

BESLUT

Datum
2026-10-06

Dnr
11696-2025

Justitieombudsmannen
Katarina Pålsson

Än en gång om tidsfristerna för överföring av intagna från häkte till anstalt. Även uttalanden om Kriminalvårdens uppdrag

Beslutet i korthet: JO har än en gång granskat hur Kriminalvården upprätthåller tidsfristerna för att överföra intagna med verkställbara fängelsestraff från häkte till anstalt. I beslutet beskrivs både förhållandena generellt och hur det kan se ut i ett enskilt fall.

Beläggningsläget är nu ännu mer ansträngt än när JO senast utredde frågorna. Fler verkställer fängelsestraff i häkte och fler får vänta mer än 30 dagar på att flyttas till anstalt. JO konstaterar bl.a. att så många som mer än en tredjedel av intagna som den 1 februari 2026 väntade på anstaltsplats hade väntat längre 30 dagar, trots att det inte finns några lagliga förutsättningar för detta. Situationen för män dömda för sexualbrott och för kvinnor är särskilt problematisk.

Kriminalvården har utförligt redogjort för de åtgärder som vidtagits för att korta väntetiderna och att öka antalet anstaltsplatser. JO menar att det är angeläget att komma till rätta med problematiken, inte minst då det ingår i myndighetens uppdrag att bedriva en ambitiös kriminalvård som ska förena humanitet med högt ställda krav på säkerhet och effektivitet. Detta motverkas när en dömd person inte överförs till anstalt inom rimlig tid utan i stället blir kvar i häkte.

Även om förhållandena är bekymmersamma har JO i dag avstyrkt ett nyligen presenterat förslag om att avskaffa tidsfristerna i strafftidslagen. I sitt remissyttrande över betänkandet utvecklar hon sin syn på saken och understryker att det inte är acceptabelt att lagregler som är motiverade av legalitets- och rättssäkerhetsskäl och dessutom är av avgörande betydelse för frihetsberövade personer avskaffas för att en förändrad kriminalpolitik medfört att de inte kan upprätthållas. Remissyttrandet finns att ta del av på JO:s hemsida (JO:s dnr R 43-2026).

JO överlämnar en kopia av det här beslutet till riksdagen och regeringen för kännedom.

Bakgrund och anmälan

Enligt reglerna i strafftidslagen (2018:1251) får en dömd person i vissa fall tas in i häkte i anslutning till att verkställigheten av ett fängelsestraff påbörjas (9 §). Det som detta ärende rör är när det sker i avvaktan på anstaltsplacering. För en sådan placering gäller enligt 10 § specifika tidsfrister. De innebär att tiden i häkte inte får vara längre än nödvändigt och inte längre än sju dagar, om det inte finns särskilda skäl. Även om sådana skäl finns får tiden inte vara längre än 30 dagar. Jag har vid upprepade tillfällen granskat Kriminalvårdens möjligheter att upprätthålla dessa tidsfrister och uttalat att det finns anledning för mig att också fortsättningsvis följa denna fråga.

Under hösten 2025 inkom återigen flera anmälningar om att intagna blir kvar i häkte under lång tid i väntan på plats i anstalt. Jag beslutade att utreda ett av klagomålen och begära att Kriminalvården även skulle besvara vissa generella frågor inom ramen för det. De övriga ärendena skrevs av från vidare handläggning.

I en JO-anmälan daterad den 25 augusti 2025 förde AA sålunda fram bl.a. följande klagomål mot Kriminalvården. Han var då 18 år och hade frihetsberövats i slutet av december 2024. Enligt det placeringsbeslut han fått hade han en plats bokad i anstalt först i mars 2026. Det var inte rimligt att han skulle behöva vänta så lång tid. Han mådde dåligt i häktet och behövde komma till anstalt så fort som möjligt och påbörja sina studier.

Utredning

JO hämtade inledningsvis in ett placeringsbeslut den 20 augusti 2025 och ett omprövningsbeslut den 25 augusti samma år. Av besluten framgick att AA började verkställa sitt fängelsestraff i augusti 2025 och att en plats i en viss anstalt var bokad för honom i mars 2026.

Därefter begärde JO att Kriminalvården skulle yttra sig över det som förts fram i anmälan om väntetiden för placering i anstalt samt besvara följande frågor.

