

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.registrator@regeringskansliet.se

Redovisning av uppdrag 3 i regleringsbrevet för 2024 – Utökad förvarskapacitet

Migrationsverket redovisar härmed en uppdaterad plan för utökad förvarskapacitet i enlighet med uppdrag 3 i myndighetens regleringsbrev för 2024.

Migrationsverket har inför redovisningen inhämtat information från Polismyndigheten och Kriminalvården avseende analys och bedömning av vilken säkerhetsnivå nya förvar bör ha med beaktande av statens framtida behov av anläggningar för frihetsberövade.

Redovisningen har beslutats av generaldirektören efter föredragning av verksamhetsexpert Gustav Wilhelmsson. I den slutliga handläggningen har tillförordnad planeringsdirektör Magnus Frid deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Bilaga:
Uppdaterad plan för utökad förvarskapacitet

RAPPORT

Uppdaterad plan för utökad försvarskapacitet

Dnr: 1.1.1.2-2024-3329



Migrationsverket: Uppdaterad plan för utökad förvarskapacitet
Framställd av: Planeringsavdelningen
Fastställd av: Maria Mindhammar, generaldirektör
Fastställsedatum: 2024-04-02
Handlagd av: Gustav Wilhelmsson, verksamhetsexpert
Diarienummer: 1.1.1.2-2024-3329

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1. Bakgrund	5
1.1 Uppdraget	5
1.2 Genomförande av uppdraget.....	5
1.2.1 Redovisningens upplägg	5
1.2.2 Samråd med Polismyndigheten och Kriminalvården	6
1.3 Nuläge.....	6
2. Uppdaterad plan	7
2.1 Bedömning om antal nya förvarsplatser som kan inrättas	7
2.2 Vilka investeringar som krävs i lokaler med mera	8
2.3 Plan, analys och kostnadsberäkning för utökning till totalt 1 000 platser ...	9
2.4 Analys och bedömning av vilken säkerhetsnivå nya förvar bör ha	11
3. Faktorer som kan påverka utökningen av förvarskapaciteten	12
3.1 Eventuell påverkan på myndighetens lokalisering	12
3.2 Bygg- och säkerhetsfrågor	13
3.3 Upphandlingsprocessen	13
3.4 Konsekvenser av EU:s nya migrations- och asylpakt.....	14

Sammanfattning

- Migrationsverket har uppdaterat myndighetens tidigare plan för utökad förvarskapacitet i enlighet med uppdrag från regeringen.
- Tillskottet av medel som Migrationsverket får använda för utökning av antalet förvarsplatser beräknas kunna räcka till en ytterligare utökning av kapaciteten med 80 platser i en nybyggnation. Planen för antalet platser uppdateras från den befintliga om 663 platser till 743.
- För att nå totalt 1 000 förvarsplatser återstår därmed drygt 250 platser. Migrationsverket bedömer att nivån kan uppnås genom nybyggnation av flera förvar enligt Kriminalvårdens typhus till ett uppskattat behov av ytterligare cirka 25 miljoner kronor 2027, 250 miljoner kronor 2028 och 530 miljoner kronor från 2029 och framåt.
- Migrationsverket bedömer att en utökning med ytterligare 80 platser ska ske i närheten till Arlanda. Polismyndigheten och Kriminalvården delar den bedömningen. Därefter bedömer myndigheten att en utökning av förvarskapaciteten i närheten av Malmö samt Luleå är mest lämpliga utifrån ett bedömt behov av platser i olika geografiska områden. En fördjupad bedömning kommer att genomföras av Migrationsverket, Polismyndigheten och Kriminalvården om tillskott ges för utökningen till totalt 1 000 förvarsplatser.
- Migrationsverket kommer behöva en fortsatt planering för hur förvarskapaciteten ska utvecklas för att möta såväl berörda myndigheters och andra aktörers behov som eventuella förändringar gällande regelverket för förvar. Aspekter kring kompetensförsörjning med anledning av en utökad och utvecklad förvarsverksamhet tas även upp i denna redovisning.
- Migrationsverket avser att arbeta med att differentiera förvarskapaciteten i olika säkerhetsnivåer. Detta för att skapa en flexibel och ändamålsenlig förvarskapacitet som kan stödja såväl dagens som framtidens verksamhet.
- EU:s nya migrations- och asylopakt kan komma att leda till att förvaren används i en större del av processen än vad som görs idag och lokalisering av kapaciteten bör vara i närhet till de största in- och utreseorterna.

