp till de krav som följer av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter.

Utredningens uppfattning är att en lagstiftning som blir bättre anpassad till rådande förhållanden inte endast kommer att innebära positiva effekter för Kriminalvården – i form av exempelvis ett underlättat beslutsfattande och minskad administration – utan även få positiva följd effekter för de intagna och för samhället i övrigt. Detta eftersom åtgärder som innebär lättnader för Kriminalvården – i det ansträngda läge som myndigheten för närvarande befinner sig i – kommer att ge myndigheten bättre förutsättningar att fokusera på sitt återfallsförebyggande arbete, säkerhetsarbete och utvecklingsarbete.

Om fler dömda kan avtjäna sitt straff utanför anstalt med elektronisk övervakning bedömer utredningen att det kommer att få positiva effekter för dessa enskilda, som härigenom kommer att kunna undvika sådana negativa effekter som ett fängelsestraff i anstalt kan innebära. Förslagen bedöms också kunna få positiva effekter för samhället, till följd av samhällsekonomiska besparingar. Ett minskat platsbehov i anstalterna, och därmed en minskad överbeläggning, kan också leda till positiva effekter för de intagna, Kriminalvårdens personal och samhället i stort. Detta sett till de negativa effekter som en för hög beläggningsgrad kan ha för bland annat Kriminalvårdens säkerhetsarbete och det återfallsförebyggandet arbetet.

För Kriminalvårdens del bedömer utredningen att förslagen kan föranleda vissa kostnadsminskningar till följd av framför allt ett minskat administrativt arbete. Förslagen i betänkandet påverkar i viss mån även Polismyndigheten, men bedöms inte ge upphov till några betydande merkostnader. Åklagarmyndigheten, de allmänna förvaltningsdomstolarna och Rättsmedicinalverket bedöms påverkas endast marginellt.

## 14.2 Nollalternativet

För att Kriminalvården ska kunna hantera det beräknade ökade inflödet av intagna under kommande år till landets häkten och anstalter behöver fler häkten och anstalter byggas. Utredningens förslag innebär i huvudsak att myndigheten kommer att ges bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag under expansionen, dvs. under tiden fler

anstalter och häkten byggs. Om inga åtgärder eller förändringar genomförs kommer Kriminalvården vid placering av intagna även fortsatt att behöva förhålla sig till den nuvarande lagstiftningen, däribland huvudregeln om enrum enligt häkteslagen, avsaknaden av en reglerad möjlighet att placera häktade i arrest samt de för komplicerade fall förhållandevis korta tidsfristerna för överföring av dömda från häkte till anstalt. Som framgått i betänkandet är det något som Kriminalvården tidvis har svårt att klara och något som utredningen bedömer kan komma att innebära en allt större utmaning för myndigheten i takt med att platsbehoven ökar.

Utredningen bedömer att om Kriminalvården inte ges förutsättningar att hantera perioder av hög beläggning finns det en risk för att myndigheten under flera år framöver kommer att behöva lägga ett så stort fokus på att löpande hantera beläggningssituationen att det kommer att påverka såväl det återfallsförebyggande arbetet som myndighetens säkerhetsarbete negativt. Det vore i så fall en förlust för myndigheten, de intagna och samhället. Något annat som utredningen bedömer riskerar att få stå tillbaka om inga åtgärder vidtas är Kriminalvårdens utvecklingsarbete inom olika områden. Det gäller exempelvis det pågående arbetet med digitalisering, ett område inom vilket Kriminalvården i jämförelse med myndigheter i andra jämförbara länder inte har kommit lika långt men inom vilket myndigheten har identifierat stora effektiviseringsmöjligheter.<sup>2</sup> Vidare har en utökad användning av biometrisk underlag i verksamheten bedömts som en viktig förutsättning för att myndigheten ska kunna tillgodogöra sig den digitala och tekniska utvecklingens potential.<sup>3</sup>

### 14.3 Sveriges internationella åtaganden m.m.

#### Bedömning

Förslagen i betänkandet är förenliga med regeringsformen, Europakonventionen och Sveriges internationella åtaganden i övrigt, liksom med EU-rätten.

<sup>2</sup> Kriminalvården, Åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och minska dygnskostnaden i anstalt och häkte, Ju2024/01693, s. 21 f.

<sup>3</sup> Kriminalvården, Åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och minska dygnskostnaden i anstalt och häkte, Ju2024/01693, s. 33 f.

Även om förslagen i betänkandet i delar innebär risk för vissa försämringar för enskilda bedömer utredningen att förslagen är väl avvägda och att de också är förenliga med såväl regeringsformen som Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter (däribland Europakonventionen och barnkonventionen), liksom med EU-rätten.

## 14.4 Konsekvenser för staten

### 14.4.1 Kriminalvården

#### Bedömning

De flesta av utredningens förslag kommer inte att innebära något nettotillskott av platser i svenska häkten och anstalter. De förslag som innebär att fler fängelsedömda ska kunna avtjäna sitt straff utanför anstalt med elektronisk övervakning kommer dock att innebära ett minskat platsbehov och därmed en potentiell kostnadsbesparing för myndigheten. Vissa av förslagen bedöms kunna innebära kostnadsbesparingar för myndigheten till följd av minskad administration.

Vilka praktiska och ekonomiska konsekvenser för Kriminalvården som utredningens förslag kommer att få behöver analyseras utifrån ett helhetsperspektiv för myndighetens samlade verksamhet. Kriminalvården växer för närvarande betydligt, vilket är en följd av ett stort antal lagändringar på det kriminalpolitiska området under de senaste åren. Lagändringarna har redan haft och kommer även fortsatt att få en betydande påverkan på såväl Kriminalvårdens uppgifter som platsbehovet. Med detta sagt gör utredningen i detta avsnitt ett försök att uppskatta effekterna av just utredningens förslag.

#### *Förslaget att avskaffa rätten till enrum enligt häkteslagen*

Sett till att Kriminalvårdens praxis redan i dag är att häktade som inte omfattas av restriktioner eller avskildhetsbeslut som utgångspunkt får dela bostadsrum med en annan intagen bedömer utredningen att ett avskaffande av den så kallade enrumsregeln inte kommer att ge upphov till särskilt många fler häktesplatser. Däremot bedömer

utredningen att den föreslagna ändringen kommer att innebära en arbetsbesparing för Kriminalvården, till följd av minskad administration.

Enligt nuvarande ordning fattar Kriminalvården särskilda beslut om dubbelbeläggning i varje enskilt fall, beslut som registreras i kriminalvårdsregistret. En intagen kan under sin häktetid omfattas av flera unika beslut/ärenden kopplade till dubbelbeläggning. Enligt uppgift från Kriminalvården var så fallet för närmare hälften av de häktade under åren 2022–2025. Med reservation för att registrerade siffror bör bedömas försiktigt (eftersom alla beslut rörande dubbelbeläggning inte registreras enhetligt) framgår av de uppgifter som utredningen har fått från Kriminalvården att det under 2022 registrerades 2 458 beslut om dubbelbeläggning för 2 067 intagna i kriminalvårdsregistret. I november 2025 var motsvarande siffror 8 466 beslut för 6 234 intagna.

Om enrumsregeln avskaffas kommer det att innebära att Kriminalvården kan hantera placeringsfrågor på ett liknande sätt i både häkten och anstalter (i anstalt fattas inga särskilda beslut om dubbelbeläggning). Det kommer att innebära att myndighetens arbete underlättas och att arbetssätt inte behöver anpassas särskilt för de olika verksamhetsgrenarna, något som inte minst kan vara av stort värde för de verksamhetsområden som har häkte och anstalt samlokaliserade. Förändringen kan också underlätta bemanningsfrågor och möjligheterna att flytta personal mellan olika verksamhetsgrenar.

#### *Förslaget att häktade tillfälligt ska få placeras i arrest*

Under första halvan av 2024 ledde den då rådande platsbristen i häkte till att ett stort antal häktade blev kvar i polisarrester, med påfrestningar för såväl de intagna som berörd personal som följd. Under det aktuella året ökade också Kriminalvårdens kostnader för häktade i arresten med cirka 71 miljoner kronor jämfört med året innan. Under 2025 var situationen bättre och för aktuellt år kommer Polismyndigheten enligt uppgift inte att fakturera Kriminalvården för häktade som blivit kvar i arresten.

Utredningen vill understryka att förslaget att Kriminalvården tillfälligt ska få placera häktade i arrest vid platsbrist i häktena inte syftar till att uppmuntra arrestplaceringar utan att syftet i stället är att införa

en tydlig reglering för en i dag oreglerad situation som trots det ändå förekommer. Eftersom förslaget endast kommer att möjliggöra kortvarig placering i arrest av häktade som en tillfällig lösning i akuta situationer bedöms det inte vara platsskapande i någon betydande mån och utredningen bedömer inte heller att förslaget kommer att leda till att antalet häktade i arrest ökar. Om antalet häktade i arrest skulle öka, likt situationen under våren 2024, bedömer utredningen att det i första hand kommer att vara en konsekvens av platssituationen. Förslaget bedöms därmed inte innebära några merkostnader för Kriminalvården.

