

Silje Sønsterudbråten, Kristian Takvam Kindt,
Vigdis Vevstad og Jørgen Mørk

Retur som avtalt?

En effektivitetsstudie av Norges returavtaler

Silje Sønsterudbråten, Kristian Takvam Kindt,
Vigdis Vevstad og Jørgen Mørk

Retur som avtalt?

En effektivitetsstudie av Norges returavtaler

© Fafo 2016

ISBN 978-82-324-0326-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0327-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
English summary	11
1 Fører returavtaler til flere returer?	17
1.1 Returavtaler – mål og virkemiddel	19
1.2 Hvordan kan returavtaler påvirke?	21
1.3 Rapportens oppbygging	22
2 Returavtaler i et juridisk perspektiv	25
2.1 Hvordan påvirkes norske returavtaler av EU?	25
2.2 Hvilke begrensninger legger folkeretten for avtalene?	27
3 Data og metode	33
3.1 Utvalgte avtaler	33
3.2 Kvantitative data	34
3.3 Kvalitative data	35
3.4 Hvordan kan vi måle effekten av returavtaler?	36
4 Er returavtalene effektive – hva sier tallene?	45
4.1 Returtrender i tall	45
4.2 Endringer i retur- og ankomsmønstre	50
4.3 Konklusjon	58
5 Irak	59
5.1 Endringer i returmønstre	59
5.2 Endringer i ankomstmønstre	62
5.3 Kan eventuelle endringer tilskrives avtalen?	63
6 Russland	75
6.1 Endringer i returmønstre	76
6.2 Endring i ankomstmønstre	78
6.3 Kan eventuelle endringer tilskrives avtalen?	80

7 Etiopia.....	91
7.1 Endring i returmønstre	91
7.2 Endring i ankomstmønstre	93
7.3 Kan eventuelle endringer tilskrives avtalen?	95
 8 Diskusjon – virker returavtalene?	103
8.1 Kan returavtalene forklare endringene?	104
8.2 Hvordan påvirker returavtalene?.....	106
8.3 Hva er årsaker til at noen returavtaler har fungert mer etter hensikten enn andre?	107
 Oppsummering.....	113
Referanser	115
Vedlegg 1 Kort gjennomgang av Afghanistan	120

Forord

Gjennom arbeidet med denne rapporten er det mange som har bidratt og fortjener takk. Først og fremst vil vi takke alle våre informanter som har satt av tid i en hektisk hverdag for å møte oss, dele av sin kunnskap og diskutere sine synspunkter.

Videre vil vi takke Rolf Angelsen og UDI for god bistand og guiding inn i de kompliserte datasettene til utlendingsforvaltningen i Norge. En stor takk rettes også til Politiets utlendingsenhet som også har vært imøtekommende og behjelpelige med å skaffe relevante og nødvendige data for oss.

Mette Ono Njøten og Stine Münter har vært våre kontakter i Justisdepartementet og har fulgt prosjektet fra start til slutt. Tusen takk for god dialog, godt samarbeid, kritiske innvendinger og gode bidrag som har vært essensielle for arbeidet med rapporten.

Fra Fafo vil vi gjerne takke prosjektleder Jon Rogstad for bistand gjennom hele prosessen, støtte og kritisk lesing underveis. Og stor takk til Guri Tyldum for gjennomlesing, diskusjoner og forbedringer. Vi vil også takke Jørgen Mørk, som har bidratt substansielt og derfor blitt inkludert som medforfatter på rapporten.

Som alltid er det infoavdelingen som gjør at de tekstene vi produserer, faktisk blir til Fafo-rapporter. Stor takk til Agneta Kolstad for at du syr rapportene sammen og gir dem et flott visuelt uttrykk.

Gjenstående feil, unøyaktigheter og mangler er selvfølgelig forfatternes eget ansvar.