1. Bakgrund

1.1 Uppdraget

I regleringsbrevet för 2024 fick Migrationsverket i uppdrag att genom samråd med Polismyndigheten och Kriminalvården uppdatera myndighetens Plan för utökad förvarskapacitet¹ i enlighet med de tillskott som myndigheten fått i budgetpropositionen för 2024 för att utöka antalet förvarsplatser från och med 2025 och framåt.²

Planen ska bland annat innehålla uppdaterade bedömningar av hur många nya förvarsplatser som kan inrättas till följd av tillskotten och vilka investeringar i lokaler med mera som krävs. Redovisningen ska även uppdateras med en analys, kostnadsberäkningar och en plan för hur en utbyggnad som motsvarar att totalt 1 000 förvarsplatser ska kunna genomföras så skyndsamt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt som möjligt.

Migrationsverket ska inhämta information från Polismyndigheten och Kriminalvården avseende analys och bedömning av vilken säkerhetsnivå nya förvar bör ha med beaktande av statens framtida behov av anläggningar för frihetsberövade. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) den 15 april 2024.

Vidare framgår av regleringsbrevet att Migrationsverket får använda 150 miljoner kronor av tilldelade medel på förvaltningsanslaget (utgiftsområde 8, anslag 1:1 Migrationsverket) för 2024 för att utöka antalet förvarsplatser.

Av budgetpropositionen för 2023 framgår att 40 miljoner kronor anvisas för 2025 för att utöka antalet förvarsplatser från tidigare nivån om 520.³ Av budgetpropositionen för 2024 framgår ytterligare tillskott om 25 miljoner kronor för 2025 respektive 100 miljoner kronor för 2026.⁴ Det innebär att det totala tillskottet för Migrationsverkets utökning av förvarskapaciteten från den tidigare nivån om 520 platser är 150 miljoner kronor för 2024, 215 miljoner kronor för 2025 och 290 miljoner kronor per år för 2026 och framåt.

1.2 Genomförande av uppdraget

1.2.1 Redovisningens upplägg

Migrationsverket redovisar uppdrag 3 Utökad förvarskapacitet i regleringsbrevet för 2024 i form av en rapport. Inledningsvis beskrivs uppdraget, genomförandet av det och myndighetens nuläge vad gäller utökningen av förvarskapaciteten. Därefter framgår den uppdaterade planen för utökning av förvarskapaciteten med dess olika beståndsdelar. Avslutningsvis redogörs för faktorer som kan påverka genomförandet av utökningen av förvarskapaciteten som dock inte ska ses som uttömmande.

¹ Plan för utökad förvarskapacitet, dnr. 1.1.1.2-2022-5650.

² Ju2022/01261.

³ Prop. 2022/23:1 Utgiftsområde 8 Migration.

⁴ Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 8 Migration.

1.2.2 Samråd med Polismyndigheten och Kriminalvården

Migrationsverket har uppdaterat planen för utökad förvarskapacitet i samråd med Polismyndigheten och Kriminalvården. Samrådet har dels bestått i att myndigheten har inhämtat information från Kriminalvården avseende analys och bedömning av vilken säkerhetsnivå nya förvar bör ha med beaktande av statens framtida behov av anläggningar för frihetsberövade. Migrationsverket har även skickat ett utkast på redovisning av uppdraget på remiss till Polismyndigheten och Kriminalvården med möjlighet att lämna synpunkter. Migrationsverket har beaktat de båda myndigheters synpunkter i den slutliga redovisningen.

1.3 Nuläge

Sedan 2022 har förvarsverksamheten utökats i enlighet med regeringens styrning från den tidigare nivån om 520 förvarsplatser och Migrationsverket fortsätter arbetet under kommande år. Att utöka antalet förvarsplatser är en del av arbetet med att förbättra förutsättningarna för såväl myndighetens som Polismyndighetens återvändandearbete. Förvarskapaciteten utökades med 47 platser under 2022 och ska utökas med ytterligare cirka 100 platser till 2025.