*Förslaget om avskaffade frister för verkställighet av fängelsestraff i häkte*

Utredningen föreslår i kapitel 9 att de uttryckliga tidsfrister som i dag gäller för förvaring av dömda i häkte enligt bland annat strafftidslagen inte längre ska gälla i fall som avser vuxna personer. Även fortsatt ska huvudregeln emellertid vara, oavsett den dömdes ålder, att tiden i häkte för en dömd vars straff kan verkställas inte ska få vara längre än nödvändigt. Förslaget innebär i första hand att Kriminalvården kommer att få ett större utrymme för flexibilitet i enskilda, mer komplicerade, fall och därmed större möjligheter att hitta lämpliga och säkra anstaltsplaceringar utan att överskrida lagreglerade tidsfrister. Något nettotillskott av platser för Kriminalvården kommer förslaget inte att medföra. Förslaget bedöms inte heller medföra några merkostnader.

*Förslaget att Kriminalvården ska ges större möjligheter att skjuta upp verkställigheten för dömda som inte är frihetsberövade*

Utredningen föreslår i kapitel 10 dels att det ska införas en uttrycklig reglering om hur lång inställelsetid som Kriminalvården som utgångspunkt ska ge en dömd som inte är frihetsberövad (högst tre månader), dels att myndighetens möjligheter att skjuta upp verkställigheten vid platsbrist i anstalterna ska ökas i förhållande till vad som gäller i dag. Förslagen kommer inte att innebära att det skapas fler anstaltsplatser men däremot att Kriminalvården kommer att få bättre möjligheter att planera anstaltsverksamheten på längre sikt än vad som är

fallet i dag, och även ökade möjligheter att påverka inflödet av intagna till anstalterna. Förslaget bedöms inte medföra några kostnader för Kriminalvården.

*Förslagen som innebär att fler dömda kommer att kunna verkställa sitt fängelsestraff med elektronisk övervakning*

Förslagen som lämnas i kapitel 11 innebär dels att fler kategorier av fängelsestraff kommer att kunna avtjänas utanför anstalt med elektronisk övervakning, dels att fler dömda som tidigare avtjänat fängelsestraff på det sättet på nytt kommer att kunna komma i fråga för verkställighetsformen. Om förslagen genomförs bedömer utredningen att det kommer att innebära ett minskat platsbehov i landets anstalter, men eventuellt också ett något ökat platsbehov i de kontrollerade boendena. Hur stor effekt förslagen kommer att få i det sistnämnda avseendet är svårt att bedöma med säkerhet, eftersom det ytterst kommer att avgöras av hur enskilda lämplighetsbedömningar faller ut i de nya situationer som kommer att omfattas av EÖVL.

Som redovisats i kapitel 11 är de nya fängelsestraff som till följd av förslagen kommer att kunna avtjänas med elektronisk övervakning bland annat fängelsestraff till följd av förverkad villkorligt medgiven frihet av övervakningsnämnd, fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken, fängelsestraff efter beslut om undanröjande av villkorlig dom eller skyddstillsyn och bötesförvandlingsstraff.

Kriminalvården har bistått utredningen med vissa uppskattningar gällande effekterna av förslagen. Beräkningarna, som har gjorts med utgångspunkt i statistik för 2024, har innefattat antaganden gällande hur många fängelsestraff inom de olika tillkommande kategorierna som sannolikt skulle kunna verkställas med elektronisk övervakning, liksom antaganden om hur många fler fängelsestraff som skulle kunna verkställas på detta sätt om karenstiden avskaffas. Under 2024 inleddes verkställighet av villkorligt medgiven frihet som förverkats av övervakningsnämnd i totalt 681 fall, motsvarande en total strafftid om 15 930 dagar.<sup>4</sup> Enligt Kriminalvården är det rimligt att anta att mellan 5 och 10 procent av dessa verkställigheter skulle ha kunnat ske med elektronisk övervakning inom ramen för en reglering motsvarande den som utredningen föreslår. Under 2024 skulle det i så

---

<sup>4</sup> För 2023 var antalet 643, motsvarande en total strafftid om 14 601. För 2022 var antalet 625, motsvarande en total strafftid om 12 591 dagar.

fall ha inneburit att mellan 34 och 68 verkställigheter, motsvarande en total strafftid om mellan 797 och 1 593 dagar, skulle ha kunnat ske utanför anstalt.

På samma sätt har Kriminalvården bedömt att det beträffande de totalt 224 verkställigheter av fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken som inleddes under 2024, motsvarande en total strafftid om 13 176 dagar, är rimligt att anta att mellan 20 och 30 procent skulle ha kunnat bli aktuella för elektronisk övervakning. Under 2024 skulle det i så fall ha inneburit att mellan 45 och 67 sådana fängelsestraff, motsvarande en total strafftid om mellan 2 635 och 3 953 dagar, skulle ha kunnat avtjänas med elektronisk övervakning.

Totalt sett har Kriminalvården utifrån den här typen av antaganden uppskattat att den föreslagna utökningen av tillämpningsområdet för EÖVL skulle kunna innebära att mellan 289 och 416 fler påbörjade verkställigheter varje år, motsvarande en total strafftid om mellan 22 866 och 35 131 dagar (eller mellan 63 och 96 fängelseår), skulle kunna ske med elektronisk övervakning. Med andra ord skulle medelantalet intagna i fängelse kunna minska med mellan 63 och 96 intagna vid en ögonblicksbild (dvs. i snitt per dag). Det skulle i så fall innebära en möjlig besparing för myndigheten för dessa intagna om mellan 45 och 70 miljoner kronor årligen, en beräkning som baseras på en jämförelse mellan vårddygnskostnaden i en anstalt i säkerhetsklass 3 och dygnskostnaden för elektronisk övervakning i bostaden.<sup>5</sup> Beroende på hur stor andel av de dömda som i stället verkställer sitt straff i ett kontrollerat boende kan besparingen dock bli lägre, vilket beror på att kostnaden för den verkställighetsformen kommer att vara högre än för verkställighet i bostaden.

#### 14.4.2 Polismyndigheten

##### Bedömning

Utredningens förslag att införa en lagreglerad möjlighet att tillfälligt placera häktade i polisarrest kommer att påverka Polismyndigheten men bedöms inte ge upphov till kostnader som är större än att de ryms inom befintliga anslag.

<sup>5</sup> Under 2025 uppgick kostnaden för ett vårddygn i en klass 3-anstalt 3 150 kronor samtidigt som dygnskostnaden för elektronisk övervakning i bostaden i snitt uppgick till cirka 1 200 kronor.

Någon möjlighet enligt lag att vid platsbrist i häktet förvara häktade i arrest finns inte i dag. Däremot ger redan nuvarande lagstiftning en sådan möjlighet för Kriminalvården när det gäller dömda, i samband med exempelvis omplaceringar mellan anstalter. Som redovisats i kapitel 8 bedömer utredningen i och för sig att en arrestcell som utgångspunkt inte utgör en lämplig plats för förvaring av frihetsberövade under längre perioder, en uppfattning som även har uttryckts av JO liksom av internationella granskningsorgan. Det är också ett synsätt som utredningen uppfattar delas av både Kriminalvården och Polismyndigheten. Förslaget att Kriminalvården ska få placera häktade i polisarrest är dock avsett som en undantagsåtgärd som ska användas både restriktivt och kortvarigt. Det syftar således inte till att häktade ska placeras i polisarrest i större utsträckning än vad som förekommer redan i dag, och bedöms inte heller i sig få den effekten. Förslaget bedöms inte heller innebära att Polismyndigheten kommer att behöva bygga om eller rusta upp befintliga arrestlokaler i vidare mån än vad som följer av kraven i redan befintlig reglering.

Av angivna skäl bedömer utredningen att förslaget inte kommer att föranleda ökade kostnader för Polismyndigheten, oaktat att utredningen noterar att arrestplacering av häktade är kostnadsdrivande för myndigheten (framför allt på så sätt att arrestplaceringar många gånger innebär ökade personalkostnader i form av övertidskostnader).<sup>6</sup> I den mån kostnader kommer att uppkomma bedöms de inte bli större än att de kommer att rymmas inom befintliga anslag.

### 14.4.3 Andra statliga myndigheter

#### Bedömning

Förslagen kommer inte att ge upphov till mer än marginella kostnader för Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Rättsmedicinalverket. Kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga anslag.

<sup>6</sup> I sammanhanget noterar utredningen att Polismyndigheten tidigare har fakturerat Kriminalvården för sina kostnader för förvaring av häktade. Enligt Polismyndighetens årsredovisning för 2024 fick myndigheten ökade intäkter av avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen (1992:191) med 89 194 tkr under det aktuella året, en ökning som förklaras av fakturering till Kriminalvården för häktade i arrest.