1. Hur många personer verkställde fängelsestraff i häkte den 1 oktober 2025 respektive den 1 februari 2026, och hur länge hade påföljden då varit verkställbar? Svaret ska innehålla uppgift om medel- och mediantid, 90-percentilen, medel- och mediantid för de 10 procent som hade verkställt längst tid och den maximala tiden samt hur många som hade väntat längre än sju respektive 30 dagar. Informationen ska så långt som möjligt delas upp enligt kategorierna a) män i anstalt på normalplats i säkerhetsklass 1 respektive 2, b) kvinnor i anstalt på normalplats i säkerhetsklass 2 och c) män i anstalt på sexualbrottsplats i säkerhetsklass 1 respektive 2.

2. Hur många personer togs in i anstalt under tidsperioden den 1 oktober 2025–1 februari 2026 och hade dessförinnan inlett verkställigheten i häkte samt hur lång tid hade de verkställt fängelsestraffet i häkte? Svaret ska innehålla uppgift om medel- och mediantid, 90-percentilen, medel- och mediantid för de 10 procent som hade verkställt straffet längst tid i häkte och den maximala tiden samt hur många som hade verkställt fängelsestraffet i häkte längre tid än 7 respektive 30 dagar. Informationen ska så långt som möjligt delas upp enligt kategorierna a)–c) i punkten 1.
3. I det aktuella fallet innebar placeringsbeslutet att AA har en bokad plats i en viss anstalt mer än ett halvår efter det att fängelsestraffet blev verkställbart. Vidtar Kriminalvården några åtgärder i en sådan situation för att försöka förkorta väntetiden? Om ja, vilka åtgärder.
4. Vad har Kriminalvården gjort för att korta väntetiden för en placering i anstalt och vilket resultat har det haft? Finns det planer på ytterligare åtgärder? När förväntar sig myndigheten att åtgärderna kommer att få önskad effekt?

Kriminalvården, genom rättschefen, yttrade inledningsvis följande:

Utredning

Uppgifter har hämtats in från placeringssektionen, kapacitetsenheten och enheten för omvärld och analys vid Kriminalvårdens huvudkontor. Placeringssektionen har i sin tur hämtat in uppgifter från berörda befattningshavare vid sektionen och anstalten [BB] samt det klientadministrativa systemet, KVR. Berörda befattningshavare har getts möjlighet att lämna synpunkter på anmälan.

[AA] dömdes den ... juli 2025 till fängelse för sexualbrottslighet. Han var vid denna tidpunkt häktad och inskriven i häktet [CC]. Påföljden blev verkställbar den ... augusti 2025. Samma dag skrev häktet ett utkast till placeringsunderlag, som efter kommunikering med [AA] upprättades och skickades elektroniskt till placeringssektionen.

Den 18 augusti 2025 fördelades ärendet på en handläggare, som kontrollerade tillgången till sexualbrottsplatser vid landets anstalter. Handläggaren skickade en bokningsförfrågan till anstalten [BB], en anstalt med cirka 230 sexualbrottsplatser, som enligt uppgifter i KVR eventuellt skulle kunna ha en ledig plats inom kort. Den 19 augusti 2025 besvarade en kriminalvårdare vid anstalten [BB] förfrågan och informerade om att första möjliga sexualbrottsplats i anstalten fanns att tillgå den ... mars 2026.

Den 20 augusti 2025 beslutades det om placering i anstalten [BB] med bokning av plats den ... mars 2026. Av beslutet framgår bl.a. att [AA] bedömdes behöva placeras i anstalt av säkerhetsklass 2 mot bakgrund av den förhöjda risken för fortsatt misskötsamhet som fanns till följd av den allvarliga misskötsamheten under häktesvistelsen. Anstalten [BB] bedömdes ha rätt nivå av övervakning och kontroll för att kunna upprätthålla ordningen och säkerheten. Anstalterna [DD] och [EE], som också har särskilt utsedda sexualbrottsplatser, bedömdes ha för

låg grad av övervakning och kontroll. Beslutet omprövades den 25 augusti 2025 utan att ändras.

Den 26 augusti 2025 informerade en kriminalvårdare vid anstalten [BB] handläggaren om att en ledig plats skulle finnas den ... oktober 2025 till följd av en avbokning. [AA]:s unga ålder, att han hade påbörjat sin verkställighet i häkte och att han hade en bokad plats långt fram i tiden var omständigheter som utgjorde grund för kriminalvårdarens prioritering av placeringen av [AA]. Samma dag bokades därför platsen om från den ... mars 2026 till den ... oktober 2025. [AA] skrevs därmed ut från häktet [CC] den ... oktober 2025 och skrevs senare samma dag in i anstalten [BB].