Oslo, 14. desember 2016

Kristian Takvam Kindt, Silje Sønsterudbråten, Vigdis Vevstad

Sammendrag

På tross av store variasjoner med hensyn til hvor mange utreisepliktige som blir tvangsreturnert fra ulike land, både før og etter avtaleinngåelse, er det en klar tendens til at antallet og andelen som blir tvangsreturnert øker i perioden etter at Norge har inngått en returavtale med landet. Når det gjelder sammenhengen mellom inngåelse av returavtaler og assistert retur, er sammenhengen mindre klar. I omtrent halyparten av landene vi ser på er det flere som har returnert assistert enn i tiden før avtalen. Når vi kontrollerer for størrelsen på gruppen med utreisepliktige, finner vi at andelen som returnerer assistert øker i en tredjedel av landene vi ser på. I samtlige land er det også en nedgang av ankomster av personer uten beskyttelsesbehov i årene etter at avtalen er signert. Oppsummert indikerer de kvantitative dataene på retur og ankomster at myndighetenes mål oppfylles. Det ser ut til at returavtaler henger tydelig sammen med det som er avtalenes primære mål – å øke antallet og andelen utreisepliktige som tvangsreturneres. Men betyr dette at det er returavtalene som har ført til endringene? Dette er ikke gitt. Data på returer og ankomster gir oss ingen informasjon om hva endringene skyldes.

Ved å gå inn i tre case mer i detalj søker vi i denne rapporten å få mer kunnskap om hvorvidt returavtalen i seg selv kan forklare disse endringene, og hvorfor noen returavtaler fungerer mer etter hensikten enn andre. Vi ser nærmere på tallene for Russland, Irak og Etiopia. Returavtalen med Russland kommer godt ut rent kvantitativt, mens avtalen med Etiopia kvantitativt fremstår som den minst effektive. For Irak er tallene noe mindre entydige enn Russland, men likevel framstår avtalen som en av de som hadde fungert best med hensyn til å øke returer og begrense ankomster.

Kan returavtalene forklare endringene?

La oss først kommentere på returavtalenes tilsynelatende tydelige effekt på tvangsreturer. Dette er returavtalers hovedmål. Logikken er at man gjennom å få et (ofte mindre samarbeidsvillig) opprinnelsesland til forhandlingsbordet, får man mulighet til å oppklare eventuelle misforståelser, få hørt hverandres posisjoner og prioriteringer i dette feltet og forhåpentligvis lagt til rette for et bedre operativt samarbeid rundt tvangsreturer. Både i Irak og Russland er det sannsynlig at returavtalen i seg selv har bidratt til økning i tvangsreturer. Returavtalene la til rette for at norske myndigheter lettere kunne gjennomføre tvangsreturer ved at det ble etablert nye og mer effektive

rutiner i samarbeidet med opprinnelseslandene. Disse rutinene ble imidlertid ikke etablert i selve avtaleteksten, men ble til gjennom en dialog/forhandling med opprinnelsesland i etterkant av signering av avtalen. Det er likevel lite som tyder på at man hadde fått til en dialog/forhandling om disse mer operative sidene ved tvangsretur dersom en returavtale ikke hadde ligget på bordet. Når det gjelder Etiopia, viser tallene med tydelighet at signering av returavtalen ikke har ført til noen økning i tvangsreturer. I den grad man gjennom avtalen fikk etablert noen slike rutiner, påvirket det ikke gjennomføringen av tvangsreturer. Det synes tydelig at utfordringen for gjennomføring av tvangsreturer til Etiopia ikke ligger i operasjonaliseringen av avtalen, men i viljen til å implementere den.

Når det gjelder sammenhengen mellom returavtaler og assisterte returer, viser tallene et mindre tydelig bilde. Vi finner at i den grad returavtaler påvirker assistert retur, kan det best forklares med avtalenes kobling mot de assisterte returprogrammene – at avtalene legger til rette for landspesifikke reintegreringsprogrammer (som i Irak og Etiopia). I slike tilfeller er det kvantitativt umulig å skille effekten av støtteordningene fra effekter fra returavtalen. Med andre ord om det var de økonomiske insentivene som lå i programmene for assistert retur, eller frykten for tvangsretur (som i alle fall teoretisk lå i returavtalen), eller andre årsaker som gjorde at personer søkte om assistert retur. Det som finnes av forskning på beslutningsprosesser og motivasjoner til personer med utreiseplikt som har søkt om assistert retur, trekker fram begge hensyn (støtte til reintegrering og frykt for tvangsretur) som sentrale, men ikke alene avgjørende for å forklare hvorfor folk velger å returnere assistert (Brekke 2015; Øien & Bendixsen 2012). Kvantitativ forskning på sammenhengen mellom tvangsretur og assistert retur finner også en positiv sammenheng mellom assisterte returer og tidligere gjennomførte tvangsreturer av personer bosatt i samme asylmottak (Oslo Economics 2016). Denne sammenhengen kan brukes for å argumentere for at returavtaler (som implementeres effektivt) kan øke sannsynligheten for assistert retur. Vi kan ikke med utgangspunkt i data tilgjengelig for denne studien sannsynliggjøre at returavtalene i seg selv har hatt en effekt på assisterte returer. Likevel er det sannsynlig at returavtaler som introduserer støtteordninger for assistert retur og fører til økning i tvangsreturer vil bidra til å øke assisterte returer.