Förslaget att häktade tillfälligt ska kunna placeras i polisarrest vid platsbrist i häktet berör i någon mån både Åklagarmyndigheten och de allmänna förvaltningsdomstolarna, men bedöms inte ge upphov till mer än marginella kostnader (för informationsinsatser och liknande). Även förslaget att rätten till enrum enligt häkteslagen ska avskaffas berör de allmänna förvaltningsdomstolarna, men inte heller det förslaget bedöms ge upphov till några nämnvärda kostnader. De kostnader som kan uppstå för de båda myndigheterna till följd av förslagen bedöms därmed rymmas inom befintliga anslag. Utredningen bedömer inte att förslagen kommer att ge upphov till någon beaktansvärd ökning eller minskning av antalet överklaganden.

Rättsmedicinalverket påverkas av förslagen eftersom 2 kap. häkteslagen, som utredningen föreslår ändringar i, genom hänvisning i 5 a § lagen om rättspsykiatrisk undersökning även gäller vid myndighetens undersökningsenheter. Utredningen bedömer emellertid inte att förslagen kommer att föranleda några större effekter för Rättsmedicinalverket, eller innebära mer än marginella kostnader. Sammantaget bedöms de kostnader som kan uppstå till följd av förslagen framför allt avse informationsinsatser samt uppdateringar av handböcker m.m. Kostnaderna bedöms rymmas inom befintliga anslag.

## 14.5 Konsekvenser för barn och unga

### Bedömning

Utredningen bedömer att de förslag som lämnas i betänkandet genomgående tar hänsyn till barnperspektivet.

Barnperspektivet har utgjort en central utgångspunkt i utredningens arbete, och de förslag som lämnas i betänkandet har utarbetats med beaktande av barnkonventionen. I delar har det inneburit att utredningen har föreslagit att intagna som är under 18 år, dvs. barn, helt ska undantas från de föreslagna förändringarna. Det gäller förslagen om placering av häktade i arrest, avskaffade tidsfrister för verkställighet av fängelsestraff i häkte och utökade möjligheter att skjuta upp verkställigheten för dömda som inte är frihetsberövade.

Förslaget att avskaffa rätten till enrum enligt häkteslagen omfattar däremot även barn. För dessa gäller emellertid även barnkonven-

tionen, som utgör svensk lag. Vidare har regeringen i lagrådsremissen Skärpta regler för unga lagöverträdare, som beslutades i januari 2026, föreslagit att en ny bestämmelse ska införas i häkteslagen av innebörd att vid alla åtgärder som rör intagna som inte har fyllt 18 år ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa, att en intagen som inte har fyllt 18 år ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör honom eller henne samt att hänsyn ska tas till barnets åsikter vid bedömningen av barnets bästa. Utredningen menar därmed att oaktat att någon uttrycklig rätt till enrum inte längre kommer att gälla enligt häkteslagen kommer regleringen även fortsatt att i fall som rör barn ge utrymme för att en tillämpning i enlighet med barns särskilda intressen.

Även barn som har en förälder eller ett syskon som frihetsberövas kan komma att påverkas av förslagen, som i delar skulle kunna inverka negativt på dessa barns möjligheter till kontakt med sin familjemedlem, exempelvis om familjemedlemmen häktas men blir placerad i arrest eller om familjemedlemmen får avtjäna fängelsestraff i häkte under längre tid.<sup>7</sup> Utredningen bedömer emellertid inte att förslagen i betänkandet i sig kommer att leda till en ökning av antalet arrestplaceringar av häktade eller att dömda blir kvar i häkte under längre tid, utan att eventuella sådana öknings i stället kommer att bero på platskapaciteten. Med det sagt bedömer utredningen att den föreslagna regleringen kommer att ge utrymme för Kriminalvården att i sitt beslutsfattande beakta även dessa barns intressen. Utredningen noterar här att Kriminalvården har rutiner för att säkerställa att barnrättsperspektivet beaktas av alla medarbetare inom myndigheten, och att myndigheten för det ändamålet har utarbetat en handbok som ska bidra till en större medvetenhet, ökad tydlighet samt nationell likvärdighet i hur myndigheten förhåller sig i frågor som rör barn, såväl när det gäller beslutsfattande som i praktiska situationer där barn berörs.<sup>8</sup>

Förslaget att fler dömda ska kunna komma i fråga för verkställighet med elektronisk övervakning bedöms påverka dömda barn i begränsad utsträckning men däremot kunna få positiva konsekvenser för barn med exempelvis en förälder som döms till fängelse.

---

<sup>7</sup> Enligt en kartläggning och analys utförd av Socialstyrelsen under 2018 har barn med frihetsberövade föräldrar bland annat behov av att ha god kontakt med den frihetsberövade föräldern och de behöver också stöd i hur detta ska ske så att kontakten blir både trygg och till barnets bästa, se Socialstyrelsen, 2018, Barn med frihetsberövade föräldrar, Kartläggning och analys.

<sup>8</sup> Kriminalvårdens handbok för arbetet med barnrättsperspektivet (2016:4).

## 14.6 Konsekvenser för andra enskilda

### Bedömning

De enskilda som kommer att påverkas av förslagen är i första hand enskilda som är intagna i häkte eller anstalt, eller som kommer att häktas eller dömas till fängelse. I förhållande till den nuvarande situationen i landets häkten och anstalter bedöms förslagen inte få några mer påtagliga negativa effekter på kort sikt. På längre sikt kan förslagen dock få till följd att vissa företeelser som kan medföra risker för de intagna blir mer vanligt förekommande, exempelvis dubbelbeläggning i häkte. Vissa av förslagen kan samtidigt få positiva effekter, sett till den ökade tydlighet och rättssäkerhet som förslagen i delar innebär. Även förslagen som innebär att fler dömda kommer att kunna komma i fråga för verkställighet med elektronisk övervakning kan få positiva konsekvenser för enskilda.

De enskilda som kommer att påverkas av förslagen är framför allt enskilda som är häktade eller dömda till fängelse, eller som kommer att häktas eller dömas till fängelse, och även i någon mån anhöriga till dessa. I jämförelse med den rådande situationen inom Kriminalvården bedömer emellertid utredningen att de föreslagna förändringarna inte kommer att innebära några mer påtagliga skillnader för enskilda, i vart all på kort sikt. På kort sikt bedömer utredningen nämligen att förslagen i betänkandet varken kommer att innebära att dubbelbeläggningen i landets häkten ökar, att häktade kommer att placeras i arrest i större utsträckning än i dag eller att dömda kommer att bli kvar i häkte längre än vad som redan i dag är fallet. Anledningen till det är att utredningen bedömer att det som i första hand kommer att vara styrande för detta är beläggningssituationen inom Kriminalvården, som enligt tillgängliga prognoser kommer att vara ansträngd under flera år framåt. På lång sikt kan det emellertid inte uteslutas att förslagen i betänkandet kan få en styrande effekt, exempelvis på så sätt att de kan få till följd att dubbelbeläggning i häkte blir standard även i perioder av lägre beläggning.

Om förslagen får till följd att Kriminalvården, på längre sikt, i högre utsträckning placerar fler än en intagen i samma bostadsrum i häkte skulle det kunna få negativa effekter för enskilda i form av ökad stress och oro, ökad utsatthet för hot och våld och ökad risk för över-

grepp. Riskerna beror emellertid mycket på hur dubbelbelägning tillämpas. Förutsatt att Kriminalvården vidtar åtgärder för att säkerställa intagnas intressen menar utredningen att riskerna kan motverkas.

Om förslagen leder till en ökning av antalet placeringar av häktade i arrest eller att dömda får avtjäna längre tid av sitt straff i häkte kan det påverka innehållet i dessa personers verkställighet på ett negativt sätt. Förslagen syftar emellertid inte till någon sådan ökning och i den mån de ändå innebär en viss sådan risk menar utredningen att den får ses som begränsad. Även i denna del menar utredningen att riskerna kan motverkas genom interna rutiner inom Kriminalvården som syftar till att säkerställa att berörda personers verkställighetsinnehåll påverkas negativt i så liten utsträckning som möjligt.

Om fler dömda får avtjäna sitt straff utanför anstalt med elektronisk övervakning kommer det att kunna få positiva effekter för såväl berörda enskilda som intagna i anstalterna. Detta sett till att de enskilda som får avtjäna sitt straff genom elektronisk övervakning på det sättet kan undvika sådana negativa effekter som kan följa av en anstaltsvistelse, samtidigt som de risker för de intagna i anstalt som en för hög beläggningsgrad innebär motverkas.

I delar bedömer utredningen att förslagen i betänkandet kommer att få positiva effekter för enskilda i form av ökad tydlighet och förutsebarhet.