Rättslig reglering

Verkställighetens mål och utformning

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, 2010:610).

Verkställigheten ska 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. (Se 1 kap. 5 § första och andra styckena samma lag.)

Verkställigheten får inte 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 § första stycket samma lag).

Inledande av verkställighet

Om en dömd är häktad när fängelsestraffet är verkställbart, ska verkställigheten påbörjas omedelbart där han eller hon förvaras. Om den dömd inte förvaras i kriminalvårdsanstalt när verkställigheten påbörjas, ska han eller hon överföras till kriminalvårdsanstalt för fortsatt verkställighet. (Se 8 § första stycket strafftidslagen, 2018:1251.)

En dömd som ska överföras eller förpassas till kriminalvårdsanstalt för verkställighet av fängelsestraff får i anslutning till det tas in i häkte i avvaktan på anstaltsplacering, eller om det behövs med hänsyn till transportförhållandena (9 § samma lag).

Tiden i häkte får i en sådan situation 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 (10 § samma lag).

Särskilda skäl för en 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 avse t.ex. en dömd med ett stort skyddsbehov eller med kopplingar till den organiserade brottsligheten eller hög beläggning i anstalter i den säkerhetsklass eller med den programverksamhet som i det enskilda fallet anses lämplig. Prövningen av om det finns särskilda skäl ska göras efter en samlad bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall. (Se allmänna råd till 10 § strafftidslagen i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd, 2019:1, om inledande av verkställighet och strafftidsberäkning, FARK Strafftid.)

I de fall det bedöms föreligga särskilda skäl för en längre tids placering i häkte ska detta dokumenteras (8 § samma FARK).

Placering i anstalt

En intagen får 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. Vid beslut om placering ska, i den utsträckning det är möjligt, hänsyn tas till den intagnes behov av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering. (Se 2 kap. 1 § fängelselagen.) Vid bedömningen ska särskilt beaktas risken för rymning, fritagning, fortsatt brottslighet, missbruk och annan misskötsamhet, och behovet av att undvika en olämplig sammanställning av intagna och att i övrigt kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet i anstalt (10 § fängelseförordningen, 2010:2010). Vid bedömningen av riskerna ska särskilt beaktas karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, utfallet av tidigare och pågående verkställighet, strafftidens längd och återstående verkställighet, 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. (Se 2 kap. 1 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd, 2011:1, om fängelse, FARK Fängelse.)

Ett beslut om placering ska föregås av en helhetsbedömning i varje enskilt fall. Denna bedömning får inte mynna ut i att en intagen placeras under högre eller lägre grad av övervakning och kontroll än som är nödvändigt för att ordningen eller säkerheten ska kunna upprätthållas. Graden av övervakning och kontroll framgår i första hand av anstaltsens eller avdelningens säkerhetsklass. (Se allmänna råd till 2 kap. 1 § första stycket fängelselagen, samma FARK.)

Vid placering, ska i den utsträckning 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 frihetsberövandet (2 kap. 2 § samma FARK).

Kriminalvårdens uppdrag och uppgifter

Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet och utföra personutredningar i brottmål (1 § förordningen, 2023:797, med instruktion för Kriminalvården).

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. (Se 2 § samma förordning.)

Antalet häktes- och anstaltsplatser ska 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. (Se 7 § samma förordning.)

Kriminalvårdens bedömning av [AA]:s klagomål

Av utredningen framgår att såväl häktet [CC] som placeringssektionen har handlagt placeringen av [AA] skyndsamt. Häktet upprättade ett placeringsunderlag samma dag som domen blev verkställbar och beslut om placering meddelades sex dagar därefter. Beslutet har också omprövats utan dröjsmål.

[AA] fick dock kvarbli i häkte mer än de sju dagar som följer av strafftidslagen. Detta berodde på [AA]:s behov med anledning av den typ av brottslighet som

han dömts för. Det berodde också på den säkerhetsklass som bedömes nödvändig med hänsyn till [AA]:s misskötsamhet under häktningstiden. Kriminalvården bedömer med hänsyn till detta att det har funnits särskilda skäl för en längre tid i häkte än sju dagar.

