

Justitiedepartementet

Remissvar över betänkandet Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff (SOU 2026:30)

Ju2026/01198

Institutet för mänskliga rättigheter inkommer härmed med remissvar över betänkandet **Mer flexibla regler om verkställighet av häktning och fängelsestraff (SOU 2026:30)**.

Sammanfattning

Institutet för mänskliga rättigheter framför att vissa av utredningens förslag riskerar att vara kontraproduktiva i det återfallsförebyggande arbetet och efterlyser en analys av hur förslagen bidrar till de intagnas bättring och återanpassning i samhället i enlighet med artikel 10.3 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).

Vi noterar även att många av utredningens förslag baseras på praktiska förutsättningar som i sin tur grundar sig på resursbrist. Vi understryker att Europadomstolen vid flera tillfällen i mål som rör förbudet mot tortyr, grym eller förnedrande behandling har slagit fast att brist på resurser inte minskar statens ansvar för förhållandena under frihetsberövandet. Staten är enligt domstolen skyldig att organisera sitt fängelsesystem på ett sådant sätt att de intagnas värdighet respekteras oavsett logistiska svårigheter.

Institutet tar ställning till fyra enskilda förslag enligt följande:

- Vi **avstyrker** förslaget att avskaffa rätten till enrum i häkteslagen.
- Vi **avstyrker** förslaget att införa en lagreglerad möjlighet att tillfälligt placera häktade i polisarrest.

- Vi **avstyrker** förslaget att ändra fristerna för verkställighet av fängelsestraff i häkte.
- Vi **tillstyrker** förslaget att fler fängelsestraff bör kunna verkställas med elektronisk övervakning.

Övergripande synpunkter

Av utredningsdirektiven framgår att en del av uppdraget är att värna Kriminalvårdens förutsättningar att bedriva en effektiv återfallsförebyggande verksamhet. Även om utredningen gör bedömningen att det återfallsförebyggande arbetet värnas genom att Kriminalvården får bättre förutsättningar att hantera perioder av hög beläggning så anser vi att flera av de enskilda förslagen riskerar att få direkt motsatt effekt.

Sverige är folkrättsligt bundet av artikel 10.3 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) som säger att det huvudsakliga syftet med kriminalvårdssystemet ska vara de intagnas bättring och återanpassning i samhället. Det framgår inte av utredningen hur de olika förslagen förhåller sig till detta åtagande. Eftersom institutet befarar att vissa av de enskilda förslagen kan vara kontraproduktiva i ansträngningarna att värna det återfallsförebyggande arbetet saknar vi en analys av hur utredningen anser att förslagen bidrar till de intagnas bättring och återanpassning i samhället.

Förslagen

Institutet yttrar sig över förslagen om att 1) avskaffa rätten till enrum enligt häkteslagen, 2) införa en lagreglerad möjlighet att tillfälligt placera häktade i polisarrest, 3) ta bort tidsfristen för verkställighet av fängelsestraff i häkte och 4) fler fängelsestraff bör kunna verkställas med elektronisk övervakning.

Institutet avstår från att yttra sig över övriga förslag.

7.3 Rätten till enrum enligt häkteslagen avskaffas

Vi **avstyrker** förslaget att avskaffa rätten till enrum i häkteslagen.

Att avskaffa rätten till enrum riskerar att leda till att dubbelbeläggning i häkte blir den nya standarden. Detta kan få allvarliga konsekvenser då det kan vara mycket påfrestande för en häktad person att mot sin vilja placeras i en häktescell tillsammans med en annan person. I en rapport om dubbelbeläggning på häkte från Riksdagens Ombudsmän (JO) från 2025 slås fast att förhållandena riskerade att medföra att intagna utsattes för omänsklig eller förnedrande behandling.¹ Förbudet mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning slås bland annat fast i artikel 3 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och artikel 7 i ICCPR. Att ta bort rätten till enrum ökar risken för att detta förbud överträds.

Även om dubbelbeläggningen i det enskilda fallet inte skulle anses nå upp till en nivå som innebär att ovanstående förbud kränks skulle dubbelbeläggningen kunna stå i strid med Sveriges skyldighet att behandla häktade personer humanit enligt artikel 10.1 i ICCPR. Utredningen har inte reflekterat över huruvida förslaget är förenligt med detta krav. I sammanhanget ska understrykas att den som sitter häktad inte är dömd för ett brott och ska betraktas som oskyldig.²

Att ta bort rätten till enrum i häkte går även emot internationella regler om behandlingen av frihetsberövade personer. Enligt både Nelson Mandela-reglerna³ (regel 113) och de europeiska fängelsereglerna⁴ (regel 96) ska häktade som huvudregel vara placerade i enskilda celler.

