



R&

RiR 2025:32

Förvar i migrationsprocessen

– ett kostsamt verktyg utan tydlig styrning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2025:32

ISBN 978-91-7086-735-4

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2025

Beslutad: 2025-11-06
Diarienummer: 2024/0669
RiR 2025:32

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Förvar i migrationsprocessen

– ett kostsamt verktyg utan tydlig styrning

Riksrevisionen har granskat om de statliga insatserna inom förvarsverksamheten är effektiva. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Migrationsverket och Polismyndigheten.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisorn Maria Westerlind har varit föredragande. Revisionsdirektörerna Tina Malmberg, Jenny Lee och enhetschefen Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Maria Westerlind

För kännedom

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Migrationsverket, Polismyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	12
1.5 Rapportens disposition	13
2 Beskrivning av förvarsverksamheten	14
2.1 Förvarsverksamheten har ökat i storlek men präglas av platsbrist	14
2.2 Utlänningar utan tillstånd att vistas i Sverige kan under vissa omständigheter tas i förvar	15
2.3 Både Polismyndigheten och Migrationsverket fattar beslut om förvar	17
2.4 Migrationsverket ansvarar för att driva förvaren	20
3 Har Migrationsverket och Polismyndigheten ändamålsenliga processer för att fatta beslut om att en utlänning ska tas i förvar?	23
3.1 Båda myndigheterna har brister i rutiner för att fatta beslut om förvar	23
3.2 Polismyndigheten och Migrationsverket har strukturer för att säkerställa kompetens i förvarsbeslut	29
3.3 Ingen aktör följer upp förvarsbeslut på ändamålsenligt sätt	31
4 Samverkar Migrationsverket och Polismyndigheten på ett effektivt sätt om förvarsverksamheten?	35
4.1 Migrationsverket och Polismyndigheten saknar samsyn om hur förvar ska användas	35
4.2 Myndigheterna har ett delvis ineffektivt informationsutbyte	37
4.3 Ett stort problemområde är transporter med hjälp av polisens handräckning	37
4.4 Polisen prioriterar inte överlämnade ärenden	39
5 Är Migrationsverkets operativa verksamhet på förvaren välfungerande?	41
5.1 Otydlig styrning av förvarsverksamheten	41
5.2 Förvaren har olika förutsättningar som påverkar verksamheten och boendemiljön	43
5.3 Kompetensförsörjningen på förvaren är inte säkerställd	49
5.4 Migrationsverket har inte följt upp förvarsverksamheten på ett systematiskt sätt	51
6 Slutsatser och rekommendationer	55
6.1 Myndigheternas processer för att fatta förvarsbeslut är ineffektiva	55
6.2 Polismyndigheten och Migrationsverket samverkar inte effektivt om förvar	57
6.3 Migrationsverket bedriver inte verksamheten vid förvaren effektivt	58
6.4 Rekommendationer	60
Ordlista	62
Referenslista	63
Bilaga 1. Metod	68

Sammanfattning

Förvar innebär att en utlänning som inte har tillstånd att vara i Sverige frihetsberövas och placeras i ett låst boende. Det är en ingripande åtgärd som bara ska användas när andra alternativ inte är tillräckliga. Syftet är i huvudsak att personen ska vara tillgänglig för att kunna av- eller utvisas. Migrationsverket ansvarar för att driva förvaren, men både Migrationsverket och Polismyndigheten har rätt att fatta beslut om förvar. Att hålla någon i förvar innebär en inskränkning i den personliga friheten. Därför ställs höga krav på att verksamheten bedrivs på ett effektivt, rättssäkert och humant sätt.

Riksrevisionen har granskat om Migrationsverkets och Polismyndighetens arbete med förvarsverksamheten är effektivt. Granskningen omfattar både arbetet med att fatta förvarsbeslut och den operativa verksamheten vid förvaren.

Den övergripande slutsatsen är att förvarsverksamheten inte fungerar effektivt. Migrationsverkets och Polismyndighetens processer säkerställer inte effektiva beslut av vem som ska tas i förvar, myndigheternas samverkan är otillräcklig och Migrationsverket säkerställer inte att förvaren drivs på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt. Detta beror på brister i myndigheternas styrning, uppföljning och analys av verksamheten. Detta medför risker för onödigt lidande för individen och för höga kostnader för staten.

Myndigheterna har brister i sina processer för att fatta förvarsbeslut

Granskningen visar att varken Migrationsverket eller Polismyndigheten har skapat tillräckliga förutsättningar för effektiva och rättssäkra förvarsbeslut. Trots att antalet förvarsplatser är begränsat arbetar inte myndigheterna strategiskt med att prioritera i vilka ärenden som förvar ska användas. Detta leder till att personer ibland måste släppas ur förvar för att göra plats för mer angelägna ärenden.

Orsaken är dels otillräcklig vägledning, dels att Migrationsverket och Polismyndigheten saknar systematisk uppföljning av hur förvar används och vad åtgärden leder till. Detta gör att myndigheterna inte kan prioritera sina åtgärder utifrån vad som ger effekt. Därmed finns risk för omotiverat höga kostnader för staten och onödigt personligt lidande.

Samverkan mellan Migrationsverket och Polismyndigheten är otillräcklig i förvarsfrågor

Förvarsverksamheten präglas på flera sätt av beroendekedjor där en myndighet är beroende av en annan för att kunna genomföra sitt uppdrag. En effektiv samverkan är därför nödvändigt för att verksamheten som helhet ska fungera effektivt. Däremot brister samverkan mellan de ansvariga myndigheterna på flera avgörande punkter

inom förvarsverksamheten. Migrationsverket är beroende av Polismyndigheten för att eftersöka, frihetsberöva och transportera personen till förvaret efter beslut, men Migrationsverkets begäran om handräckning prioriteras inte alltid av polisen. Detta leder till att Migrationsverket får svårt att verkställa sina beslut om förvar och att de kan bli liggande i månader och i vissa fall upphävs. Under tiden kan personer hinna avvika.

Det saknas även tydliga rutiner för hur förvarsplatser ska fördelas mellan myndigheterna, vilket har lett till en informell ordning där Polismyndigheten ges företräde till förvarsplatserna, oavsett behov. Dessa brister bidrar till ineffektiva processer, förlängda ledtider och risk för minskad framgång i återvändandearbetet.

Migrationsverket bedriver inte den operativa verksamheten vid förvaren tillräckligt effektivt

Migrationsverket har inte säkerställt att den operativa verksamheten på förvaren är tillräckligt välfungerande. Det förekommer att tvångs- och kontrollåtgärder genomförs rutinmässigt i strid med regelverket, och förvaren lever inte alltid upp till kraven på aktiviteter för de förvarstagna. Dessutom har förvarslokalerna påtagliga variationer i utförande och standard, vilket i sin tur påverkar boendemiljö och säkerhetslösningar.

Dels beror bristerna på att myndighetens styrning av verksamheten är otillräcklig. Migrationsverket har inte satt upp några tydliga mål för den operativa verksamheten på förvaren och inte följt upp verksamheten på ett systematiskt sätt, vad gäller vare sig kvaliteten i verksamheten eller kostnadsutvecklingen. Bristerna beror också på att Migrationsverket inte har säkerställt en kompetensförsörjning som motsvarar behoven. Det finns utmaningar både med att rekrytera och att behålla rätt kompetens, framförallt vad gäller förvarshandledare. Dessa kompetensutvecklas heller inte i den takt som verksamheten kräver, vilket sammantaget har lett till en utbildningsskuld. Det ökar risken för incidenter och brister i bemötande av de förvarstagna.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Ge i uppdrag till Polismyndigheten och Migrationsverket att ta fram en gemensam prioriteringsordning för hur förvarsplatser ska användas. Prioriteringen bör bygga på en analys av tidigare insatser med särskilt fokus på vilka faktorer som bidrar till effektivitet, måluppfyllelse och rättssäkerhet.
- Ge i uppdrag till Polismyndigheten och Migrationsverket att utveckla samverkan kring delgivning av förvarsbeslut och transport till förvaren.

Till Migrationsverket

- Utveckla uppföljningen av förvarsbeslut i syfte att säkerställa hög rättslig kvalitet, likformig tillämpning mellan enheter och ett effektivt användande av förvarsplatser.
- Utveckla styrningen av den operativa verksamheten vid förvaren genom att ta fram tydliga och mätbara mål för vad verksamheten ska uppnå samt en uppföljning som stödjer denna styrning.
- Ta fram en nationell normering för utformning av förvarslokaler.
- Stärk kompetensen inom den operativa förvarsverksamheten med fokus på frågor som rör regelverket och rutinerna för tvångs- och kontrollåtgärder, säkerhetsarbete och bemötande.

Till Polismyndigheten

- Utveckla metodstöd som ger bättre förutsättningar för proportionalitetsbedömningar och som stödjer en strategisk prioritering mellan ärenden för effektiv användning av förvarsplatser.
- Utveckla uppföljningen av förvarsbeslut i syfte att säkerställa hög rättslig kvalitet, likformig tillämpning mellan enheter och ett effektivt användande av förvarsplatser.
- Utveckla process och arbetssätt kring handräckningsbegäran för att snabbt och effektivt kunna bistå Migrationsverket i delgivning av förvarsbeslut och transport till förvaren.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Förvar är en ingripande åtgärd som innebär att en person frihetsberövas och placeras i ett låst boende. Åtgärden används inom återvändandearbetet för att säkerställa att utlänningar som saknar tillstånd att vistas i Sverige lämnar landet. Migrationsverket ansvarar för att driva förvaren, men både Migrationsverket och Polismyndigheten fattar beslut om att ta personer i förvar.¹

Förvarsverksamheten är kostsam. 2024 uppgick kostnaderna till drygt 1 miljard kronor. Dygnskostnaden per inskriven var i genomsnitt 5 500 kronor – en ökning med nästan 50 procent sedan 2017. Verksamheten har länge haft platsbrist, och en utbyggnad pågår. Vid årets slut fanns 593 platser, vilket möjliggjorde cirka 3 700 vistelser. Regeringen planerar att öka antalet platser till 1 000 senast 2029, vilket innebär fortsatt expansion och stigande kostnader.

Förvar ska bara användas när det är nödvändigt och verkningfullt. I praktiken avgör ofta faktorer utanför myndigheternas kontroll om en person faktiskt kan förmås att lämna Sverige, till exempel om hemlandet accepterar att ta emot personen. Därför behöver myndigheterna prioritera förvarsplatser till ärenden där det finns förutsättningar att genomföra återvändandet. Om platserna tas upp av personer som inte lämnar landet, riskerar staten höga kostnader och människor frihetsberövas i onödan.

Förvarsverksamheten är komplex och involverar flera aktörer. Migrationsverket ansvarar för den operativa verksamheten, medan både Migrationsverket och Polismyndigheten fattar beslut om förvar.² Det innebär att en myndighet ofta fattar beslut som en annan myndighet ska verkställa och bekosta. Tidigare granskningar har visat på brister i samordningen mellan myndigheterna, särskilt vad gäller prioriteringen av förvarsplatser.³ Justitieombudsmannen har även vid inspektioner uppmärksammat brister i kompetensförsörjning, säkerhetsarbete och bemötande av förvarstagna.⁴

Mot denna bakgrund finns det risk för att förvarsverksamheten inte bedrivs på ett effektivt sätt. Det kan leda till omotiverat höga kostnader för staten och till lidande för den enskilde. Riksrevisionen har därför valt att granska om statens insatser inom förvarsverksamheten är effektiva.

¹ Även Säkerhetspolisen, migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen och regeringen får fatta beslut om förvar i vissa fall, men granskningen har avgränsat bort dessa aktörer, se kommande avsnitt.

² 10 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716), samt förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

³ Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*, 2020.

⁴ JO, *Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 17 och 18 januari 2023* (dnr O 3–2023). JO har sedan 2011 ett särskilt uppdrag att vara Sveriges nationella besöksorgan. Det innebär att JO regelbundet inspekterar platser där människor hålls frihetsberövade, till exempel Migrationsverkets förvar.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningen har följande övergripande revisionsfråga: Är statens insatser inom förvarsverksamheten effektiva?

För att besvara den övergripande frågeställningen används följande delfrågor:

1. Har Migrationsverket och Polismyndigheten ändamålsenliga processer för att fatta beslut om att en utlänning ska tas i förvar?
2. Samverkar Migrationsverket och Polismyndigheten på ett effektivt sätt om förvarsverksamheten?
3. Har Migrationsverket säkerställt att den operativa verksamheten på förvaren är välfungerande?

Granskningen omfattar Migrationsverkets och Polismyndighetens arbete med att fatta beslut om förvar, den samverkan som sker mellan Migrationsverket och Polismyndigheten i förvarsfrågor samt Migrationsverkets bedrivande av den operativa verksamheten på förvaren. Vi granskar också regeringens styrning och de förutsättningar som den har gett myndigheterna för att genomföra verksamheten.

Däremot omfattas inte myndigheternas återvändandearbete i stort. Vi granskar heller inte domstolarnas handläggning av förvarsbeslut, eller de ärenden där Säkerhetspolisen beslutar att ta en utlänning i förvar med stöd av lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.⁵ Inte heller omfattas den verksamhet där förvarstagna placeras i häkte eller på kriminalvårdsanstalt därför att de utgör en säkerhetsrisk. Slutligen avgränsar vi bort Migrationsverkets lokalförsörjning för förvarsverksamheten och pågående utbyggnad av antal förvarsplatser. Orsakerna till dessa avgränsningar är att renodla antalet aktörer och verksamheter och fokusera på kärnuppdraget.

I rapporten används några centrala begrepp. Vi skriver *avlägsnandebeslut* för att beteckna de beslut om av- eller utvisning⁶ som fattas av Migrationsverket eller Polismyndigheten och som innebär att en utlänning måste lämna Sverige. Vi skriver *återvändandeärende* för att beteckna de ärenden som Migrationsverket eller Polismyndigheten handlägger för att frivilligt eller med tvång förmå en utlänning med ett avlägsnandebeslut att lämna landet. Vidare skriver vi *verkställighet* för att beteckna själva genomförandet av en av- eller utvisning då personen självmant eller med tvång lämnar Sverige. Övriga facktermer och begrepp förklaras i en ordlista sist i rapporten.

⁵ Antalet förvarsbeslut som fattas av Säkerhetspolisen, migrationsdomstolarna och Migrationsdomstolen är litet. Under 2024 var antalet 0.

⁶ Ett utvisningsbeslut fattas av Migrationsverket efter avslag på ansökan om uppehållstillstånd eller efter att ett giltigt uppehållstillstånd har gått ut eller återkallats, i de fall utlänningen har befunnit sig mer än 3 månader i Sverige. Ett avvisningsbeslut kan fattas av Migrationsverket i samma situation när en utlänning har varit i Sverige i kortare tid än 3 månader, eller av Polismyndigheten om en utlänning saknar giltiga resedokument eller nödvändiga tillstånd för att resa in i Sverige eller arbeta i Sverige. Se 8 och 9 kap. utlänningslagen.

1.3 Bedömningsgrunder

Riksdagens mål för utgiftsområdet är en ansvarsfull och restriktiv migrationspolitik som bland annat bidrar till att personer som saknar skyddsskäl eller som av andra skäl inte har laglig rätt att vistas i Sverige lämnar landet.⁷ Socialförsäkringsutskottet har uttalat att återvändande i första hand ska ske självmant, men att det, som en sista utväg, också måste finnas möjlighet att verkställa avlägsnandebeslut med tvång.⁸

Bedömningsgrunder i granskningen utgår från de krav på verksamheten som härrör från Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (Återvändandedirektivet), utlänningslagen (2005:716) (UtlL), förvaltningslagen (2017:900) (FL), myndighetsförordningen (2007:515) samt förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

1.3.1 Delfråga 1. Har Migrationsverket och Polismyndigheten ändamålsenliga processer för att fatta beslut om när en utlänning ska tas i förvar?

Inför ett beslut om förvar ska handläggare utgå ifrån den grundläggande principen att en utlännings frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall.⁹ Förvar får bara användas om det är verkningsfullt, det vill säga om åtgärden kan antas leda till att det avsedda resultatet uppnås.¹⁰ För att förvar ska vara tillåtet krävs att det finns rimliga utsikter till ett avlägsnande.¹¹

Proportionalitetsprincipen i förvaltningslagen ska tillämpas vid förvarsbeslut, vilket innebär att åtgärden bara får användas om det avsedda resultatet står i rimlig proportion till de olägenheter som kan drabba den berörda.¹² Från och med den 1 augusti 2025 är proportionalitetsprincipen även inskriven i utlänningslagen, vilket betonar att åtgärder enligt utlänningslagens bestämmelser endast får användas om de är proportionerliga.¹³

Även i de fall där det finns rättsliga förutsättningar att besluta om förvar kan det begränsade antalet förvarsplatser påverka möjligheten att fatta ett förvarsbeslut. Myndigheterna ska bedriva verksamheten effektivt och hushålla med statens resurser.¹⁴ I detta ingår att de behöver prioritera mellan ärenden där förvar övervägs för att nyttja förvarsplatserna effektivt.

⁷ Prop. 2023/24:1, utg.omr. 8, bet. 2023/24: Sfu4, rskr 2023/24:83.

⁸ Bet. 2017/18:Sfu15.

⁹ 1 kap. 8 § UtlL.

¹⁰ Se 5 § tredje stycket FL.

¹¹ Se artikel 15.4 i återvändandedirektivet.

¹² Se 5 § tredje stycket FL.

¹³ Se 1 kap. 8 § andra stycket UtlL.

¹⁴ Se 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

Migrationsverket och Polismyndigheten behöver därför ha utformat ändamålsenliga processer som säkerställer att förvarsbeslut fattas när det är effektivt. Med effektivt menar vi att förvar används när det bedöms vara verkningsfullt, proportionerligt och prioriterat. Riksrevisionen gör därför följande bedömningar:

- Polismyndigheten och Migrationsverket bör ha utvecklat rutiner som säkerställer att förvarsbeslut fattas när det är effektivt. Rutinerna bör både finnas dokumenterade skriftligen och implementeras av medarbetarna i praktiska arbetssätt.
- Polismyndigheten och Migrationsverket bör ha säkerställt att berörd personal har tillräcklig kompetens för att fatta förvarsbeslut när det är effektivt.
- Polismyndigheten och Migrationsverket bör kontinuerligt följa upp och analysera vad fattade förvarsbeslut leder till och använda resultaten av uppföljningen för att utveckla verksamheten.

1.3.2 Delfråga 2. Samverkar Migrationsverket och Polismyndigheten på ett effektivt sätt om förvarsverksamheten?

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter.¹⁵ Förvaltningsmyndigheter under regeringen ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.¹⁶

En förutsättning för en effektiv förvarsverksamhet är att det finns en välfungerande samverkan mellan myndigheterna som bidrar till verksamheten.

Riksrevisionen gör därför följande bedömningar:

- Migrationsverket och Polismyndigheten bör ha samsyn om hur förvarsplatser ska prioriteras.
- Migrationsverket och Polismyndigheten bör ha ett effektivt informationsutbyte när ärenden lämnas över mellan myndigheterna.

1.3.3 Delfråga 3. Har Migrationsverket säkerställt att den operativa verksamheten vid förvaren är välfungerande?

I 11 kap. utlänningslagen finns bestämmelser om hur en utlänning som hålls i förvar ska behandlas. En utlänning som hålls i förvar ska behandlas humant och hans eller hennes värdighet ska respekteras. Verksamhet som rör förvar ska utformas på ett sätt som innebär minsta möjliga intrång i utlänningens integritet och rättigheter.¹⁷ Utlänningen ska ges tillfälle till aktiviteter, förströelse, fysisk träning och vistelse utomhus, samt ges möjlighet att ta emot besök och på annat sätt ha kontakt med

¹⁵ 8 § FL.

¹⁶ 6 § andra stycket myndighetsförordningen.

¹⁷ Se 11 kap. 1 § UtLL.

personer utanför lokalen.¹⁸ Vidare ska en utlänning som hålls i förvar ha tillgång till hälso- och sjukvård i samma omfattning som den som ansökt om uppehållstillstånd. Om en utlänning som hålls i förvar behöver sjukhusvård under förvarstiden, ska han eller hon ges tillfälle till sådan vård.¹⁹

Enligt 3 § myndighetsförordningen ansvarar myndighetens ledning inför regeringen för verksamheten. Ledningen ska bland annat se till att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och med god hushållning.

I Migrationsverkets instruktion anges att myndigheten ska bedriva en effektiv och ändamålsenlig förvarsverksamhet.²⁰ Migrationsverket ska också analysera, följa upp och utvärdera de faktorer som har betydelse för myndighetens verksamhet.²¹

Migrationsverket har därmed i uppgift att se till att verksamheten ges tillräckliga förutsättningar för att tillämpa regelverket på ett ändamålsenligt sätt. Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket bör styra förvarsverksamheten genom att:

- utforma tydliga och mätbara mål för verksamheten
- utforma styrande och stödjande dokument som skapar förutsättningar för måluppfyllelse
- säkerställa att kompetensförsörjningen är anpassad till verksamhetens behov.

Styrningen bör fokusera på att säkerställa att personalens och de förvarstagnas säkerhet samt att de förvarstagnas rättigheter och integritet tillgodoses.

Migrationsverket bör också

- följa upp och utvärdera hur verksamheten fungerar och huruvida styrningen behöver utvecklas i syfte att uppnå bättre resultat
- följa upp och analysera kostnadsutvecklingen och identifiera vilka insatser som skulle kunna leda till ett mer effektivt kostnadsutnyttjande.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Maria Westerlind (projektledare) och Tina Malmberg samt Jenny Lee. Hawar Bajazidi har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Titti Mattsson, professor i offentlig rätt vid Lunds universitet och forskare inom socialrätt, barnrätt, och mänskliga rättigheter samt Simon Andersson, lektor i processrätt vid Stockholms

¹⁸ Se 11 kap. 3–4 §§ UtL.

¹⁹ Se 11 kap. 5 § UtL.

²⁰ 3 § 6 förordningen med instruktion för Migrationsverket.

²¹ 4 § 1 förordningen med instruktion för Migrationsverket.

universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet), Migrationsverket och Polismyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

1.4.2 Metoder för informationsinhämtning och analys

Granskningen bygger i huvudsak på verksamhetsbesök, intervjuer med företrädare för myndigheterna, dokumentstudier samt en analys av verksamhetsstatistik. För en närmare metodbeskrivning, se bilaga 1.

Vi har vid sex tillfällen genomfört verksamhetsbesök vid de tre största förvaren, som tillsammans har drygt 70 procent av totala antalet förvarsplatser. Syftet med besöken var att granska hur regelverket implementeras i praktiken och hur rutiner, riktlinjer och utbildning omsätts i konkreta arbetssätt vid förvaren.

Vidare har vi genomfört ett fyrtiotal intervjuer med medarbetare på olika nivåer vid Migrationsverket och Polismyndigheten. Därutöver har vi intervjuat företrädare för Justitieombudsmannen och Svenska Röda Korset som genomför inspektioner respektive besöksverksamhet vid förvaren. Vi har också samlat in och analyserat relevanta dokument såsom styrdokument och vägledningar, verksamhetsplaner, återrapporteringar och redovisningar av verksamheten, interna rapporter och analyser samt underlag för utbildning.

Slutligen har vi gjort en analys av verksamhetsstatistik över bl.a. orsaker till beslut om förvar, vistelsetider samt orsaker till att förvarsvistelsen avslutas. Analysen syftar till att kartlägga hur myndigheterna arbetar med förvarsbeslut och följa upp i hur stor utsträckning som förvarsvistelsen har lett till sitt syfte.

1.5 Rapportens disposition

Kapitel 2 är ett bakgrundskapitel som beskriver regelverket kring förvarsbeslut, myndigheternas roller och ansvarsfördelning, samt hur den operativa verksamheten vid förvaren bedrivs. I kapitel 3–5 presenteras de iakttagelser vi har gjort utifrån granskningens delfrågor och bedömningsgrunder. I kapitel 6 framgår de slutsatser som Riksrevisionen har dragit inom ramen för granskningen samt de rekommendationer som lämnas till regeringen, Migrationsverket och Polismyndigheten. Rapporten avslutas med en ordlista över de viktigaste begreppen.