[AA] fick emellertid kvarbli i häkte i mer än 30 dagar. Den absoluta tidsfristen i strafftidslagen om 30 dagar har därmed överskridits med drygt tre veckor, vilket naturligtvis är mycket allvarligt. Inget annat har framkommit än att det beror på den platsbrist som sedan en längre tid tillbaka råder inom Kriminalvården.

Kriminalvården besvarade därefter de frågor JO hade ställt. Uppgifterna i de första två frågorna redovisade myndigheten utförligt med tabeller i en bilaga till remissvaret. Bilagan redogörs inte för närmare här men finns tillgänglig hos JO. Myndigheten framförde dessutom följande:

Svar på JO:s frågor

[— — —]

3. I det aktuella fallet innebar placeringsbeslutet att [AA] har en bokad plats i en viss anstalt mer än ett halvår efter det att fängelsestraffet blev verkställbart. Vidtar Kriminalvården några åtgärder i en sådan situation för att försöka förkorta väntetiden? Om ja, vilka åtgärder. [...]

Vid placering av frihetsberövade intagna är placering av de som påbörjat verkställigheten i häkte högst prioriterat. Därefter följer intagna som har ett akut behov av omplacering av ordnings- eller säkerhetsskäl. Det kan röra sig om behov av omplacering till en anstalt av högre säkerhetsklass, intagna som tillfälligt är placerade i häkte eller polisarrest och intagna som är placerade i avskildhet. Tredje kategorin i prioriteringsordningen omfattar omplaceringar av intagna till lägre säkerhetsklass och omplaceringar i enlighet med verkställighetsplanen (se Kriminalvårdens handbok för placering i anstalt, 2012:8, s. 31).

I avvaktan på placering kan en intagen som påbörjat sin verkställighet i häkte tillfälligt placeras i anstalt. Det gäller såväl intagna som väntar på att få ett placeringsbeslut som intagna som fått ett sådant beslut men väntar på transport eller att plats ska frigöras. Det är häktet som fattar ett beslut om tillfällig placering efter utredning och säkerhetsbedömning. Häktet ska omgående informera placeringssektionen om den tillfälliga placeringen (se samma handbok, s. 23).

En förutsättning för snabb överföring av dömda som påbörjat verkställighet i häkte till anstalt är att det finns tillgång till bokningsbara platser. Som redovisas närmare i svaret på fråga 4 arbetar Kriminalvården aktivt för att utöka platskapaciteten så snabbt och kostnadseffektivt som möjligt. Det ankommer vidare på anstalterna att kontinuerligt utreda förutsättningarna för omplacering av intagna som uppvisat god skötsamhet till anstalt av lägre säkerhetsklass. Behovet är särskilt angeläget för anstalter i säkerhetsklass 1 och 2 som har sexualbrottsplatser.

Kriminalvården har även vidtagit andra åtgärder för att effektivisera placeringen av dömda och säkerställa en effektiv användning av tillgängliga resurser. En av dessa åtgärder är att en särskild handläggare inom placeringssektionen har getts i uppdrag att på heltid arbeta med s.k. förstärkt platssamordning. I uppdraget ingår bl.a. att kontinuerligt följa platssituationen i landets häkten och att samordnat besluta i anstalts- och omplaceringsärenden inför större planerade öppningar och

stängningar av platser. I uppdraget ingår även att ta emot upplysningar från anstalter om oplanerade kommande lediga platser. Det ökar förutsättningarna att ändra ännu inte verkställda placeringsbeslut till att avse den uppkomna lediga platsen.

4. Vad har Kriminalvården gjort för att korta väntetiden för en placering i anstalt och vilket resultat har det haft? Finns det planer på ytterligare åtgärder? När förväntar sig myndigheten att åtgärderna kommer att få önskad effekt?

Behovet av tillgång till anstaltsplatser har ökat i sådan takt att Kriminalvården under en längre tid inte förmått möta behovet. Bristen på tillgängliga platser i anstalt har således medfört svårigheter att överföra häktade personer med verkställbara domar till anstalt inom den lagstadgade fristen. Situationen var som allvarligast under perioden september 2023–juni 2024, varför Kriminalvården gick upp i stabsläge i början av år 2024. Under de cirka sju månader som stabsläget fortgick tillskapades cirka 1 500 nya platser, varav 400 i häkte och 1 100 i anstalt. I dag finns det 47 anstalter med sammanlagt ca 5 600 fasta platser.