Den 13 december 2023 redovisade Migrationsverket hur förvarskapaciteten ska utökas med de 70 platser som återstår enligt planen från 2022 och med ytterligare cirka 30 nya platser.⁵ Myndigheten planerar för 96 nya platser av vilka 26 inrättas vid förvaret i Mölndal under tredje kvartalet 2024 och 70 inrättas vid förvaret i Flen under fjärde kvartalet 2025.

Antalet förvarsplatser ska i enlighet med villkoren för förvaltningsanslaget uppgå till minst 593 platser under 2024. Det är i linje med Migrationsverkets planering då antalet förvarsplatser utökas vid förvaret i Mölndal. Den totala kapaciteten ökar därmed från 567 platser till 593 under 2024.

Migrationsverket lämnade den 1 mars 2024 budgetunderlaget med förslag till finansiering för myndigheten för åren 2025–2027.⁶ Myndigheten arbetar målmedvetet med att säkerställa en långsiktigt hållbar och kostnadseffektiv förvarsverksamhet som är rätt dimensionerad utifrån uppdragsgivarens styrning och finansiering och som i möjligaste mån möter Migrationsverkets, Polismyndighetens och Kriminalvårdens nuvarande och framtida behov.

Utöver att utöka förvarskapaciteten vidtar Migrationsverket åtgärder för att stärka förvarsverksamheten i olika avseenden. Förutsättningar för att kunna bedriva en ändamålsenlig förvarsverksamhet behöver säkerställas, till exempel avseende regelverk, säkerhet, resurser, arbetsmiljö och kompetensförsörjning. Ett arbete pågår med att säkerställa att förvaren ska vara en trygg och säker boendemiljö för de förvarstagna och samtidigt en väl fungerande, trygg och säker arbetsplats för medarbetarna. Därtill fortsätter arbetet med att utveckla processen både före och efter att

⁵ Redovisning av uppdragen i regleringsbrev för 2022 och 2023 om plan för utökad förvarskapacitet och ytterligare förvarsplatser, dnr. 1.1.1.2-2023-17747.

⁶ Budgetunderlag 2025–2027, dnr. 1.1.3-2024-250.

en person tagits i förvar vilket är en del i att tillse att förvarsplatserna används effektivt med en så kort vistelsetid i förvar som möjligt.⁷ Under 2023 påbörjades insatser för att attrahera och rekrytera rätt kompetens inom förvaren. Med den planerade utbyggnaden blir dessa åtgärder centrala för att kompetensförsörja den utökade förvarsverksamheten. En av flera aspekter som påverkar kompetensförsörjningen är lönekonkurrens mellan statliga arbetsgivare. Migrationsverket planerar att genomföra ett analysarbete som ska kartlägga nuvarande lönenivåer. Det kan leda till att myndigheten kan komma att behöva genomföra lönesatsningar för förvarsverksamheten, inom och utanför lönerevisionen, för att kunna attrahera ny personal och behålla en stabil personalstyrka i den framtida utvecklingen av förvaren.

Att utöka förvarskapaciteten är en flerårig process som är förknippad med osäkerheter och risker, varav en del ligger utanför myndighetens kontroll. Dessa osäkerheter och risker kan komma att påverka myndighetens genomförande och kostnader för utökningen av förvarsverksamheten. Det handlar bland annat om utvecklingen inom byggsektorn, Kriminalvårdens utökning av anstalter och häkten samt 2023 års förvarsutredning som kan komma att påverka utformningen av och säkerhetsnivån på förvaren.⁸ Utvecklingen på EU-nivå och implementeringen av olika rättsakter utgör även de en faktor som ligger utanför myndighetens kontroll och innebär således en osäkerhetsfaktor om hur utökningen kan komma att påverkas.

Regeringens uppdrag till Migrationsverket om att förbereda för ett reformerat mottagningssystem⁹ kan också komma att påverka den mer exakta lokaliseringen och utformningen av förvarskapaciteten framöver. Detta eftersom det reformerade systemet utgår från att asylsökande ska vistas i center från ansökan om asyl till dess att personen återvänder eller bosätts i kommun.