2 Beskrivning av förvarsverksamheten

I detta kapitel beskriver vi förvarsverksamhetens omfattning, relevant regelverket samt ansvarsfördelningen mellan de granskade myndigheterna.

2.1 Förvarsverksamheten har ökat i storlek men präglas av platsbrist

De senaste tio åren har antalet förvarsplatser ökat. Samtidigt har både Polismyndigheten och Migrationsverket lyft att antalet förvarsplatser är för få för att myndigheterna ska kunna arbeta effektivt med att verkställa avlägsnandebeslut.²² Antalet vistelser har inte ökat i samma omfattning som antalet platser, vilket beror på att den genomsnittliga tid som en person sitter i förvar har ökat under perioden. Tabell 1 sammanfattar några av verksamhetens nyckeltal.

Tabell 1 Antal förvarsplatser, förvarsvistelser, genomsnittlig vistelsetid och belägningsgrad (procent) 2015–2024

År	Antal platser (medel)	Antal vistelser	Genomsnittlig vistelsetid, dagar	Belägningsgrad (medel)
2015	255	3 959	22	-
2016	357	3 714	22	94
2017	357	4 379	31	89
2018	401	3 816	40	87
2019	482	4 291	40	82
2020	520	2 528	53	57
2021	522	2 216	55	49
2022	516	3 029	50	59
2023	516	3 178	45	65
2024	534	3 695	49	82

Källa: Statskontoret 2015–2017, Riksrevisionens bearbetning av statistik från Migrationsverket 2018–2025.

Att genomsnittlig vistelsetid har ökat beror dels på nationaliteterna på dem som tas i förvar, eftersom möjligheterna till snabb verkställighet varierar mellan olika länder.²³ Under 2020–2021 ökade vistelsetiden ytterligare, eftersom covid-19-pandemin medförde begränsningar av möjligheten att genomföra verkställighetsresor. Pandemin innebar även minskade möjligheter att hålla personer förvarstagna i samma rum på grund av smittspridningsåtgärder, vilket ledde till att Migrationsverket minskade antalet tillgängliga platser i förvaren med lägre belägningsgrad som följd.²⁴

²² Statskontoret, *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland*, 2022, s. 103.

²³ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2021*, 2022, s. 82; e-post från Polismyndigheten, 2025-10-03.

²⁴ Migrationsverket, *Årsredovisning 2020, 2021*, s. 14.

2.2 Utlänningar utan tillstånd att vistas i Sverige kan under vissa omständigheter tas i förvar

I vilka situationer en utlänning kan tas i förvar regleras i utlänningslagens tionde kapitel och i Dublinförordningens²⁵ artikel 28.²⁶ Beslut om förvar kan överklagas till domstol.

2.2.1 Det finns fem olika förvarsgrunder

Enligt utlänningslagen kan en vuxen person tas i förvar i följande situationer:

- Identitetsförvar – om personens identitet är oklar och inte kan göras sannolik. Identitetsförvar får användas bara om den oklara identiteten leder till att utlänningens rätt att resa in och vistas i Sverige inte kan bedömas ändå.²⁷
- Utredningsförvar – om det behövs för att en utredning om utlänningens rätt att stanna i Sverige ska kunna genomföras.²⁸
- Sannolikhetsförvar – om det är sannolikt att personen kommer att av- eller utvisas. Sannolikhetsförvar får bara användas om det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller hindrar verkställigheten.²⁹
- Verkställighetsförvar – för att förbereda eller genomföra ett avlägsnandebeslut. Verkställighetsförvar får bara användas om det annars finns en risk för att utlänningen bedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller hindrar verkställigheten.³⁰ Verkställighetsförvar omfattar även beslut om utvisning på grund av brott som har meddelats av allmän domstol. Det blir då möjligt att besluta om förvar när en allmän domstols dom eller beslut om utvisning ska verkställas.³¹

För utlänningar som har en asylprocess i ett annat EU-land än Sverige finns även bestämmelser i Dublinförordningen som möjliggör förvar i följande fall:

- Dublinförvar – för att säkerställa överföringsförfaranden till det EU-land som är ansvarig för prövning av personens asylskäl, om det finns en betydande risk för att personen avviker.³²

²⁵ Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat. I denna rapport kallad "Dublinförordningen".

²⁶ En utlänning kan även tas i förvar enligt lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, om Säkerhetspolisen bedömer att personen bör utvisas med hänvisning till rikets säkerhet. Denna granskning fokuserar dock enbart på förvar enligt utlänningslagen och Dublinförordningen.

²⁷ Se 10 kap. 1 § första stycket UtL. Asylsökande har rätt att vistas i Sverige under tid deras ansökan om asyl handläggs, trots att identiteten inte gjorts sannolik. Se MIG 2020:14.

²⁸ Se 10 kap. 1 § andra stycket 1 UtL.

²⁹ Se 10 kap. 1 § andra stycket 2 samt tredje stycket 3 UtL.

³⁰ Se 10 kap. 1 § andra stycket och tredje stycket UtL.

³¹ Se 8 a kap. UtL.

³² Se artikel 28.2 rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

Förutsättningarna för att ta barn i förvar, liksom hur länge de får hållas i förvar, är mer begränsade än för vuxna. Ett barn kan inte tas i identitets- eller utredningsförvar. Barnet får dock under vissa förutsättningar tas i sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar vad gäller vissa avvsningsbeslut. Ett barn får inte skiljas från båda sina vårdnadshavare genom att barnet eller vårdnadshavaren tas i förvar. Om barnet saknar vårdnadshavare i Sverige får det tas i förvar endast om det finns synnerliga skäl.³³

2.2.2 Personer kan vistas i förvar olika länge beroende på förvarsgrund

Hur länge en person vistas i förvar är i praktiken kopplat till handläggningen av personens återvändandeärende hos Polismyndigheten eller Migrationsverket, och hur lätt det är att verkställa avlägsnandebeslutet. Den bortre tidsgränsen för hur länge en utlänning maximalt kan sitta i förvar är dock lagreglerat, och varierar beroende på grunden för förvar och om det finns synnerliga skäl.

Något förenklat är maxgränserna för utredningsförvar 48 timmar och för verkställighetsförvar 12 månader.³⁴ För identitetsförvar och sannolikhetsförvar finns inga absoluta tidsgränser, men däremot krävs synnerliga skäl för att förvar ska få pågå under längre tid än 14 dagar. För Dublinförvar finns tre tidsgränser som gäller olika steg i processen, motsvarande en månad, följt av två veckor plus ytterligare sex veckor.³⁵ För utvisning på grund av brott finns inga bortre tidsgränser. Barn får inte hållas i förvar längre tid än 72 timmar, dock kan tiden förlängas med ytterligare 72 timmar om det finns synnerliga skäl.³⁶

2.2.3 Förvar är ett verktyg som får användas i återvändandearbetet

Förvar är ett tvångsmedel, vars syfte är att hålla en person tillgänglig för myndigheterna. Förvar utgör ett verktyg som myndigheterna i vissa lägen *får* använda för att förmå utlänningar som saknar rätt att vistas i Sverige att återvända till sitt hemland. Eftersom frihetsberövande utgör ett undantag i den grundlagsstadgade rätten till frihet är det noga reglerat när myndigheterna får använda sig av verktyget, vilket tidigare avsnitt har behandlat. Däremot finns ingen *skyldighet* för myndigheterna att de ska fatta beslut om förvar i givna situationer. Eftersom antalet platser i förvar är en begränsad resurs följer även att myndigheterna behöver prioritera i vilka ärenden förvar ska användas.

³³ Se 10 kap. 2–3 § UtL.

³⁴ Se 10 kap. 4 § UtL. För verkställighetsförvar får tiden förlängas bortom tre månader endast om det är sannolikt att verkställigheten kommer att ta längre tid på grund av bristande samarbete från utlänningen eller för att det tar tid att införskaffa nödvändiga handlingar, upp till maximalt tolv månader.

³⁵ Se artikel 28.3 rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat.

³⁶ Se 10 kap. 5 § UtL.

2.3 Både Polismyndigheten och Migrationsverket fattar beslut om förvar

Beslut om förvar fattas av den myndighet som handlägger ärendet.³⁷ I praktiken är det Polismyndigheten som fattar de flesta förvarsbeslut, och den vanligaste förvarsgrunden är verkställighetsförvar, följt av sannolikhetsförvar, vilket illustreras i tabell 2.

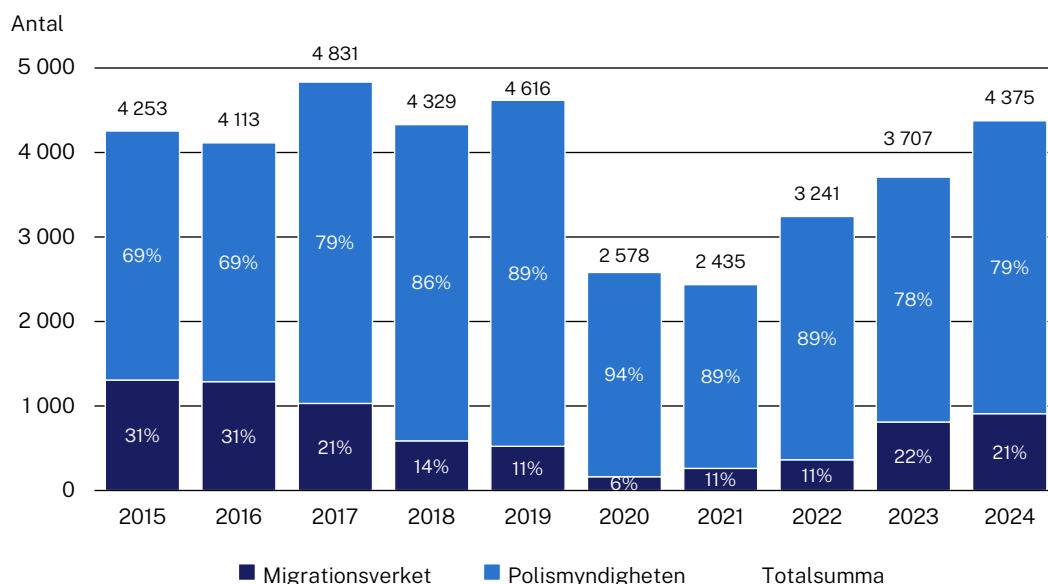
Tabell 2 Antal initiala beslut om förvar 2024, per förvarsgrund och beslutande myndighet

Förvarsgrund	Polismyndigheten	Migrationsverket	Totalsumma
Verkställighetsförvar	2 005	619	2 624
Sannolikhetsförvar	1 307	91	1 398
Dublinförvar	123	189	312
Utredningsförvar	24	8	32
Identitetsförvar	6	-	6
Förvar av barn	3	-	3
Totalsumma	3 468	907	4 375

Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Migrationsverket.

Även över tid är det Polismyndigheten som har fattat flest förvarsbeslut. Diagram 1 illustrerar antalet initiala förvarsbeslut som myndigheterna har fattat de senaste tio åren samt hur besluten fördelade sig på respektive myndighet.

Diagram 1 Antal initiala förvarsbeslut per år och myndighet, 2015–2024



Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Migrationsverket.

³⁷ Se 10 kap. 12 § UtL.

Att Polismyndigheten fattar fler förvarsbeslut i sina återvändandeärenden än vad Migrationsverket gör beror främst på att myndigheterna ansvarar för olika typer av ärenden. Kortfattat uttryckt har Migrationsverket huvudansvar för självmant återvändande, medan Polismyndigheten ansvarar för ärenden där tvång behövs.

2.3.1 Migrationsverket ansvarar för självmant återvändande

Migrationsverket ansvarar för självmant återvändande av utlänningar, i regel för personer som har fått avslag på en ansökan om uppehållstillstånd, eller där uppehållstillståndet har gått ut eller återkallats.³⁸ Huvudregeln är att personer som får ett avlägsnandebeslut själva ska ordna med sin återresa och lämna Schengenområdet inom en tidsfrist om antingen två eller fyra veckor.³⁹ När ett avlägsnandebeslut har fått laga kraft och inte längre går att överklaga till högre instans öppnas ett återvändandeärende hos en av Migrationsverkets mottagningsenheter. Ansvarig handläggare screenar ärendet och avgör vilka åtgärder som behövs för att motivera och påverka personen att återvända. Handläggaren ska även ta ställning till om det finns grund för förvar och om personen ska kallas till återvändandesamtal. Vid ett återvändandesamtal utreder handläggaren personens inställning till hemresa och eventuella praktiska hinder. Beroende på ärendets beskaffenhet kan personen uppge att hen inte kommer att medverka till verkställighet eller utebli från mötet. Handläggaren tar då ställning till om man ska kalla personen till fler samtal och bedömer på nytt om det finns grund för förvar.

Beslut om förvar kan fattas av Migrationsverkets olika typer av handläggande enheter runtom i landet.⁴⁰ Totalt är det 88 enheter som kan ha anledning att fatta förvarsbeslut, fördelade på 15 mottagningsenheter, 26 asylprövningsenheter, 34 tillståndsenheter, 8 förvaltningsprocessenheter, 4 arbetstillståndsenheter och 1 Dublinenhet.⁴¹ Vanligast är att förvarsbeslut fattas av någon av mottagningsenheterna, Dublinenheten eller den särskilda asylprövningsenhet som har jourverksamhet gentemot gränspolisen.⁴²

Efter att Migrationsverket fattat ett förvarsbeslut behöver den berörda personen underrättas om beslutet och transporteras till ett förvar. Eftersom Migrationsverket saknar befogenheter att eftersöka personer eller att med tvång genomföra ett frihetsberövande är man beroende av hjälp från Polismyndigheten för denna uppgift. Migrationsverket lämnar därför en begäran om handräckning till Polismyndigheten,

³⁸ Se 1 § förordningen med instruktion för Migrationsverket

³⁹ Två veckor gäller för avvisningsbeslut och fyra veckor för utvisningsbeslut. En tidsfrist för frivillig avresa ska dock inte meddelas om det finns risk för att utlänningen avviker, om utlänningen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet om utlänningen genom ett avvisningsbeslut nekas att resa in i landet, om utlänningen hejdas i samband med att han eller hon olagligen passerar en yttre gräns och då avvisas eller om utlänningen avvisas av Migrationsverket med omedelbar verkställighet. Se 8 kap. 21 § UtL.

⁴⁰ Migrationsverket, *Processbeskrivning uppsikt och förvar*, PR/010/2021.

⁴¹ E-post från Migrationsverket, 2025-01-27. Alla enheter fattar inte nödvändigtvis förvarsbeslut, men de har ärenden där det skulle vara möjligt.

⁴² E-post från Migrationsverket, 2025-02-17.

som skickar en patrull antingen till Migrationsverkets lokaler eller till den adress som Migrationsverket har registrerat för den berörda. Polismyndigheten ska skyndsamt genomföra den handräckning som Migrationsverket begär.⁴³ När personen har anlänt till förvaret är handräckningen avslutad och Polismyndighetens ansvar för ärendet upphör helt.

Om Migrationsverket däremot bedömer att de inte kan verkställa avlägsnandebeslutet får de lämna över ärendet till Polismyndigheten. Det gäller om utlänningsbedöms vara avviken eller om det kan antas att tvång kommer behövas för att genomföra verkställigheten.⁴⁴ Ett beslut om överlämnande ska vara motiverat och Migrationsverket ska bifoga relevant dokumentation till beslutet.⁴⁵

2.3.2 Polismyndigheten ansvarar för återvändande som kräver tvång

Polismyndigheten ansvarar för att verkställa avlägsnandebeslut som överlämnats från Migrationsverket där tvång behöver tillämpas eller där personen har avvikit. Utöver de ärenden som överlämnats från Migrationsverket hanterar Polismyndigheten verkställighet av de avvisningsbeslut som myndigheten själv har fattat samt verkställigheten av brottsutvisade.

På Polismyndigheten fattas beslut om förvar alltid av en beslutsfattare på gränspolisens, men beroende på hur personen påträffas är det olika delar av Polismyndighetens organisation som kan vara föredragande inför beslut. Intervjuade beslutsfattare beskriver fyra huvudsakliga sätt som förvarsärenden kommer in till dem på:

1. personer som inte har rätt att vistas i Sverige påträffas vid en inre utlänningskontroll
2. personer med ett återvändandeärende som Migrationsverket överlämnat till Polismyndigheten påträffas vid en inre utlänningskontroll
3. personer som har ett gällande avlägsnandebeslut som tidigare verkställts påträffas vid en gränskontroll eller inre utlänningskontroll
4. personer som blivit utvisade av allmän domstol och har avtjänat sitt fängelsestraff släpps från anstalt och ska verkställas till hemlandet.⁴⁶

I de två första fallen är det patrullerande polis som är föredragande och som ringer in till Polismyndighetens gränsjour. Beslutsfattaren vägleder föredragande i utredningsåtgärder och tar ställning till om ett avlägsnandebeslut ska fattas och om förvar är aktuellt. Vid gränskontroller är det ofta gränsbefäl som utgör beslutsfattare

⁴³ Se 10 kap. 19 § UtL.

⁴⁴ Se 12 kap. 14 a § UtL.

⁴⁵ Migrationsverket, *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten i utlänningsärenden*, beslut gd/042/2024, s. 16.

⁴⁶ Denna lista är dock inte uttömmande, eftersom det finns många olika situationer i polisens skilda verksamheter som kan leda till ett avlägsnandebeslut och aktualiserad fråga om förvar.

och som befinner sig i nära anslutning till situationen där personen påträffas av en gränskontrollant. I fall av utvisning på grund av brott är det Polismyndighetens verkställighetshandläggare som handlägger ärendet och föredrar för beslutsfattare. Även vid förnyat förvarsbeslut i ett pågående ärende är det verkställighetshandläggare som genomför handlägningsåtgärderna och föredrar för beslutsfattare.

2.4 Migrationsverket ansvarar för att driva förvaren

Migrationsverket tog över ansvaret för förvarsverksamheten från Polismyndigheten 1997. Det innebär att myndigheten har ansvar för förvarslokalerna och för att säkerställa en trygg och säker miljö för både de förvarstagna, personal och andra som vistas i förvarslokalen, samt för att upprätthålla ordningen och säkerheten i förvaret. Ett av skälen till omorganiseringen var att renodla myndigheternas ansvarsområden och ge dem förutsättningar att ägna sig åt respektive myndighets kärnverksamhet.⁴⁷

Sedan 2021 är förvarsverksamheten organiserad i Migrationsverkets operativa verksamhet i myndighetens tre regioner: Nord, Syd och Väst. Region Nord har även ett särskilt samordningsansvar för förvarsverksamheten men har inget beslutsmandat över andra regioner.⁴⁸

2.4.1 Migrationsverkets förvar finns på sex orter i Sverige

Ett förvar är ett låst institutionsboende där de förvarsvarstagna kan röra sig fritt på boendeavdelningen, även nattetid. Män och kvinnor bor inte ihop på förvaret. Det finns särskilda boendeavdelningar för män, kvinnor, familjer samt utsatta grupper, till exempel hbtqi-personer. De förvarstagna delar boenderum med cirka 4–10 sovplatser i varje rum och på varje avdelning bor uppemot 30–40 förvarstagna. Om det är nödvändigt för ordningen och säkerheten på förvaret, eller om Migrationsverket bedömer att den förvarstagna utgör en allvarlig fara för sig själv, kan hen hållas avskild från de andra som bor på förvaret.

Eftersom förvaret är en dygnet-runt-verksamhet måste det alltid finnas en viss grundbemanning på plats för att upprätthålla säkerheten och tryggheten på förvarets boendeavdelningar. Till exempel kan förvarsbeslut verkställas när som helst på dygnet, en incident inträffa eller så kan en förvarstagen vara i akut behov av sjukhusvård som kräver medföljande personal från förvaret. Den operativa

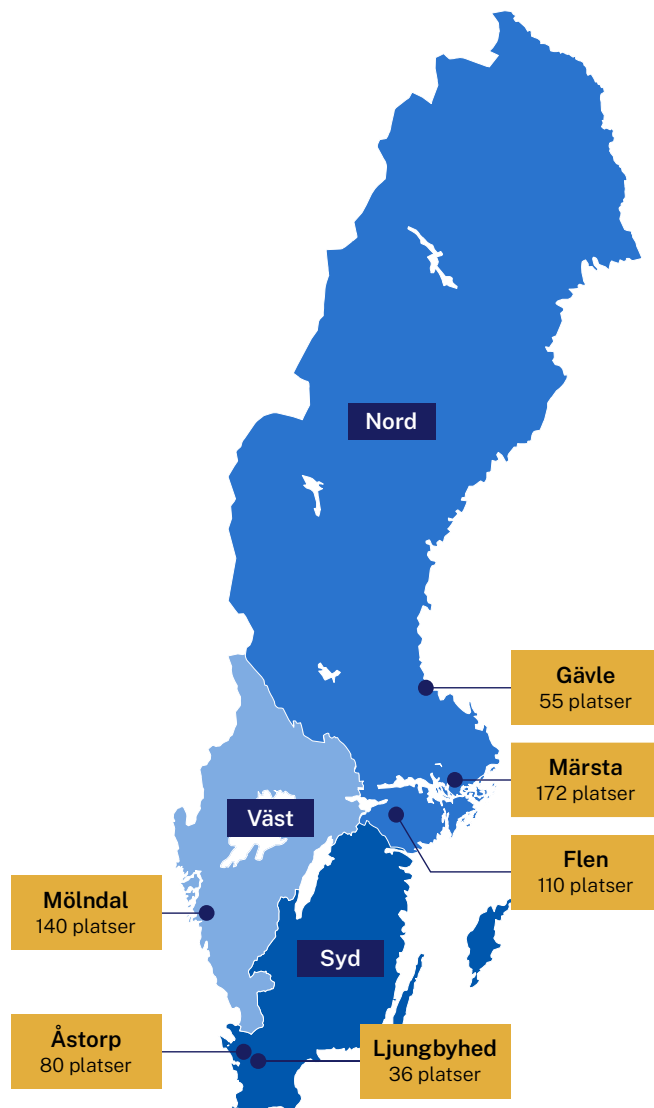
⁴⁷ Prop. 1996/97: 14 7, Ändring i utlänningslagens förvars bestämmelser. s. 20.

⁴⁸ Migrationsverket, *Arbetsordning*, Version 19.0. Region Nord har nationellt ansvar för samordningen av platshanteringen för samtliga förvarsenheter, samordning av anskaffning av varor och tjänster för samtliga förvarsenheter, samordnande kontakter med Polismyndigheten och Kriminalvården i minutoperativa förvarsfrågor, det vill säga frågor som föranleder omedelbara åtgärder samt nationell jourverksamhet som handlägger ärenden inkomna efter ordinarie kontorsarbets tid som inte kan anstå till nästföljande vardag.

personalen vid förvaren utgörs främst av förvarshandledare⁴⁹ och teamledare⁵⁰ som arbetar närmast de förvarstagna inne i boendemiljön.⁵¹

Migrationsverkets förvar finns på sex olika orter i mellersta och södra Sverige, som illustreras i figur 1.

Figur 1 Förvarens placering och antal förvarsplatser vid slutet av 2024



Källa: Migrationsverket.

⁴⁹ Förvarshandledare säkerställer att förvarstagna finns tillgängliga för utredning eller återvändande samt upprätthåller en god säkerhet i låst miljö. De ger service och stöd till förvarstagna och motiverar till ett frivilligt återvändande. Se Migrationsverket, *Rollbeskrivning för förvarshandledare*, 2017.

⁵⁰ Teamledare leder och planerar arbetet på boendeavdelningen, samt coachar medarbetarna och fattar vissa beslut. Se Migrationsverket, *Rollbeskrivning för teamledare*, 2017.

⁵¹ Migrationsverket, *Beslut om förändringar inom förvarsverksamheten avseende handläggarppligifter, förflyttning av arbetsuppgifter från natt och helg till dagtid samt upprättande av handläggarpjour*, BESLUT NORD/062/2022, beslutsdatum 2022-05-03. Beslutet innebär bland annat en förändring av handläggarppligifter inom förvarsverksamheten med en förflyttning av handläggarppligifter från natt och helg, till dagtid, måndag–fredag på respektive förvar.