Kriminalvården publicerade den 27 februari 2026 en kapacitetsplan för åren 2026–2035 (dnr 2025-17447, bilaga 2 [bilagan utelämnad här, *JO:s anm.*]). I planen redovisas bl.a. ett beräknat behov av cirka 14 000 fasta anstaltsplatser år 2035. Mot bakgrund av de stora osäkerheter som finns i prognoserna och med hänsyn till att inrättandet av barn- och ungdomsavdelningar förväntas påverka kapaciteten ytterligare, planerar Kriminalvården för en viss överkapacitet. Enligt planen beräknas därför en utökning med cirka 9 200 fasta platser. Av planen framgår vidare att bedömningen, utifrån utgångspunkterna för prognosen, är att Kriminalvården kommer att kunna ha tillräckligt många fasta anstaltsplatser år 2032 (se bilaga 2, s. 23 ff.). Dessa bedömningar påverkas naturligtvis av flera faktorer, inte minst ikraftträdandedatum för planerade och aviserade straffrättsliga reformer.

Kriminalvården arbetar sedan en längre tid med att tillskapa nya anstaltsplatser. Det sker både genom förtätning i form av om- och tillbyggnad av befintliga anläggningar, främst för att möjliggöra dubbelbeläggning av bostadsrum, och genom nyetableringar. Det kan tex. nämnas att det pågår byggprojekt på cirka 50 platser i landet för att möta behovet av platser på kort, medellång och lång sikt. Därtill pågår ett trettiotal utredningar avseende potentiella fastighetsprojekt. Kriminalvården bygger bl.a. ett nytt fängelse och häkte i Trelleborg som beräknas vara färdigt år 2030–2032, ett nytt häkte och fängelse i Kalmar som beräknas vara färdigt år 2026 respektive successivt kunna börja användas år 2029 samt nya fängelser i Norrköping respektive Värnamo som successivt ska kunna börja användas år 2029. Sammanlagt rör det sig om cirka 1 650 nya anstaltsplatser. Det kan också nämnas att Kriminalvården numera har som riktlinje vid nyproduktion av anstaltsplatser att bostadsrum ska rymma fler än en intagen. Ytterligare 600 platser beräknas därtill att tillgängliggöras med anledning av regeringens förslag om tillfällig verkställighet av svenska fängelsestraff utomlands (prop. 2025/26:185).

Som framgår av bilaga 1 är det framförallt två grupper intagna vars behov av anstaltsplatser överstiger det tillgängliga antalet. Det rör sig dels om kvinnor, dels om män som är dömda för sexualbrott. Det är främst dessa två grupper som löper störst risk att vänta längre på en placering i anstalt än den lagstadgade fristen. Sedan år 2024 har Kriminalvården ökat platskapaciteten när det gäller kvinnliga intagna med cirka 60 procent, från 384 platser till 617. Det kan jämföras med den totala platskapaciteten som under samma period ökat med cirka 35 procent. Kriminalvården har således prioriterat denna grupp i arbetet

med att tillskapa nya tillgängliga platser. När det gäller sexualbrottsdömda män har antalet särskilt utsedda platser under samma tidsperiod ökat med endast cirka 12 procent, från 514 till 574. Behovet av platser är långt större än så, men det har av flera skäl inte varit möjligt att öka tillgången till platser i snabbare takt. En sådan omständighet är att det enbart finns fyra anstalter med sexualbrottsplatser. Dessa fyra anstalter består av äldre fastigheter, med bostadsrum som har en för liten yta för att kunna dubbelbeläggas. Vid några av anstalterna pågår dessutom sedan en längre tid omfattande om- och tillbyggnationer som också påverkat Kriminalvårdens möjligheter att uppnå ett adekvat platsantal.

Enligt befintliga tidsplaner kommer antalet kvinnoplatser att öka med cirka 300 under år 2026. Cirka 50 av dem kommer att kunna öppnas under våren 2026, övriga under senhösten. Därtill kommer 126 platser att skapas år 2027 och 90 platser år 2028. Det rör sig följaktligen om drygt 500 platser under de kommande tre åren som bedöms motsvara det prognosticerade behovet (se bilaga 2). Kapaciteten avseende särskilt utsedda sexualbrottsplatser för män beräknas öka med cirka 250 platser i säkerhetsklass 2 under år 2026, varav cirka 60 direkt efter sommaren och övriga under perioden oktober–november. Under år 2028 beräknas ytterligare 600 platser kunna tillskapas. Sammanlagt rör det sig om cirka 850 platser under de kommande tre åren som sannolikt överstiger det prognosticerade behovet, varför några av de senare tillkomna platserna kan komma att användas av andra målgrupper.