2. Uppdaterad plan

2.1 Bedömning om antal nya förvarsplatser som kan inrättas

Migrationsverket bedömer att det går att utöka förvarskapaciteten med totalt cirka 223 platser från den tidigare nivån om 520 inom det tillskott som beslutats i regleringsbrev och aviserats budgetpropositioner.

Myndighetens uppdaterade bedömning är således att ytterligare 80 platser kan inrättas utöver den tidigare planen om totalt 663 platser från den nuvarande nivån om 567 platser, som framgår av myndighetens redovisning från den 13 december 2023.

⁷ Beslut Gd/030/2023 Inriktning för strategisk utveckling av förvarsverksamheten.

⁸ Moderna och ändamålsenliga regler för förvar, dir. 2023:119, och delbetänkande Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar, SOU 2024:5.

⁹ Regeringsbeslut 2024-03-07, Ju2024/00608.

Det innebär att 743 platser bedöms rymmas inom tilldelade ramar. Migrationsverket planerar att inrätta de 80 nya platserna i närhet till Arlanda flygplats med anledning av det bedömda behovet av kapacitet i anslutning till Stockholm.

Tabell 1 Bedömd kostnad för utökningen av antalet förvarsplatser från 520 platser

Mnkr	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Tillskott enligt RB/BP	150	215	290	290	290	290
Migrationsverkets bedömda behov ¹⁰	25	75	130	165	290	290
<i>Differens</i>	<i>125</i>	<i>140</i>	<i>160</i>	<i>125</i>	<i>0</i>	<i>0</i>

Myndigheten bedömer att tillskottet kommer att nyttjas fullt ut från och med år 2028. Det är dock förknippat med risker och osäkerheter vilka kan komma att påverka den totala kostnadsnivån samt hur kostnaderna faller ut per år. Anledningen till att tillskottet inte bedöms nyttjas fullt ut tidigare år beror på att en utökning av förvarskapaciteten i de flesta fall är en flerårig process när det handlar om såväl ombyggnation som nybyggnation.

Migrationsverket planerar nu för att inrätta 80 nya platser i närhet till Arlanda flygplats. Myndigheten önskar ett skyndsamt besked om regeringen avser att utöka uppdraget om antalet förvarsplatser som ska inrättas och tillföra ytterligare medel. Detta för att långsiktigt kunna planera för utökningen och påbörja byggnation av fler platser än 80 i närheten av Arlanda samt vid andra orter eftersom fler platser vid en och samma ort bedöms vara mer kostnadseffektivt om myndigheten ska ha en kapacitet motsvarande 1 000 platser.

2.2 Vilka investeringar som krävs i lokaler med mera

Migrationsverket har i olika omgångar sedan 2017 inventerat tillgängliga lokaler som varit anpassade för förvarsverksamhet eller lämpliga för konvertering till förvar. De objekt som identifierats har varit begränsade i sin utformning och har av Polismyndigheten bedömts ha en sämre geografisk placering. Eftersom Migrationsverket till viss del eftersöker liknande objekt som Kriminalvården uppstår en konkurrens inom staten. Myndigheten kan utifrån kunskap om fastighetsmarknaden konstatera att det kommer krävas nybyggnation om utökningen av förvarskapaciteten ska kunna genomföras med rätt lokalisering och säkerhetsnivå.

Migrationsverket har i mars 2024 besökt en av Kriminalvårdens anläggningar med det nya konceptet ”Typhus” (anstalten Skänninge i Östergötlands län). I detta fall gällde det typhus B vilket motsvarar en sluten anstalt som har en boendedel med 48 enskilda rum. Det finns möjlighet till dubbelbeläggning och en sådan boendedel skulle då kunna inrymma upp till 80 personer.

Polismyndigheten anser att det är positivt att Migrationsverket i den framtida planeringen också beaktar möjligheten för ändamålsenliga lokaler för ID-delegationer och möten med ambassadpersonal. Behovet av sådana lokaler kan förväntas bli

¹⁰ Jämfört med Plan för utökad förvarskapacitet, dnr. 1.1.1.2-2022-5650.

större vid en differentiering av säkerhetsnivåer och med ett ökat antal förvarsplatser. I den vidare planeringen bör det också beaktas att det finns en ändamålsenlig fördelning av platser för kvinnor och män, personer med särskilda behov samt att även se över lämpliga placeringar om barn behöver tas i förvar.