¹ Rapport från Opcat-enheten - Dubbel-beläggningens konsekvenser för intagna i häkte, s. 51.

² Se artikel 6.2 i Europakonventionen och artikel 14.2 i ICCPR.

³ UN Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners (Nelson Mandela Rules), Resolution antagen av generalförsamlingen den 17 december 2015, A/RES/70/175.

⁴ Ministerkommitténs rekommendation Rec(2006)2 till medlemsstaterna avseende de europeiska fängelsereglerna, antagen av Ministerkommittén den 11 januari 2006 vid det 952:a mötet med ministrarnas

Utredningen uttrycker å ena sidan att den svenska lagstiftningen ska vara utformad med beaktande av de principer som kommer till uttryck i Nelson Mandela-reglerna och de europeiska fängelsereglerna. Å andra sidan anser utredningen att regeln om enrum för häktade inte behöver slås fast i lagen. Man framför att det finns andra regler i de internationella regelverken som inte är fastslagna i svensk lag men att Kriminalvården trots det tillämpar liknande principer. Detta stämmer i vissa situationer, men det är viktigt att understryka att Kriminalvården i många fall inte efterlever reglerna i de internationella regelverken om dessa inte är fastslagna i lag, exempelvis förbudet att vara isolerad mer än 15 dagar⁵ eller kravet att sjukvårdspersonal ska besöka intagna som är isolerade varje dag.⁶

Det är problematiskt att utredningen utan att framföra några väl underbyggda argument föreslår att man ska bortse från delar av de internationella regelverken i den svenska lagstiftningen. Utredningen för fram att de internationella regelverken är rekommendationer som inte är bindande. Vi vill i sammangahet understryka att Nelson Mandela-reglerna antogs enhälligt av FN:s generalförsamling 2015 genom en resolution. Både Nelson Mandela-reglerna och de europeiska fängelsereglerna utgör internationellt erkända standarder för behandlingen av frihetsberövade. De åberopas och beaktas regelmässigt av internationella organ. Exempelvis hänvisar Europadomstolen ofta till både Nelson Mandela-reglerna och de europeiska fängelsereglerna i sin praxis som rör frihetsberövade.⁷ FN:s människorättskommitté⁸ och FN:s särskilda rapportör för tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning⁹ hänvisar också till dessa regelverk när de uttalar sig om vad

ställföretädare och reviderad och ändrad av ministerkommittén den 1 juli 2020 vid det 1380:e mötet med mötet med ministrarnas ställföretädare.

⁵ Se Nelson Mandela-reglerna regel 43 och 44.

⁶ Se Nelson Mandela-reglerna regel 46.1 och de europeiska fängelsereglerna regel 43.2.

⁷ Muršić mot Kroatien, nr. 7334/13, 10 oktober 2016, p. 55 och p. 59. och p. 167, Ramírez Sánchez mot Frankrike, nr. 59450/00, 4 juli 2006, p. 130.

⁸ CCPR General Comment No. 21: Article 10 (Humane Treatment of Persons Deprived of Their Liberty), 10 april 1992. P. 5., Concluding observations on the seventh periodic report of Mongolia, nr. CCPR/C/MNG/CO/7, 6 maj 2025, p. 22-23.

⁹ Interim report of the Special Rapporteur of the Human Rights Council on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, A/66/268, 5 August 2011.

konventionsåtaganden innebär i relation till behandling av frihetsberövade. Även i den svenska kontexten betonas vikten av dessa regelverk. JO hänvisar regelbundet till dessa regler och har förklarat att reglerna har en principiellt viktig betydelse då de ska vägleda medlemsstaterna och deras myndigheter.¹⁰

Att utan övertygande motivering välja att ändra den svenska lagstiftningen så att den frångår dessa internationella regelverk kan därför ifrågasättas. Vi anser att den som vill frångå internationellt erkända standarder har en särskild och tung börda att motivera och rättfärdiga detta. Vi anser inte att utredningen har gjort detta.

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

Vi **avstyrker** förslaget att införa en lagreglerad möjlighet att tillfälligt placera häktade i polisarrest.