AA fick möjlighet att kommentera remissvaret.

Bedömning

JO:s tidigare granskningar

Jag har som berördes inledningsvis vid upprepade tillfällen granskat Kriminalvårdens möjligheter att upprätthålla tidsfristerna i strafftidslagen.

I ett beslut den 27 januari 2022 uttalade jag allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en intagen hade vistats i häkte under två månader i väntan på plats i anstalt (se JO 2022/23 s. 158, dnr 7654-2020). Genom utredningen i det ärendet kom det fram uppgifter om att tidsfristerna i 10 § strafftidslagen inte upprätthölls inom myndighetens verksamhet. Med anledning av uppgifterna beslutade jag att inom ramen för ett särskilt ärende granska denna fråga inklusive omfattningen av problemen. I beslutet den 14 december 2022 fann jag att Kriminalvården i ett flertal fall hade överskridit den absoluta tidsfristen om 30 dagar, trots att det inte finns lagliga förutsättningar för detta. Jag poängterade att det förhållandet att en dömd person inte överförs till anstalt inom rimlig tid utan i stället blir kvar i häkte motverkar fängelselagens syften. Vidare konstaterade jag att situationen inom myndigheten innebär att tvingande lagregler som uppställs för verksamheten – och som gäller till förmån för frihetsberövade personer – många gånger inte kan upprätthållas. (Se JO 2023 s. 166, dnr 1716-2022.)

I ett beslut den 17 juni 2024 riktade jag allvarlig kritik mot Kriminalvården för att en dömd person hade blivit kvar i häkte närmare ett år i väntan på plats i

anstalt. Det hade enligt min mening stått i flagrant strid med den absoluta tidsfristen i strafftidslagen. (Se JO 2024 s. 171, dnr 2834-2023.)

Inom ramen för ett annat initiativärende granskade jag handläggningstiderna för s.k. fördjupade villkorsutredningar och angränsande frågor. En av de frågorna var hur myndigheten lyckades med att upprätthålla fristerna i 10 § strafftidslagen. Ärendet var därför till viss del en uppföljning av beslutet från december 2022 (JO 2023 s. 166). Den kartläggning som Kriminalvården då lät göra visade att handläggningarna ofta drog ut på tiden och att en stor del av utredningstiden bestod av enbart väntan. Detta innebar bl.a. att prövningen av villkoren inte ägde rum så snart verkställigheten påbörjas, vilket strider mot fängelselagen. Dessutom blev inte sällan de berörda intagna kvar i häkte i avvaktan på rätt anstaltsplats, och jag konstaterade på nytt att det strider mot tvingande lag. I beslutet den 26 juni 2024 redovisade jag en del av de negativa konsekvenser som dessa förhållanden får för de intagna. Jag uttalade att det som hade framkommit i granskningen var synnerligen allvarligt och gav mig anledning att fortsätta följa frågorna. (Se JO 2024 s. 181, dnr 4837-2023.)

Nu aktuella förhållanden

Som nämnts inledningsvis inkom under hösten 2025 flera JO-anmälningar om att intagna blir kvar i häkte under lång tid i väntan på plats i anstalt. Jag beslutade att utreda det nu aktuella ärendet och att alltså begära att Kriminalvården även besvarar vissa generella frågor inom ramen för det för att följa upp mina tidigare granskningar.

Kriminalvården har i en bilaga till sitt remissvar utförligt redovisat statistik över hur myndigheten lyckas upprätthålla tidsfristerna i strafftidslagen. Av de uppgifterna framgår exempelvis att det den 1 februari 2026 fanns 363 intagna som vistades i häkte och som inväntade överföring till anstalt. Det kan jämföras med att antalet den 1 januari 2021 var 131 och ett år senare 248 intagna. Av de som väntade på överföring till anstalt den 1 februari 2026 hade 124 intagna väntat i över 30 dagar. Den 1 januari 2021 var motsvarande antal 11 intagna och ett år senare 27 intagna. (Se JO 2023 s. 166 för statistiken från den 1 januari 2021 och 1 januari 2022.)