## 14.7 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

### Bedömning

Förslagen bedöms kunna få både positiva och negativa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Om Kriminalvården får utökade möjligheter att skjuta upp verkställigheten för dömda som inte är frihetsberövade kommer det att innebära att tiden mellan dom och avtjänande av ett utdömt fängelsestraff blir längre för vissa individer. Även om förslaget innebär att regleringen alltjämt kommer att vara fakultativ och att Kriminalvården i varje enskilt fall ska göra en bedömning av om det är lämpligt

att skjuta upp verkställigheten kan förslaget därmed öka risken för återfall i brott under mellantiden, och därmed få negativa konsekvenser för brottsligheten. Utöver de uppenbara negativa effekterna för samhället som återfall i brott innebär finns även en risk för att den typen av återfall kan bidra till en urholkning av fängelsestraffets legitimitet och påverka det straffrättsliga systemets trovärdighet. Utredningen menar dock att den ökade risken för återfall i brott under mellantiden som förslaget innebär kommer att kunna begränsas genom noggranna riskbedömningar och individuella prövningar.

Utredningens förslag att fristerna för hur länge en dömd vars straff kan verkställas ska kunna avtjäna sitt straff i häkte ska avskaffas kan, om förslaget får till följd att personer blir kvar i häkte under längre tid än i dag, påverka innehållet i dessa personers verkställighet på ett negativt sätt. Detta skulle i så fall kunna få negativa effekter för återfallsfrekvensen och därmed brottsligheten. Även fortsatt kommer emellertid att gälla att dömda vars straff kan verkställas inte ska bli kvar i häkte längre än nödvändigt och utredningen bedömer inte heller att Kriminalvården kommer att ha något incitament att dröja med anstaltsplacering, oaktat avskaffade tidsfrister.

Förslagen som innebär att fler dömda ska kunna avtjäna sitt straff med elektronisk övervakning bedöms kunna få positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet, sett till de goda resultat som verkställighetsformen tidigare har förknippats med. Om förslaget bidrar till att minska beläggningsgraden i enskilda anstalter bör det också kunna få positiva effekter för både säkerhetsarbetet och det återfallsförebyggande arbetet i aktuella anstalter, och därmed även på det sättet leda till positiva konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet.

## 14.8 Konsekvenser för jämställdheten mellan könen

### Bedömning

Förslagen bedöms inte påverka jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens förslag är könsneutrala men kommer att påverka män i högre utsträckning än kvinnor, av det enkla skälet att fler män än kvinnor både häktas och döms till fängelse. Förslagen syftar dock till att kvinnor och män i de avseenden som förslagen avser ska behandlas lika och utredningen bedömer samtidigt att de föreslagna ändringarna ger utrymme för individuella prövningar i enskilda fall. Sammantaget bedömer därför utredningen att förslagen inte har någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

## 14.9 Övriga konsekvenser

Förslagen i betänkandet inskränker inte den kommunala självstyrelsen och bedöms inte heller på annat sätt medföra några särskilda konsekvenser för kommuner eller regioner. Inte heller bedöms förslagen medföra några konsekvenser för miljön eller för företag.

## 14.10 Utvärdering

### Bedömning

Författningsändringarna bör följas upp och utvärderas av Kriminalvården fem år efter att de har trätt i kraft.

Enligt 7 § förordningen om konsekvensutredningar ska konsekvensanalysen innehålla en beskrivning av hur och när konsekvenserna av lämnade förslag kan utvärderas. Utredningen bedömer att det framstår som lämpligt att konsekvenserna av författningsändringarna följs upp och utvärderas av Kriminalvården när de har varit i kraft en tid, och bedömer härvid att en tidshorisont om fem år framstår som väl avvägd.

# 15 Författningskommentar

## 15.1 Förslaget till lag om ändring i fängelselagen (2010:610)

### 2 kap.

#### 4 b §

Tiden i häkte med stöd av 4 a § första stycket får inte vara längre än nödvändigt.

*Om den intagne är under arton år får tiden i häkte med stöd av 4 a § första stycket inte vara längre än sju dagar, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns synnerliga skäl får tiden inte vara längre än trettio dagar.*

Vid tillämpning av *andra* stycket ska tid i polisarrest räknas som tid i häkte.

Paragrafen anger under hur lång tid en placering i häkte som avses i 2 kap. 4 a § första stycket får pågå. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

*Första stycket* ändras på så sätt att de tidigare angivna tidsfristerna för placering i häkte tas bort för fall som avser vuxna personer. Fortfarande gäller dock att tiden i häkte inte får vara längre än nödvändigt, vilket innebär att samma skyndsamhetskrav som tidigare fortfarande gäller och att tiden i häkte ska vara så kort som möjligt. Vid tillämpningen bör de frister som även fortsatt ska gälla för barn, och som anges i bestämmelsens andra stycke, vara vägledande.

I *andra stycket*, som är nytt, anges att om den intagne inte har fyllt 18 år gäller samma uttryckliga tidsfrister för häktesplacering som enligt den tidigare regleringen, liksom ett krav på synnerliga skäl (i stället för särskilda skäl) för överskridande av sjudagarsfristen. Såvitt gäller kravet på synnerliga skäl överensstämmer förslaget med det förslag som lämnats i prop. 2025/26:132 gällande

ändring i 10 § strafftidslagen (se kommentaren till 10 § strafftidslagen).

*Tredje stycket är nytt men motsvarar i sak nuvarande andra stycket, dock med ett mer begränsat tillämpningsområde till följd av att några uttryckliga tidsfrister inte längre ska gälla för vuxna.*

## **15.2 Förslaget till lag om ändring i häkteslagen (2010:611)**

### **2 kap.**

#### **4 a §**

*Om det finns särskilda skäl med hänsyn till transportförhållandena eller platsituationen i häktena får en häktad tillfälligt placeras i polisarrest. Det gäller dock inte om den häktade är under arton år.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om placering av häktade i polisarrest. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

Arrestplacering kan enligt bestämmelsen komma i fråga antingen i avvaktan på en initial häktesplacering eller senare under häktningstiden. En tillämpning av bestämmelsen kräver således inte att den häktade först tas in i häkte, utan bestämmelsen medger också att häktetiden inleds i arresten.

En första förutsättning för tillämpning av bestämmelsen är att det finns särskilda skäl för placering i arrest med hänsyn till antingen transportförhållandena eller platsituationen i häktena. Kravet på särskilda skäl innebär att placering i arrest endast får ske om en placering i häkte skulle vara förenad med betydande praktiska svårigheter eller rent av omöjlig att åstadkomma. Det innebär att Kriminalvården måste ha uttömt rimliga handlingsalternativ för att bereda den intagne en häktesplats, och att det som utgångspunkt inte kan komma i fråga att placera en häktad i polisarrest enbart på grund av att en placering i häkte skulle innebära viss transporttid eller kräva vissa omplaceringar av andra intagna. Med platsituation avses nämligen platsituationen inom Kriminalvården som helhet, inte platsituationen i närområdet. Dock kan kravet på särskilda skäl med hänsyn till transportförhållandena vara uppfyllt om en häktesplacering skulle kräva orimligt lång transporttid för en enskild intagen, eller nödvändiggöra en lång rad

omplaceringar, särskilt om det samtidigt är känt att en häktesplats i närområdet kommer att frigöras inom kort.

Särskilda skäl för tillfällig placering i arrest med hänsyn till transportförhållandena kan också föreligga i en situation där en häktad ska inställas till domstolsförhandling på en ort där avståndet till närmaste häkte är mycket långt men där det finns möjlighet att placera den häktade i polisarrest i närmare anslutning till domstolen.

En allmän förutsättning för tillämpning av bestämmelsen är att åtgärden utifrån en helhetsbedömning framstår som proportionerlig, en bedömning som kan falla olika ut beroende på situationen i det enskilda fallet och den enskildes personliga förutsättningar (jfr 1 kap. 5 och 6 §§). Det innebär att Kriminalvården vid prövningen måste beakta förhållanden som rör den häktade som talar mot en arrestplacering.

Att bestämmelsen, som är avsedd att utnyttjas restriktivt, ger möjlighet för Kriminalvården att tillfälligt placera en häktad i arrest innebär att den endast möjliggör kortvarig placering i en sådan inrättning, som utgångspunkt högst några dagar. En placering i arrest som totalt, dvs. inräknat all tid som frihetsberövad, överstiger en vecka bör under alla omständigheter inte komma i fråga.

Som uttryckligen framgår får häktade som inte har fyllt 18 år inte placeras i polisarrest med stöd av bestämmelsen.