Polisarrester och häkten är avsedda för olika typer av frihetsberövade. Polisarrester är i vanliga fall mycket mer spartanskt inredda än en häktescell och endast avsedda för kortvarig placering. De är inte lämpade för längre vistelser och det finns därför en risk att den häktade personen utsätts för större inskränkningar i sina mänskliga rättigheter än nödvändigt. JO har uttalat att förhållandena för häktade som hållits i arrester varit helt oacceptabla och till och med riskerade att utsätta den häktade för omänsklig eller förnedrande behandling.¹¹

Även europeiska kommittén för förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (CPT) har vid flertalet tillfällen uttalat

¹⁰ Se till exempel JO Besöksrapport, Opcat-inspektion av Kriminalvården, häktet Kristianstad, den 10 och 11 februari 2026, Dnr. O 4-2026, 8 maj 2026, s. 2.

¹¹ Protokoll över Opcat-inspektion av Polismyndigheten, polisregion Öst, arresten Eskilstuna, den 18 och 19 december 2024 – även samlade uttalanden över inspektionsserien om beläggningssituationen i arrestverksamheten, dnr. O 34-2024.

att häktade som huvudregel inte bör hållas i polisarrester, utan i stället skyndsamt ska överföras till en kriminalvårdsinrättning.¹²

Europadomstolen har i flera domar uttalat att myndigheterna måste säkerställa att en person hålls frihetsberövad under förhållanden som är förenliga med respekten för människans värdighet och att den frihetsberövade personen inte utsätts för ”påfrestningar av en intensitet som överstiger den oundvikliga nivå av lidande som frihetsberövandet medför.”¹³ Institutet anser att placering av en häktad person i en polisarrest innebär att den häktade personen utsätts för ett extra lidande och en påfrestning som inte är nödvändig.

Utredningen menar att det även framåt kommer vara hårt tryck på häktesplatser och att det därför finns skäl att införa en lagreglerad möjlighet att förvara häktade i polisarrest när det är praktiskt svårt att placera dem i häkte.

Det ska noteras att Europadomstolen vid flera tillfällen i mål som rör förbudet mot tortyr, grym eller förnedrande behandling har slagit fast att hög brottslighet, brist på resurser eller andra strukturella problem inte är omständigheter som utesluter eller minskar statens ansvar för förhållandena under frihetsberövandet.¹⁴ Domstolen har även flera gånger slagit fast att det åligger staten att organisera sitt fängelsesystem på ett sådant sätt att de intagnas värdighet respekteras, oavsett ekonomiska eller logistiska svårigheter.¹⁵

Även FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna (HRC) har uttalat att en frihetsberövad person ska behandlas humant oavsett hur mycket resurser staten har.¹⁶ Därutöver slår regel 4 i de europeiska fängelsereglerna fast att förhållanden

¹² European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Remand detention, Extract from the 26th General Report of the CPT, published in 2017, CPT/Inf(2017)5-part.

¹³ Neshkov m.fl. mot Bulgarien, nr 36925/10 m.fl., den 27 januari 2015, p. 228.

¹⁴ Neshkov m.fl. mot Bulgarien, nr 36925/10 m.fl., den 27 januari 2015, p. 228.

¹⁵ Mursić mot Kroatien, nr 7334/13, 20 oktober 2016, p. 100.

¹⁶ CCPR General Comment No. 21: Article 10 (Humane Treatment of Persons Deprived of Their Liberty), p. 4, 10 april 1992.

i fängelser och häkten med mera som innebär kränkningar av intagnas mänskliga rättigheter inte kan motiveras av otillräckliga resurser.

Mot bakgrund av ovanstående menar vi att lagstiftningen inte ska öppna upp för möjligheten att placera häktade personer i polisarrest.

9.4 Ändrade frister för verkställighet av fängelsestraff i häkte

Vi **avstyrker** förslaget att ändra fristerna för verkställighet av fängelsestraff i häkte.

Dömda personer ska vara placerade på anstalter och inte på häkten. Utredningen har på ett tydligt sätt sammanfattat den omfattande kritik som JO riktat mot Kriminalvården under senare år vad gäller att intagna som dömts till fängelse blir kvar i häkte på grund av platsbrist.

Till skillnad mot tidigare kapitel/förslag i utredningen finns i detta kapitel/förslag inte ett separat avsnitt om internationella regler. Det finns endast en hänvisning till att flertalet internationella regelverk slår fast principen att dömda och icke dömda intagna ska hållas åtskilda från varandra. Däremot finns inget resonemang i utredningen som reflekterar över om förslaget kan anses vara förenligt med denna princip.