Kriminalvården har angett att behovet av tillgång till anstaltsplatser ökat i sådan takt att myndigheten under en lägre tid inte förmått att möta behovet. Jag får konstatera att beläggningsläget nu är ännu mer ansträngt än när jag 2022 utredde frågan om hur fristerna i strafftidslagen upprätthålls. Det är både fler som verkställer fängelsestraff i häkte och fler som får vänta mer än 30 dagar på att flyttas till anstalt. Den 1 februari 2026 hade 34 procent av de intagna väntat längre än 30 dagar. Den genomsnittliga väntetiden för alla intagna var vid den tidpunkten 44 dagar och 10 procent av de intagna hade väntat längre än

94 dagar. Det är mycket allvarligt att mer än en tredjedel av de intagna hade väntat längre än tidsfristen på 30 dagar, trots att det inte finns några lagliga förutsättningar för detta.

Än mer problematisk är statistiken för män dömda för sexualbrott och för kvinnor. Det har också Kriminalvården lyft fram i sitt remissvar. Sålunda togs under tidsperioden den 1 oktober 2025–1 februari 2026 61 *män* dömda för sexualbrott in i anstalt i säkerhetsklass 1 och 2. Av dessa hade 44 intagna, 72 procent, verkställt sitt fängelsestraff i mer än 30 dagar i häkte. Den genomsnittliga tiden för en man dömd för sexualbrott som skulle placeras i anstalt var 70 dagar och 10 procent fick vänta mer än 137 dagar. När det gäller *kvinnor* togs 113 in i anstalt i säkerhetsklass 1 och 2. Av dessa hade 72 intagna, 64 procent, verkställt sitt fängelsestraff i mer än 30 dagar i häkte. Den genomsnittliga tiden för en kvinna som skulle placeras i anstalt i säkerhetsklass 2 var 50 dagar och 10 procent av kvinnorna fick vänta mer än 88 dagar på en plats i anstalt i den säkerhetsklassen.

I AA:s fall skulle han enligt placeringsbesluten i augusti 2025 ha behövt verkställa sitt fängelsestraff i häkte i mer än ett halvår. När en plats blev ledig i anstalt till följd av en avbokning prioriterades han emellertid och blev till slut kvar i häkte kortare tid än den genomsnittliga tiden för män som väntar på en plats för sexualbrottsdömda. Det är bra att Kriminalvården har vidtagit åtgärder för att säkerställa en effektiv användning av tillgängliga resurser samt att oplanerade kommande lediga platser på det viset fångas upp och tas om hand på ett genomtänkt sätt. Myndigheten förtjänar dock kritik för att AA fick stanna kvar i häkte i flera veckor utöver den absoluta tidsfristen om 30 dagar i 10 § strafftidslagen.

Kriminalvårdens åtgärder och myndighetens uppdrag

Kriminalvården har som svar på vad myndigheten gör för att korta väntetiden för en placering i anstalt redogjort för planerna att utöka antalet anstaltsplatser. Med hänvisning till den kapacitetsplan för åren 2026–2035 som getts in med remissvaret och där nämns görs bedömningen att det kommer kunna finnas tillräckligt många fasta platser 2032. Det är visserligen positivt att det antas kunna gå snabbare att skapa platser som ska motsvara behovet för män dömda för sexualbrott och för kvinnor som för tillfället får vänta längst tid på en anstaltsplats. Samtidigt rör det sig om prognoser och det framgår av kapacitetsplanen att om hänsyn också tas till ett antal aviserade reformer, som har stor kapacitetspåverkan, skulle myndigheten tidigast 2040 kunna omhänderta behovet av antalet platser. Jag ser därför framför mig att det finns en överhängande risk att svårigheterna att upprätthålla tidsfristerna i strafftidslagen kommer att fortsätta i många år. Det är angeläget att Kriminalvården aktivt omprövar sin verksamhet och försöker vidta även andra åtgärder än

utökning av anstaltsplatser för att komma till rätta med problematiken, så som insatser för att effektivisera arbetet med fördjupade villkorsutredningar.

Som Kriminalvården har redogjort för ligger det i myndighetens uppdrag att bedriva sin verksamhet på ett säkert, humant och effektivt sätt. Vidare ska återfall i brott 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. (Se 2 § förordningen [2023:797] med instruktion för Kriminalvården.)