Den siste sammenhengen vi har tatt for oss i denne studien, er endringer i ankomster. Tallene viser en tydelig sammenheng mellom inngåelse av returavtaler og nedgang i ankomster av personer som får avslag på sine søknader fra det aktuelle landet i årene som følger. Selv om sammenhengen mellom returavtaler og ankomster framstår tydelig i tallene, er denne sammenhengen mer uklar når vi går inn på hvorfor ankomstmønsteret endrer seg, og det er ikke mulig å konkludere med at returavtaler har ført til den nedgangen i ankomstene som vi ser i tallene. Dette betyr ikke at returavtalene ikke påvirker ankomster av personer uten beskyttelsesbehov, men at avtalene spiller inn sammen med en rekke andre faktorer som gjør det vanskelig å peke på returavtalenes betydning.

Hvorfor påvirker avtalene?

Returavtaler kan altså forklare økninger i tvangsreturer i de to casene vi ser nærmere på, mens sammenhengen med assistert retur og ankomster er mer utydelig. Når man ser på hvilke øvrige faktorer som kan tenkes å påvirke returer og ankomster, framstår disse funnene logiske. Tvangsreturer avhenger i hovedsak av to faktorer: i) Norges evne og vilje til å returnere og ii) opprinnelseslands evne og vilje til å ta imot. Dersom begge disse er på plass, er det fremdeles faktorer som kan hindre tvangsreturer, som at utreisepliktige ikke samarbeider eller forsvinner. Men dersom begge staters evne og vilje til å gjennomføre tvangsreturer er på plass, er man kommet svært langt på vei. Hovedutfordringen for å få på plass tvangsretur er derfor å etablere denne viljen og evnen hos opprinnelsesland. Bilaterale forhandlinger og avtaler er en mulig strategi for å oppnå dette.

Assistert retur avhenger også av i) Norges evne og vilje til å assistere og ii) opprinnelseslands evne og vilje til å ta imot. Opprinnelseslands vilje og evne til å ta imot personer som returnerer assistert, er sjelden problematisk. Men for å få til assisterte returer, introduseres en tredje faktor, iii) den utreisepliktiges ønske om å returnere. Hovedutfordringen for å få på plass assisterte returer er derfor å etablere denne motivasjonen hos de utreisepliktige. Bilaterale forhandlinger og avtaler er en mer perifer strategi for å oppnå dette. Det er likevel sannsynlig at dersom en returavtale i) etablerer bedre støtteordninger eller ii) øker antallet tvangsreturer, kan det påvirke utreisepliktiges motivasjon for å returnere assistert.

Tanken om at man kan påvirke ankomster av asylsøkere til Norge, tar utgangspunkt i et premiss om at personer som søker asyl i Europa, er rasjonelle individer som velger det landet de ser seg best tjent med å søke asyl i, i den grad de har noe valg. En rekke faktorer påvirker dette valget, for eksempel hva de har av ressurser til å komme seg rundt, hvor de har familie, og ikke minst hvordan de vekter ulik informasjon om de ulike landenes politikk. I den grad returavtaler kan påvirke ankomster, er det som en del av denne landinformasjonen om Norge. Returavtalene er da tenkt som et signal på at Norge (i større grad enn andre) vil ha mulighet til å gjennomføre tvangsreturer til det aktuelle landet. Hvorvidt denne informasjonen når fram, hvordan og hva som avgjør hvordan den vektes, er komplekse spørsmål som ikke adresseres i denne studien.

Hva er hovedårsaken til at noen returavtaler fører til flere tvangsreturer og andre ikke?

Basert på våre data er det tre hovedelementer som må på plass for at en returavtale skal være effektiv med hensyn til målsetningen om økning av tvangsreturer.