## 6 kap.

### 2 §

Ett beslut om restriktioner enligt 1 § får avse *begränsningar av möjligheten* att

1. placeras tillsammans med andra intagna,
2. vistas i gemensamhet enligt 2 kap. 5 §,
3. följa vad som händer i omvärlden enligt 2 kap. 9 §,
4. inneha tidskrifter och tidningar enligt 2 kap. 11 §,
5. ta emot besök enligt 3 kap. 1 § första stycket,
6. stå i förbindelse med annan genom elektronisk kommunikation enligt 3 kap. 4 § första och andra styckena, eller
7. sända och ta emot försändelser enligt 3 kap. 7 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad ett beslut om restriktioner får avse. Övervägandena finns i avsnitt 7.3. I bestämmelsen görs en ändring av språklig karaktär, på så sätt att begreppet ”inskränkningar i rätten” ersätts med begreppet ”begränsningar av möjlig-

heten”. Vidare görs i *punkten 1* en följdändring med hänsyn till att bestämmelsen i 2 kap. 1 §, som bland annat reglerar förutsättningarna för att placera en intagen tillsammans med andra intagna, upphävs. Ändringen innebär att hänvisningen till den aktuella bestämmelsen utgår. Någon ändring i sak är inte avsedd.

### 15.3 Förslaget till lag om ändring i strafftidslagen

#### 6 §

Om en dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart ska han eller hon utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag, *inom tre månader från föreläggandet*, inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där fängelsestraffet ska verkställas.

Om den dömd inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande enligt första stycket eller om det finns risk för det, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården förpassa honom eller henne till ett häkte eller en kriminalvårdsanstalt.

Om det bedöms kunna ske utan risk för att den dömd undandrar sig verkställighet, får Polismyndigheten förelägga honom eller henne att inställa sig vid en kriminalvårdsanstalt i stället för att förpassa honom eller henne dit.

Paragrafen behandlar frågan om hur verkställigheten ska påbörjas om den dömd inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Enligt nuvarande *första stycket* ska en dömd som inte är frihetsberövad när fängelsestraffet är verkställbart utan dröjsmål föreläggas att senast en viss dag inställa sig vid den kriminalvårdsanstalt där fängelsestraffet ska verkställas. I regleringen införs ett tillägg av innebörden att fristen ska bestämmas till högst tre månader från föreläggandet, dvs. inte från när straffet blir verkställbart. Eftersom föreläggandet ska skickas utan dröjsmål innebär regleringen dock att dömda som inte är frihetsberövade, typiskt sett, kommer att föreläggas att inställa sig i anstalt inom cirka tre månader från det att straffet blir verkställbart. Undantaget kommer att vara personer som först blir föremål för en utredning om verkställighet med elektronisk övervakning. I sådana fall skickas normalt sett nämligen föreläggandet om inställelse först sedan den utredningen har avslutats.

I *andra och tredje styckena* görs inga ändringar.

## 7 §

Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff

1. för domar eller beslut på fängelse om högst ett år och sex månader om det finns skäl för det med hänsyn till platssituationen i kriminalvårdsanstalterna,

2. i avvaktan på ett ställningstagande om överförande av verkställighet av en svensk dom eller ett svenskt beslut på fängelse till en annan stat, eller

3. i avvaktan på regeringens beslut i ett ärende om nåd.

I de fall som avses i första stycket 1 får verkställigheten skjutas upp under högst *nio* månader från den dag fängelsestraffet är verkställbart.

Om den dömda inte har fyllt arton år får verkställigheten inte skjutas upp i de fall som avses i första stycket 1.

Paragrafen reglerar i vilka fall och under hur lång tid Kriminalvården får skjuta upp verkställigheten av ett fängelsestraff för dömda som inte är frihetsberövade när fängelsestraffet är verkställbart. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

*Första stycket punkten 1* förtydligas på så sätt att regleringen som ger Kriminalvården möjlighet att skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff för att "åstadkomma en jämnare beläggning i kriminalvårdsanstalterna" ersätts med en reglering som ger myndigheten möjlighet att skjuta upp verkställigheten av fängelsestraff om det "finns skäl för det med hänsyn till platssituationen i kriminalvårdsanstalterna". Ändringen syftar inte till att åstadkomma någon ändring i sak. De situationer som omfattades av den tidigare formuleringen bör således omfattas även av den nya.

Utöver den ändrade formuleringen utvidgas regleringen till att omfatta även längre fängelsestraff (ett år och sex månader i stället för tre månader).

*Andra stycket* ändras på så sätt att Kriminalvårdens möjlighet att skjuta upp verkställigheten avseende fängelsestraff enligt första stycket punkten 1 utökas från högst sex till högst nio månader. I likhet med vad som varit fallet enligt den tidigare regleringen får verkställigheten inte skjutas upp under längre tid än vad det finns behov av. Bestämmelsen är fortsatt fakultativ, vilket innebär att Kriminalvården är fri att med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall avgöra om det framstår som en lämplig åtgärd att skjuta upp verkställigheten, och hur länge. Om det finns anledning att anta att den dömda kommer att undandra sig verkställigheten eller fortsätta brottslig verksamhet är det omständigheter som särskilt måste

beaktas. Annat som kan behöva beaktas är eventuellt behandlingsbehov liksom brottsofferperspektivet.

Något formellt beslut om att verkställigheten ska skjutas upp med stöd av bestämmelsen krävs som utgångspunkt inte, annat än om myndigheten tidigare har förelagt den dömde en inställelsefrist i enlighet med 6 § som man därefter finner skäl att ändra. I en sådan situation ska den dömde givetvis informeras. I andra situationer kan i stället myndighetens tillämpning komma till uttryck genom den faktiska handläggningen, utan krav på särskild motivering.

*Tredje stycket* överensstämmer i sak med det förslag som lämnats i prop. 2025/26:132 och innebär att verkställigheten inte får skjutas upp med hänsyn till platssituationen i kriminalvårdsanstalterna för dömda som är under 18 år.

## 10 §

Tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket får inte vara längre än nödvändigt.

*Om den dömde inte har fyllt arton år får tiden i häkte med stöd av 9 § första stycket inte vara längre än sju dagar, om det inte finns synnerliga skäl för en längre tid. Även om det finns synnerliga skäl får tiden inte vara längre än trettio dagar.*

Vid tillämpning av *andra* stycket ska tid i polisarrest räknas som tid i häkte.

Paragrafen reglerar under hur lång tid en dömd person vars straff blivit verkställbart får förvaras, dvs. i praktiken avtjäna sitt straff, i häkte enligt bestämmelsen i 9 § första stycket. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Enligt nuvarande *första stycket* får en dömd inte förvaras i häkte enligt 9 § första stycket längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Vidare får tiden i häkte som mest uppgå till 30 dagar. Bestämmelsen ändras på så sätt att de angivna tidsfristerna tas bort för fall som avser vuxna personer. Fortfarande gäller dock att tiden i häkte inte får vara längre än nödvändigt, vilket innebär att samma allmänna skyndsamhetskrav som tidigare fortfarande gäller och att tiden i häkte ska vara så kort som möjligt. Vid tillämpningen bör de tidigare tidsfristerna (som även fortsatt ska gälla för barn enligt *andra stycket*) alltjämt vara vägledande.

I *andra stycket* regleras vad som i aktuellt avseende ska gälla för dömda under 18 år. Förslaget överensstämmer i sak med det förslag som lämnats i prop. 2025/26:132. Det innebär att för dömda som inte har fyllt 18 år ska samma uttryckliga frister för häktesplacering gälla som tidigare. Vidare ska det krävas synnerliga skäl för att över-skrida sjudagarsfristen. Gällande tillämpningen av kravet på synnerliga skäl hänvisas till prop. 2025/26:132 s. 295.

Till följd av ändringarna i föregående stycken ändras även hänvisningen i *tredje stycket*.

## **15.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2025:1053) om verkställighet av fängelsestraff med elektronisk övervakning**

### **1 kap.**

#### *1 §*

Denna lag är tillämplig vid verkställighet av dom *eller beslut* på fängelse med elektronisk övervakning. Kriminalvården ansvarar för verkställighet av fängelsestraff med stöd av denna lag.

I paragrafen anges vilka fängelsestraff som får verkställas enligt lagen samt att Kriminalvården ansvarar för verkställigheten. Övervägandena finns i avsnitt 11.3. Bestämmelsen ändras dels på så sätt att det anges att även beslut på fängelse kan verkställas enligt lagen, dels att det nuvarande undantaget för fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken tas bort.

### **1 kap.**

#### *3 §*

Kriminalvården får besluta att fängelsestraff ska verkställas med elektronisk övervakning om den dömda ska avtjäna fängelse i högst ett år och sex månader.

Beslut om verkställighet enligt denna lag får inte fattas, om

1. den dömda vid tidpunkten för prövningen är häktad eller intagen i anstalt av någon annan anledning än för verkställighet av det straff som prövningen avser,

2. det finns en beaktansvärd risk för att den dömde under verkställigheten kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig, eller

3. det *med hänsyn till verkställigheten av en tidigare utdömd påföljd eller annars* finns särskilda skäl mot att straffet verkställs med elektronisk övervakning.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när Kriminalvården får besluta att ett fängelsestraff ska verkställas med elektronisk övervakning. Övervägandena finns i avsnitt 11.3 och 11.4.