2.3 Plan, analys och kostnadsberäkning för utökning till totalt 1 000 platser

Migrationsverket har identifierat tre geografiska områden där förvarskapaciteten föreslås utökas kommande år. Det är Sigtuna kommun (i närhet till Arlanda flygplats), i eller i närheten av Malmö kommun (med närhet till Kastrups flygplats i Köpenhamn) och Luleå kommun.

Migrationsverket ser att närhet till in- och utreseorter är mest lämplig vid lokalisering av förvar, vilket innebär en möjlighet till ett gränsnära förfarande. Därutöver har även andra aspekter som närhet till center (kollektiva bostäder), myndighetens övriga verksamhet och Polismyndighetens och Kriminalvårdens behov vägts in.

Polismyndigheten har under samrådet framfört att den uppdaterade planen för utökad förvarskapacitet ligger väl i linje med den dialog Polismyndigheten har haft med Migrationsverket gällande önskemål om förvarsplatser nära utreseorter samt i polisregion Nord, företrädesvis i Luleå. Vidare ser Polismyndigheten det som positivt att en relativt stor del av utbyggnaden planeras till Stockholmsområdet då det underlättar handläggning av resehandlingar och ger kortare transportsträckor verkställighetsresor. Ett förvar i Luleå förväntas minska placeringar i häkten och arrester av för förvarstagna i polisregion Nord. Polismyndigheten ser också att det är positivt att Migrationsverket tar höjd för kommande behov av förvarsplatser och dess lokalisering kopplat till EU:s nya migrations- och asylpakt.

Kriminalvården i sin tur välkomnar en tänkt lokalisering av den utökade förvarskapaciteten i kommunerna Sigtuna, Luleå och Malmö. Detta eftersom Kriminalvården har etablerad verksamhet i närområdena vilket stöder både en samverkan i dagsläget och underlättar en framtida möjlighet till växling av huvudmannaskap för olika lokaler.

Migrationsverket konstaterar att tillskottet för att utöka förvarskapaciteten från den tidigare nivån om 520 platser bedöms räcka till att inrätta cirka 223 nya platser vilket innebär totalt knappt 750 platser. För att nå totalt 1 000 förvarsplatser återstår drygt 250 platser som bedöms kunna inrättas genom nybyggnation av förvar.

Myndigheten bedömer preliminärt att det går att utöka antalet förvarsplatser till totalt 1 000 platser till år 2029. Tidpunkten är dock förknippad med stora osäkerheter som även redogörs för i redovisningen. Den totala kostnaden för den föreslagna utökningen bedöms uppgå till drygt 800 miljoner kronor från och med år 2029. Jämfört med föreslagen tilldelning i budgetpropositionen på 290 miljoner kronor innebär det kostnadsökningar på cirka 25 miljoner kronor år 2027, 250 miljoner kronor år 2028 och 530 miljoner kronor från år 2029 och framåt.

Inom ramen för uppdragets omfattning och tidpunkt för redovisning har Migrationsverket undersökt förutsättningarna hos det statliga bolaget Specialfastigheter att inrätta förvarsplatser för myndigheten. Myndigheten har genom Specialfastigheter fått indikativa kostnadsuppskattningar för investeringar och hyresnivåer för nybyggnation av förvar. Arbetet är i en initial fas och det är inte fastställt var eller hur de återstående förvarsplatserna kan inrättas och utformas. Myndigheten kan i denna redovisning därför endast lämna en grov kostnadsuppskattning vilken kan komma att ändras när förutsättningarna har klarlagts.

Migrationsverket bedömer att det är för tidigt att uppdatera myndighetens bedömning av behov av lånemedel då kostnadsberäkningarna för investeringar i detta skede är att betrakta som grova uppskattningar och därför förknippade med stora osäkerheter. Det är också för tidigt att göra antaganden om investeringarna kommer att betraktas som egna investeringar eller inte. Migrationsverket har i denna analys inte heller tagit hänsyn till eller analyserat eventuell påverkan på myndighetens stödverksamhet eller kompetensförsörjning av nya förvar.

Förutsatt att medel ges för ökningen till totalt 1 000 förvarsplatser har Migrationsverket en plan som även inkluderar de 80 platserna som annars kommer inrättas separat i närheten av Arlanda.