Förvaret i Flen är äldst av förvaren och öppnade 1994, därefter kommer Märsta 2003/04, Gävle 2009/10, Åstorp 2011, Ljungbyhed 2019 samt Mölndal 2022. Förvaren i Flen och Gävle har endast manliga förvarstagna, medan övriga förvar även har plats för kvinnor. Totalt antal ordinarie förvarsplatser var 593 förvarsplatser vid årets slut 2024.⁵²

Antalet vistelser under 2024 var 3 695, med en genomsnittlig vistelsetid på 49 dagar. Beslut om förvar och vistelsetiden styrs av faktorer i återvändandeärendet som tillgång till resehandling, inställning till att återvända och mottagarlandets vilja att utfärda resehandlingar och ta emot medborgare som ska återvända. Andelen kvinnor i förvar uppgick till 11 procent. Den totala kostnaden för förvarsverksamheten uppgick 2024 till drygt 1 miljard och kostnaden per boendedygn var 5 458 kronor.⁵³

⁵² Migrationsverket, *Antal ordinarie förvarsplatser*, plan/055/2024, beslut 2024-09-30.

⁵³ Migrationsverket, *Årsredovisning 2024, 2025*, s. 95.

3 Har Migrationsverket och Polismyndigheten ändamålsenliga processer för att fatta beslut om att en utlänning ska tas i förvar?

Granskningen visar att Migrationsverket och Polismyndigheten har brister i sina processer för att fatta förvarsbeslut. Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Varken Polismyndigheten eller Migrationsverket har skapat förutsättningar för välavvägda bedömningar i sina processer för förvarsbeslut. I Polismyndighetens fall saknas i stort sett skriftliga rutiner som vägleder i arbetsuppgiften och i Migrationsverkets fall är stödet svagt vad gäller hur proportionalitetsbedömningar ska göras.
- Båda myndigheterna har haft perioder när de har släppt personer ur förvar för att göra plats för mer prioriterade ärenden. Däremot tillämpar ingen myndighet någon strategisk prioritering av hur de begränsade förvarsplatserna ska användas.
- Migrationsverket uppvisar stora skillnader mellan enheter i antal förvarsbeslut. Variationerna kan kopplas till skillnader i kultur, ledning och stöd till handläggare. I grunden är bristen ett resultat av svag intern styrning som har lett till olika tillämpning mellan enheterna.
- Både Polismyndigheten och Migrationsverket brister i att följa upp förvarsbesluten. Ingen av myndigheterna bedriver någon systematisk uppföljning eller analys av om regelverket tillämpas enhetligt och rättssäkert, vad förvarsbeslut leder till eller om förvarsbeslut fattas när det är effektivt för att nå syftet med förvar.

3.1 Båda myndigheterna har brister i rutiner för att fatta beslut om förvar

Både Polismyndigheten och Migrationsverket har brister i sina rutiner för att fatta förvarsbeslut. Myndigheterna fokuserar i stor utsträckning på att pröva förvarsgrunder och i viss utsträckning på att bedöma verkställbarhet. Däremot lägger båda myndigheterna mindre vikt vid proportionalitetsbedömningar som också måste göras som en del i handläggningen. Ingen av myndigheterna gör heller någon uttalad strategisk prioritering av hur förvarsplatserna ska användas. I Migrationsverkets fall finns ett styrdokument för hur prioriteringar ska göras, men det är oklart hur den tillämpas i praktiken. I Polismyndighetens fall saknas motsvarande styrdokument.

Riksrevisionen bedömer därmed att rutiner och arbetssätt bara delvis är effektiva, eftersom proportionalitet inte tillräckligt övervägs och prioriteringar inte görs på strategiskt vis. Detta riskerar att leda till onödigt långa vistelsetider i förvar och att personer släpps ur förvar utan att det har lett till ett avlägsnande.

3.1.1 Polismyndighetens metodstöd för förvarsbeslut är alltför kortfattade och otillräckliga

Polismyndigheten saknar i stort sett skriftliga rutindokument som beskriver hur man fattar beslut om förvar och uppsikt. Det metodstöd som finns är översiktligt och saknar vägledning i hur regelverket ska tillämpas och hur bedömningar ska göras. Att proportionalitetsbedömning ska göras nämns, men det förklaras inte vad detta innebär. Ingenstans står att bedömning ska göras om förvar är verkkningsfullt och kan leda till att avlägsnande kan genomföras.⁵⁴ Metodstödet kompletteras genom en hänvisning till aktuella föreskrifter, allmänna råd och cirkulärmeddelanden⁵⁵, men inte heller dessa styrdokument konkretiserar hur en handläggare eller beslutsfattare ska göra för att föredra eller fatta ett förvarsbeslut.⁵⁶ I avsaknad av nationella rutindokument har vissa polisregioner tagit fram lokala handläggarstöd, men dessa fokuserar främst på praktiska frågor, såsom kontaktuppgifter och definitioner, och ger inte stöd för de bedömningar som ska göras. De är heller inte beslutade av myndighetsledningen eller andra behöriga myndighetsföreträdare, och uppdateras sporadiskt.⁵⁷

Hos Polismyndigheten är det Nationella gränspolisenheten som ansvarar för att ta fram metodstöd. Processledaren för förvarsprocessen menar att befintligt metodstöd brister i användarvänlighet och att myndigheten håller på att ta fram en handbok för återvändande som ska ersätta befintligt metodstöd. Handboken är tänkt att bli mer användarvänlig och beskriva hur arbetsuppgifter ska utföras samt hur övervägningar ska formuleras i beslutsfattandet.⁵⁸ Arbetet med handboken har dock pågått i flera år och fastställandet har skjutits upp.⁵⁹

Vid sidan av metodstödet har Polismyndigheten arbetat med att ta fram en prioriteringsordning för ärenden där fråga om förvar övervägs. Ett utkast till ett PM har funnits vid myndigheten i tre år utan att fastställas.⁶⁰ Nyligen har dock Polismyndigheten beslutat att inte ta fram ett styrande eller stödjande dokument gällande hur förvarsärenden ska prioriteras. Myndigheten gör bedömningen att de

⁵⁴ Polismyndigheten, *Metodstöd för verkställighetsprocessen*, kapitel 6 Tvångsåtgärder, 2021.

⁵⁵ Cirkulärmeddelanden är en sorts vägledningar i specifika frågor som tas fram av nationella gränspolisenhetsens rättsliga experter.

⁵⁶ Se Polismyndigheten, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvisning och utvisning*, 2014; Polismyndighetens cirkulärmeddelanden CM 3-20 *Förvar och asylsökande*, 2020; CM 4-11 *Förvarsbeslut, bärare av tvångsåtgärden*, 2011; CM 8-16 *Grunder för beslut om förvar när återopande av asylskäl görs i syfte att försvåra eller förhindra verkställighet*, 2016; CM 11-19 *Beräkning av förvarstider*, 2019; CM 18-17 *Nya regler om polisens befogenheter vid verkställighet av av- och utvisningsbeslut*, 2017.

⁵⁷ Intervju med verkställighetshandläggare vid gränspolis i polisregion A, 2025-03-10, gruppintervju med verkställighetshandläggare på gränspolis i polisregion B, 2025-03-12.

⁵⁸ Gruppintervju med processledare och handläggare vid Nationella gränspolisenheten, 2024-11-08.

⁵⁹ Detta på grund av en pågående inventering och översyn av samtliga styrdokument och beslutsserier inom Polismyndigheten. För gränspolisens del har det beslutats att alla CM ska upphöra att gälla. Innehåll i dessa som är aktuellt och gällande kommer att omhändertas i kommande handböcker och metodstöd. E-post från Polismyndigheten, 2025-05-08 och 2025-10-14.

⁶⁰ Gruppintervju med processledare och handläggare vid Nationella gränspolisenheten, 2024-11-08.

rättsliga grunderna för förvar och den individuella proportionalitetsbedömningen är det som behöver vara i fokus i varje enskilt ärende.⁶¹

3.1.2 Migrationsverkets rutindokument ger visst stöd åt bedömningar

Migrationsverket har mer utförliga rutindokument för förvarsbeslut, som ger viss vägledning om hur bedömningar ska göras vad gäller både verkställbarhet och proportionalitet. Rutindokumentet anger att handläggare ska ta ställning till om det finns faktiska möjligheter att kunna verkställa avlägsnandebeslutet inom gällande tidsfrister för förvar. Relevanta omständigheter att beakta är förväntad tid till möjligt avlägsnande, möjlighet att få fram resehandlingar och praktiska möjligheter att genomföra verkställigheten. Rutindokumentet anger även att en proportionalitetsbedömning ska göras utifrån två motsatta intressen, men ger inte lika tydlig vägledning i vilka kriterier som kan beaktas i denna bedömning.⁶²

Migrationsverkets rutindokument refererar även till en intern prioriteringsordning i ärenden där förvar övervägs, som är ett bindande styrdokument riktat mot handläggare vid sidan av handläggarstödet. Prioriteringsordningen anger att utgångspunkten för förvarsbeslut är att verkställighet ska kunna genomföras inom två månader. Om handläggaren i stället bedömer att verkställighet förväntas ta längre tid än så bör han eller hon inte föreslå förvar i ärendet. Styrdokumentet anger också hur ärenden där förvar övervägs kan delas in i två grupper med olika prioritet, bland annat beroende på om tillräckliga resehandlingar finns i ärendet eller inte.⁶³ Styrdokumentet är uppdaterat från tidigare version 2012, då nya tidsmål för förvarsärenden infördes till som längst en månad.⁶⁴

3.1.3 I praktiska arbetssätt lägger Polismyndigheten sitt fokus på att bedöma grund för förvar

Utöver skriftliga rutindokument kan en myndighet ha inarbetade praktiska arbetssätt där samtliga handläggningsmoment genomförs, trots att de inte finns nedtecknade i ett rutindokument. En handläggnings- eller prövningsprocess skulle då kunna vara effektiv, även om detta inte går att fastställa genom en dokumentgranskning.

I intervjuer med beslutsfattare, gränsbefäl och verkställighetshandläggare vid Polismyndigheten framkommer att de intervjuade fokuserar mest på att bedöma om grunderna för förvar är uppfyllda. Även verkställbarhet ingår till viss del i Polismyndighetens bedömningar av när förvar ska användas i ett ärende, trots att metodstödet helt saknar beskrivningar av hur detta ska bedömas. Intervjuade beskriver att de resonerar kring möjligheten att verkställa till det specifika landet i ärendet och att detta påverkar beslutet. Även om de menar att det oftast går att

⁶¹ E-post från Polismyndigheten, 2025-09-30.

⁶² Migrationsverket, *Handbok för processområde Asyl - Uppsikt- och förvarsprocessen*, 2021.

⁶³ Migrationsverket, *Prioriteringsordning i ärenden där frågan om förvar övervägs*, PR/002/2021.

⁶⁴ Tidsmål för förvarstider var dock kortare för id-förvar (en vecka) och Dublinärenden samt för ärenden med klara resehandlingar (10 arbetsdagar). Se Migrationsverket, GDM 1/2012.

använda förvar lyfter de fram att det finns fall med vissa nationaliteter där resehandlingar saknas, vilket gör att förvar inte är en möjlig åtgärd trots att det finns laglig grund.⁶⁵ Andra lyfter fram att det initialt är laglig grund för förvar som spelar störst roll, men att det senare i processen ingår att avgöra om någon ska släppas ur förvar för att det saknas framgång i ärendet. Därmed ingår en bedömning av verkställbarhet i ett senare skede.⁶⁶

Vissa av de intervjuade lyfter även att proportionalitetsbedömningar ska göras innan beslut. Däremot ger de inte samstämmiga beskrivningar av hur en sådan bedömning går till eller vad den innebär.⁶⁷

Intervjuerna visar inte heller på att processen innehåller en prioritering av ärenden där förvar är mer angeläget. Vissa intervjuade beskriver att det har funnits situationer där platsbrist har påverkat övervägandet av förvar i ärenden. Det har skett på så sätt att beslutsfattare har behövt släppa personer ur förvar för att göra plats för en ny person där man anser att förvar är viktigare. Att det skulle finnas en mer långsiktig strategi för vilka ärenden som har högre prioritet tillbakavisas av de intervjuade.⁶⁸

3.1.4 I praktiska arbetssätt fokuserar även Migrationsverket på förvarsgrund, utan att prioritera mellan ärenden

I mångt och mycket visar intervjuer med Migrationsverkets beslutsfattare på liknande tillämpning som hos Polismyndigheten. Fokus ligger på att bedöma om det finns laglig grund för förvar. Flera intervjuade beslutsfattare beskriver att proportionalitetsbedömningar ska göras inför förvarsbeslut, men de ger ingen tydlig och samstämmig bild av hur bedömningen går till.⁶⁹

I Migrationsverkets arbetssätt finns ett tydligt inslag av att bedöma verkställbarhet. Det ska gå se en väg framåt i verkställbarheten och personer ska inte sitta i förvar om

⁶⁵ Gruppintervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion B, 2025-03-03, intervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion C, 2025-03-04, intervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion A, 2025-03-19, gruppintervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion D, 2025-03-18.

⁶⁶ Intervju med verkställighetshandläggare vid gränspolisen i polisregion A, 2025-03-10, gruppintervju med verkställighetshandläggare på gränspolisen i polisregion B, 2025-03-12, gruppintervju med gränsbefäl i polisregion C, 2025-03-13.

⁶⁷ Intervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion C, 2025-03-04, gruppintervju med verkställighetshandläggare på gränspolisen i polisregion B, 2025-03-12, gruppintervju med gränsbefäl i polisregion C, 2025-03-13, gruppintervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion D, 2025-03-18, intervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion A, 2025-03-19.

⁶⁸ Gruppintervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion B, 2025-03-03, intervju med verkställighetshandläggare vid gränspolisen i polisregion A, 2025-03-10, gruppintervju med verkställighetshandläggare på gränspolisen i polisregion B, 2025-03-12, gruppintervju med gränsbefäl i polisregion C, 2025-03-13, gruppintervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion D, 2025-03-18, intervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion A, 2025-03-19.

⁶⁹ Gruppintervju med teamledare och beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet B, 2025-03-10, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets asylprövningsenhet C, 2025-03-11, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet D, 2025-03-11.

det inte finns någon chans att åtgärden har effekt.⁷⁰ Flera intervjuade beskriver även en utveckling där man i större utsträckning förvarstar personer från länder som är svårare att verkställa till, eftersom man har sett framgång även i sådana ärenden.⁷¹

Få av de intervjuade nämner den prioriteringsordning som ska vara styrande för när en handläggare överväger förvar när vi frågar om prioriteringar. Beslutsfattare beskriver i stället en frustration som har funnits, där begränsade antal förvarsplatser har lett till att Migrationsverket har fått släppa personer ur förvar, eftersom Polismyndighetens ärenden prioriterades högre. De intervjuade beskriver dock att behoven att prioritera ärenden har minskat i takt med att förvaren har byggts ut och fler platser tillgängliggjorts. Flera intervjuade beskriver att man numera fattar beslut om förvar när det finns laglig grund för det, i stället för att som tidigare lämna över ärenden till Polismyndigheten.⁷² Prioriteringen beskrivs därmed främst ha gällt mellan myndigheternas ärenden och inte inom varje myndighet. Att en myndighet skulle ha företräde till förvarsplatserna omnämns dock inte i styrdokumentet.

3.1.5 Det finns stora skillnader i antal förvarsbeslut mellan Migrationsverkets enheter

Det stora bedömningsutrymmet kring förvarsbeslut har lett till stora skillnader i antal förvarsbeslut mellan Migrationsverkets enheter. Samtliga enheter som arbetar med mottagning och återvändande ska fatta förvarsbeslut när lagkraven för det är uppfyllda, men det görs inte alltid. Under 2024 var det 42 enheter som fattade initiala förvarsbeslut vid Migrationsverket. Den enhet som fattade flest förvarsbeslut gjorde det i 125 fall. Medianvärdet var dock enbart 3 förvarsbeslut.⁷³

Eftersom förvarsbeslut fattas utifrån individuella omständigheter i ärendet finns ingen möjlighet att uttala sig om vad som vore ett rimligt antal förvarsbeslut för en enhet. Förvar får endast användas i de fall det finns laglig grund för förvar och åtgärden bedöms vara verksam och proportionerlig. Inget av detta är möjligt att granska statistiskt. Däremot tyder de stora skillnaderna i antal förvarsbeslut per enhet på skillnader mellan enheter vad gäller kultur och styrningsfrågor som ger en systematisk olikhet i bedömningar.

⁷⁰ Gruppintervju med teamledare och beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet B, 2025-03-10, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet D, 2025-03-11, intervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet E, 2025-03-14, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets Dublinenhet, 2025-03-20.

⁷¹ Gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet A, 2025-03-06, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet D, 2025-03-11.

⁷² Gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet A, 2025-03-06, gruppintervju med teamledare och beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet B, 2025-03-10, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet D, 2025-03-11, intervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet E, 2025-03-14, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets Dublinenhet, 2025-03-20.

⁷³ Riksrevisionens bearbetningar av statistik från Migrationsverket.

I intervjuer beskriver flera beslutsfattare att förvarstagande är en kulturfråga och att det förekommer att handläggare är obekväma med att fatta förvarsbeslut.⁷⁴ Flera beskriver även att det har skett en förändring de senaste åren, där Migrationsverket i en intern utvecklingsplan⁷⁵ har pekat ut att myndigheten har fattat för få förvarsbeslut och att detta ska öka. Vissa enheter uppger att de har jobbat aktivt för att fatta fler förvarsbeslut i de ärenden där det är möjligt.⁷⁶

3.1.6 Tidigare undersökningar har funnit brister i myndigheternas tillämpning av proportionalitetsprincipen

Svenska Röda Korset har vid tre tillfällen gjort rättsutredningar av förvarsbeslut i syfte att granska rättssäkerheten i besluten som fattas.⁷⁷ Utredningarna finner brister i tillämpning av proportionalitetsprincipen genomgående i alla Polismyndighetens beslut. Utredningarna finner även att Migrationsverket i en majoritet av fallen inte har dokumenterat någon proportionalitetsbedömning, trots att en sådan enligt beslutsmallen uttryckligen ska ingå i beslutet. Antingen saknas proportionalitetsbedömningen helt i beslutet eller så genomförs bara delar av bedömningen. Röda Korset skriver att det är möjligt att myndigheterna kan ha gjort övervägningar utan att dokumentera dessa, men att avsaknaden av motiveringar i beslutet i sig strider mot förvaltningslagen.⁷⁸

3.1.7 Regeringen har riktat uppmärksamhet mot proportionalitetsbedömningar i utlänningslagen

Under granskningens gång har regeringen lämnat förslag på justeringar i regelverket för förvar. Våren 2025 lämnade regeringen en proposition till riksdagen om utökade möjligheter för Migrationsverket att använda sig av tvångs- och kontrollåtgärder vid förvaren. Propositionen innehöll även förslaget att komplettera utlänningslagen med en uttrycklig proportionalitetsregel om att en ingripande åtgärd får användas endast om den står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Som skäl angav regeringen att detta riktar uppmärksamhet mot principen och markerar dess betydelse.⁷⁹ Propositionen röstades igenom av riksdagen och ändringar i utlänningslagen trädde i kraft 1 augusti 2025.⁸⁰

⁷⁴ Gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet A, 2025-03-06, intervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet E, 2025-03-14, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets Dublinenhet, 2025-03-20.

⁷⁵ Migrationsverket, *Utvecklingsplan för återvändandeprocessen*, dnr 1.3.4-2022-14360, 2021.

⁷⁶ Gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet A, 2025-03-06, gruppintervju med teamledare och beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet B, 2025-03-10, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet D, 2025-03-11, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets Dublinenhet, 2025-03-20, e-post från Migrationsverket, 2025-06-10.

⁷⁷ Utredningarna gjordes 2012, 2018 och 2022 av organisationens rättsliga experter och omfattade totalt 633 förvarsbeslut som fattades åren innan respektive utredning. Projekten hade en referensgrupp knuten till sig med experter från bl.a. Migrationsverket, Polismyndigheten, UNHCR, Asylbyrån och Uppsala universitet.

⁷⁸ Röda Korset, *Förvar under lupp - En studie av rättssäkerheten för asylsökande i förvar, 2012* och Röda Korset, *Bortom förvar - En undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande*, 2022.

⁷⁹ Se prop. 2024/25:161 Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar.

⁸⁰ Se 1 kap. 8 § UtL samt lagen (2025:793) om ändring i utlänningslagen (2005:716), prop. 2024/25:161, bet. 2024/25:SfU22, rskr 2024/25:286.

3.2 Polismyndigheten och Migrationsverket har strukturer för att säkerställa kompetens i förvarsbeslut

Både Polismyndigheten och Migrationsverket har en struktur med en föredragande handläggare och en beslutsfattare (tvåmansbeslut) för förvarsbeslut. Detta är en metod för att säkerställa att den juridiska kompetensen tillvaratas i varje förvarsbeslut och att den rättsliga kvaliteten i besluten hålls hög. Båda myndigheterna har även utbildning som rör förvar och forum för erfarenhetsutbyte på beslutsfattarnivå. Sammantaget finns därmed strukturer för att säkerställa att det finns kompetens i myndigheternas processer för förvarsbeslut. Vissa brister finns dock. Hos Polismyndigheten finns kompetensbrister i föredraganderollen vad gäller frågor som rör förvar, vilket gör att beslutsfattaren ofta fattar beslutet självständigt. Vid Migrationsverket behöver handläggarna mer stöd i att våga föreslå förvarsbeslut i de ärenden där det är befogat.

3.2.1 Polismyndighetens föredragande har ibland svag kunskap om förvar

Hos Polismyndigheten kan föredragande ha vitt skilda yrkestitlar, såsom verkställighetshandläggare, gränskontrollant, polis i ingripandeverksamheten eller gränspolis i rörlig kontrollgrupp, beroende på i vilken situation utlännningen påträffas eller hur ärendet kommer in till Polismyndigheten (se avsnitt 2.2.2). Det innebär att kompetensen i förvarsfrågor kan variera hos föredragande. Medan verkställighetshandläggare bara arbetar med handläggning av återvändandeärenden, och därmed behöver ta ställning till förvar regelbundet, är utlänningslagstiftningen och frågan om förvar en mer perifer fråga i ingripandepolisers vardag.

Det varierar även vilken kompetensutveckling de olika yrkesrollerna har fått i förvarsfrågor. Medan verkställighetshandläggare får två veckors grundutbildning varav ungefär halva tiden fokuserar på förvar⁸¹ är utbildningen om utlänningslagstiftningen mycket begränsad på polisutbildningen och förvar något som knappt omnämns. Intervjuade beslutsfattare och gränsbefäl vid Polismyndigheten uppger att det generellt finns behov av ett kunskapslyft på myndigheten vad gäller utlänningsärenden.⁸²

För beslutsfattare finns en obligatorisk utbildning på två veckor. Utbildningen består av föreläsningar, caselösning och en avslutande tentamen och fokuserar på de regelverk som är relevanta för gränspolisens verksamhet i kombination med de praktiska situationer där de ska tillämpas. Detta inkluderar såväl förvar som övriga

⁸¹ Intervju med verkställighetshandläggare vid gränspolis i polisregion A, 2025-03-10, gruppintervju med verkställighetshandläggare på gränspolis i polisregion B, 2025-03-12.