I *andra stycket punkten 3* görs ett tillägg av innebörden att beslut om verkställighet enligt lagen inte får fattas om det med hänsyn till verkställigheten av en tidigare utdömd påföljd finns särskilda skäl mot att straffet verkställs på det sättet. Tillägget ska ses mot bakgrund av dels ändringarna i 1 kap. 1 §, som innebär att även *beslut* på fängelse kan komma i fråga för verkställighet med elektronisk övervakning, dels att den karenstid som tidigare gällt enligt 1 kap. 5 § avskaffas. Att även beslut på fängelse kan komma i fråga för verkställighet med elektronisk övervakning innebär att lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta exempelvis beslut på fängelse efter undanröjande av skyddstillsyn eller villkorlig dom och bötesförvandlingsstraff. I sådana situationer innebär regleringen att Kriminalvården kommer att behöva beakta de omständigheter som legat till grund för beslutet på fängelse och utifrån dessa göra en bedömning av den dömdes lämplighet för verkställighetsformen.

Särskilda skäl mot verkställighetsformen kan även föreligga med hänsyn till verkställigheten av en tidigare utdömd påföljd i fall som tidigare omfattades av karenstiden i 1 kap. 5 § EÖVL, dvs. om den dömde tidigare har verkställt fängelsestraff med elektronisk övervakning och därefter återfallit i brott. I sådana fall måste beaktas när i tiden återfallet skett och vilken brottslighet den dömde återfallit i. Bötesbrottslighet bör i regel inte tillmätas betydelse.

## 1 kap.

### 4 §

Om strafftiden överstiger sex månader, *eller om det är fråga om fängelse enligt 28 kap. 3 § brottsbalken*, ska en fördjupad lämplighetsprövning göras innan ett beslut om verkställighet i den dömdes bostad fattas. Ett beslut om sådan verkställighet får fattas endast om det är lämpligt.

Vid den fördjupade lämplighetsprövningen ska särskild hänsyn tas till

1. karaktären på den brottslighet som straffet avser,
2. risken för återfall i brott, och
3. hur verkställigheten kan komma att påverka brottsoffer och den dömdes anhöriga.

I paragrafen anges när en fördjupad lämplighetsprövning ska göras. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

I *första stycket* görs ett tillägg av innebörden att en fördjupad lämplighetsprövning alltid, dvs. oavsett strafflängd, ska göras innan ett beslut fattas om verkställighet i den dömdes bostad av fängelsestraff enligt 28 kap. 3 § brottsbalken. Tillägget ska ses mot bakgrund av att den aktuella typen av fängelsestraff typiskt sett kommer i fråga vid högre straffvärden.

Liksom tidigare ska syftet med den fördjupade lämplighetsprövningen vara att säkerställa att verkställighet i den dömdes bostad inte sker om det skulle innebära oacceptabla risker eller annars vore stötande. Gällande själva prövningen hänvisas till tidigare förarbetsuttalanden, se prop. 2024/25:202 s. 64 f.

## 5 kap.

### 2 §

Kriminalvården ska informera den som till följd av dom *eller beslut* ska avtjäna fängelse i högst ett år och sex månader om innehållet i denna lag.

Av paragrafen framgår att Kriminalvården ska informera enskilda om innehållet i lagen. I bestämmelsen görs en följdändring med anledning av den utvidgning av lagens tillämpningsområde som görs genom ändring i 1 kap. 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

## 5 kap.

### 3 §

Har den dömd ansökt om att få avtjäna fängelsestraff enligt denna lag, får han eller hon inte tas in i en kriminalvårdsanstalt för att påbörja verkställigheten innan Kriminalvården prövat ansökan.

Den dömd får dock dessförinnan tas in i en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet, om

1. ansökan har gjorts efter den dag han eller hon enligt föreläggande som avses i 6 § första stycket strafftidslagen (2018:1251) senast skulle ha inställt sig vid en kriminalvårdsanstalt för verkställighet av straffet,

2. han eller hon tidigare har fått avslag på en ansökan om att få verkställa straffet enligt denna lag,

3. det med hänsyn till 1 kap. 1, 3 eller 4 § är uppenbart att förutsättningarna för verkställighet inte är uppfyllda, *eller*

4. han eller hon är häktad.

I paragrafen anges när en dömd får respektive inte får tas in i kriminalvårdsanstalt för att påbörja verkställigheten av ett straff innan Kriminalvården har prövat en ansökan om verkställighet med elektronisk övervakning. *Punkten 4* i bestämmelsen tas bort med anledning av att 1 kap. 5 §, som punkten hänvisar till, upphävs. Som en följd härav får den nuvarande *punkten 5* en ny numrering. Övervägandena finns i avsnitt 11.4.

# Särskilt yttrande

## Särskilt yttrande av experten Mikael Ruotsi

Jag delar inte utredningens bedömning att den nuvarande bestämmelsen i 2 kap. 1 § häkteslagen bör upphävas. Bestämmelsen ger uttryck för att den som är intagen i häkte som utgångspunkt har rätt att placeras i enrum (den så kallade enrumsregeln). Min bedömning är i stället att den befintliga enrumsregeln i häkteslagen bör kompletteras med att en motsvarande enrumsregel förs in i 2 kap. fängelselagen. Skälen för den bedömningen utvecklas kortfattat i det följande.

Det framgår av både Nelson Mandela-reglerna och de europeiska fängelsereglerna att intagna i såväl häkte som anstalt enligt huvudregeln ska vara placerade ensamma under nattvilan. Vidare har JO påtalat att intagna som tvingas dela ett litet utrymme med en okänd person kan drabbas av stress och otrygghet. JO har särskilt lyft situationen på restriktionshäkten där två intagna ibland vistas inlåsta tillsammans i cellen upp till 23 timmar per dygn, utan i princip någon möjlighet till egentid (se avsnitt 7.2.4).

Att mot denna bakgrund ta bort enrumsregeln i häkteslagen förutsätter att det finns starka skäl som kan motivera en sådan åtgärd. De främsta skäl som utredningen för fram till stöd för förslaget är att Kriminalvården i praktiken saknar kapacitet att erbjuda häktade placering i enrum (en situation som förväntas bestå under de kommande åren) och att ett slopande av enrumsregeln ger myndigheten tydligt stöd för att i ny-, om- och tillbyggnation av häkten utforma bostadsrum för dubbelbeläggning. I grunden är alltså argumentet att Kriminalvårdens bristande resurser bör medföra att Sverige överger en central princip för hur intagna ska behandlas (jfr 1 kap. 4–6 §§ häkteslagen). Ett sådant argument är svårt att acceptera. Kriminalvårdens bristande resurser är i allt väsentligt en följd av medvetna

politiska val, där reformer på straffrättens område har genomförts i en mycket hög takt men utan att konsekvenserna för bland annat Kriminalvårdens verksamhet har analyserats eller beaktats i tillräcklig utsträckning. Om dessa reformer även skulle leda till att det uppstår långa handläggningstider hos domstolarna, kan svaret knappast vara att ta bort skrivningen i 2 kap. 11 § regeringsformen som anger att en rättegång ska genomföras inom skälig tid. Förhållningssättet bör snarare vara att intensifiera ansträngningarna för att så snart som möjligt åter kunna nå de mål som den enskildes intressen kräver.

Att ett avskaffande av enrumsregeln skulle minska Kriminalvårdens administration, vilket också lyfts fram av utredningen, får anses vara ett obetydligt argument när det ställs mot de tungt vägande intressen till skydd för den enskilde, som ligger i den andra vågskålen.

Det framstår vidare som rimligt att de mest centrala principerna i Nelson Mandela-reglerna och de europeiska fängelsereglerna kommer till uttryck i de svenska verkställighetslagarna. En sådan princip är just den så kallade enrumsregeln. Skälet till att denna princip inte återfinns i fängelselagen saknar, såvitt jag vet, någon uttrycklig motivering. En plausibel förklaring är att det har ansetts obehövligt att reglera frågan i lag med hänsyn till att intagna på svenska anstalter sedan länge har placerats i enrum. Det är först på senare tid som dubbelbeläggning har förekommit i någon omfattning, och då som en direkt följd av de tidigare nämnda reformerna på straffrättens område. Att placering i enrum under nattvilan av pragmatiska skäl har blivit undantag för intagna på anstalt, utan att några uttryckliga och principiella överväganden har gjorts i frågan, talar starkt för att det nu finns ett behov av att införa en enrumsregel även i fängelselagen. Några beaktansvärda skäl som skulle tala emot en sådan reglering har inte heller framkommit.