Tabell 2 Sammanställning av antal platser som kan inrättas och beräknade kostnader

År	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Antal platser*	593	663	663	713	813	1 013
<i>Möln dal</i>	+26					
<i>Flen</i>	-	+70	-	-	-	-
<i>Luleå</i>	-	-	-	+50	-	-
<i>Malmö</i>	-	-	-	-	+100	
<i>Arlanda</i>	-	-	-	-	-	+200
Kostnader*	25	90	175	315	530	815

*Från den tidigare nivån om 520 platser (april 2022) och nuvarande nivån om 567 platser (mars 2024).

Migrationsverket kommer under 2024 påbörja ett arbete för att inventera befintliga förvarsplatser i syfte att bedöma säkerhets- och funktionsmässig nivå. Samtidigt finns möjlighet att planera för en avveckling av mindre kostnadseffektiva och geografiskt mindre lämpligt lokaliserade förvar om kapaciteten bedöms kunna skalas upp ytterligare vid en eller flera av de föreslagna lokaliseringarna. Migrationsverket kommer i samråd med Polismyndigheten och Kriminalvården göra en fördjupad bedömning av lokaliseringen av den totala förvarskapaciteten om 1 000 platser för att kunna tillhandahålla förvarsplatser i enlighet med myndigheternas behov.

Flera faktorer behöver vägas in, bland annat behovet av platser i olika geografiska delar av landet och transportbehov inför och efter förvarstagandet. Vad gäller transporter kan det exempelvis vara från bostaden till ett förvar, mellan förvar och till

utresorter. Samtidigt behöver EU:s migrations- och asylpakt beaktas med anledning av exempelvis gränsnära förfarande och screeningsförordningen.

2.4 Analys och bedömning av vilken säkerhetsnivå nya förvar bör ha

Migrationsverket övertog ansvaret för förvarsverksamheten 1997, men har inte normerat utformningen av de fysiska lokalerna för förvar på samma sätt som Kriminalvården har gjort och det finns inte heller olika säkerhetsnivåer på förvaren. För att säkerställa att förvaren har en ändamålsenlig säkerhetsnivå utifrån Migrationsverkets uppdrag, som i sin tur påverkar kostnaden per förvarsplats, bedömer myndigheten att det finns behov av att se över genomförande av en differentiering av förvarskapaciteten.

Migrationsverket har i enlighet med uppdraget inhämtat information från Polismyndigheten och Kriminalvården avseende analys och bedömning av vilken säkerhetsnivå nya förvar bör ha med beaktande av statens framtida behov av anläggningar för frihetsberövade. Polismyndigheten ser positivt på att Migrationsverket arbetar för samsyn med Polismyndigheten och Kriminalvården kring analys, placering av förvar och bedömning av säkerhetsnivå. Kriminalvården välkomnar också en utökad förvarskapacitet hos Migrationsverket och ser att en sådan utbyggnad bör ske med en säkerhetsnivå som också beaktar statens framtida behov av anläggningar för annan frihetsberövande verksamhet.

Migrationsverket konstaterar att det finns en samsyn kring att myndigheterna bör tänka så lika som möjligt gällande anläggningar som är ämnade för frihetsberövande av personer, i syfte att säkerställa största möjliga samhällsnytta. Grunderna för frihetsberövandet kan vara olika och även regelverket under vistelsen, men såväl Migrationsverket och Kriminalvården kan ha nytta av att utformningen av förvarslokalerna likriktas.

Även om Migrationsverkets förvar skiljer sig mycket åt i den fysiska utformningen bedömer myndigheten i nuläget att de alltså tillhör en och samma säkerhetsklass, vilket motsvarar olika varianter av klass 2-anstalter enligt Kriminalvårdens normering. Vilken säkerhetsnivå befintliga och kommande förvar ska ha kommer påverka kostnaden per förvarsplats.

Migrationsverket bedömer att det är möjligt att tydligare differentiera förvarskapaciteten. Det kan innebära att en del förvar har en högre säkerhetsnivå än andra. Förvaren kan även sektioneras så att boendeavdelningarna används olika beroende på en bedömning som utgår från att vistelsen i förvar ska vara så trygg och säker som möjligt. En tydligare differentiering av förvarskapaciteten kan också möjliggöra att en förvarstagen inte kommer vistas i en miljö med högre säkerhet än vad som bedöms vara nödvändig.