⁸² Gruppintervju med beslutsfattare på gränspolis i polisregion B, 2025-03-03, gruppintervju med gränsbefäl i polisregion C, 2025-03-13.

områden i gränspolisiär verksamhet. Beslutsfattarutbildningen beskrivs i positiva ordalag av flera intervjuade.⁸³

Beslutsfattarna har också i flera regioner tillgång till diskussionsforum med andra beslutsfattarkollegor om operativa beslut och dagliga genomgångar av ärenden, samt nationella beslutsfattarmöten som leds av Nationella gränspolisenheten, till vilka även rättsavdelningen bjuds in.⁸⁴

3.2.2 Migrationsverkets handläggare behöver vägledning för att använda förvar där det är motiverat

Hos Migrationsverket är föredragande alltid en handläggare, i regel på samma enhet som beslutsfattaren. Alla handläggare vid mottagningsenheterna har gått en grundkurs i återvändande, där en lektion handlar specifikt om förvar. Särskilda förvarsutbildningar har också tagits fram nationellt och det förekommer seminarier som enheter kan skicka sina handläggare till i kompetenshöjande syfte.⁸⁵ Dessutom arbetar flera enheter med case- och ärendegenomgångar.⁸⁶ Kunskaperna beskrivs som tillräckliga överlag, men man beskriver också att det ibland saknas mod att föreslå förvarsbeslut där detta är befogat. Vissa beslutsfattare beskriver att handläggarna behöver mer coachning om att våga använda förvar i de fall där verktyget är befogat.⁸⁷

Beslutsfattare på Migrationsverket har inga egna utbildningar riktade mot sin roll. Däremot finns beslutsfattarforum där beslutsfattare och representanter för förvaltningsprocessenheten diskuterar fattade beslut och återkoppling från domstolar.⁸⁸ Som en kompetensförsörjande åtgärd har beslutsfattarna vid mottagnings- och återvändandeenheterna även haft återkommande workshoppar tillsammans med förvarens beslutsfattare och teamledare, för att möjliggöra kunskapsöverföring mellan den som fattar det initiala beslutet om att ta en person i förvar och den som hanterar den efterföljande handläggningen.⁸⁹

⁸³ Gruppintervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion B, 2025-03-03, intervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion C, 2025-03-04.

⁸⁴ Gruppintervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion B, 2025-03-03, gruppintervju med gränsbefäl i polisregion C, 2025-03-04.

⁸⁵ Gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet D, 2025-03-11.

⁸⁶ Gruppintervju med teamledare och beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet B, 2025-03-10, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet F, 2025-03-21.

⁸⁷ Gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet A, 2025-03-06, gruppintervju med teamledare och beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet B, 2025-03-10, intervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet E, 2025-03-14, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet F, 2025-03-21.

⁸⁸ Gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet D, 2025-03-11.

⁸⁹ Gruppintervju med beslutsfattare på gränspolisen i polisregion B, 2025-03-03, Migrationsverket, *Årsredovisning 2024*, 2025, s. 101.

3.3 Ingen aktör följer upp förvarsbeslut på ändamålsenligt sätt

Både Polismyndigheten och Migrationsverket brister i sin uppföljning av förvarsbeslut. I båda fall förekommer uppföljning främst på den lokala nivån i form av återkoppling på hur många beslut man har fattat under en given period och hur länge förvarstagna har suttit i förvar. Ingen av myndigheterna gör dock några jämförelser av hur olika enheter arbetar med förvarsbeslut, eller analyser av vad förvarsbeslut leder till. Detta leder till begränsade möjligheter till effektiva bedömningar och prioriteringar samt till lärande.

3.3.1 Uppföljningsansvaret faller mellan stolarna mellan den centrala och lokala nivån hos Polismyndigheten

Hos Polismyndigheten ansvarar den Nationella gränspolisenheten för processtyrning och uppföljning av förvarsprocessen, medan ansvaret för uppföljningen av operativ verksamhet ligger på regionerna. Nationella gränspolisenheten uppger att de inte har gjort någon nationell uppföljning, ärendegranskning eller analys av hur det har gått i ärenden eller vad förvarsbeslut har lett till. De känner heller inte till om myndigheten har gjort några analyser för att följa upp användandet av förvar som ett verktyg i återvändandearbetet.⁹⁰ I stället uppger man att verksamhetsansvaret ligger på regionerna och i detta gäller även ansvaret för att följa upp operativ verksamhet.⁹¹

Regionerna i sin tur uppger att man jobbar med förvarsliggare, som utgörs av Excellistor med ärenden i förvar i syfte att hålla koll på tidsgränser och hur ärenden fortskrider under tiden en person sitter i förvar. I vissa regioner har man veckovis återkoppling av hur många pågående förvarsärenden man har för att få en lägesbild.⁹² I andra regioner visas även statistik på exempelvis hur många avlägsnandebeslut som har verkställs och vilka länder verkställighetsresorna har gått till.⁹³ Däremot arbetar inga av de regioner vi har intervjuat med att följa upp hur regionen, enheten eller handläggaren arbetar med förvarsbeslut och vad de leder till.

3.3.2 Migrationsverkets uppföljning av förvar är bristfällig

Migrationsverkets uppföljning av förvarsbeslut på central nivå är ytterst begränsad. I årsredovisningen rapporteras antal fattade förvarsbeslut, antalet avslutade vistelser och vistelsetiden i förvar. Planeringsavdelningen på huvudkontoret uppger att detta är den huvudsakliga metoden att summera verksamhetsåret.⁹⁴ Även processledaren för Migrationsverkets förvarsprocess bekräftar att ingen annan uppföljning sker av hur förvar används. Den nyligen införda metoden för enhetsbaserad kvalitetsuppföljning av rättslig kvalitet, EKU, omfattar beslut om tvångsåtgärder *inom förvarsvistelsen*⁹⁵ men

⁹⁰ Gruppintervju med processledare och handläggare på Nationella gränspolisenheten, 2024-11-08.

⁹¹ Inledande möte med företrädare för Polismyndigheten, 2024-10-18.

⁹² Gruppintervju med processledare och handläggare på Nationella gränspolisenheten, 2024-11-08.

⁹³ Intervju med verkställighetshandläggare vid gränspolis i polisregion A, 2025-03-10.

⁹⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket, planeringsavdelningen, 2025-02-04.

⁹⁵ Såsom kroppsvistationer och avskiljningsbeslut, se avsnitt 5.3.2.

exkluderar beslut om vem som placerats i förvar. Tankar finns dock om att i framtiden även börja använda EKU för att följa upp förvarsbeslut, men inga konkreta planer är ännu igångsatta.⁹⁶

3.3.3 Myndigheterna gör viss uppföljning av rättssäkerheten i samband med domstolsprövning

Majoriteten av förvarsbesluten överklagas till migrationsdomstol, där ärendet ofta genomgår en muntlig förhandling där den förvarstagna företräds av ett offentligt biträde. Oftast fastställer Migrationsdomstolen förvarsbesluten som fattats av Polismyndigheten eller Migrationsverket.⁹⁷ Hos båda myndigheterna finns en återkopplingsmekanism i form av att beslutsfattare får tillbaka domen och på så sätt kan gå igenom hur domstolen resonerat i samma ärende. Myndigheterna gör dock inga sammanställningar eller egna uppföljningar av den rättsliga kvaliteten i beslutsfattandet.

3.3.4 Myndigheterna följer inte upp vad förvarsbeslut leder till eller om det är ett effektivt verktyg

Med anledning av Riksrevisionens granskning har Migrationsverket behövt utveckla sin statistikhantering på förvarsområdet för att kunna leverera efterfrågad statistik. I dagsläget har de som arbetar med uppföljning på myndigheten endast haft tillgång till uppgifter för de senaste tre åren, som gallras löpande. Myndigheten uppger att detta är statistik som behövs för deras egen uppföljning, men som ännu inte har prioriterats att ta fram.⁹⁸

Förvarsvistelser avslutas oftast med att personen reser ut från Sverige

Med hjälp av data som Migrationsverket har levererat kan Riksrevisionen följa upp orsakerna till att förvarsvistelser avslutas.⁹⁹ Diagram 2 visar de vanligaste registrerade utskrivningsorsakerna under de senaste tio åren.¹⁰⁰

⁹⁶ Intervju med Migrationsverkets processledare för förvarsprocessen, 2025-02-04.

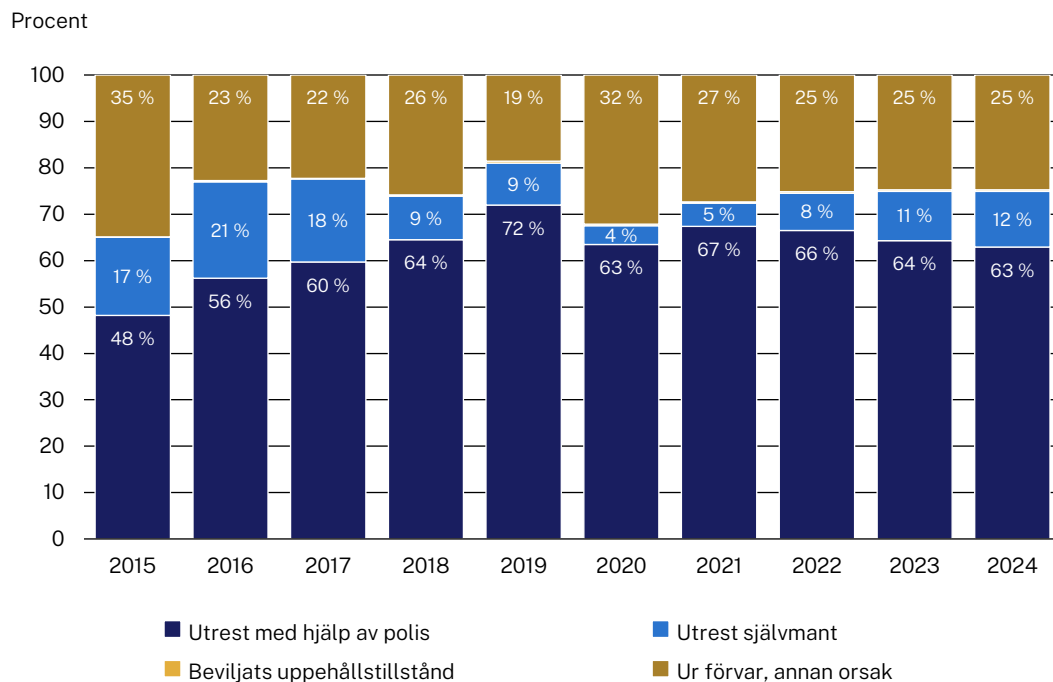
⁹⁷ Gruppintervju med processledare och handläggare på nationella gränspolisenheten, 2024-11-08.

⁹⁸ Intervju med Migrationsverket, planeringsavdelningen, 2024-12-04 och 2024-12-18.

⁹⁹ Statistiken inkluderar alla förvarsärenden oavsett vilken myndighet som ansvarar för ärendet, men kan inte brytas ner på ansvarig myndighet.

¹⁰⁰ Statistiken exkluderar personer som har avlidit samt administrativa utskrivningar på grund av dubbelregistrerade ärenden, vilket utgjorde 0 procent av de avslutade förvarsvistelserna.

Diagram 2 De vanligaste utskrivningsorsakerna från förvar per år, 2015–2024



Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Migrationsverket.

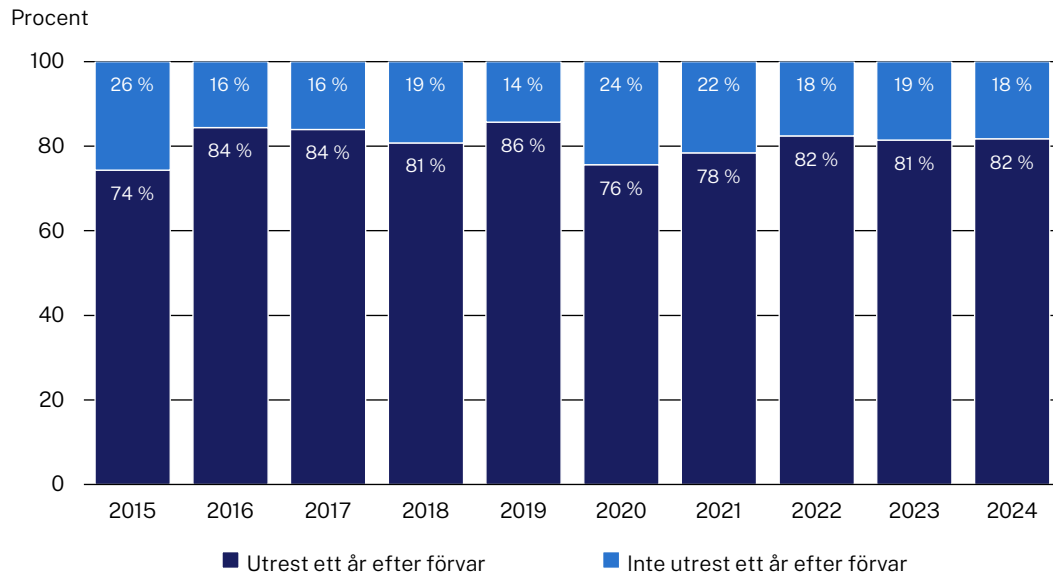
Diagrammet visar att den vanligaste utskrivningsorsaken för avslutade förvarsvistelser är att personen reser ut med hjälp av Polismyndigheten. Under 2024 var det 63 procent av förvarsvistelserna som avslutades på detta sätt. Utöver detta var det samma år 12 procent av förvarsvistelserna som avslutades genom självmant utresande, vilket innebär att personen eskorteras av personal från Migrationsverket¹⁰¹ utan tvång, från förvaret till flygplatsen och ombord på flygplanet. På så sätt ledde sammantaget 75 procent av förvarsvistelserna till att personen lämnat Sverige, antingen självmant eller med tvång. I 25 procent av fallen släpptes dock personen ur förvar utan att det ledde till en utresa eller beviljat uppehållstillstånd.¹⁰²

Vissa av dem som släpptes ur förvar av annan orsak kan dock ha lämnat Sverige ändå, även om det inte skedde i direkt anslutning till att man släpptes ur förvar. Ytterligare ett sätt att följa upp vad som händer efter en förvarsvistelse är därför att undersöka hur stor andel av dem som släppts ur förvar som har lämnat Sverige inom ett år. Diagram 3 visar denna andel.

¹⁰¹ Verkställighetsresan kan även genomföras av Polismyndigheten eller Kriminalvården på uppdrag av Migrationsverket.

¹⁰² Utfallen är relativt stabila över tid, med vissa skillnader under pandemiåren 2020–2022. Dessa skillnader är väntade. Dels präglades perioden av stängda gränser och restriktioner för resor mellan länder, exempelvis för ovaccinerade personer som inte kunde eller ville visa upp ett giltigt PCR-test. Både frivilliga och eskorterade verkställighetsresor blev därmed svårare att genomföra under perioden. Dels minskade möjligheten att hålla personer förvarstagna i samma rum på grund av smittspridningsåtgärder, vilket kan ha lett till att fler släpptes ur förvar av dessa skäl.

Diagram 3 Andel personer som lämnat Sverige inom ett år efter utskrivningen från förvar, 2015–2024



Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Migrationsverket.

Diagrammet visar att något fler har lämnat Sverige inom ett år jämfört med direkt efter förvar. Under 2024 var det 82 procent som lämnade landet inom ett år efter avslutad förvarsvistelse, medan 18 procent var kvar. Det innebär att vissa, men inte alla, av dem som skrivits ur förvar av annan orsak till slut lämnat landet.

Att personer släpps ur förvar utan att det leder till att de lämnar landet kan bero på flera saker som inte går att utläsa ur statistiken. Dels kan det bero på faktorer som var kända redan innan personen togs i förvar, såsom svårighet att genomföra verkställighetsresor till personens hemland. I sådana fall kan förvarsbeslutet betraktas som mindre effektivt och ha orsakat onödiga kostnader för både stat och individ. Dels kan det bero på faktorer som ändras över tid, som att kraven på att förvar är proportionerligt och verksamt ökar i takt med tiden i förvar. Detta kan leda till att förvar efter en tid inte längre kan anses vara motiverat, även om det var det från början. Detta kan i sin tur bero på att Polismyndighetens och Migrationsverkets handläggning av personens återvändandeärende inte varit tillräckligt aktivt och framgångsrikt. Slutligen kan personer släppas ur förvar för att myndigheterna gör plats för andra ärenden som anses mer prioriterade. Myndigheterna behöver analysera de bakomliggande orsakerna till att personer släpps ur förvar utan att åtgärden har lett till sitt syfte. Detta för att säkerställa att myndigheten använder förvar när det är effektivt.

4 Samverkar Migrationsverket och Polismyndigheten på ett effektivt sätt om förvarsverksamheten?

Granskningen visar att Migrationsverket och Polismyndigheten brister i sin samverkan i förvarsfrågor.

Följande är våra viktigaste iakttagelser:

- Migrationsverket och Polismyndigheten saknar samsyn om när förvar ska användas, vilket öppnar upp för skillnader i bedömningar.
- Informationsutbytet är ineffektivt mellan förvarshandledare på Migrationsverkets förvar och Polismyndighetens verkställighetshandläggare.
- Handräckning fungerar ineffektivt, vilket leder till onödiga överlämningar av ärenden.

4.1 Migrationsverket och Polismyndigheten saknar samsyn om hur förvar ska användas

Även om samma lagstiftning gäller för båda myndigheterna, påverkas deras syn på förvar av olika uppdrag och arbetsförutsättningar. Migrationsverket arbetar främst med att motivera personer till frivilligt återvändande, medan Polismyndigheten hanterar ärenden där tvång kan tänkas behövas, där personen har avvikit eller har dömts till utvisning på grund av brott. Dessutom hanterar Polismyndigheten i högre utsträckning än Migrationsverket förvarstagande av säkerhetsärenden och personer som utgör hot mot allmän ordning och säkerhet. Detta har bidragit till att polisen oftare ser förvar som en nödvändig åtgärd, medan Migrationsverket historiskt har varit mer restriktivt. En informell prioriteringsordning har dessutom inneburit att Polismyndigheten haft företräde till förvarsplatser, vilket har hämmat Migrationsverkets användning av förvar – även i ärenden där åtgärden vore effektiv. Denna ordning har skapat ineffektiva processer och en kultur där Migrationsverkets medarbetare under perioder har undvikit att fatta förvarsbeslut.

4.1.1 Myndigheterna påverkas av olika förutsättningar för beslut

Som avsnitt 2.2.2 har beskrivit ansvarar Migrationsverket för det frivilliga återvändandet, i regel för personer som har fått avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd. Efter att tidsfristen för frivillig utresa har löpt ut öppnas ett återvändandeärende där Migrationsverket ska motivera och påverka individen att självant återvända. Polismyndigheten ansvarar i stället för återvändande med tvång samt för personer som utvisats i dom på grund av brott. I regel kommer myndigheten enbart i kontakt med personer som inte medverkar till att återvända.

Även om lagstiftningen för att ta en utlänning i förvar ser likadan ut för båda myndigheterna, vad gäller både förvarsgrunder och grund för att bedöma avvikanderisken (se avsnitt 2.1.1), påverkas myndigheterna av i vilken situation som ett potentiellt förvarsärende hamnar hos en handläggare eller beslutsfattare. Medan Migrationsverket arbetar med motiverande samtal för att påverka en person i riktning mot att medverka, påträffar polisen i regel personer som per definition är avvikna och inte medverkar till sitt återvändande. Medan Migrationsverket behöver bedöma om det föreligger risk för avvikande uppger polisen att avvikanderisken i regel alltid är uppfylld när ett ärende kommer till dem.

4.1.2 Idag finns ingen gemensam prioritering av hur förvarsplatser används

Båda myndigheterna uppger att antalet förvarsplatser tidigare har varit för lågt i förhållande till behovet, och att platsbristen har varit ett problem för dem som ska fatta beslut om förvar. Detta har hämmat båda myndigheternas möjligheter att fatta förvarsbeslut och lett till att Migrationsverket under perioder låtit bli att fatta förvarsbeslut.¹⁰³ Det har även lett till att personer har släppts ur förvar för att göra plats för mer prioriterade ärenden. Flera intervjuade uppger att det förekommit en tydlig men informell fördelning, där Migrationsverket inte ska fatta förvarsbeslut eftersom platserna behövs för Polismyndighetens ärenden.¹⁰⁴ Det har dock inte funnits något formellt beslut om detta. Migrationsverket uppger att sedan några år gäller inte denna ordning, vare sig hos Polismyndigheten eller hos Migrationsverket.¹⁰⁵

Migrationsverket har i stället en intern prioriteringsordning för vilka av myndighetens återvändandeärenden som ska prioriteras när det gäller att använda en förvarsplats, men det är inte tydligt vilken påverkan styrdokumentet har i praktiken (se avsnitt 3.1.4). Polismyndigheten har inte någon motsvarande prioriteringsordning. Av Migrationsverkets och Polismyndighetens överenskommelse om en ansvarsfördelning mellan myndigheterna framgår att de ska sträva efter att hålla tiden i förvar så kort som möjligt och prioritera verkställbara ärenden eller ärenden där de kan uppnå syftet med att ta en person i förvar.¹⁰⁶

Redan 2017 föreslog Migrationsverket att myndigheterna borde ha en gemensam strategi kring hur landets förvarsplatser ska användas för att effektivisera det gemensamma uppdraget att öka återvändandet.¹⁰⁷ Någon sådan strategi har ännu inte tagits fram.

¹⁰³ Migrationsverket, *Förvarsverksamheten - prioritering av platser*, 2021.

¹⁰⁴ Grupptervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet A, 2025-03-06, intervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet E, 2025-03-14, grupptervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets Dublinenhet, 2025-03-20, grupptervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet F, 2025-03-21.

¹⁰⁵ E-post från Migrationsverket, 2025-10-14.

¹⁰⁶ Migrationsverket, *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten i utlänningsärenden*, 2024, s. 22.

¹⁰⁷ Migrationsverket, *Ätterrapporering enligt uppdrag i regleringsbrevet av förvar och återvändande*, 2017.

4.2 Myndigheterna har ett delvis ineffektivt informationsutbyte

Informationsutbytet inom förvarsverksamheten fungerar olika väl inom olika delar av förvarsverksamheten. Beslutsfattare på gränspolisen och på Migrationsverkets återvändandeenheter beskriver att de generellt har en god dialog och diskuterar frågor nästan dagligen med varandra. Det kan exempelvis handla om att efterfråga historik i ett ärende som den ena myndigheten har tagit över från den andra eller att avgöra frågan om vilken som är ansvarig handläggande myndighet för ett specifikt ärende. Däremot finns indikationer att informationsöverföringen fungerar något sämre mellan Migrationsverkets medarbetare vid förvaren (handledare och teamledare) och Polismyndighetens verkställighetshandläggare.

4.2.1 Informationsutbytet mellan förvaren och polisen har förbättringspotential

När en person anländer till ett av Migrationsverkets förvar ska en handledare hålla ett inskrivningssamtal med personen. Överlag beskriver medarbetare vid våra verksamhetsbesök att de får tillräckligt med information från polisen för att kunna hantera även dessa förvarstagna på ett ändamålsenligt sätt under sin tid i förvaret. Det förekommer dock att informationen förvaren får om Polismyndighetens ärenden är alltför knapphändig jämfört med Migrationsverkets, vilket riskerar att försämra förutsättningarna för en ändamålsenlig behandling.

Handledare vid förvaren arbetar nära de förvarstagna och har goda möjligheter till kontakt. I deras uppdrag ligger inte att handlägga återvändandearärenden, men de kan i sina samtal med förvarstagna få information om den förvarstagnas inställning till att återvända och märka om någon börjar bli motiverad till att medverka. Vid våra verksamhetsbesök framkommer att förvarshandlare då och då meddelar polisen att en förvarstagen verkar redo att medverka till sin verkställighet. Vissa upplever dock att polisen inte alltid agerar på sådan information. Verkställighetshandläggare vid Polismyndigheten beskriver å sin sida att det händer att förvaren delar med sig av relevant information om förvarstagna, men att förvarens medarbetare skulle kunna vara mer aktiva och exempelvis dela fler uppgifter om förvarstagnas psykiska hälsa.¹⁰⁸ Polismyndigheten lyfter även att medarbetarna vid förvaren ibland kan sakna helhetsbilden i ärendet och vad som egentligen krävs av utlänningsen för att personen kan anses samarbeta.¹⁰⁹

4.3 Ett stort problemområde är transporter med hjälp av polisens handräckning

När Migrationsverket fattar ett förvarsbeslut är de beroende av samverkan med Polismyndigheten för att transportera den förvarstagna till förvaret. Detta beror på att

¹⁰⁸ Intervju med verkställighetshandläggare vid gränspolisen i polisregion A, 2025-03-10 och gruppintervju med verkställighetshandläggare på gränspolisen i polisregion B, 2025-03-12.