Avslutningsvis kan det noteras att den föreslagna ändringen av 2 § i förordningen om utformningen av häkten och polisarrester framstår som inkonsekvent. I bestämmelsens första stycke anges bland annat att ett förvaringsrum ska ha en golvyta på minst 6 kvadratmeter. Enligt förslaget ska i andra stycket endast anges att om flera intagna delar rum så ska rummet vara anpassat för det ändamålet. För intagna i enrum, vilket enligt utredningen knappt ska förekomma framöver (utöver häktade med restriktioner), anges alltså ett obligatoriskt golvutrymme som väl överensstämmer med internationella regler. Men vid dubbelbeläggning, eller flerbeläggning, anges inga obliga-

toriska krav alls. Det är svårt att begripa varför intagna som redan utsätts för större påfrestningar genom dubbelbeläggning, dessutom ska ges ett väsentligt sämre skydd för att åtnjuta en godtagbar standard än intagna som placeras i enrum. Någon motivering till stöd för detta ställningstagande lämnas inte och torde sakligt sett inte finnas, annat än med hänvisning till Kriminalvårdens bristande resurser – vilket som nämnts ovan inte är ett godtagbart skäl.



# Kommittédirektiv 2025:80

## En översyn av häkteslagen och fängelselagen i syfte att underlätta för Kriminalvårdens expansion

Beslut vid regeringssammanträde den 28 augusti 2025

### Sammanfattning

En särskild utredare ska se över verkställighetslagstiftningen i syfte att underlätta Kriminalvårdens pågående expansion, samtidigt som Kriminalvårdens förutsättningar att upprätthålla säkerheten och bedriva en effektiv återfallsförebyggande verksamhet värnas. Kostnads-effektivitet ska beaktas särskilt. Utredaren ska också se till att lagstiftningen bättre svarar mot dagens förutsättningar.

Utredaren ska bl.a.

- göra en översyn av häkteslagen och fängelselagen,
- redogöra för hur Kriminalvården kan ges bättre förutsättningar att bibehålla ett fungerande säkerhetsarbete och ett effektivt återfallsförebyggande arbete,
- föreslå åtgärder som bidrar till ökad effektivitet, särskilt när det rör administrativt arbete och arbete nära intagna,
- analysera förutsättningarna för alternativa och tillfälliga platslösningar för att frigöra och skapa fler häktes- och anstaltsplatser och möjliggöra en mer flexibel placering av intagna, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att analysera förutsättningarna för alternativa och tillfälliga platslösningar för att frigöra och skapa fler häktes- och anstaltsplat-

ser ska redovisas senast den 28 april 2026. Uppdraget ska slutredovisas senast den 28 december 2026.

## Uppdraget att se över häkteslagen och fängelselagen

Regeringens krafttag mot den organiserade brottsligheten och de senaste årens lagstiftningsåtgärder med straffskärpningar och utvidgade kriminaliseringar har medfört förändrade förutsättningar för Kriminalvårdens verksamhet. Antalet intagna i häkten och anstalter har ökat och Kriminalvården gör i sin kapacitetsrapport för 2025–2034 prognosen att ökningen kommer att fortsätta över tid. Kriminalvården är därför föremål för en pågående och omfattande expansion, som kommer att påverka myndighetens förutsättningar att bedriva en säker och kvalitativ verksamhet. Det är angeläget att Kriminalvården, också under en kraftig expansion, ges förutsättningar att upprätthålla en god säkerhet och bedriva ett effektivt återfallsförebyggande arbete.

Kriminalvårdens verksamhet styrs av verkställighetslagstiftningen, vars centrala delar består av häkteslagen och fängelselagen. De lagarna trädde i kraft 2011 och är huvudsakligen grundade på beredningsunderlag som presenterades 2005 och 2006. Sedan dess har de inte varit föremål för någon fördjupad översyn. Dessutom har Riksdagens ombudsmän i sin tillsynsverksamhet vid flera tillfällen funnit anledning att väcka frågan om behovet av författningsändringar i dessa lagar och gjort framställningar om detta till regeringen. Enligt regeringen finns det ett behov av att göra en genomgripande översyn av häkteslagen och fängelselagen.

Utredaren ska därför

- göra en översyn av häkteslagen och fängelselagen, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Förslagen ska syfta till att underlätta för Kriminalvården i den pågående expansionen och till att regelverket ska svara mot dagens förutsättningar för häktes- och fängelseverksamheten. Förslagen ska utformas med utgångspunkten att de grundläggande målen för den svenska kriminalvården är att främja den dömdes anpassning i samhället, förebygga återfall i brott och motverka skadliga följder av frihetsberövandet, utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, samt på ett sätt som tillgodoser Sveriges internationella åtaganden när det gäller mänsk-

liga fri- och rättigheter inklusive barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Kostnadseffektivitet ska särskilt beaktas.

Utredaren är oförhindrad att inom ramen för översynen analysera och ta ställning även till andra frågor än de som framgår av följande underavsnitt.

### *En mer resurs- och beslutseffektiv kriminalvård*

Kriminalvården tar i dag emot fler personer med koppling till organiserad brottslighet samtidigt som det råder platsbrist. Den dubbelbeläggning av bostadsrum och trängsel som följer av det riskerar att leda till att miljön kring intagna blir mer intensiv med fler ordningsstörningar som följd. Detta ställer högre krav på myndighetens säkerhetsarbete, vilket är en prioriterad fråga för regeringen. En viktig del av översynen är därför att ge Kriminalvården förutsättningar att bibehålla ett fungerande säkerhetsarbete.

Av fängelselagen följer att en intagen som huvudregel ska vistas tillsammans med andra intagna (gemensamhet) under den tid han eller hon är skyldig att utföra eller delta i sysselsättning och att en intagen ska ges möjlighet att vistas i gemensamhet på sin fritid. Intagna får dock hållas avskilda t.ex. i anslutning till dygnsvilan, på egen begäran eller av ordnings- och säkerhetsskäl. Även enligt häkteslagen ges möjlighet att vistas i gemensamhet, om inte t.ex. säkerhetsskäl gör det nödvändigt att hålla en intagen avskild. Kriminalvården har i sina kontakter med Justitiedepartementet påpekat att det finns anledning att se över förutsättningarna för vistelse i gemensamhet och i avskildhet och bl.a. överväga möjligheter för Kriminalvården att besluta om avskildhet under lunchtid och i större utsträckning på grund av ordnings- och säkerhetsskäl samt vid rymningsrisk. Det bör i anslutning till detta också övervägas dels om det i lagstiftningen bör införas en definition av begreppet gemensamhet, dels om regleringen om avskildhet och gemensamhet i övrigt är ändamålsenligt utformad (se Riksdagens ombudsmän dnr O 7-2018 och dnr 7488-2016). Det bör vidare säkerställas att regleringen kring de särskilda kontroll- och tvångsåtgärder som Kriminalvården kan vidta är tydlig och rättssäker (se Riksdagens ombudsmän dnr 376-2021 och dnr 279-2018).

Kriminalvårdens förslag att se över de rättsliga förutsättningarna för polishandräckning vid transporter med stora säkerhetsrisker bör också övervägas (Ju2023/02330). Det bör vidare övervägas om Kriminalvården i större utsträckning än i dag ska få kroppsvisitera intagna i syfte att söka efter otillåtna föremål.

Regeringens målsättning är en mer kostnadseffektiv kriminalvård. Av Kriminalvårdens kapacitetsrapport för 2025–2034 framgår att myndigheten gör bedömningen att personaltätheten behöver minska med cirka 30 procent jämfört med 2023 under den kommande tioårsperioden. Mot denna bakgrund är det angeläget att Kriminalvården ges förutsättningar för en effektiv bemanning. Det kan exempelvis handla om att minska eller ta bort vissa särskilt personalkrävande uppgifter i såväl det administrativa arbetet som arbetet med intagna, till förmån för ökad säkerhet och effektivt återfallsförebyggande arbete. En mer flexibel syn på isoleringsbrytande åtgärder kan också övervägas, t.ex. om tekniska hjälpmedel kan användas för att minska isolering och till viss del ersätta vistelse med en annan person.

När det gäller administrativa uppgifter har Kriminalvården pekat på att t.ex. regelverket kring hantering av intagnas personliga tillhörigheter bör ses över. Detsamma gäller hur ofta Kriminalvården ska ompröva beslut, t.ex. placering på säkerhetsavdelning.

För intagna som avtjänar ett fängelsestraff på lägst fyra år ska Kriminalvården som utgångspunkt besluta om de särskilda villkor som av säkerhetsskäl är nödvändiga när det t.ex. gäller placering i anstalt. De särskilda villkoren ska omprövas när det finns anledning till det. Inom ramen för en mer effektiv resursanvändning i arbetet med intagna finns det behov av att se över reglerna om särskilda villkor. Det kan handla om hur reglerna kan göras mer flexibla, t.ex. i fråga om vilka intagna som ska omfattas av särskilda villkor, hur dessa bör vara utformade och när de ska omprövas.