Uppdraget att bedriva en ambitiös kriminalvård som ska förena humanitet med högt ställda krav på säkerhet och effektivitet kommer till tydligt uttryck i såväl fängelselagen som i förarbetena till den. Ett grundläggande syfte med fängelselagen var att ge Kriminalvården bättre förutsättningar att – med bibehållen säkerhet och utan att sätta individens eget ansvar åt sidan – förebygga återfall i brott genom att anpassa innehållet i verkställigheten till den intagnes individuella förutsättningar och behov. I förarbetena uttalades också att verkställigheten måste ta sin utgångspunkt i en human och meningsfull kriminalvård. Det förutsätter att tiden i anstalt används så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. (Se prop. 2009/10:135 s. 60 ff.).

Det här kommer till direkt uttryck i t.ex. 1 kap. 5 § fängelselagen, enligt vilken verkställigheten ska utformas så att den intagnes anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. Verkställigheten ska också särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga brott och det ska för varje intagen upprättas en individuellt utformad plan. Dessutom ska verkställigheten planeras och utformas efter samråd med den intagne och i samverkan med berörda myndigheter.

Att en dömd person inte överförs till anstalt inom rimlig tid utan i stället blir kvar i häkte, motverkar denna ambitiösa kriminalvård. Som situationen ser ut nu tvingas många intagna genomföra lång tid av sin straffverkställighet i häkte utan något egentligt verkställighetsinnehåll och ofta utan att få vistas tillsammans med andra intagna i gemenskap. Jag kan mot den bakgrunden inte komma fram till någon annan slutsats än att Kriminalvården i stor utsträckning inte kan uppfylla sitt uppdrag att verkställa fängelsestraff på ett sätt som är humant och meningsfullt. Det är synnerligen bekymmersamt.

När bestämmelserna i 10 § strafftidslagen infördes våren 2019 ansåg regeringen 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. Sådana föreskrifter saknades i den tidigare gällande lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. och både JO och Justitiekanslern hade bl.a. av den anledningen påtalat behovet av en lagöversyn. (Se prop. 2017/18:250 s. 74 ff.)

I det tidigare initiativärendet om hur Kriminalvården upprätthåller fristerna i strafftidslagen förde jag fram att jag tidigare hade uppmärksammat att införandet av regleringen i strafftidslagen innebar ett antal skärpta krav som myndigheten inte haft tillräcklig beredskap för. Jag framhöll dock att Kriminalvårdens förutsättningar att bedriva sin verksamhet i enlighet med den rättsliga regleringen också är beroende av yttre faktorer, såsom effektivitet i brottsbekämpning och lagföring samt lagstiftningsåtgärder i form av bl.a. straffskärpningar. En kopia av beslutet överlämnades till riksdagen och regeringen för kännedom. (Se JO 2023 s. 166.)

I ett betänkande som nu är ute på remiss föreslås det att de nuvarande tidsfristerna i 10 § strafftidslagen ska avskaffas och att regleringen, på samma sätt som var fallet innan strafftidslagen trädde i kraft, i stället ska föreskriva ett allmänt skyndsamhetskrav utan lagreglerade frister. Utredningen menar att en 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 inte fallet i dag. (Se SOU 2026:30 s. 138 ff.)

Jag har i ett yttrande denna dag lämnat mina synpunkter på betänkandet (se JO:s dnr R 43-2026). I yttrandet avstyrker jag förslaget att avskaffa tidsfristerna i 10 § strafftidslagen. Som redogörs för i betänkandet (se s. 63 ff.) har det under senare år genomförts ett stort antal författningsändringar som har påverkat inflödet av intagna till anstalter och häkten. Enligt min mening är det inte acceptabelt att lagregler som är motiverade av legalitets- och rättssäkerhetsskäl och som är av avgörande betydelse för frihetsberövade personer avskaffas för att en förändrad kriminalpolitik gör att de inte kan upprätthållas. Kriminalvården måste i stället ges förutsättningar för att snarast möjligt komma till rätta med den rådande beläggningssituationen.

Jag anser att det finns anledning att skicka även detta beslut till riksdagen och regeringen för kännedom.

Ärendet avslutas.

Beslutet har fattats av JO Katarina Pålsson. Dokumentet har fastställts digitalt och har ingen underskrift.

Seniora rättssakkunniga Mattias Karlsson har föredragit ärendet och byråchefen Catrine Björkman har deltagit i beredningen.