¹⁰⁹ E-post från Polismyndigheten, 2025-10-14.

Migrationsverket saknar de befogenheter som krävs för det initiala frihetsberövandet. Olika enheter på Migrationsverket har löst det praktiska förfarandet med att delge förvarsbeslut och transportera förvarstagna till förvar på olika sätt, men alla har sina nackdelar. I slutändan leder detta till att förvarsbeslut inte kan verkställas på längre tid, eller i värsta fall inte kan verkställas alls.

4.3.1 Olika enheter har olika praktiska lösningar

Vid vissa enheter arbetar man med så kallade förvarsblock, vilket innebär en viss dag och tid då ett större antal personer kallas till möte i Migrationsverkets lokaler och där handläggare redan har förberett ett förvarsbeslut. Vid sådana förvarsblock är polisen inbokade för handräckning och väntar i anslutning till kontorslokalerna med bilar och personal. Efter att handläggaren har delgett den förvarstagna beslutet kommer polisen till mötesrummet och tar med den förvarstagna för transport. Vid sådana förvarsblock är det osäkert hur många av de kallade som kommer att dyka upp och intervjuade uppger att närvaron är relativt låg. Det blir förutsägbart för polisen att kunna planera sina resurser vad gäller dag, tid och adress, men å andra sidan oförutsägbart hur många av körningarna som kommer att genomföras.¹¹⁰

Andra enheter undviker att kalla personer till liknande möten för att delge dem förvarsbeslutet. Bland annat menar man att det kan betraktas som oetiskt att kalla en person till ett möte med en myndighet och vid detta möte frihetsberöva personen. I stället arbetar dessa enheter med handräckningsbegäran för att polisen ska delge den berörda beslutet och transportera personen till ett förvar. I en sådan begäran ska handläggaren ange hemadress, eventuell arbetsplats eller annan plats där personen kan finnas och polisen ska eftersöka personen där. Flera enheter som använder denna metod beskriver dock stora problem med att få polisen att genomföra handräckningen. Det handlar dels om långa väntetider, som kan uppgå till månader, dels om ineffektivt arbete, där polisen kan åka hem till personens bostad mitt på dagen trots att Migrationsverket redan vet att personen har ett arbete och inte kommer att finnas i sin bostad.¹¹¹

Av transporttekniska skäl kan det även variera på Migrationsverkets enheter runtom i landet hur enkelt de kan få handräckningsbegäran tillgodosedd utan väntetider. Om personen som ska förvarstas befinner sig långt från närmaste förvar kan det kräva omfattande planering för att säkerställa att personen kan påbörja sin transport till förvaret, helt enkelt för att det kräver mer resurser av Polismyndigheten för att genomföra transporten. Som avsnitt 2 visar finns förvar på endast sex orter i Sverige, varav inget norr om Gävle. Samverkanssvårigheterna i transportfrågan kan därmed

¹¹⁰ Gruppintervju med teamledare och beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet B, 2025-03-10, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets Dublinenhet, 2025-03-20.

¹¹¹ Gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet A, 2025-03-06, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet D, 2025-03-11, intervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet E, 2025-03-14, gruppintervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets mottagningsenhet F, 2025-03-21.

även variera med geografin, där mottagnings- och återvändandeenheter som befinner sig långt från ett förvar kan ha svårare att få sin handräckningsbegäran tillgodosedd.

Flertalet intervjuade beskriver att problem med handräckningsförfarandet har lett till att förvarsbeslut upphävs eftersom det inte går att delge personen beslutet. Istället tvingas handläggaren konstatera att personen är avviken och lämna över återvändandehandelen till Polismyndigheten.

4.3.2 Olika enheter har olika kontaktvägar till Polismyndigheten

Olika enheter beskriver olika framgång i samverkan med polisen gällande handräckning och transporter av förvarstagna till förvar. Samarbetet har också fungerat olika väl över tid, med en generell beskrivning är att det har blivit bättre eftersom polisen har börjat prioritera förvarsärenden mer. En stor utmaning är dock att polisen, samtidigt som de har ett ansvar att bidra med handräckning, även är tungt belastade. Den organisatoriska delen av Polismyndigheten som arbetar med handräckning är oftast inte gränspolis, som har ett ansvar för återvändandearbete och ett egenintresse av att Migrationsverkets del i arbetet fungerar väl. I stället är det oftast lokalpoliser och poliser i ingripandeverksamheten som arbetar med handräckning och för dem är uppdraget något som tar tid från deras kärnuppgifter.

Intervjuade vid Migrationsverket berättar att en så enkel sak som att få kontaktuppgifter till en samordnande funktion hos Polismyndigheten som kan boka in en patrull att åka på handräckning har underlättat arbetet. Vissa har upplevt svårigheter när kontakten har behövt föras direkt mellan handläggare på Migrationsverket och ansvarigt lokalpolisområde.¹¹²

Samtidigt uppger andra enheter vid Migrationsverket att de fått hjälp från gränspolis för att delge förvarsbeslut och transportera personer till förvar och att det lett till en mer välfungerande samverkan. De intervjuade beskriver att gränspolis tänker liknande och har större intresse av ett effektivt återvändandearbete, vilket också leder till framgång i frågan om transport till förvar.¹¹³

4.4 Polisen prioriterar inte överlämnade ärenden

Att onödigt många ärenden överlämnas till Polismyndigheten på grund av att förvarsbeslut inte kunnat delges och personen fått konstateras avviken är problematiskt ur flera perspektiv. Framför allt förlänger detta tiden som personen kan hålla sig undan myndigheterna, och i värsta fall kan det leda till att personen aldrig påträffas.

¹¹² Grupptervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet A, 2025-03-06, grupptervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet D, 2025-03-11.

¹¹³ Grupptervju med beslutsfattare vid Migrationsverkets återvändandeenhet A, 2025-03-06.

Ärenden som överlämnas till Polismyndigheten hamnar hos myndighetens samordningsfunktion för prioritering. I slutändan är det dock bara en liten andel ärenden som når en handläggare för aktiv eftersökning av personen. Riksrevisionen har i tidigare granskningar pekat på att polisen sällan aktivt söker efter personer som har avvikit från Migrationsverket, eftersom Polismyndigheten bedömer att det sällan ger resultat.¹¹⁴ I regel resulterar det endast i en efterlysning, där personen kan upptäckas i de fall han eller hon skulle påträffas i en inre utlänningskontroll.¹¹⁵ I de fall Migrationsverket haft en känd adress till personens hem och arbetsplats men polisen inte prioriterat att åka dit är detta en tydlig brist i samverkan och informationsöverföring, där effekten blir att personen kan fortsätta leva i skuggsamhället.

¹¹⁴ Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*, 2020, s. 57.

¹¹⁵ Statskontoret, *En effektivare återvändandeverksamhet*, 2022, s. 83.

5 Är Migrationsverkets operativa verksamhet på förvaren välfungerande?

Granskningen visar att Migrationsverket inte har säkerställt att den operativa verksamheten är tillräckligt välfungerande. Våra viktigaste iakttagelser är följande:

- Migrationsverkets interna styrning har inte förmått att säkerställa likformighet och efterlevnad av författningsreglerade krav på en trygg och säker boendemiljö på förvaren. Det saknas bland annat en fastställd nationell normering för lokalernas utformning, vilket har medfört påtagliga variationer i förvarens utförande, standard och arbetssätt.
- Det förekommer att beslut om tvångs- och kontrollåtgärder fattas rutinmässigt i strid med regelverket. Det tyder på att Migrationsverket inte har säkerställt att berörd personal på förvaren har tillräckliga kunskaper om regelverket och rutinerna för tvångs- och kontrollåtgärder.
- Förvaren lever inte alltid upp till kraven på omfattning av aktiviteter för de förvarstagna. Dessutom är aktiviteterna ibland av låg kvalitet.
- Det finns vissa väsentliga skillnader i förvarstagnas tillgång till vård- och omsorg på förvaren, främst avseende tillgång till psykolog och hemtjänst. Det är regionerna som ansvarar för att erbjuda de förvarstagna hälso- och sjukvård, men samverkan mellan Migrationsverket och den kommunala och regionala nivån behöver stärkas.
- Migrationsverket har inte säkerställt en behovsanpassad kompetensförsörjning på förvaren. Det finns stora utmaningar med att både rekrytera och behålla rätt kompetens. Personal vid förvaren kompetensutvecklas inte heller i den takt som verksamheten kräver.
- Migrationsverket har inte följt upp förvarsverksamheten på ett systematiskt sätt. Uppföljningen av verksamheten sker främst genom grundläggande nyckeltal med fokus på vistelsetider. Verksamhetens kraftiga kostnadsutveckling har inte heller följts upp och analyserats tillräckligt. Brister i uppföljningen riskerar att försämra myndighetens förmåga att identifiera effektivitetsbrister samt att åtgärda dessa i tid.

5.1 Otydlig styrning av förvarsverksamheten

Granskningen visar att flera effektivitetsbrister kan kopplas till svag styrning för förvarsverksamheten. Migrationsverket har inte tydligt tolkat eller definierat sitt instruktionsbundna uppdrag avseende förvarsverksamheten i internt styrande dokument. Det saknas även tydliga och mätbara mål för den operativa verksamheten på förvaren. Vidare är styrande och stödjande dokument över hur verksamheten ska bedrivas i vissa delar otydliga. Även där verksamheten ges tydlig vägledning efterlevs den inte alltid.

Riksrevisionen konstaterar att Migrationsverkets styrning av förvarsverksamheten inte gett tillräckliga förutsättningar för en välfungerande operativ verksamhet på förvaren. Det har lett till att förvaren skiljer sig åt och att verksamheten inte bedrivs på ett likformigt sätt. Därmed finns risk för omotiverade skillnader i hur de förvarstagna behandlas och att förvaret inte är en tillräckligt trygg och förutsägbart miljö för de förvarstagna och för personalen.

5.1.1 Migrationsverket saknar tydliga och mätbara mål för förvarsverksamheten

Migrationsverket ska enligt sin instruktion bedriva en ändamålsenlig och effektiv förvarsverksamhet.¹¹⁶ Uppdraget att bedriva en ändamålsenlig förvarsverksamhet tillkom i Migrationsverkets instruktion 2019. Innan dess angav instruktionen inget om förvarsverksamheten. Med anledning av en internrevisionsrapport 2021 togs en definition av "ändamålsenlig förvarsverksamhet" fram enligt följande:

*förvarsplatser ska tillhandahållas enligt regeringens uppdrag och verksamheten ska utformas så att tryggheten för såväl förvarstagna som personal säkerställs samt att den förvarstagne ska vara tillgänglig så att till exempel beslut om avvísning eller utvisning kan verkställas.*¹¹⁷

Vår granskning visar dock att denna definition inte har fått något större genomslag i verksamheten. Internrevisionen pekade på att myndighetens uppdrag om förvarsverksamheten inte har tolkats eller definierats i några interna styrande dokument. Vidare följs uppdraget bara upp i årsredovisning, men inte som en del av ordinarie uppföljningsrutiner. Internrevisionen menade att det därmed finns risk för att förvarsverksamheten får en felaktig inriktning och bristande måluppfyllelse om mål och styrning är otydliga.¹¹⁸ I våra intervjuer med företrädare för Migrationsverkets huvudkontor bekräftas att myndigheten inte har gjort någon uppföljning med framtagna mätetal utifrån beskrivningen i instruktionen eller någon form av helhetsbedömning kopplat till ekonomiskt utfall för förvarsverksamheten.¹¹⁹

I februari 2025 gjorde regeringen ett tillägg i Migrationsverkets instruktion om att förvarsverksamheten även ska bedrivas *effektivt*. Efter ändringen har ingen uppdaterad definition om vad en *effektiv och ändamålsenlig* förvarsverksamhet innebär tagits fram. Inte heller har krav på trygghet för förvarstagna och personal definierats, vilket gör det svårare för myndigheten att säkerställa att de författningskrav som ställs på verksamheten efterlevs. Det är framför allt uppdraget om återvändande som är förankrat i organisationen.

¹¹⁶ Se 3 § 6 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

¹¹⁷ Migrationsverket, *Åtgärder utifrån internrevisionens granskning 2021:4 Förvarsverksamheten – prioritering av platser*, 2022. Generaldirektören beslutade att ge cheferna för region Nord, Syd och Väst tillsammans med digitaliserings- och utvecklingsavdelningen samt planeringsavdelningen i uppdrag att omhänderta tre rekommendationer i granskningen.

¹¹⁸ Migrationsverket, *Granskning 2021:4 Förvarsverksamheten – prioritering av platser*, 2021.

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, planeringsavdelningen, 2025-02-04.

Eftersom Migrationsverket saknar tydliga mål, definitioner och förklaringar för sitt instruktionsbundna uppdrag kan inte heller de interna styrdokumenterna på ett ändamålsenligt sätt ange *hur* verksamheten ska uppfylla uppdraget. I avsnitt 5.2 följer vi upp konsekvenser av detta i Migrationsverkets stödjande och operativa styrning och verksamhet, till exempel avseende krav som ska ställas på förvarslokalernas utformning och på aktiviteter och organiserad sysselsättning.

5.1.2 Regeringen har främst styrt förvarsverksamheten genom att ge uppdrag om fler förvarsplatser

Granskningen visar att regeringen under åren främst har styrt Migrationsverket genom att återkommande ge uppdrag i regleringsbrev¹²⁰ om att utöka antalet förvarsplatser, eller att redovisa hur den planerade ökningen fortlöper. Först i regleringsbrev 2024 och 2025 har regeringen även gett mål och återspåringskrav samt uppdrag för förvarsverksamheten som handlar om:

- *ökat återvändande*, där ett led handlar om att vidta åtgärder för att öka och effektivisera användandet av förvarsplatserna och för att minska antalet personer som avviker
- *god arbetsmiljö*, vilket omfattar åtgärder för att förbättra arbetsmiljön på förvaren
- *långsiktig och strategisk kompetensförsörjning*, som omfattar åtgärder för att stärka kompetensförsörjningen inom förvarsverksamheten samt insatser för att myndigheten ska bli en attraktivare arbetsgivare för personer inom förvarsverksamheten.¹²¹

Regeringen har också i regleringsbrev 2018 och 2019 gett myndigheten uppdrag om uppföljning och redovisning av kostnader. Vi återkommer till dessa i avsnitt 5.4.3.

5.2 Förvaren har olika förutsättningar som påverkar verksamheten och boendemiljön

Granskningen visar att de brister i styrningen som återges i avsnitt 5.1 också återspeglas i verksamheten.

5.2.1 Antalet incidenter ökar i proportion med förvarsplatserna

Risken för hot och våld är större inom förvarsverksamheten än i någon annan verksamhet på Migrationsverket.¹²² Granskningen visar att det under perioden 2019–2024 årligen förekom mellan cirka 200 och drygt 350 incidenter på förvaren. Antalet incidenter tenderar att öka i proportion med antalet förvarstagna. Den vanligast inrapporterade incidenten under perioden 2019–2024 var att Migrationsverkets personal hittade eller stoppade otillåten införsel av till exempel vassa föremål eller

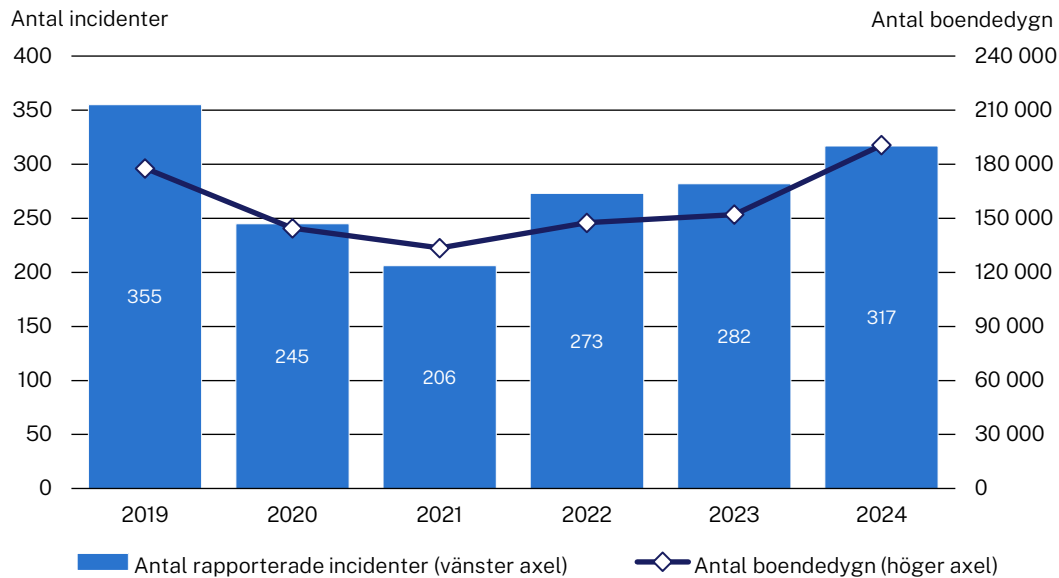
¹²⁰ Se Migrationsverkets regleringsbrev för åren 2017, 2018, 2019, 2022, 2023, 2024 och 2025.

¹²¹ Se Migrationsverkets regleringsbrev för åren 2024 och 2025.

¹²² Migrationsverket, *Årsredovisning 2024*, s. 42.

narkotika incidenter.¹²³ Den näst vanligaste inrapporterade incidenten var drogrelaterad, följt av olämpligt uppträdande.¹²⁴ Under pandemiåren 2020–2021 minskade inrapporterade incidenter, vilket kan bero på ett mindre antal boendedyg.

Diagram 4 Antal rapporterade incidenter, 2019–2024



Källa: Riksrevisionens bearbetning av statistik från Migrationsverket.

Vid våra verksamhetsbesök beskriver personal att införsel av otillåtna föremål och narkotika är ett problem ur säkerhetssynpunkt. Personalen uppger att de därför är uppmärksamma på avvikande beteenden som kan indikera att något inte stämmer. Det händer också att förvarstagna berättar för personalen om till exempel en rumskamrat som undanhåller något. Att personalen skapar förtroende och tillitsfulla relationer till de förvarstagna beskrivs därför som en framgångsfaktor för tryggheten, både för de förvarstagna och för Migrationsverkets personal. Granskningen visar att den så kallade dynamiska säkerheten är en viktig del i säkerhetsarbetet. Den handlar kortfattat om personalens förmåga till interaktion och relationsbyggande med de förvarstagna för att skapa trygghet och motverka psykisk ohälsa och incidenter.

5.2.2 Brister i hanteringen av kroppsvisitationer på förvaren

Granskningen visar att Migrationsverket inte har gjort tillräckligt för att säkerställa att säkerhetshöjande insatser inte görs på bekostnad av de förvarstagnas rättigheter och integritet. Våra verksamhetsbesök visar att det förekommer att kroppsvisitationer av

¹²³ Incidenter om *fynd* kan till exempel vara rakblad, slipade plastbitar, verktyg, mobiltelefoner, knivar, sågblad, bräckjärn, glasflaskor/burkar, vassa föremål, tändare och narkotika. Migrationsverket, svar i e-post 2025-07-04.

¹²⁴ Incidenter om *olämpligt uppträdande* kan till exempel vara om en förvarstagen stör ordningen och säkerheten genom att vara högljudd i boenderum nattetid och stör andra förvarstagna, att en förvarstagen slänger runt föremål och stör andra boendes trevnad eller har ett närgående beteende mot andra förvarstagna eller personal. Migrationsverket, svar i e-post 2025-07-04.

de förvarstagna genomförs rutinmässigt i samband med obehagade besök på ett sätt som sannolikt strider mot regelverket, något som också bekräftas av andra uppföljningar.

Enligt den lagstiftning som gällde fram till och med 31 juli 2025 kunde kroppsvisitationer genomföras vid *skälig misstanke* utifrån en individuell bedömning i det enskilda fallet, vid inskrivning på förvaret och under förvarsvistelsen. Kroppsvisitationer ska motiveras enskilt och dokumenteras i särskilt beslut.¹²⁵ Syftet är att upprätthålla ordning och säkerhet på förvaret.¹²⁶ Under våra verksamhetsbesök framkommer att kroppsvisitationer genomförs rutinmässigt i samband med inskrivning, som komplement till ankomsamtal och säkerhetsbedömning.¹²⁷ Även i samband med obehagade besök genomförs kroppsvisitationer rutinmässigt. Anledningen till detta är att förhindra risk för införsel av narkotika och vassa föremål vid obehagade besök, eftersom förvaren inte har laglig rätt att kroppsvisitera besökarna.

Vi konstaterar att även JO har uppmärksammat att personal genomför kroppsvisitationer, närvarokontroller och rumsronderingar *utan att det i varje enskilt fall gjorts en bedömning* av de lagliga förutsättningarna för åtgärden.¹²⁸ Med anledning av kritiken tog Migrationsverket fram en åtgärdsplan som bland annat omfattade genomförande av enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) av beslut om kroppsvisitationer i syfte att bedöma om det finns rättslig grund för att genomföra visitationen och om befintliga rutiner efterlevs.¹²⁹ Vid en uppföljande inspektion i Mölndal 2024 konstaterade JO att åtgärderna lett till förbättringar, men påtalade att det framstår som att vissa anställda inte har en klar bild av regelverket för kroppsvisitation.¹³⁰ Riksrevisionen konstaterar att även Migrationsverkets egna uppföljningar har visat att mer än hälften av besluten om kroppsvisitationer och avskiljanden inte var tillräckligt motiverade. Ett annat förbättringsområde var att

¹²⁵ 13 kap. 10 § UtLL.

¹²⁶ 1 kap. 9 § UtLL. Se även Migrationsverket, Handbok för processområde Asyl – Uppsikt- och förvarprocessen, Beslutad 2021-04-30.

¹²⁷ Säkerhetsbedömningen fokuserar främst på tidigare kännedom om skötsamhet och ska uppdateras kontinuerligt. Vid säkerhetsbedömningen tas hänsyn till uppgifter om registrerade domar och våld, negativ inställning till återvändande, tidigare rymningar och rymningsförsök, historik av självskadebeteende, hälsotillstånd som kan påverka säkerheten, medicinering som kan påverka säkerheten, särskilda behov som kan påverka säkerheten samt övriga observationer som kan påverka säkerheten. Bedömningen är vägledande för beslut och avgöranden i frågor som rör ordning och säkerhet kring de förvarstagna och ska revideras vid behov. Migrationsverket, svar i e-post 2025-07-03. Se även Migrationsverket, Handbok för processområde Asyl- Uppsikt och förvarprocessen, DUA/140/2021, beslutsdatum 2021-04-30, version 1.0, rutin genomföra säkerhetsbedömning avsnitt 16; Migrationsverket, instruktion, Säkerhet vid förvar, I 016–2021, version 1.0, se särskilt avsnitt Säkerhetsbedömning, s. 13.

¹²⁸ JO, Riksdagens ombudsman, Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 17 och 18 januari 2023, protokoll, dnr O 3–2023.

¹²⁹ Migrationsverket, Åtgärder med anledning av JO 3-2023 Opcat, 2023. Åtgärdsplanen omfattar fyra av sju brister som JO pekade på vid sin inspektion. Se även avsnitt 5.3.2. Migrationsverket har bland annat även tagit fram två webbproduktioner för att stärka kompetensen i att fatta beslut, kroppsvisitation och avskiljande i syfte att komplettera redan befintliga läraaktiviteter inom sakområdet som ett led i att komma till rätta med brister som JO pekat på. Migrationsverket, svar i e-post 2025-10-13.

¹³⁰ JO, Riksdagens ombudsman, Uppföljande Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal den 27 och 28 februari 2024, protokoll, dnr O 2-2024.

dokumentationen fortsatt kan förbättras, både inför och efter beslut om avskiljande.¹³¹

De nya bestämmelserna om förbättrad ordning och säkerhet vid förvar trädde i kraft den 1 augusti 2025.¹³² Detta innebär bland annat att Migrationsverket har fått utökade möjligheter att genomföra kroppsvisitation och inpasseringskontroll. Eftersom dessa ändringar har införts efter granskningsperioden kan vi inte bedöma hur ändamålsenligt det nya regelverket eller dess tillämpning kommer att bli. Vi konstaterar dock att personalen även i fortsättningen behöver ha tillräckliga kunskaper för att tillämpa regelverket korrekt.