For det første må avtalen inngås med en intensjon om implementering. For at en avtale skal være effektiv og føre til økte returer, må avtaleinngåelsen ta utgangspunkt i et gjensidig ønske om samarbeid om retur. En avtale som er signert uten intensjoner

om å følge opp, vil naturligvis påvirke avtalens effektivitet. En slik bilateral avtale vil rett og slett ikke forplikte noe mer enn folkeretten allerede gjør, og det å ha en signatur på papiret vil ikke i seg selv åpne for Norges muligheter for å gjennomføre tvangsreturer. Gitt at returavtaler må bygge på et gjensidig ønske om å inngå et forpliktende samarbeid om tvangsretur, er det store spørsmålet for norske myndigheter hvordan et slikt ønske kan skapes. En returavtale er i hovedsak et resultat av at et land er villig til å ta imot returer, ikke et virkemiddel for å få dem til å bli villige. Og det er mot dette bakteppet at ulike motytelser har blitt knyttet opp mot returavtaler. Dette gjelder i hovedsak visumfasileringsavtaler, der lettere tilgang til Norge gjennom lovlige kanaler fungerer som en motytelse. Videre er det et politisk ønske å knytte returavtaler til bistand. Dette har medført en debatt som grunnleggende sett handler om i hvor stor grad norsk utenrikspolitikk og bistandspolitikk skal styres av norske interesser.

For det andre, dersom intensjonen om implementering er på plass, er det avgjørende for at en returavtale skal være effektiv at avtalen operasjonaliseres – altså at den fører til en konkret og operativ enighet om hvordan tvangsreturer skal gjennomføres. Med andre ord er ikke signering av returavtalen i seg selv avgjørende for å muliggjøre flere returer, men arbeidet med å konkretisere avtalen og omgjøre den til en gjennomførbar enighet på operativt nivå (om hvem som skal snakke med hvem før en tvangsretur gjennomføres, hvordan returen rent praktisk skal foregå, hva opprinnelsesland krever for å akseptere returene osv.).

For det tredje må man utøve en bevisst implementering av returavtalen. Man må sikre at anmodninger om retur som sendes er godt nok etterforsket, ta hensyn til opprinnelseslandets kapasitet og avveie anmodningsmengde til dette. Norges returer er sannsynligvis en liten del av et større press om å ta imot og reintegrere egne borgere. Dersom dette mistes av syne kan det bidra til å overbelaste mottakssystemene i opprinnelsesland som kan begrense Norges muligheter til å gjennomføre returer i framtiden.

Til sist er det verdt å understreke at det er liten tvil om at hvor effektiv en returavtale er, påvirkes av en rekke faktorer som er utenfor returavtalens rekkevidde. Selv om intensjonen om å inngå avtale er på plass, operasjonaliseringen av avtalen er godt gjennomarbeidet og begge sider har et bevisst forhold til implementering av avtalen, kan det skjære seg. I våre data kan vi identifisere to slike hovedårsaker, i) politiske forhold i opprinnelsesland og ii) andre lands politikk.

Er returavtaler en farbar vei?

Returavtaler kan være en effektiv strategi for å oppnå målsetningen om flere tvangsreturer. Men om dette betyr at norske myndigheter bør fortsette å jobbe for flere returavtaler, er et spørsmål uten et tydelig svar. For det første er det, som denne studien viser, en rekke betingelser som må være på plass for at en returavtale skal føre til økning i tvangsreturer.

For det andre er det ikke slik at returavtaler må foreligge for at tvangsreturer skal gjennomføres. Norge returnerer utreisepliktige til over 100 land, mens vi kun har signert avtale med 31. Det finnes eksempler på land der Norge ikke har noe ønske om en returavtale, og land der man har stoppet prosessen med å inngå en avtale for ikke å risikere at god praksis blir ødelagt av formaliteter.

Returavtaler er ett mulig virkemiddel Norge kan ta i bruk for å øke antallet tvangsreturer til et land. Men som understreket over, må det foreligge et gjensidig ønske om å implementere avtalen for at den skal være effektiv. Utfordringen for norske myndigheter er å få på plass et slikt gjensidig ønske og en intensjon om samarbeid. Å signere en avtale skaper ikke i seg selv en slik intensjon. Det store spørsmålet er hva som skaper en intensjon om å samarbeide om returer. Dette er et spørsmål som ligger utenfor denne studiens rammer å besvare, og som vil kreve andre typer datakilder (som innsyn i forhandlinger, inkludering av perspektiver fra opprinnelsesland) og en bredere problematisering av returavtaler (som konsekvenser og muligheter ved kobling av returavtaler til bistand og norske interesser vektning i utenrikspolitikken mer generelt).