Den pågående förvarsutredningen utreder bland annat förslag för att färre förvarstagna än idag ska behöva placeras hos Kriminalvården.¹¹ Migrationsverket behöver

¹¹ 2023 års förvarsutredning (Ju 2023:15), dir. 2023:119.

därför beakta ett ökat behov av platser för avskiljande och se över hur boendeavdelningarna är utformade för att möta en förändring över vilka personer som fortsatt bedöms kunna vistas i ett förvar utan att placeras hos Kriminalvården om de utgör ett hot mot ordning och säkerhet inom förvarslokalen. Myndigheten kommer därför fortsatt behöva genomföra analyser av målgrupper som tas i förvar och vilken eventuell påverkan det kan ha på medarbetarnas kompetens och befogenheter. Förvarsutredningen slutbetänkande kommer sannolikt att utgå från att en högre säkerhetsnivå i viss utsträckning gör att det även kan finnas förvar som är ”mer öppna” till sin karaktär. Det är därför viktigt att ha i åtanke att förvarsverksamheten fortfarande ska spegla anledningen till frihetsberövandet och att det således inte ska vara anstaltslikt, vilket är en viktig faktor att ta hänsyn till i samband med utformning av lokalerna.

För att utveckla samarbetet med Kriminalvården vad gäller det framtida användandet av platser för frihetsberövade kan Migrationsverket komma att göra en så kallad förmågebedömning av förvaren. Det innebär att olika förmågor vägs samman. Förmågorna värderas inte bara utifrån säkerhet utan även personaltäthet, utbildningsnivå, kompetensutvecklingsinsatser med mera. Innan en sådan bedömning genomförs behöver myndigheten först kartlägga de olika behov som finns. Förmågebedömningen bör göras med utgångspunkt i samma tankesätt som Kriminalvården, det vill säga med bäring på vilka förmågor ett visst förvar har eller bör ha. Eftersom samtliga nuvarande förvar byggts av befintliga byggnader så bör inte bedömningen göras utifrån varje förvarsort som helhet, utan istället inom respektive boendeavdelning på varje förvar.

För det fall att Migrationsverket inte bygger om befintliga fastigheter till förvar är en lösning med olika typhuskoncept, som exempelvis ”typhus B”, aktuell för att användas vid nybyggnation för att minska kostnaden för projektering. Kriminalvården räknar med en nyttjandetid av minst 75 år för ett typhus givet en del renoveringar under tiden. Med detta koncept skulle anläggningar för frihetsberövande också över en mycket lång tid kunna växla huvudmän exempelvis mellan Migrationsverket och Kriminalvården vid ändrade förhållanden såsom behov av platser.

3. Faktorer som kan påverka utökningen av förvarskapaciteten

3.1 Eventuell påverkan på myndighetens lokalisering

När den planerade utökningen till 663 platser är genomförd vid slutet av 2025 ska Migrationsverket inrätta minst 337 ytterligare förvarsplatser för att kunna tillhandahålla 1 000 platser. Beroende på hur många nya förvarsplatser som kan inrättas genom nybyggnation och var dessa lokaliseras kan det bli aktuellt att ersätta några av de befintliga förvaren. Det kan särskilt bli aktuellt att se över lokaliseringen i södra Sverige (Åstorp med 80 platser och Ljungbyhed med 36 platser), samt Gävle med 55 platser. Migrationsverket bedömer att dessa anläggningar eventuellt skulle

kunna nyttjas av andra myndigheter med frihetsberövande uppdrag. Detta är dock under förutsättning att Migrationsverket kan skapa en planering och få medel för tillräckligt många nya förvarsplatser så att uppdraget om att tillhandahålla totalt 1 000 platser genomförs.