5.2.3 Nationell vägledning för organiserad sysselsättning efterlevs inte alltid på förvaren

I Migrationsverkets nationella vägledninganges bland annat att organiserad sysselsättning (OS-verksamhet) är ”en fast del av verksamheten vid varje förvar och bör planeras så att minst en aktivitet per dag kan erbjudas vid varje enhet. Planerade aktiviteter ska vara anslagna och synliga en vecka i förväg och normalt vara förlagda till dagtid.”¹³³ Förvaren har även lokalt anpassade rutiner om OS-verksamhet. Granskningen visar dock att förvaren inte alltid lever upp till kraven på omfattning av aktiviteter eller anslår aktiviteterna i förväg, samt att aktiviteterna kan vara av låg kvalitet. Möjligheten att genomföra aktiviteter uppges främst bero på lokalernas utformning, säkerhetsläget och sammansättningen av förvarstagna samt antal deltagare.

Våra verksamhetsbesök visar att det finns skillnader mellan olika förvar vad gäller både utbudet av aktiviteter och ambitionsnivån. Förvaret i Flen har exempelvis anställda som har en särskild funktion som så kallad OS-ledare som planerar och håller i aktiviteter för de förvarstagna under veckorna, något som saknas hos övriga förvar. Företrädare för Röda Korsets besöksverksamhet upplever att OS-verksamheten i Flen bidrar till en bättre psykosocial miljö på förvaret.¹³⁴ I Märsta erbjuds begränsat med aktiviteter med kortare varsel och främst på helger, medan personal på förvaret i Mölndal beskriver att de inte haft fokus på arbete med organiserade aktiviteter, men att det håller på att förändras. I Mölndal lyfts fram att lokalernas utformning begränsar möjligheten att genomföra aktiviteter. En annan svårighet uppges vara att få in rutiner för att få aktiviteterna att fungera med övrig verksamhet. Riksrevisionens iakttagelser ligger i linje med vad JO noterade redan 2023. JO konstaterar även att förvaren förväntas erbjuda aktiviteter av mer kvalificerad karaktär.¹³⁵ Vid ett

¹³¹ Migrationsverket, *Sammanställd analysrapport EKU 1 2023 Förvar-Beslut om kroppsvisitation*, 2024; Migrationsverket, *Sammanställd analysrapport EKU 2 2024 Förvar-Beslut om avskiljande*, 2024.

¹³² Lagen (2025:793) om ändring i utlänningslagen (2025:716).

¹³³ Migrationsverket, *Vägledning, Behandling av en utlännings som hålls i förvar*, dnr: 1.2.2-2023-6488, gäller fr.o.m. 2021-01-01, version 3.0 s. 4.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Röda Korset, 2025-02-17.

¹³⁵ JO, *Opcat - inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 17 och 18 januari 2023*, protokoll, dnr O 3-2023, s. 14–15.

uppföljande besök 2024 konstaterade JO att vissa åtgärder har vidtagits för att förbättra sysselsättningen för de förvarstagna i Mölndal, men att det alltjämt saknades möjligheter till aktiviteter av mer kvalificerad karaktär.¹³⁶

5.2.4 Det saknas en nationell normering för förvarslokalernas utformning

Granskningen visar att Migrationsverket inte har normerat utformningen av de fysiska förvarslokalerna, vilket får till följd att lokalernas utförande och standard varierar påtagligt. Variationerna beror på att Migrationsverket under åren övertagit och byggt om befintliga fastigheter för förvarens verksamhet, och på att det saknas nationella styrdokument för utformning och beläggning av förvarslokalerna utöver de regler som gäller för brandskydd, byggstandard och arbetsmiljö. Migrationsverket uppger att beläggningen i praktiken baseras på en samlad bedömning av flera faktorer så som lokalernas utformning, storleken på allmänna utrymmen, arbetsmiljöaspekter såsom ventilation och psykosocial belastning samt säkerhetsöverväganden. Brandskyddet uppges dock utgöra den mest restriktiva faktorn.¹³⁷

Granskningen visar att utvecklingen tenderar att gå mot ökad fysisk säkerhet på förvaren med utbyggnad av perimeterskydd (höga stängsel) och kameraövervakning. Det ökar risken för omotiverade skillnader i boendemiljö mellan förvaren. Till exempel har förvaret i Märsta under 2025 gjort förstärkningar med perimeterskydd som omgärdar förvaret. Förvaret i Mölndal skiljer sig tydligt åt avseende förvarslokalernas fysiska utformning jämfört med övriga förvar. Till exempel består boendemiljön av ett gemensamt utrymme med små möjligheter att gå undan. Migrationsverkets bedömning är dock att samtliga förvar har varianter av säkerhetsklass 2¹³⁸ i enlighet med Kriminalvårdens normering för anstalter.¹³⁹

Riksrevisionen konstaterar att det är nödvändigt med fysisk säkerhet på förvaren. Bland annat visade Arbetsmiljöverket i en inspektion 2022 att det på grund av brister i den fysiska säkerheten förekom risk för våld och hot om våld vid ensamarbete på förvaret i Märsta.¹⁴⁰ Samtidigt kan omotiverade skillnader mellan förvar avseende fysisk säkerhet innebära högre kostnader och kan även i vissa avseenden inverka negativt på boendemiljön och förutsättningarna för dynamisk säkerhet.

¹³⁶ JO, *Uppföljande Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 27 och 28 februari 2024*, protokoll, dnr O 2–2024, s. 4–5. JO uppmanade även Migrationsverket att undersöka möjligheterna att utöka de förvarstagnas tillgång till utomhusvistelse.

¹³⁷ Migrationsverket, e-post 2025-07-03. Enligt arbetsordningen ansvarar planeringsavdelningen för det strategiska arbetet avseende boende- och förvarskapacitet på nationell nivå. Det är planeringsdirektören som fattar beslut om förvarskapaciteten.

¹³⁸ Säkerhetsklass 1 är den högsta säkerhetsklassen av slutna anstalter. Säkerhetsklass 2 är slutna anstalter med lägre säkerhetsnivå. Anstalter inom denna kategori kan ha olika grad och form av övervakning och kontroll. Säkerhetsklass 3 är öppna anstalter som saknar direkta rymningshinder. Kriminalvården, "Säkerhetsklass – Fängelse, frivård och häkte", hämtad 2025-09-22.

¹³⁹ Migrationsverket, *Uppdaterad plan för utökad förvarsverksamhet*, 2024, s. 11.

¹⁴⁰ Arbetsmiljöverket, *Inspektionsmeddelande*, 2022/003830, 2022-02-25.

Migrationsverkets åtgärdsplan med anledning av tidigare kritik från JO¹⁴¹ rörande dimensionering och utformning av vissa förvarslokaler omfattade bland annat en rekommendation om att ta fram förslag på en nationell normering för utformning av verksamhetens lokaler.¹⁴² Riksrevisionen konstaterar dock att en sådan normering ännu inte finns på plats. Migrationsverket uppger att det pågår ett arbete med översyn, till exempel avseende funktionella krav för förvarslokaler.¹⁴³

5.2.5 Samverkan kring tillgång till hälso- och sjukvård behöver stärkas

Granskningen visar att tillgången till vård och omsorg på Migrationsverkets förvar skiljer sig åt, till exempel avseende tillgång till psykolog på förvaret och hemtjänst eller omsorg vid särskilda behov. Regionerna ansvarar för och ska erbjuda de förvarstagna hälso- och sjukvård. Enligt socialtjänstlagen (2025:400) är det den kommun där förvaret ligger som ansvarar för bedömning och utförande av hemsjukvård och omsorg på förvaret. Migrationsverket tillhandahåller delar av sina lokaler för vårdpersonal som kommer till förvaret.

Samtliga av de granskade förvarerna har tillgång till vård i form av att sjuksköterska eller distriktssköterska kommer till förvaret vid utsatta tider varje vecka. Förvaret i Märsta är dock ensamma om att även ha läkare och psykolog som besöker förvaret.¹⁴⁴ Förvaret i Mölndal uppger att de har behov av psykolog på plats på förvaret, men att regionen hittills inte har kunnat tillmötesgå detta. Avsaknaden av psykologstöd på förvaret kan innebära särskilda risker eftersom de flesta förvarstagna enligt vårdpersonal uppvisar tydliga stresssymptom, vissa mer allvarliga sådana. Vid svårare psykiska eller psykiatriska besvär kan det krävas tillsyn av förvarets personal, alternativt vård inom psykiatrin eller tvångsvård.

Förvarstagna har även rätt till behovsprövad hjälp av hemtjänst på förvaret. Granskningen visar dock att varierande kommunal praxis påverkar förutsättningarna för verksamheten. Till exempel har förvaret i Mölndal behövt anlita ett privat vårdföretag eftersom kommunen återkommande gett avslag på ansökningar om hemtjänst. Förvaret uppger att detta riskerar att fördröja omsorgen till förvarstagna. Avslagen gör också att förvaret i Mölndal inte kan ordna hemtjänst under nätter, då det privata vårdföretaget inte erbjuder tjänsten nattetid.¹⁴⁵ Det har lett till att förvarets personal ibland behöver utföra delar av omsorgen, trots att det inte ingår i förvarets arbetsuppgifter eller i personalens utbildning.

¹⁴¹ Se exempelvis JO, *Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Ljungbyhed, den 2–5 september 2019*, protokoll, dnr O 52-2019.

¹⁴² Enligt förslaget (Migrationsverket, *Åtgärder med anledning av JO 3–2023 Opcat*, 2023, s. 9–10) skulle en sådan normering göras utifrån en säkerhetsaspekt, vistelsemiljön för både förvarstagna och personal samt för att möjliggöra organiserad sysselsättning.

¹⁴³ Migrationsverket, svar i e-post 2025-07-09.

¹⁴⁴ Se även SOU 2025:16 *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar*, tabell 12.1, s. 583.

¹⁴⁵ Migrationsverket, svar i e-post 2025-05-22.

Migrationsverkets etiska råd¹⁴⁶ har lämnat ett yttrande 2023 om problem och besvärliga situationer på grund av att inte någon aktör har ett helhetsansvar för förvarstagna med särskilda behov. Etiska rådet påpekar att Migrationsverket har ett etiskt ansvar för att säkerställa vård och omsorg för personer med funktionsnedsättningar och omfattande omsorgsbehov, även om myndigheten inte har något lagreglerat vård- eller omsorgsuppdrag och inte heller omfattas av Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn. Rådet framhåller därför att det hade varit önskvärt om den så kallade Förvarsutredningens¹⁴⁷ uppdrag hade omfattat även dessa frågeställningar. Denna del ingick inte i utredningens direktiv.¹⁴⁸

5.3 Kompetensförsörjningen på förvaren är inte säkerställd

Avsnitt 5.2.2 har visat att Migrationsverket inte säkerställt att personalen har den kunskap som krävs för att tillämpa gällande bestämmelser som avser tvångs- och kontrollåtgärder. Granskningen visar även att det förekommer andra brister med koppling till kompetensförsörjningen. Det finns stora utmaningar med att både rekrytera och behålla rätt kompetens. Genomförandet av kompetensutveckling av förvarshandledare drar också ofta ut på tiden och sker inte i den omfattning som behövs. Vi konstaterar sammantaget att Migrationsverket inte har säkerställt en ändamålsenlig kompetensförsörjning på förvaren.

5.3.1 Flera utmaningar med att rekrytera och behålla rätt kompetens

Förvarshandledare är den vanligaste yrkesrollen i förvarsverksamheten. De arbetar med både boendestöd och säkerhet i nära kontakt med de förvarstagna. Rollen ställer krav på förmåga att hantera olika typer av situationer och bemöta förvarstagna som befinner sig i en utsatt situation.¹⁴⁹ Granskningen visar att givet att kravprofilen för förvarshandledare är bred uppfyller de flesta sökande de formella kraven. En stor utmaning för myndigheten uppges därför vara att välja ut rätt kandidater för att kunna möta de krav som verksamheten innebär. Ibland har det varit svårt att få ett tillräckligt kvalificerat underlag av sökande som är lämpliga för arbetet.

Migrationsverket har därför gjort en riktad satsning för att synliggöra sig som arbetsgivare och för att locka fler lämpliga kandidater att söka arbete på förvaren. Migrationsverket bedömer att insatsen fått genomslag och resulterat i att fler kvalificerade kandidater sökt tjänsterna som därmed kunnat tillsättas i en snabbare takt.¹⁵⁰

¹⁴⁶ Migrationsverket har ett etiskt råd som är utsett av regeringen. Det etiska rådet ska på myndighetens begäran yttra sig i frågor som rör utformningen av myndighetens verksamhet och som kan kräva etiska överväganden. Etiska rådet lämnar skriftliga svar, och frågor och svar publiceras på Migrationsverkets webbplats. Se 16 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

¹⁴⁷ SOU 2025:16.

¹⁴⁸ Migrationsverket, "Yttrande från etiska rådet gällande förvarstagna med särskilda behov", hämtad 2025-10-06.

¹⁴⁹ I arbetsuppgifterna ingår till exempel att hålla i inskrivnings- och utskrivningssamtal, informera om beslut i ärenden, organisera aktiviteter, genomföra visitationer och sköta journalföring, Migrationsverket, "Jobba på Migrationsverkets förvar", hämtad 2025-06-12.

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, HR-avdelningen, 2025-02-17.

Migrationsverket har sedan 2023 möjlighet att inhämta information i Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister (MR/BR) vid rekryteringar till förvaren samt genomföra säkerhetsintervjuer, vilket uppges ha gett positiva effekter i urvalsprocessen.¹⁵¹ Det finns dock risk för att olämpliga personer kan ha anställts inom verksamheten före 2023, vilket innebär att insatsen inte kan anses vara tillräcklig för att garantera att medarbetare inte förekommer i MR/BR. Vid våra verksamhetsbesök framkommer att det förekommit att förvarshandledare haft kopplingar till kriminella miljöer och fört in narkotika på förvaret och därmed varit direkt olämpliga för arbete på förvaret.¹⁵²

Granskningen visar även att det finns utmaningar med att behålla kompetens. Personalomsättningen inom förvarsverksamheten är högre jämfört med övriga delar av myndigheten, men har minskat något 2024 (6,5 procent) jämfört med 2023 (11,6 procent) och 2022 (10,6 procent). Det uppges bland annat bero på att Migrationsverket konkurrerar med andra expanderande verksamheter som söker liknande kompetenser, till exempel Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse (SiS), och som i regel erbjuder högre löner. Migrationsverket lyfter även fram att personalomsättningen inom delar av verksamheten gör att det i nuläget är svårt med bemanningen på vissa orter.¹⁵³

5.3.2 Kompetensutveckling av förvarshandledare släpar efter

Utbildning för förvarshandledare omfattar flera delar. Sedan 2024 är det obligatoriskt för nya medarbetare att genomgå Migrationsverkets standardiserade introduktionsprogram.¹⁵⁴ Migrationsverket uppger att de arbetar aktivt med att få fler nyanställda att genomföra samtliga läraaktiviteter i introduktionsprogrammet inom tidsmålet. Under 2023 var dock 96 procent av totalt 134 nyanställda inom förvarsenheterna försenade med slutförandet av introduktionsprogrammet. Motsvarande siffra för 2024 var 70 procent av totalt 112 nyanställda. För att öka genomförandegraden sågs introduktionsprogrammet över under 2024. Till exempel ändrades tidsmålet för när introduktionsprogrammet ska vara slutfört från tre till sex månader.¹⁵⁵ På förvaren kompletteras introduktionsprogrammet av en grundutbildning som sker lokalt.¹⁵⁶ Granskningen visar att det saknas centralt

¹⁵¹ Med anledning av Migrationsverkets hemställan har regeringen fattat beslut om att ändra i förordningen (1999:1135) om misstankeregister, se 4 § samt förordningen (1999:1134) om belastningsregister, se 10 §. Båda förändringarna trädde i kraft 2023-08-01.

¹⁵² Verksamhetsbesök vid förvaret i Märsta 2024-11-05 och 2024-11-19, och vid förvaret i Mölndal 2025-01-08.

¹⁵³ Migrationsverket, *Migrationsverkets årsredovisning 2024*, 2025, s. 39–40.

¹⁵⁴ Generaldirektörens beslut den 2 april 2024 om introduktionsprogram för nyanställda, gd/17/2024. Introduktionsprogrammet omfattar cirka fem dagar.

¹⁵⁵ Översynen har även resulterat i att introduktionsprogrammet har målgruppsanpassats för förvarshandledare jämfört med tidigare när programmet i högre grad var anpassat för handläggare och på en högre nivå. En rekommenderad ordningsföljd har även tagits fram för läraaktiviteterna som delats in i olika moduler med en rekommenderad utbildningstakt inom de sex månaderna. Dessutom genomförs fler utbildningar via webben för ökad flexibilitet jämfört med tidigare när fler utbildningsinsatser var lärarledda. Intervju med företrädare för Migrationsverket, HR-avdelningen, 2025-02-17.

¹⁵⁶ Regionerna ansvarar för att planera och genomföra förvarens grundutbildning för både nyanställda och befintliga medarbetare som omfattar inledande två veckor och ytterligare fem veckor vid senare tillfälle.

uppföljningssystem för grundutbildningen i myndighetens kompetensverktyg.¹⁵⁷ Sedan i april 2025 finns en instruktion om obligatoriska utbildningar för medarbetare på förvar vilken ska prövas och utvärderas inom ramen för ett projekt vid förvaret i Mölndal.¹⁵⁸

Vidare är det obligatoriskt med övningsverksamhet inom förvarsverksamheten i enlighet med en nationell instruktion.¹⁵⁹ Syftet är att personalen ska ges möjlighet att upprätthålla sin grundkompetens och utveckla färdigheter och tillämpning genom ”lärande i vardagen”. Instruktörer som håller i utbildningar på förvaret beskriver dock att det är en brist att förvarsverksamheten inte har någon stark utbildningskultur. Det innebär att nya kunskaper och arbetssätt ofta faller i glömska och inte implementeras i den dagliga verksamheten.¹⁶⁰ Granskningen visar att Migrationsverket saknar central uppföljning över personalens deltagande i den obligatoriska övningsverksamheten på förvaren. Förvaren har inte heller kunnat redovisa tillförlitliga och jämförande uppgifter då samsyn saknas om förutsättningarna för utbildningarna samt att förvaren saknar en gemensam bemanningsmodell.¹⁶¹

Granskningen visar att kompetensförsörjningen är en utmaning för förvarsverksamheten. Det uppges vara en utmaning att hitta rätt personer som fungerar i rollen som förvarshandledare och som väljer att arbeta kvar. I Mölndal beskriver företrädare för förvaret exempelvis även att många förvarshandledare är relativt nyanställda och därför har kortare arbetslivserfarenhet, både av verksamheten och av rollen som statstjänsteman. Alla passar inte för uppgiften och har till exempel inte förmåga att interagera med de förvarstagna och bemöta personer i en utsatt situation. Riksrevisionen konstaterar att dessa iakttagelser ligger i linje med observationer som även JO har gjort. JO har betonat att Migrationsverket är ansvarigt för att personalen har de kvalifikationer som krävs och att myndigheten behöver säkerställa att verksamheten bedrivs på ett rättssäkert och likvärdigt sätt i förhållande till de förvarstagna.¹⁶²

5.4 Migrationsverket har inte följt upp förvarsverksamheten på ett systematiskt sätt

Granskningen visar att uppföljningen av verksamheten främst sker genom grundläggande nyckeltal med fokus på vistelsetider. Förvarsverksamhetens kraftiga

¹⁵⁷ Migrationsverket, svar i e-post 2025-10-17.

¹⁵⁸ Migrationsverket, Instruktion, *Obligatoriska utbildningar för medarbetare på förvar*, I/00X/2025, fastställelsebeslut HR/023/2025, beslutsdatum 2025-04-28. De obligatoriska utbildningarna i instruktionen syftar till att stärka kompetensen hos medarbetare i förvarsverksamheten som arbetar i nära kontakt med de förvarstagna. Till exempel i grundläggande säkerhetsarbete, samtalsmetodik, taktiska principer och incidenthantering, första hjälpen till psykisk hälsa samt akut omhändertagande av självmordsnära person.

¹⁵⁹ Migrationsverket, Instruktion, *Obligatorisk övningsverksamhet på förvar*, I/004/2022, version 1.0, beslutsdatum 2022-05-06.

¹⁶⁰ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2025-02-19.

¹⁶¹ Migrationsverket, e-post 2025-10-06.

¹⁶² JO, *Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 17 och 18 januari 2023*, protokoll, dnr O 3–2023.

kostnadsutveckling har inte heller följts upp och analyserats tillräckligt. Brister i uppföljningen riskerar att försämra myndighetens förmåga att identifiera effektivitetsbrister samt att åtgärda dessa i tid. Migrationsverket har dock nyligen infört enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) för vissa beslut i verksamheten som håller på att modifieras och bättre anpassas till förvarsverksamheten.

5.4.1 Uppföljningen av förvarsverksamheten har fokus på nyckeltal om vistelsetider

Granskningen visar att uppföljningen av förvarsverksamheten centralt främst sker i verksamhetsplan och årsredovisning utifrån grundläggande nyckeltal som till exempel antal vistelser i förvar, genomsnittlig vistelsetid i dagar, beläggningsgrad eller antal årsarbetskrafter per förvarsplats. Även om dessa nyckeltal ger en viss beskrivning av verksamheten är det inte tillräckligt för att bedöma om verksamheten fungerar väl och bedrivs ”ändamålsenligt och effektivt”. Företrädare för Migrationsverket framhåller att variationer i förvarens standard och utförande gör att nyckeltalen inte alltid är användbara för jämförelser mellan enheter. Ett exempel är nyckeltal om årsarbetskrafter per förvarsplats, där stordriftsfördelar och antal förvarsplatser har stor betydelse för utfallet. Det pågår därför en översyn av nyckeltal och budgetprocess på myndigheten som avser förvarsverksamheten i syfte att kunna beskriva utvecklingen av verksamheten på ett mer rättvisande sätt.¹⁶³

5.4.2 Enhetsbaserad kvalitetsuppföljning (EKU) har nyligen införts för vissa beslut i förvarsverksamheten

Granskningen visar att Migrationsverket nyligen börjat med enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar (EKU) i förvarsverksamheten, med anledning av bland annat JO:s kritik. Det huvudsakliga syftet med EKU-metoden är att förvaren på ett strukturerat sätt ska kunna följa upp processuell och rättslig kvalitet i ärendehandläggning och beslutsfattande på enhetsnivå. Metoden är tänkt att skapa ett lärande i vardagen och även en möjlighet att lyfta fram frågor som rör de olika stödfunktionerna på myndigheten.¹⁶⁴ Metoden för EKU håller fortfarande på att modifieras för att bättre anpassas till förvarsverksamheten.¹⁶⁵ Hittills har Migrationsverket fastställt tre EKU om förvarsverksamheten.¹⁶⁶

Den första uppföljningen gäller beslut om kroppsvisitation och genomfördes under hösten 2023. Den visade bland annat att resonemang kring *skälig misstanke* behöver utvecklas. I något mer än hälften av besluten fanns till exempel indikationer om att besluten var slentrianmässigt fattade med allmängiltiga formuleringar.¹⁶⁷ Den andra

¹⁶³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, planeringsavdelningen, 2025-02-04.

¹⁶⁴ Migrationsverket, *Åtgärder med anledning av JO 2–2023 Opcat*, 2023, se s. 4–5.

¹⁶⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket, digitaliserings- och utvecklingsavdelningen, 2025-02-04.

¹⁶⁶ 11 kap. UtL reglerar hur en utlännings som hålls i förvar ska behandlas.