Artikel 10.2(a) i ICCPR slår fast att åtalade personer ska, om inte exceptionella förhållanden råder, hållas åtskilda från dömda personer. HRC har uttalat att en sådan åtskillnad krävs för att understryka att åtalade personer inte är dömda personer och därför ska betraktas som oskyldiga.¹⁷ HRC har även i ett antal

¹⁷ CCPR General Comment No. 21: Article 10 (Humane Treatment of Persons Deprived of Their Liberty), p. 9, 10 april 1992.

individuella mål funnit att den berörda staten brutit mot artikel 10.2(a), då man inte hållit icke dömda åtskilda från dömda intagna.¹⁸

Principen att hålla icke-dömda och dömda separerade framgår också tydligt av regel 11(b) i Nelson Mandela-reglerna och regel 18.8(a) i de europeiska fängelsereglerna.

När en dömd person placeras på häkte finns dessutom en risk att hen utsätts för större inskränkningar i sin vardag än nödvändigt. Det kan innebära en negativ påverkan på bland annat möjligheten till gemensamhet och möjligheten att delta i behandlingsprogram och sysselsättning. Europadomstolen har slagit fast att en frihetsberövad person inte får utsättas för lidande som går utöver det som frihetsberövandet i sig innebär.¹⁹

Att placera en dömd person i häkte riskerar dessutom att försvåra för den intagnas återgång till samhället och kan därmed även komma i konflikt med artikel 10.3 ICCPR som slår fast att kriminalvårdssystemets huvudsakliga syfte skall vara de intagnas bättring och återanpassning i samhället.

11.2 Fler fängelsestraff bör kunna verkställas med elektronisk övervakning

Vi **tillstyrker** förslaget att fler fängelsestraff bör kunna verkställas med elektronisk övervakning.

Förslaget ligger väl i linje med internationella regler och riktlinjer som uppmuntrar stater att skapa alternativ till fängelse.

¹⁸ FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, *Wilson mot Filippinerna*, Communication No. 868/1999, yttrande antaget den 11 november 2003, CCPR/C/79/D/868/1999, p. 7.3. och FN:s kommitté för de mänskliga rättigheterna, *McCordie Morrison mot Jamaica*, Communication No. 663/1995, yttrande antaget den 25 november 1998, CCPR/C/64/D/663/199, p. 8.3.

¹⁹ *Neshkov m.fl. mot Bulgarien*, nr 36925/10 m.fl., den 27 januari 2015, p. 228.

Enligt exempelvis FN:s gemensamma ståndpunkt om fängelse²⁰ ska fängelse endast användas som en sista utväg. Vidare anger de europeiska fängelsereglerna att ingen ska berövas sin frihet utom som sista utväg.²¹ Av Tokyo Rules²² framgår att stater ska utveckla alternativa åtgärder för att minska användningen av fängelse och Europeiska unionens råd har uttalat att det föreligger en ”bred konsensus om att frihetsberövande endast bör vara en sista utväg” och att där så är lämpligt ”i stället för frihetsberövande tillämpa icke frihetsberövande påföljder och åtgärder”.²³ CPT framhåller att trovärdiga alternativ till fängelsestraff bör användas i större utsträckning, förutsatt att de samtidigt upprätthåller straffets skyddande funktion. Ett exempel på ett sådant alternativ är elektronisk övervakning.²⁴

Ärendets handläggning

Detta remissvar har beslutats av direktören Fredrik Malmberg och föredragits av utredaren/juristen Andreas Ljungholm. I den slutliga beredningen har även tillförordnad chef för enheten utredning och analys Charlotte Palmstierna deltagit.

Fredrik Malmberg

Direktör

²⁰ United Nations System Common Position on Incarceration, april 2021, s. 2.

²¹ Europeiska fängelsereglerna, p. 3.

²² United Nations Standard Minimum Rules for Non-custodial Measures (The Tokyo Rules), Adopted by General Assembly resolution 45/110 of 14 December 1990.

²³ Rådets slutsatser om alternativa åtgärder till frihetsberövande: Användning av icke frihetsberövande påföljder och åtgärder inom det straffrättsliga området, Europeiska unionens officiella tidning, 2019/C 422/06, 16 december 2019, p. 4.

²⁴ 31st General report of the CPR, 1 januari-31december 2021, p. 106.