Utredaren ska därför

- redogöra för hur Kriminalvården kan ges bättre förutsättningar att bibehålla ett fungerande säkerhetsarbete och ett effektivt återfallsförebyggande arbete,
- föreslå åtgärder som bidrar till ökad effektivitet, särskilt när det rör administrativt arbete och arbete nära intagna, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

*Frigöra och skapa ytterligare häktes- och anstaltsplatser  
och möjliggöra en mer flexibel placering av intagna*

Kriminalvården har ett akut platsbehov och detta förväntas öka. Myndigheten har vidtagit en rad åtgärder i form av bl.a. dubbelbeläggning, och därigenom ökat sin förmåga att ta emot häktade och intagna. Även med beaktande av detta och de betydande finansiella tillskott som regeringen tillfört står myndigheten inför en komplex och utmanande situation. Utöver att bygga fler häkten och anstalter finns det därför anledning att särskilt överväga hur lagstödet för att använda alternativa platslösningar bör vara utformat.

Enligt fängelselagen är utgångspunkten att en intagen har rätt att vistas i gemensamhet, men det finns inte någon rätt att vistas i avskildhet på natten. Kriminalvården får dock hålla intagna avskilda från varandra i anslutning till dygnsvilan. Av häkteslagen följer en rätt för en intagen att placeras i enrum och två eller fler intagna får endast placeras i samma rum om det är nödvändigt av utrymmesskäl eller någon annan särskild anledning. För att frigöra ytterligare häktes- och anstaltsplatser och möjliggöra en mer flexibel placering av intagna ska det t.ex. övervägas att ge Kriminalvården förutsättningar för dubbelbeläggning i fler fall genom att ta bort eller begränsa rätten till enrum för häktade och att i större utsträckning än i dag låta häktade vara kvar i arrestlokal om det inte finns plats på häkte.

Kriminalvårdens behov av att skapa ytterligare häktes- och fängelseplatser är brådskande. För att leva upp till de kapacitetsmässiga krav som ställs med anledning av regeringens reformagenda kommer Kriminalvården att behöva arbeta kreativt. Som framgår av Kriminalvårdens kapacitetsrapport arbetar myndigheten med att närmare utreda åtgärder för att skapa fler platser, t.ex. fängesefartyg och modullösningar placerade i större industribyggnader. I syfte att snabbt kunna möta behovet av ytterligare häktes- och anstaltsplatser bör det övervägas om verkställighetslagstiftningen behöver anpassas för att göra det lättare att använda alternativa och tillfälliga platslösningar.

I dessa sammanhang ska Riksdagens ombudsmäns beslut och rapporter från deras särskilda uppdrag som nationellt besöksorgan enligt FN:s tilläggsprotokoll till konventionen mot tortyr (Opcat) beaktas särskilt (se t.ex. Riksdagens ombudsmän dnr 2834-2023 och rapporterna från Opcat-enheten om dubbelbeläggnings konsekvenser för intagna i häkte och anstalt).

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för alternativa och tillfälliga platslösningar för att frigöra och skapa fler häktes- och anstaltsplatser och möjliggöra en mer flexibel placering av intagna, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

*Ta ställning till i vilken utsträckning skillnader mellan häkteslagen och fängelselagen är motiverade*

Häkteslagen utformades med fängelselagen som förebild. Trots det finns det skillnader i regelverken som inte enbart beror på att lagarna handlar om två olika former av frihetsberövanden. Kriminalvården har pekat på att det saknas lagstöd för att i häktesverksamhet vidta vissa åtgärder som kan vidtas enligt fängelselagen. Det handlar t.ex. om att fotografera intagna för att underlätta identifiering, att avvisa eller avlägsna obehöriga personer och att sälja eller förstöra kvarlämnade tillhörigheter. Därtill kommer att situationen på häkten och anstalter har förändrats sedan lagarna infördes.

Riksdagens ombudsmän har i ett antal beslut ifrågasatt skillnader mellan lagarna. Det handlar t.ex. om att det i häkteslagen saknas bestämmelser om hur länge en placering i avskildhet får pågå, hur ofta ett sådant beslut ska omprövas och om läkarundersökning av den som avskilts men också om att häkteslagen, till skillnad från fängelselagen, inte har någon särskild bestämmelse som uttryckligen möjliggör avskiljande för att skydda de intagnas hälsa vid smittspridning (Riksdagens ombudsmäns dnr 5969-2015 och dnr 4268-2020).

Utredaren ska därför

- identifiera skillnader mellan häkteslagen och fängelselagen och ta ställning till i vilken utsträckning dessa är motiverade, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

## Uppdraget att möjliggöra ett bredare statistiskt underlag för välgrundade kriminalpolitiska överväganden

För att minska brottsligheten och öka tryggheten i samhället behövs kunskap om de personer som häktas eller döms till fängelse. Syftet med kriminalvårdsstatistiken är att ge en bild av nivå, struktur och utveckling av Kriminalvårdens verksamhet avseende antalet intagna i häkte och anstalt och de påföljder som verkställs inom Kriminalvården. Ändamålet med statistiken är att tillhandahålla ett statistiskt underlag av Kriminalvårdens verksamhet, som kan användas som underlag för insyn i, samt granskning och uppföljning av Kriminalvårdens verksamhet. Statistiken kan även utgöra underlag för utredningsverksamhet och forskning.

I dag redovisas statistik om intagna i häkte och anstalt efter bl.a. ålder, kön och medborgarskap. För att kunna göra välgrundade överväganden i kriminalpolitiska frågor ser regeringen ett behov av att även få kunskap om intagnas födelseland och i vilken utsträckning de har inrikes respektive utrikes bakgrund.

Utredaren ska därför

- analysera behovet av och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en ordning som gör det möjligt för Kriminalvården att för statistiska ändamål samla in, behandla och redovisa uppgifter om intagnas födelseland och i vilken utsträckning intagna i häkte och anstalt har inrikes respektive utrikes bakgrund, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar som är förenliga med bestämmelserna om skydd för den personliga integriteten i regeringsformen liksom tillämplig dataskyddsreglering på EU-nivå och svensk nivå och i samband därmed göra en integritetsanalys.

### Angränsande frågor

Det kan inte uteslutas att det under den tid som uppdraget pågår kan uppkomma behov av att överväga också andra angränsande frågor. Utredaren är inte förhindrad att, i mån av tid, analysera och ta ställning till även sådana frågor.

## Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordning (2024:183) om konsekvensutredningar ingår i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av förslagen. Utredaren ska, i möjligaste mån, beräkna antalet häktes- och anstaltsplatser som utredningens förslag möjliggör.

Utöver detta ska utredaren särskilt redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter inklusive barnets rättigheter.

## Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva arbetet i nära samarbete med Kriminalvården och särskilt beakta Kriminalvårdens uppdrag att förbereda inrättandet av särskilda enheter för unga i åldern 15–17 år inom Kriminalvården (Ju2023/02157). Utredaren ska även samråda med andra relevanta myndigheter och organisationer, t.ex. Polismyndigheten och Barnombudsmannen. Utredaren ska också hålla sig informerad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet på de områden som uppdraget avser, däribland den fortsatta beredningen av betänkandet En översyn av regleringen om frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44), Kriminalvårdens återrapporering av uppdraget att identifiera åtgärder för att minska dygnskostnader (Ju2024/01693) och uppdraget till en utredare att föreslå utökade möjligheter att använda biometri i Kriminalvårdens verksamhet (Ju 2025:A).

Uppdraget ska redovisas senast den 28 december 2026. Senast den 28 april 2026 ska utredaren lämna en delredovisning av den del av uppdraget som avser att analysera förutsättningarna för alternativa och tillfälliga platslösningar för att frigöra och skapa fler häktes- och anstaltsplatser.

(Justitiedepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2026

---

## Kronologisk förteckning

---

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.  
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.  
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna.  
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorr och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.
22. Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan. Nationella åtgärder för fördelning, omfördelning och inköp vid brist. S.
23. Tolkavgift och förbud mot barntolkning. A.
24. Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. Fi.
25. Ett smittskydd för framtiden. S.
26. Digitala verktyg inom bolagsrätten. Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. Ju.
27. Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. Ju.
28. Tillgång till passageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
29. Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. LI.
30. Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2026

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]  
Tolkavgift och förbud mot barntolkning. [23]

### Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]  
Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]  
Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]  
Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]  
Odlingstovv och klimatet. [18]  
Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunal-skattesatser. [20]  
Mervärdesskatt vid uthyrning och överlåtelse av fastighet. [24]

### Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

### Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]  
Registrering av EES-medborgare. [9]  
Ökade möjligheter till tillgångsriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]  
Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]  
Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Digitala verktyg inom bolagsrätten.  
Genomförande av EU:s direktiv om ytterligare digitalisering inom bolagsrätten. [26]

Lättnader i kraven på hållbarhetsrapportering. [27]

Tillgång till passageraravgifter i brottsbekämpningen. [28]

Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff. [30]

### Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

### Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna.  
Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

### Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Förbud mot uppfödning av djur för pälsproduktion. [29]

### Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.  
Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.  
Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning  
– förslag för att motverka  
oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Stärkt läkemedelsförsörjning i samverkan.  
Nationella åtgärder för fördelning,  
omfördelning och inköp vid brist. [22]

Ett smittskydd för framtiden. [25]

### **Utbildningsdepartementet**

Rektor i fokus – förutsättningar för  
ett pedagogiskt ledarskap. [4]