English summary

Despite major variations in terms of the number of persons from different countries who are under a legal obligation to leave the country and are forcibly returned, both before and after any agreement has been signed, there is a clear tendency for the number and proportion of forced deportations to increase in the period following the signing of an agreement between Norway and the country in question. As regards the relationship between the signature of agreements and assisted returns, the correlation is less clear. In approximately half of the countries that we have studied, the number of assisted returns has grown in the period following an agreement. When controlling for the size of the group of people who are under a legal obligation to leave the country, we find that the proportion of assisted returns increases in one-third of the countries studied. When looking only at the figures, there is also a correlation between the signing of agreements and a decrease in the arrival of persons who get their asylum claim rejected. In general, the quantitative data on returns and arrivals indicate that the return agreements fulfil the goals articulated by the Norwegian authorities. It appears that return agreements are closely related to the primary goal of these agreements – to increase the number and proportion of persons under a legal obligation to leave the country who are forcibly returned. But does this indicate that the changes result from the agreements? This is by no means given. Data on returns and arrivals provide no clue as to the cause of these changes.

By examining three cases in detail, this report seeks to obtain more knowledge regarding whether the return agreement alone may explain these changes, and why some return agreements fulfil the intentions better than others. We will examine the agreements with Russia, Iraq and Ethiopia in more detail. The return agreement with Russia comes out as effective in purely quantitative terms, while the one with Ethiopia appears to be quantitatively least effective. For Iraq, the figures are more ambiguous than for Russia, but this agreement nevertheless appears to be among those that have functioned best in terms of goal achievement.

Can the return agreements explain the changes?

Let us start by adding a comment regarding the apparently clear effect that the return agreements have exerted on forced returns. This is the main objective of return agreements. The logic is that by persuading a (frequently not very cooperative) country of

origin to come to the negotiating table, one gains an opportunity to clarify any misunderstandings, communicate mutual positions and priorities in this area and hopefully pave the way for a better operative collaboration on forced returns. In both Iraq and Russia, the return agreement has most likely helped achieve an increase in the number of forced returns. The return agreements made it easier for Norwegian authorities to implement forced returns by establishing new and more effective routines for the collaboration with the countries of origin. However, these routines were not established by the text of the agreement; they were prepared through dialogue/negotiations with the country of origin in question after the agreement was signed. However, there is little indication that such dialogue/negotiations could have been established unless a return agreement had been on the table. As regards Ethiopia, the figures clearly indicate that the signing of the agreement has not caused any increase in forced returns. To the extent that the agreement has helped establish any such routines, these have had no effect on the implementation of forced returns. It seems clear that the challenges for the implementation of forced returns to Ethiopia are not linked to the operationalisation of the agreement, but the willingness to implement it.

As regards the correlation between return agreements and assisted returns, the figures paint a less clear picture. We find that to the extent that return agreements have any effect on assisted returns, this can best be explained by the linkage between these agreements and the assisted-return programmes – i.e. that the agreements facilitate country-specific reintegration programmes (such as in Iraq and Ethiopia). In such cases, it is impossible to distinguish the effects of the support schemes quantitatively from the effects of the return agreement. In other words, we cannot tell whether the financial incentives provided by the assisted-return programmes or the fear of a forced return (theoretically inherent in the return agreement) or any other factors have caused the people in question to apply for assisted return. Research on decision-making processes and motivations to apply for assisted return highlight both these concerns (support for reintegration and fear of being forcibly returned) as central, but not as definitive explanations of why people opt for assisted return (Brekke 2015; Øien & Bendixsen 2012). Quantitative research on the association between forced returns and assisted returns also finds a positive correlation between assisted returns and previously implemented forced returns of people resident in the same asylum reception centre (Oslo Economics 2016). This correlation can be used to argue that return agreements (that are implemented effectively) may increase the likelihood of assisted returns. On the basis of the available data for this study, we cannot however conclude that the return agreements have been effective in increasing the number of assisted returns. It is nevertheless likely that return agreements that introduce support schemes for assisted returns and entail an increase in forced returns will help increase the number of assisted returns.