¹⁶⁷ Migrationsverket, *Sammanställd analysrapport EKU 1 2023, Förvar – Beslut om kroppsvisitation*, 2024. Samtliga av myndighetens förvar deltog vid uppföljningen och antalet uppföljda beslut uppgick till 450. Uppföljningen omfattar ett slumpmässigt urval av beslut om kroppsvisitation under perioden 2022-09-01 till och med 2022-12-31.

uppföljningen avser beslut om avskiljning och genomfördes under våren/sommaren 2024. Förbättringsområden handlade främst om dokumentationen både inför och efter beslut om avskiljande.¹⁶⁸ Den tredje uppföljningen avser fattade beslut om att placera en förvarstagen av säkerhetsskäl enligt utlänningslagen (2005:715) och genomfördes under hösten/vintern 2024. Det främsta utvecklingsområde som identifierades var bristen på dokumentation.¹⁶⁹

Riksrevisionen bedömer att det är positivt att kvalitetsuppföljningen av verksamheten stärks, men uppmärksammar samtidigt att tidigare granskning visat att EKU hade för stora brister för att kunna användas för att mäta rättslig kvalitet.¹⁷⁰ På grund av det generella behovet av att följa upp förvarsverksamheten samt kritik och uttalanden som kommit från JO de senaste åren arbetar rättsavdelningen med att ta fram ett verktyg på nationell nivå för uppföljningar av förvarsverksamheten ur ett rättsligt perspektiv.¹⁷¹

5.4.3 Förvarsverksamhetens kostnadsutveckling har inte följts upp och analyserats tillräckligt

Den totala kostnaden för förvarsverksamheten uppgick till drygt 1 miljard kronor 2024, eller cirka 5 500 kronor per boendedygn. Det är en ökning med cirka 50 procent per boendedygn på sju år. Granskningen visar att Migrationsverket inte tillräckligt har följt upp och analyserat orsaker till verksamhetens kostnadsutveckling.

Migrationsverket följer upp och redovisar kostnader för förvarsverksamheten i verksamhetsplan och årsredovisning men gör inte någon samlad uppföljning eller helhetsbedömning med utgångspunkt i kraven på en "ändamålsenlig och effektiv" förvarsverksamhet kopplat till ekonomiska utfall eller med jämförelser mellan olika förvar. Detta bekräftas även av Migrationsverkets rapportering som beskriver att det finns ett behov av att skapa bättre möjligheter för enhetlig och transparent uppföljning av förvarsverksamhetens kostnader och resultat.¹⁷²

Som nämnts i avsnitt 5.1.2 har Migrationsverket i regleringsbrev 2018 och 2019 fått i uppdrag att analysera faktorer som kan bidra till att kostnaden per förvarsplats minskar. I 2019 års regleringsbrev fick myndigheten även i uppdrag att redovisa utvecklingen av den totala kostnaden för förvarsverksamheten samt kostnaden per förvarsplats sedan 2016 och för kommande år. Av Migrationsverkets återrapporering framkommer bland annat att personalkostnader utgör den största andelen av

¹⁶⁸ Migrationsverket, *Sammanställd analysrapport EKU 2 2024 Förvar – Beslut om avskiljande*, 2024. Samtliga förvar deltog vid uppföljningen och antalet uppföljda beslut uppgick till 270. Uppföljningen omfattar ett slumpmässigt urval av beslut om avskiljande under perioden 2024-01-01 till och med 2024-05-02.

¹⁶⁹ Migrationsverket, *Sammanställd analysrapport EKU 3 2024 Förvar – Beslut om placering pga. säkerhetsskäl*, 2024. Samtliga förvar deltog vid uppföljningen och antalet beslut som följdes upp uppgick till 141. Uppföljningen omfattar ett slumpmässigt urval av beslut om placeringar på grund av säkerhetsskäl under perioden Q1 2023-Q3 2024.

¹⁷⁰ Riksrevisionen, *Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden*, 2021.

¹⁷¹ Migrationsverket, svar i e-post 2025-10-13.

¹⁷² Migrationsverket, *Samlad strategisk inriktning och utveckling av förvarsverksamheten*, 2025, s. 15; intervju med företrädare för Migrationsverket, planeringsavdelningen, 2025-02-04.

kostnaden per förvarsplats, cirka 80 procent, då verksamheten kräver bemanning dygnet runt. Faktorer som uppges ha stor påverkan på kostnadsutvecklingen är till exempel bemanningsmodell, förvarens utformning, servicenivå och beläggning på förvaret. Även storleken på förvaret påverkar tydligt kostnaden per förvarsplats, där det konstateras att stordriftsfördelar finns med större förvar som har lägre snittkostnad per förvarsplats.¹⁷³ I återrapporteringen görs dock ingen fördjupad uppföljning och analys av kostnadsutvecklingen i verksamheten. Med anledning av regeringsuppdragen 2018 och 2019 har myndigheten dock initierat granskning och verksamhetsanalys av förvarsverksamheten med stöd av bland annat Kriminalvården.¹⁷⁴ Riksrevisionen konstaterar att verksamhetens kostnader och kostnaden per boendedygn har ökat efter den senaste analysen 2019, men Migrationsverket har inte sedan dess analyserat orsaker till kostnadsutvecklingen eller möjliga åtgärder för att hantera den.

¹⁷³ Migrationsverket, Förvarsavdelningen, *Redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev för år 2018*, 2018; Migrationsverket, Förvarsavdelningen, *Redovisning av uppdrag i regleringsbrev 2019-03-14 om fler förvarsplatser*, 2019.

¹⁷⁴ Kriminalvården, Migrationsverket, *Myndighetsöverskridande verksamhetsgranskning av förvarsverksamheten – ett samarbete mellan Kriminalvården och Migrationsverket*, 2019; Migrationsverket, Förvarsavdelningen, *Verksamhets- och organisationsanalys av förvarsverksamheten 2020*, 2020.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Migrationsverkets och Polismyndighetens arbete med förvarsverksamheten är effektivt. Granskningen omfattar både processen för att fatta förvarsbeslut och för att bedriva den operativa verksamheten vid förvaren. Den övergripande slutsatsen är att förvarsverksamheten inte fungerar effektivt och att myndigheterna brister i både sina interna processer och i sin samverkan om verksamheten. Framför allt brister båda myndigheterna i sin styrning, uppföljning och analys, både vad gäller prioriteringen av *vem* som ska tas i förvar och om förvaren drivs på ett rättssäkert och kostnadseffektivt sätt. Bristerna leder till att varken Polismyndigheten eller Migrationsverket vet om de använder förvarsverktyget på ett effektivt sätt. Därmed finns risk för både stort personligt lidande om personer tas i förvar utan att det uppfyller sitt syfte, och omotiverat höga kostnader för staten.

Granskningen visar också att det finns samverkansbrister mellan myndigheterna. Exempelvis är Migrationsverket beroende av Polismyndigheten för att hämta och köra en person till förvaret, när Migrationsverket har fattat beslut om att ta en person i förvar. Hög arbetsbelastning och andra prioriteringar hos Polismyndigheten kan dock i praktiken leda till att sådana ärenden kan få vänta länge, och att förvarsbeslut i slutändan måste upphävas. Det kan leda till att personen avviker och blir en del av skuggsamhället.

6.1 Myndigheternas processer för att fatta förvarsbeslut är ineffektiva

Både Polismyndigheten och Migrationsverket fattar förvarsbeslut enligt en bristfällig process. Bristerna gäller dels att processen inte i tillräcklig omfattning beaktar bedömningar om proportionalitet och prioritering mellan ärenden, dels att det saknas uppföljning av hur förvar används som verktyg i återvändandearbetet och vilka resultat det leder till.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Polismyndigheten och Migrationsverket inte har skapat tillräckliga förutsättningar för effektiva och rättssäkra förvarsbeslut. Detta leder till risker för både att personer tas i förvar utan att åtgärden uppfyller sitt syfte och att personer inte tas i förvar trots att det skulle ha bidragit till att deras återvändandeärende kunde ha avslutats.

6.1.1 Både Polisens och Migrationsverkets processer brister vad gäller proportionalitetsbedömningar

Polismyndighetens och Migrationsverkets process för förvarsbeslut fokuserar främst på om förvarsgrunderna är uppfyllda. Processen tar även hänsyn till att bedöma verkställbarhet, det vill säga om förvar kan leda till att personen i slutändan lämnar landet. Mindre vikt läggs dock vid proportionalitetsbedömningar, som innebär en intresseavvägning mellan statens behov av att genomföra verkställighet och

inskränkningen det innebär för den enskilda. Vi kan inte uttala oss om huruvida besluten är felaktiga eller om för många eller för få förvarsbeslut fattas. Däremot innebär bristen risker för att rättssäkerheten i fattandet av förvarsbeslut inte är säkerställd.

6.1.2 Otydlig prioritering försvårar effektiv användning av förvarsplatser

Migrationsverket har en ordning för vilka ärenden som ska prioriteras när det gäller att använda en förvarsplats, men det är oklart i vilken utsträckning den ordningen tillämpas. Polisen har inte någon motsvarande skriftlig prioriteringsordning, även om man tidigare haft ett arbete för att ta fram en. Vid båda myndigheter var tanken med framtagandet av en prioriteringsordning att den bara skulle användas vid brist på förvarsplatser, snarare än som ett långsiktigt strategiskt tänk. Sådan platsbrist uppstår periodvis, vilket leder till att myndigheterna behöver gå igenom sina förvarsärenden och släppa förvarstagna om de behöver plats för mer angelägna ärenden.

I praktiken är det alltså enskilda beslutsfattare som avgör hur förvarsplatserna ska användas ärende för ärende, och utan att ha en helhetsbild. Det är en ineffektiv ordning. För den som fattar beslut kan det framstå som både lagligt och rimligt att hålla en person i förvar en längre tid, så länge som verkställighet bedöms möjlig. Men sett till hela verksamheten är det mer effektivt att använda förvarsplatserna för ärenden där verkställighet är enklare att genomföra, och att se till att lediga platser alltid finns till sådana ärenden. På så sätt kan varje förvarsplats användas till fler ärenden under ett år.

6.1.3 På grund av svag styrning skiljer sig Migrationsverkets enheter åt i antal förvarsbeslut

I Migrationsverkets fall har bedömningsutrymmet som omger ett förvarsbeslut gett upphov till skillnader mellan enheter. Även om alla enheter som arbetar med mottagning och återvändande ska fatta förvarsbeslut i sin verksamhet gör inte alla det. Skillnaderna beror på olika kultur, kunskap och mod hos handläggare att fatta förvarsbeslut där det är motiverat. I slutändan beror bristen på svag intern styrning som inte har säkerställt en likformig tillämpning vid alla enheter. Riksrevisionen gör inga bedömningar av hur många förvarsbeslut som myndigheterna borde fatta, men konstaterar att förvarsbeslut är en stark ingripande åtgärd som innebär ett frihetsberövande av personer och betonar därför att besluten ska fattas enligt en rättssäker process. De stora skillnaderna i bedömningar mellan enheterna tyder på risk för att rättssäkerheten och kraven på likabehandling inte alltid efterlevs.

6.1.4 Ingen myndighet följer upp förvarsbeslut

Varken Polismyndigheten eller Migrationsverket följer upp hur respektive myndighet använder förvarsverktyget och vad förvarstagandet leder till. Eftersom förvarsbeslut i regel överklagas till domstol kan myndigheten följa om förvarsbeslut fattas på rättslig

grund, men däremot inte om förvarsbeslut fattas när det är effektivt för att nå syftet med förvar.

Därmed saknar både Migrationsverket och Polismyndigheten kunskap om när ett beslut om att ta en person i förvar kan förväntas vara effektivt för sitt syfte. Det medför en risk för både för många och för få förvarsbeslut, men framför allt för att myndigheterna inte kan prioritera hur de begränsade och dyra förvarsplatserna bör utnyttjas på bästa sätt. I kombination med att båda myndigheterna har brister i sina processer för förvarsbeslut bedömer Riksrevisionen att det är särskilt allvarligt att myndigheterna inte följer upp sina beslut, vad gäller vare sig rättslig kvalitet eller effektivitet.

6.2 Polismyndigheten och Migrationsverket samverkar inte effektivt om förvar

Förvarsverksamheten präglas på flera sätt av beroendekedjor där en myndighet är beroende av en annan för att kunna genomföra sitt uppdrag. En effektiv samverkan är därför en nödvändighet för att verksamheten som helhet ska fungera effektivt.

Riksrevisionen bedömer att Polismyndigheten och Migrationsverket på flera punkter brister i sin samverkan kring förvarsverksamheten. Dels bistår inte Polismyndigheten Migrationsverket på ett effektivt sätt med handräckning när Migrationsverket behöver delge ett förvarsbeslut och transportera personen till förvaret. Dels har myndigheterna länge haft en informell uppdelning sinsemellan där Polismyndigheten bedöms ha företräde till befintliga förvarsplatser, oavsett hur många ärenden Migrationsverket har där förvar skulle vara en effektiv åtgärd.

Om myndigheterna agerar utifrån sina egna intressen snarare än vad som vore gynnsamt för helheten blir förvarsverksamheten mindre effektiv. Samverkansbrister kan leda till onödiga ledtider innan personer placeras i förvar, att personer avviker eller att förvarsplatser inte används till de ärenden där de gör mest nytta.

6.2.1 Polismyndigheten prioriterar inte handräckningsbegäran från Migrationsverket

När Migrationsverket beslutar om att ta en person i förvar behöver de begära handräckning av Polismyndigheten för att transportera personen till förvaret. Varje enhet hos Migrationsverket som fattar förvarsbeslut har hittat sina egna lösningar för att hantera den praktiska samverkan med polisen. På så vis har även varje enhet nått olika stor framgång. Gemensamt upplever beslutande enheter att denna samverkan brottas med utmaningar, där många förvarsbeslut inte kan verkställas på grund av att Polismyndigheten inte prioriterar handräckningsbegäran bland övriga ärenden de har att hantera. Konsekvensen blir att förvarsbeslut kan bli liggande och i vissa fall får upphävas. Därmed tvingas Migrationsverket betrakta personen som avviken och lämna över ärendet till Polismyndigheten.

6.2.2 Informell praxis påverkar fördelningen av förvarsplatser

Periodvis präglas förvarsverksamheten av platsbrist. I sådana situationer måste myndigheten som vill fatta ett förvarsbeslut överväga att välja en annan åtgärd eller att släppa någon som redan är förvarstagen för att frigöra en förvarsplats. Situationen leder till frustration. Informellt har myndigheterna därför haft en praxis där Polismyndigheten haft företräde för sina ärenden och där Migrationsverket endast fattar ett fåtal förvarsbeslut, i syfte att inte ta upp för många platser. Denna praxis finns inte nedtecknad i något beslut eller överenskommelse men beskrivs genomgående vid båda myndigheterna.

Historiskt har denna informella praxis lett till att Migrationsverket fattar få förvarsbeslut i förhållande till antalet ärenden där åtgärden vore möjlig och effektiv. Det har också bidragit till en kultur där Migrationsverkets medarbetare uppfattar att de inte ska använda förvar som ett verktyg i återvändandearbetet, utan fortsätta med andra metoder, även om de är mindre effektiva i ärendet. Först när personen blivit konstaterat avviken lämnas ärendet över till Polismyndigheten för efterlysning. Om polisen så småningom påträffar personen vid en kontroll blir det istället möjligt för Polismyndigheten att fatta ett förvarsbeslut. Då kan dock lång tid ha förflutit och personen kan ha levt i utanförskap under tiden.

Sedan några år har den interna styrningen förändrats på Migrationsverket, och medarbetare har i stället uppmuntrats att fatta förvarsbeslut där det finns laglig grund och där de bedömer att åtgärden skulle ge effekt för återvändandeärendet. Riksrevisionen har inte kunnat bedöma om detta haft någon påverkan på återvändandearbetet. Vi kan dock konstatera att Migrationsverkets andel av förvarsbesluten under 2024 var den största på sju år.

6.3 Migrationsverket bedriver inte verksamheten vid förvaren effektivt

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverket inte har skapat tillräckliga förutsättningar för att bedriva den operativa förvarsverksamheten effektivt. Under den granskade perioden har verksamheten i praktiken verkat utan målbild, och uppföljningen har varit på en grundläggande nivå. Detta har bidragit till skillnader mellan de sex olika förvaren, samtidigt som Migrationsverket inte har kunnat redogöra för vilket av förvaren som arbetat mer eller mindre effektivt. Kostnader per boendedygn har också ökat kraftigt under den granskade perioden, utan att myndigheten har gjort någon fördjupad analys om vad kostnadsökningarna beror på.

6.3.1 Förvarsverksamheten saknar tydliga mål

Migrationsverkets huvudsakliga syfte med förvarsverksamheten är att den förvarstagna ska vara tillgänglig för utrednings- och verkställighetsåtgärder. Hur verksamheten ska genomföras under tid i förvar finns det dock inga etablerade mål för. Fram till februari 2025 hade Migrationsverket i sin instruktion uppgiften att

tillhandahålla en *ändamålsenlig* förvarsverksamhet. En definition av vad ändamålsenlig innebär togs fram 2021 efter bland annat kritik från Migrationsverkets internrevision, men den kommunicerades inte inom organisationen på ett tydligt sätt och används inte heller i myndighetens styrning och uppföljning av verksamheten.

När instruktionen ändrades 2025 till att förvarsverksamheten ska vara *ändamålsenlig och effektiv* operationaliserade myndigheten *effektiv* som att tiden i förvar ska vara så kort som möjligt. Vistelsetiden är dock svår för den operativa verksamheten vid förvaren att påverka. Istället beror den främst på hur väl Polismyndigheten och Migrationsverket har bedömt verkställbarheten i ärendet när de har beslutat om förvar, hur effektivt de har handlagt återvändandeärendet samt externa faktorer såsom relationen till mottagande land. Därmed är kort vistelsetid inte ett effektivt mål för att styra verksamheten.

6.3.2 Uppföljningen av förvaren brister

Överlag är uppföljningen av den operativa verksamheten vid förvaren bristfällig. Migrationsverket redovisar i sin årsredovisning vissa grundläggande nyckeltal med fokus på vistelsetider, men några analyser av kvaliteten i verksamheten framgår varken här eller i andra uppföljningsverktyg. En samlad bedömning av förvarsverksamheten görs i årsredovisningen sedan 2020, men det är inte tydligt vilken analys som ligger till grund för den övergripande bedömningen.

Inte heller den ekonomiska uppföljningen av förvarsverksamheten fungerar effektivt. Kostnaderna för verksamheten har ökat stadigt över tid, både totalt och per boendedygn. De senaste sju åren har kostnaden per boendedygn ökat med 50 procent. Trots detta har Migrationsverket inte gjort några fördjupade analyser av resultatet, jämförelser mellan förvaren eller tagit fram möjliga åtgärder för att hantera kostnadsutvecklingen.

6.3.3 Förvaren har stora olikheter

De sex förvaren skiljer sig även åt i hur de har utformat sin verksamhet och hur de har löst praktiska problem. Detta beror dels på att förvaren bedrivs i lokaler som tagits fram för andra verksamheter och som sedan byggts om till förvar, vilket har gett olika förutsättningar. Dels beror dock olikheterna på svag central styrning av förvaren. Exempelvis saknar Migrationsverket en fastställd nationell normering för lokalernas utformning.

Svensk och internationell rätt utgör minimikrav för vilka rättigheter en förvarstagen har, men Migrationsverket har inte tydliggjort hur rättigheterna ska tillgodoses vid förvaren och genom sin styrning säkerställt att alla förvar vid alla tillfällen lever upp till kraven. Det förekommer att tvångs- och kontrollåtgärder genomförs rutinmässigt i strid med regelverket, och förvaren lever inte alltid upp till kraven på omfattning av aktiviteter för de förvarstagna. Det finns även påtagliga skillnader i förvarslokalernas fysiska utformning och standard samt i förvarstagnas tillgång till vård och omsorg.

Detta innebär att säkerhetslösningar och boendemiljö ser mycket olika ut vid förvaren trots att kraven på verksamheten och de rättigheter som de förvarstagna har är desamma.

6.3.4 Kompetensförsörjningen vid förvaren brister

Migrationsverket brister i kompetensförsörjning till förvaren. Framför allt gäller bristerna förvarshandledare, som är den medarbetarroll som arbetar närmast de förvarstagna i den operativa verksamheten. Bristerna består både i svårighet att rekrytera och behålla medarbetare, och i att kompetensutveckla befintlig och nyanställd personal. Även om Migrationsverket har tagit fram ett utbildningspaket med modulutbildningar som samtliga förvarshandledare ska gå finns svårigheter med att få alla att delta, och myndigheten lever med en utbildningsskuld. Instrukörerna som håller i utbildningarna beskriver också att kunskaper glöms bort och att de inte tillämpas i praktiken.

Den bristande kompetensförsörjningen leder till att personal ibland saknar tillräckliga kunskaper om regelverket vid beslut om tvångs- och kontrollåtgärder såsom kroppsvisitationer, säkerhetsarbete, grundläggande förvaltningsrätt och i vad som ingår i den statliga tjänstemannarollen. Sådana brister ökar risken för olika typer av incidenter på förvaren, där miljön ofta präglas av att förvarstagna lever under stark psykisk påfrestning tätt ihop med andra förvarstagna.

6.4 Rekommendationer

Med utgångspunkt i granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen, Migrationsverket och Polismyndigheten.

Till regeringen

- Ge i uppdrag till Polismyndigheten och Migrationsverket att ta fram en gemensam prioriteringsordning för hur förvarsplatser ska användas. Prioriteringen bör bygga på en analys av tidigare insatser med särskilt fokus på vilka faktorer som bidrar till effektivitet, måluppfyllelse och rättssäkerhet.
- Ge i uppdrag till Polismyndigheten och Migrationsverket att utveckla samverkan kring delgivning av förvarsbeslut och transport till förvaren.

Till Migrationsverket

- Utveckla uppföljningen av förvarsbeslut i syfte att säkerställa hög rättslig kvalitet, likformig tillämpning mellan enheter och ett effektivt användande av förvarsplatser.
- Utveckla styrningen av den operativa verksamheten vid förvaren genom att ta fram tydliga och mätbara mål för vad verksamheten ska uppnå samt en uppföljning som stödjer denna styrning.

- Ta fram en nationell normering för utformning av förvarslokaler.
- Stärk kompetensen inom den operativa förvarsverksamheten med fokus på frågor som rör regelverket och rutinerna för tvångs- och kontrollåtgärder, säkerhetsarbete och bemötande.

Till Polismyndigheten

- Utveckla metodstöd som ger bättre förutsättningar för proportionalitetsbedömningar och som stödjer en strategisk prioritering mellan ärenden för effektiv användning av förvarsplatser.
- Utveckla uppföljningen av förvarsbeslut i syfte att säkerställa hög rättslig kvalitet, likformig tillämpning mellan enheter och ett effektivt användande av förvarsplatser.
- Utveckla process och arbetssätt kring handräckningsbegäran för att snabbt och effektivt kunna bistå Migrationsverket i delgivning av förvarsbeslut och transport till förvaren.

Ordlista

Att förvarsta – innebär att personen hålls i förvar av Migrationsverket, oftast i väntan på avvisning eller utvisning från Sverige.

Avlägsnandebeslut – beslut om av- eller utvisning.

Avvisningsbeslut – ett avvisningsbeslut kan fattas av Migrationsverket efter avslag på ansökan om uppehållstillstånd eller efter att ett giltigt uppehållstillstånd har gått ut eller återkallats, i de fall utlänningen har befunnit sig mindre än 3 månader i Sverige. Avvisningsbeslut kan också fattas av Polismyndigheten om en utlänning saknar giltiga resedokument eller nödvändiga tillstånd för att resa in eller vistas i Sverige.

Opcat-inspektion – stater som har anslutit sig till det fakultativa protokollet till FN:s konvention mot tortyr och annan omänsklig behandling (Opcat) måste ha ett system på plats för att förebygga att det förekommer grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning av människor som hålls frihetsberövade. Ett sådant system kallas för Nationellt besöksorgan. JO har ett särskilt uppdrag att vara Sveriges nationella besöksorgan. Det innebär att JO regelbundet inspekterar platser där människor hålls frihetsberövade, till exempel Migrationsverkets förvar.

Säkerhetsärenden – ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör Sveriges säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar att en utlänning ska avlägsnas. Det finns även fler ärenden som kan vara säkerhetsärenden men som inte berör denna granskning.

