



Kommittédirektiv

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. Kostnadseffektivitet 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 anstaltsplatser 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 samhälls-

skydd eftersätts, samt på ett sätt som tillgodoser Sveriges internationella åtaganden när det gäller mänskliga 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 rättsäker (se Riksdagens ombudsmän dnr 376-2021 och dnr 279-2018). Kriminalvårdens förslag att se över de rättsliga förutsättningarna för polis-handräckning 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 säkerhets-skäl 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 gemenskap, 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. fängelsefartyg 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)