3.2 Bygg- och säkerhetsfrågor

Migrationsverket har påbörjat arbetet med att identifiera potentiella fastighetsägare och markanvisningar. Sedan tidigare finns en möjlighet att fullfölja påbörjad affär med Specialfastigheter för byggnation av ett förvar i Luleå i direkt anslutning till Kriminalvårdens anstalt. Detta skulle ge statliga synergieffekter eftersom Kriminalvårdens nationella transportenhet planerar för att förlägga verksamhet i nära anslutning till anstalten och det eventuella förvaret. Migrationsverket har även identifierat potentiellt byggbar mark i anslutning till Arlanda flygplats och söder om Malmö i anslutning till Öresundsbron. Eftersom processen är i ett tidigt skede kan inga garantier lämnas för att denna lokalisering är möjlig.

3.3 Upphandlingsprocessen

Det finns ett antal faktorer som kan påverka utökningen av förvarskapaciteten. Långdragna upphandlingsprocesser är ett exempel, med risk för förseningar och ökad komplexitet på grund av kravställningssarbetet och behovet av långsiktiga hyreskontrakt. För upphandling av byggentreprenader som innebär nybyggnation krävs sannolikt minst fem år från start till driftsättning, varav minst två år är tiden för upphandlingen.

Det kan även finnas juridiska begräsningar. Statliga myndigheter får normalt sett inte teckna hyresavtal som överstiger sex år utan regeringens tillstånd. Om det inte finns en samsyn mellan Migrationsverket och regeringen gällande hyresavtalet kan processen fördröjas. Migrationsverket ska inte äga fastigheter, och kan därmed inte heller agera byggherre. Det krävs således att myndigheten dels upphandlar själva hyreskontrakten och dels byggentreprenader som överlåts till fastighetsägaren. Det kräver sannolikt att det tecknas långa hyreskontrakt.

En byggnation av förvar kan också bli beroende av lokala infrastruktursatsningar. Det kan handla om behovet av anslutning till väg, vatten, fiber och liknande. Detta kräver samarbete med aktuell kommun vilket i sig innebär en risk för förseningar om inte samverkan har inletts i ett tidigt skede.

Migrationsverket kan komma att behöva genomföra komplexa och parallella upphandlingsprocesser för att genomföra utökningen av förvarskapaciteten. Att upphandla alla nödvändiga varor och tjänster för driften samtidigt som byggentreprenaden pågår kan öka risken för logistiska utmaningar och förseningar.

Slutligen finns det även konjunkturberoende risker. Konjunkturen i byggbranschen kan påverka prissättningen och konkurrensen om kontrakten vilket kan leda till överprövningar, högre anbudspriser och ökad risk för användning av underbetald/svart arbetskraft samt åsidosättande av säkerhetskrav på byggplatsen.

Migrationsverket är medveten om dessa risker och kan sammantaget konstatera att det finns ett flertal osäkerhetsfaktorer vad gäller byggnation av denna typ av lokaler och därmed kostnaden och tidpunkten för inrättandet.

3.4 Konsekvenser av EU:s nya migrations- och asylpakt

EU:s nya migrations- och asylpakt består bland annat av screeningförordningen, asylprocedurdirektivet och återvändandegränsförordningen. Screeningförordningen kommer att äga rum först i tid och därefter, beroende på vad screeningen ger vid handen, kan den sökande komma att hamna i gränsförordningsprocessen i asylprocedurförordningen eller i återvändandegränsförordningen. En utlänning kan naturligtvis hamna i en annan process också, men det är endast dessa tre som är relevanta i denna del när det gäller frågan om förvar.

Tillsammans innebär de nämnda rättsakterna att Migrationsverket kommer att ha behov av mer gränsnära möjligheter att ta utlänningar i förvar. I detta sammanhang blir de stora in- och utreseorterna av betydelse. Till detta kommer också strävan att arbeta mer centraliserat med mottagande och återvändande, vilket också är faktorer som påverkar frågan om lokalisering samt frågan om frågan om att kunna ha en ändamålsenlig kompetensförsörjning till både befintliga och nya anläggningar och så vidare. Migrationsverkets förståelse av rättsakterna i nuläget är att myndigheten förutsätts frihetsberöva utlänningar under större del av processen och i närmare anslutning till de stora in- och utreseorter än vad som är fallet i dag. Myndigheten kan antagligen utgå ifrån att förvarsprocessen blir mer utspridd över migrantprocessen och att det kommer att fattas betydligt fler beslut om förvar tidigare i processen jämfört med vad som görs idag.