Utvisningsbeslut – ett utvisningsbeslut fattas av Migrationsverket efter avslag på ansökan om uppehållstillstånd eller efter att ett giltigt uppehållstillstånd har gått ut eller återkallats, i de fall utlänningen har befunnit sig mer än 3 månader i Sverige.

Verkställighet – själva genomförandet av en av- eller utvisning då personen självmant eller med tvång lämnar Sverige.

Verkställighetshandläggare – handläggare vid Polismyndigheten som arbetar med återvändandeärenden (vid Polismyndigheten även kallat verkställighetsärenden).

Verkställighetsresa – resa ut från Sverige för att verkställa ett avlägsnandebeslut. Kan ske både självmant och med tvång.

Återvändandeärende – de ärenden som Migrationsverket eller Polismyndigheten handlägger för att frivilligt eller med tvång förmå en utlänning med ett avlägsnandebeslut att lämna landet. Polismyndigheten kallar även detta för verkställighetsärenden.

Referenslista

Lagar och förordningar

Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

Dir. 2023:119, *Moderna och ändamålsenliga regler för förvar*.

Europaparlamentet och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (Återvändandedirektivet).

Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar.

Lag om ändring i utlänningslagen (2005:716), SFS 2025:793.

Myndighetsförordning (2007:515).

Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2020:14.

Polislag (1984:387).

Rådets förordning (EG) nr 343/2003 av den 18 februari 2003 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i tredje land har gett in i någon medlemsstat (Dublinförordningen).

Utlänningslag (2005:716).

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut 2018/00749/SIM(delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2018/00503/SIM (delvis), Ju2018/03462/SIM (delvis), Ju2018/05238/LP, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2018/01405/SIM (delvis), Ju2019/00147/SIM (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2022/03407, *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2023/02380, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Ju2024/00094 (delvis), Ju2024/01368, Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Migrationsverket.

Regeringsbeslut Ju2024/00000, Ju2024/00445, Ju2024/00122 m.fl., Se bilaga 1. Regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Migrationsverket.

Propositioner

Prop. 1975/76:18.

Prop. 1996/97: 14 7.

Prop. 2017/18: 169.

Prop. 2023/24:1, Utgiftsområde 8.

Riksdagstryck

Bet. 2017/18:SfU5, *Tydligare befogenheter för polisen när beslut om avvísning eller utvisning verkställs.*

Bet. 2017/18:SfU15, *Migration och asylpolitik.*

Bet. 2023/24: SfU4, *Utgiftsområde 8 Migration.*

Bet. 2024/25:SfU22, *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar.*

Rskr 2023/24:SfU4 Utgiftsområde 8.

Rapporter, utredningar och artiklar

Arbetsmiljöverket, *Inspektionsmeddelande*, 2022/003830, 2022-02-25.

Kriminalvården, *Myndighetsöverskridande verksamhetsgranskning av förvarsverksamheten – ett samarbete mellan Kriminalvården och Migrationsverket*, rapport 2019-11-15, dnr 2018–27316 (KV) 2019–24867 (MiV).

Migrationsverket, DUA, *Alternativ till förvar - en analys av genomförd försöksverksamhet över hur uppsikt som alternativ till förvar kan effektiviseras*, Analysrapport, 2020-03-24.

Migrationsverket, *Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polisen avseende utlänningsärenden*, beslut gd/042/2024, beslutsdatum 2024-06-11.

Migrationsverket, *Antal ordinarie förvarsplatser*, beslut Plan/055/2024, beslutsdatum 2024-09-30.

Migrationsverket, *Arbetsordning*, dnr: 1.3.4-2025-7127, Version 19.0, beslutsdatum 2020-05-01.

Migrationsverket, *Behandling av en utlännings som hålls i förvar*, Vägledning, dnr 1.2.2-2023-6488, gäller fr.o.m. 2021-01-01, version 3.0.

Migrationsverket, *Beslut om förändringar inom förvarsverksamheten avseende handläggarguppgifter, förflyttning av arbetsuppgifter från natt och helg till dagtid samt upprättande av handläggargjour*, beslut Nord/062/2022, beslutsdatum 2022-05-03.

Migrationsverket, *Delrapport - samlad strategisk inriktning och utveckling av förvarsverksamheten*, rapport, gd/017/2025.

Migrationsverket, GDM 1/2012, protokoll, datum 2012-01-17.

Migrationsverket, *Granskning 2021:4 Förvarsverksamheten – prioritering av platser*, internrevisionsrapport, dnr 1.3.1-2021-18248.

Migrationsverket, *Handbok för processområde Asyl-Uppsikt- och förvarsprocessen*, DUA/140/2021, dnr 1.2.2.2-2025-295, beslutad 2021-04-30, reviderad 2024-01-01.

Migrationsverket, *Hälsö- och sjukvård för förvarstagna*, Vägledning, dnr 1.3.4-2020-32275.

Migrationsverket, *Introduktionsprogram för nyanställda*, beslut gd/017/2024.

Migrationsverket, *Obligatorisk övningsverksamhet på förvar*, I/004/2022, version 1.0, instruktion, beslutsdatum 2022-05-06.

Migrationsverket, *Obligatoriska utbildningar för medarbetare på förvar*, I/00X/2025, fastställelsebeslut HR/023/2025, instruktion, beslutsdatum 2025-04-28.

Migrationsverket, *Prioriteringsordning i ärenden där frågan om förvar övervägs*, Processtyrande dokument PR/002/2021, version 1.0, beslutsdatum 2021-04-30.

Migrationsverket, *Processbeskrivning uppsikt och förvar*, Processtyrande dokument PR/010/2021, version 1.0, beslutsdatum 2021-02-12.

Migrationsverket, Förvarsavdelningen, *Redovisning av uppdrag enligt regleringsbrev för år 2018*, rapport 2018-05-02, dnr 1.1.2-2018-19674.

Migrationsverket, Förvarsavdelningen, *Redovisning av uppdrag i regleringsbrev 2019-03-14 om fler förvarplatser*, 2019-04-12, dnr 1.1.1.2-2019-13592.

Migrationsverket, *Rollbeskrivning för förvarshandledare*, rollkort, 2017-10-03.

Migrationsverket, *Rollbeskrivning för teamledare*, rollkort, 2017-10-03.

Migrationsverket, *Samlad strategisk inriktning och utveckling av förvarsverksamheten*, gd/017/2025 – delrapportering, dnr 1.3.4-2025-11222.

Migrationsverket, *Sammanställd analysrapport EKU 1 2023 Förvar – Beslut om kroppsvsitation*, rapport, fastställelsesdatum 2024-02-29, dnr 1.3.4-2024-6132.

Migrationsverket, *Sammanställd analysrapport EKU 2 2024 Förvar – Beslut om avskiljande*, rapport, dnr 1.31- 2024-17318.

Migrationsverket, *Sammanställd analysrapport EKU 3 2024 Förvar – Beslut om placering pga. säkerhetsskäl*, rapport, dnr 1.3.1-2024-17318.

Migrationsverket, *Säkerhet vid förvar*, I 016–2021, Instruktion, version 3.0, Säk/011/2024, gäller från och med 2022-11-01.

Migrationsverket, *Uppdaterad plan för utökad förvarsverksamhet*, rapport, dnr 1.1.1.2-2024-3329.

Migrationsverket, *Utvecklingsplan för återvändandeprocessen*, dnr 1.3.4-2022-14360, Version 2,0, beslutsdatum 2021-02-26, reviderad 2022-06-23.

Migrationsverket, Förvarsavdelningen, *Verksamhets- och organisationsanalys av förvarsverksamheten 2020*, rapport 2020-10-21, dnr 1.3.4-2020-30705.

Migrationsverket, *Åtgärder utifrån internrevisionens granskning 2021:4 Förvarsverksamheten – prioritering av platser*, rapport, dnr 1.3.4-2022-25744.

Migrationsverket, *Åtgärder med anledning av JO 3–2023 Opcat*, rapport, dnr 1.3.3-2023-19487.

Migrationsverket, *Årsredovisningar för åren 2014–2024*.

Migrationsverket, *Återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrevet av förvar och återvändande*, dnr 1.1.1.2-2017-62163, beslutsdatum 2017-05-29.

Migrationsverket, *Ökad enhetlighet och rättslig kvalitet i ärendeprovningen*, rapport, dnr 1.3.1-2025-11985.

Polismyndigheten, *Metodstöd verkställighetsprocessen, kapitel 6 Tvångsåtgärder*, datum 2021-12-22.

Polismyndigheten, *Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet av beslut om avvísning och utvisning*, FAP 638-1, beslutsdatum 2014-07-07.

Polismyndigheten, Polismyndighetens cirkulärmeddelanden CM 3-20 *Förvar och asylsökande*, dnr A107.042/2020, beslutsdatum 2020-09-21.

Polismyndigheten, Polismyndighetens cirkulärmeddelanden CM 4-11 *Förvarsbeslut, bärare av tvångsåtgärden* dnr A-637-503/11, beslutsdatum 2011-04-26.

Polismyndigheten, Polismyndighetens cirkulärmeddelanden CM 8-16 *Grunder för beslut om förvar när återopande av asylskäl görs i syfte att försvåra eller förhindra verkställighet*, dnr A268.042/2016, beslutsdatum 2016-06-17.

Polismyndigheten, Polismyndighetens cirkulärmeddelanden CM 11-19 *Beräkning av förvarstider*, dnr A634.918/2019, beslutsdatum 2019-12-10.

Polismyndigheten, Polismyndighetens cirkulärmeddelanden CM 18-17 *Nya regler om polisens befogenheter vid verkställighet av av- och utvisningsbeslut*, dnr A491.172/2017, beslutsdatum 2017-10-30.

Riksrevisionen, *Återvändandeverksamheten – resultat, kostnader och effektivitet*, RiR 2020:7.

Riksrevisionen, *Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden*, RiR 2021:9.

Röda korset, *Förvar under lupp - En studie av rättssäkerheten för asylsökande i förvar*, 2012.

Röda korset, *Barn i förvar – en undersökning av Svenska Röda Korset*, 2018.

Röda korset, *Bortom förvar - En undersökning om alternativ till förvar och effekterna av frihetsberövande*, 2022.

SOU 2024:5, *Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar*.

SOU 2025:16, *Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar*.

Statskontoret, *Myndigheternas arbete med personer som ska återvända till sitt hemland – analys och förslag för att effektivisera verksamheten*, 2022:1.

Opcat-inspektioner av Justitieombudsmannen

JO, *Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Ljungbyhed, den 3–5 september 2019*, protokoll, dnr O 52-2019.

JO, *Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 17 och 18 januari 2023*, protokoll, dnr O 3-2023.

JO, *Uppföljande Opcat-inspektion av Migrationsverket, förvaret i Mölndal, den 27 och 28 februari 2024*, protokoll, dnr O 2-2024.

Webbsidor

Kriminalvården, "Säkerhetsklass – Fängelse, frivård och häkte", <https://www.kriminalvarden.se/fangelse-frivard-och-hakte/fangelse/sakerhetsklass>, hämtad 2025-09-22.

Migrationsverket, "Yttrande från etiska rådet gällande förvarstagna med särskilda behov", <https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/var-organisation/etiska-radet/yttranden-fran-etiska-radet-gallande-forvarstagna-med-sarskilda-behov.html>, hämtad 2025-09-22.

Migrationsverket, "Jobba på Migrationsverkets förvar", <https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/jobba-hos-oss/jobba-pa-forvaret.html>, hämtad 2025-06-12.

Bilaga 1. Metod

Verksamhetsbesök

Fysiska verksamhetsbesök har genomförts vid de tre största av Migrationsverkets förvar i Märsta, Flen och Mölndal, som tillsammans har drygt 70 procent av totala antalet förvarsplatser. Dessa valdes ut för att de omfattar en majoritet av totala antalet förvarsplatser. Förvaret i Flen är äldst av samtliga sex förvar, medan förvaret i Mölndal är det senast öppnade. Förvaret i Märsta har flest antal förvarsplatser.

Syftet med besöken var att få en djupare förståelse för hur verksamheten fungerar, hur regelverket implementeras i praktiken och hur rutiner, riktlinjer och utbildning omsätts i konkreta arbetssätt vid förvaren. Fokus har legat på att observera säkerhetsarbete, personalens bemötande och kompetens samt göra övergripande observationer av lokalernas utformning.

Verksamhetsbesöken genomfördes under dagtid mellan kl. 09 och 17 vid förvaren i Märsta och Flen, medan besöket vid förvaret i Mölndal genomfördes mellan kl. 14 och 22 för att även ha möjlighet att observera kvällsrutiner på förvaret eftersom många av de förvarstagna vänder på dygnet. Vi eskorterades runt på förvaret av larmchef vid förvaren i Märsta respektive Mölndal och av teamledare vid förvaret i Flen. Vi besökte samtliga öppna boendeavdelningar med möjlighet till samtal med personalen. Förutom besök på boendeavdelningarna som inrymmer gemensamma sovsalar och utrymmen, gym, stilla rum, tvättstuga för de förvarstagna och matsal, fick vi även en rundtur i övriga delar av förvaret. Vi besökte centralt operatörsrum där personalen bland annat följer kameraövervakning på förvaret och sköter tekniken vid in- och utpassering och slussning mellan utrymmen inne på förvaret. Vi såg rum för inskrivning på förvaret och rum avsett för avskiljning, besöksrum, lokaler för hälso- och sjukvård och rastgårdar i utomhusmiljön.

Samtal genomfördes med personalen i den operativa verksamheten under våra verksamhetsbesök såsom larmchef, förvarshandledare och teamledare om vad som händer och varför de agerar som de gör. Dessa samtal är ett komplement till observationerna. Vi talade även med vårdpersonal och handläggare av återvändandeärenden på kontoret vid förvaret i Märsta. Vid förvaren i Märsta och Flen talade vi även med sektionschefer, enhetschefer och verksamhetsexperter, samt med enhetschef vid förvaret i Mölndal. Därutöver intervjuade vi transportgrupp i Flen respektive Märsta.

Intervjuer

Under perioden maj 2024-mars 2025 genomförde vi ett fyrtiotal semistrukturerade intervjuer med företrädare för Migrationsverket, Polismyndigheten, Justitieombudsmannen och Svenska Röda Korset. Intervjuerna genomfördes digitalt

och har transkriberats och analyserat tematiskt. Kompletterande uppföljande frågor har även ställts via e-post.

Processkartläggning av förvarsbeslut samt myndighetssamverkan

För att granska myndigheternas processer för förvarsbeslut har vi intervjuat medarbetare vid båda myndigheterna som är inblandade i förvarsbeslut. Intervjuerna kretsade kring teman såsom rutiner för att avgöra när förvar är en lämplig åtgärd samt vilka styrdokument, kompetensutveckling och forum för erfarenhetsutbyte som finns som stöd för bedömningarna. Ytterligare teman var myndigheternas uppföljning av verksamheten samt samverkan och informationsutbyte.

Vid tidpunkten för intervjuerna hade Migrationsverket 88 enheter som i sin verksamhet kan fatta förvarsbeslut. Av dessa hade 42 enheter fattat något förvarsbeslut under 2024. Av dessa gjorde vi ett urval av fem mottagnings- och återvändandeenheter, en asylprövningsenhet och en Dublinenhet. Urvalet baserades på vilka enheter som hade fattat flest initiala förvarsbeslut under året, med hänsyn tagen till geografisk spridning för att representera samtliga tre regioner och flertal orter. Vid varje enhet i urvalet genomförde vi en gruppintervju med två beslutsfattare.

Polismyndigheten har sju regioner med var sin gränspolisenhet/gränspolissektion. Av dessa valde vi de fyra regioner som under 2024 fattat flest förvarsbeslut. Vid varje region genomförde vi gruppintervjuer med två beslutsfattare. Detta kompletterade vi med gruppintervjuer med gränsbefäl, verkställighetshandläggare och rörlig kontrollgrupp vid två av regionerna för att även få med föredragandens perspektiv.

Den operativa verksamheten vid förvaren

Vid de tre förvar som valdes ut för verksamhetsbesök har vi även genomfört digitala intervjuer med två enhetschefer för säkerhetsenheter samt tre enhetschefer för boendeavdelningar. Vi har även intervjuat verksamhetsexpert i region Nord som har ett samordnande ansvar för förvarsverksamheten.

Om styrning och uppföljning av verksamheten har vi intervjuat personer på Migrationsverkets huvudkontor som representerar HR-avdelningen, planeringsavdelningen och digitaliserings- och utvecklingsenheten, samt vid två tillfällen genomfört intervju med myndighetens uppdragsledare för kraftsamlingsuppdrag inom förvarsverksamheten. Vi har även intervjuat representant från Röda Korset för att få en kompletterande förståelse för de förvarstagnas perspektiv.

Förteckning över intervjuer

Nedan redovisas de genomförda intervjuerna i kronologisk ordning.

Datum	Intervjuad verksamhet
2024-05-17	Migrationsverket: två representanter för fackförbundet ST
2024-10-16	Migrationsverket: inledande intervju med tre sektionschefer från förvaren i Märsta, Mölndal och Flen, uppdragsledare för översyn av kraftsamling förvarsverksamheten, regiondirektör i region Nord, verksamhetsexpert region Nord, två sektionschefer från region Syd respektive region Väst
2024-11-04	Migrationsverket: uppdragsledare för översyn av förvarsverksamheten
2024-11-08	Polismyndigheten: en processledare och en handläggare på Nationella gränspolisenheten, Noa
2024-11-15	Polismyndigheten: en beslutsfattare på gränspolisen i region A
2024-12-04	Migrationsverket: intervju om statistik med en verksamhetsexpert vid planeringsavdelningen, en systemutvecklare, processledare vid digitaliserings- och utvecklingsavdelningen, en beslutfattare från förvaret i Gävle
2024-12-09	Migrationsverket: uppdragsledare för översyn av förvarsverksamheten
2024-12-18	Migrationsverket: avstämning om statistik inför statistikbeställning med en verksamhetsexpert vid planeringsavdelningen
2024-12-19	Migrationsverket: verksamhetsexpert vid planeringsavdelningen
2024-12-19	Migrationsverket: enhetschef vid förvaret i Mölndal inför verksamhetsbesök
2025-02-04	Migrationsverket: processledare förvarsprocessen, digitaliserings- och utvecklingsavdelningen
2025-02-04	Migrationsverket: en enhetschef, en verksamhetsexpert och en controller vid planeringsavdelningen
2025-02-06	Migrationsverket: verksamhetsexpert, region Nord
2025-02-07	Migrationsverket: enhetschef säkerhetsavdelning vid förvaret i Märsta
2025-02-07	Migrationsverket: enhetschef säkerhetsavdelning vid förvaret i Mölndal
2025-02-17	Migrationsverket: enhetschef, kompetensutvecklare och HR-specialist HR-avdelningen
2025-02-17	Röda Korset: företrädare för besöksverksverksamheten vid förvaret i Flen
2025-02-20	Migrationsverket: enhetschef boendeavdelning vid förvaret i Märsta
2025-02-20	Migrationsverket: enhetschef boendeavdelning vid förvaret i Mölndal
2025-02-21	Migrationsverket: enhetschef boendeavdelning vid förvaret i Flen
2025-03-03	Polismyndigheten: två beslutsfattare på gränspolisen i region B
2025-03-04	Polismyndigheten: en beslutsfattare på gränspolisen i region C
2025-03-05	Migrationsverket: en transportplanerare och en transporthandläggare
2025-03-06	Migrationsverket: två beslutsfattare vid återvändandeenhet A
2025-03-10 a	Polismyndigheten: en verkställighetshandläggare vid gränspolisen i region A
2025-03-10 b	Migrationsverket: en teamledare och en beslutsfattare vid mottagningsenhet B
2025-03-11 a	Migrationsverket: två beslutsfattare vid asylprövningsenhet C
2025-03-11 b	Migrationsverket: två beslutsfattare vid återvändandeenhet D

Datum	Intervjuad verksamhet
2025-03-12	Polismyndigheten: två verkställighetshandläggare på gränspolisen i region B
2025-03-13	Polismyndigheten: två gränsbefäl i region C
2025-03-14	Migrationsverket: en beslutsfattare vid mottagningsenhet E
2025-03-18	Polismyndigheten: två beslutsfattare på gränspolisen i region D
2025-03-19 a	Polismyndigheten: en beslutsfattare på gränspolisen i region A
2025-03-19 b	Polismyndigheten: en gränspolis i rörlig kontrollgrupp i region A
2025-03-20	Migrationsverket: två beslutsfattare vid Dublinenhet A
2025-03-21	Migrationsverket: två beslutsfattare vid mottagningsenhet F

Dokumentstudier

Vi har även granskat Migrationsverkets och Polismyndighetens styrande och stödjande dokument för förvarsverksamheten, såsom nationella instruktioner, vägledningar och rutiner. Styrande dokument i form av verksamhetsplaner, verksamhetsstrategi, genomförandeplaner och överenskommelse om ansvarsfördelning har ingått i granskningen. Vi har även gått igenom Migrationsverkets och Polismyndighetens årsredovisningar, återsrapporteringar och redovisningar av regleringsbrevsuppdrag, internrevisioner samt interna rapporter rörande förvarsverksamheten. Därtill underlag för den introduktionsutbildning som erbjuds förvarshandledare genom Migrationsakademin, samt utbildning som erbjuds lokalt genom övningsverksamhet. Även statliga utredningar, underlag och rapporter från andra myndigheter har använts som underlag i granskningen, däribland JO:s Opcat-inspektioner på Migrationsverkets förvar under åren 2011–2024.

Analys av verksamhetsstatistik

Migrationsverket ansvarar för statistik kopplad till förvarsverksamheten oavsett vilken myndighet som är handläggande myndighet. Det innebär att Migrationsverket har statistik över både myndighetens egna förvarsbeslut och de förvarsbeslut som fattats av Polismyndigheten. I granskningen har vi analyserat verksamhetsstatistik från Migrationsverket i två syften. Dels har vi gjort en kartläggning över hur Polismyndigheten och Migrationsverket arbetar med förvarsbeslut och vad besluten leder till. På så vis har vi analyserat antal förvarsbeslut per myndighet och per förvarsgrund, vistelsetiden i förvar samt antal förvarsvistelser som avslutats per orsak till avslut. Dels har vi kartlagt hur Migrationsverket genomfört verksamheten vid de olika förvaren. I detta syfte har vi analyserat statistik över tvångs- och kontrollåtgärder, såsom beslut om kroppsvisitation, omhändertagande av egendom, avskiljningsbeslut samt statistik över incidenter, försök till rymning och antal fullbordade rymningsförsök. Vi har även analyserat HR-statistik såsom anställningar, personalomsättning och avslutade provanställningar. Den insamlade statistiken täcker i de flesta fall åren 2015–2024.

Förvar i migrationsprocessen – ett kostsamt verktyg utan tydlig styrning (RiR 2025:32)

Riksrevisionen har granskat om statens insatser inom förvarsverksamheten är effektiva. Förvar innebär att en person frihetsberövas i väntan på att lämna Sverige. Det är en ingripande åtgärd som bara ska användas när andra alternativ inte är tillräckliga.

Granskningen visar att förvarsverksamheten inte fungerar effektivt. Migrationsverket och Polismyndigheten saknar tillräcklig styrning, uppföljning och analys. Det gör att de inte kan bedöma när förvar gör mest nytta eller hur förvarsplatserna bäst bör användas. Samverkan mellan myndigheterna brister, vilket leder till att vissa beslut inte kan verkställas och att personer kan avvika. Migrationsverket har inte heller säkerställt att verksamheten på förvaren är rättssäker och kostnadseffektiv. Det finns brister i styrning och kompetensförsörjning samt skillnader i boendemiljö och säkerhetsarbete mellan de olika förvaren.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge myndigheterna i uppdrag att ta fram en gemensam prioriteringsordning för hur förvarsplatser ska användas och att förbättra samverkan kring delgivning och transport till förvaren. Migrationsverket bör utveckla styrningen och uppföljningen av förvarsverksamheten, samt stärka kompetensen kring regelverk, säkerhetsarbete och bemötande. Polismyndigheten bör förbättra uppföljningen av förvarsbeslut och utveckla process och arbetssätt kring handräckningsbegäran.