The final issue that we have addressed involves changes in the number of arrivals. The figures show a clear association between the signing of return agreements and a decrease in the number of arrivals of persons from the country in question whose applications are rejected in subsequent years. Although the association between return agreements and arrivals is clearly apparent in the figures, this association is less clear when we see the numbers in light of other available data and we cannot conclude that the return agreements have been the cause of the decline in arrivals as seen in the figures. This does not mean that the return agreements have no effect on the rate of arrivals, but that such an effect will interact with other factors in ways that makes it difficult to comment on the significance of the return agreements isolated.

Why do some return agreements give rise to more forced returns, while others do not?

Judging from our data, three main elements need to be in place for a return agreement to be effective with regard to the goal of increasing the number of forced returns.

First, the agreement needs to be signed with an intention to implement it. For an agreement to be effective and produce an increase in the rate of return, it must be entered into based on a mutual wish to collaborate on returns. Signing an agreement without any intention to follow it up will quite naturally have an impact on its effectiveness. Such a bilateral agreement will simply impose no obligations on either party beyond what already follows from international law, and having a signature on paper would in itself not provide an opportunity for Norway to implement forced returns. Given that return agreements must be based on a mutual commitment to collaborate on forced returns, the main issue for Norwegian authorities is linked to how such collaboration can be established. A return agreement is mainly a result of a readiness on the part of a country to accept returnees, not an instrument to encourage such readiness. This is the backdrop against which various forms of compensation have been linked to return agreements. These have mainly included visa facilitation agreements. Moreover, there is political will to link return agreements to development aid. This has given rise to a debate that fundamentally revolves around the question of the extent to which Norwegian foreign and aid policy should be guided by Norwegian interests.

Second, once an intention to implement is in place, operationalisation is crucial for the effectiveness of a return agreement, meaning that it needs to establish a concrete and operative consensus regarding the implementation of forced returns. In other words, the signing of the return agreement is not in itself the decisive element for facilitating a higher number of returns; this follows from the efforts to specify the agreement and convert it into a feasible procedure at the operative level (about who needs to consult with whom before a forced return is implemented, how the return

should be undertaken in practical terms, what the country of origin will require to accept the returnees, etc.)

Third, the implementation of the return agreement must be performed in a deliberate manner. It must be ensured that the submitted requests for return are sufficiently investigated, the capacity of the country of origin is taken into account and the number of requests is scaled accordingly. The returns from Norway are likely to constitute a small part of a larger pressure to accept and reintegrate returnee citizens. If ignored, this might contribute to overload the reception systems in the countries of origin, which in turn may limit Norway's opportunities to implement further returns in the future.

Finally, it is worth noting that there can be little doubt that the effectiveness of a return agreement is influenced by a number of factors that are beyond the scope of the agreement itself. Even though the intention to enter into an agreement is in place, the operationalisation of the agreement is thoroughly prepared and both sides have taken a deliberate stand on its implementation, it may still fail. From our data we can identify two main causes for such failure: i) political conditions in the countries of origin and ii) policies pursued by other countries.

Are return agreements an appropriate instrument?

Return agreements may constitute an effective strategy for achieving the goal of more forced returns. However, whether this indicates that Norwegian authorities should continue to seek for the establishment of further return agreements is a question that lacks a clear answer. First, as shown by this study, a number of preconditions need to be in place for a return agreement to lead to an increase in the number of forced returns. Second, a return agreement need not necessarily be in place before forced returns can be implemented. Norway returns persons under a legal obligation to leave the country to more than 100 countries, but has signed return agreements with only 31. There are some examples of countries with which Norway has no desire to establish a return agreement, as well as countries where the negotiation process has been halted so as not to risk threatening good practice by formalities.

Return agreements are one potential instrument that Norway may use to increase the number of forced returns to a country of origin. As noted above, however, to be effective the agreement needs to be based on a mutual desire to implement it. The challenge for Norwegian authorities is to establish such a mutual desire and intention to collaborate. Signing an agreement does not in itself create such an intention. The major question concerns what might give rise to an intention to collaborate on returns. This question falls outside the scope of this study, and will also require other types of data sources (such as access to negotiation documents, inclusion of perspectives from the countries of origin) and a wider set of questions pertaining to return agreements

(such as consequences of and opportunities for linking return agreements to development aid and the weight given to Norwegian interests in foreign policy in general).

1 Fører returavtaler til flere returer?

Returpolitikk er en bærebjelke i norsk innvandringspolitikk. Til enhver tid oppholder det seg personer i Norge med utreiseplikt, som norske myndigheter ønsker å returnere, det være seg personer som tidligere for eksempel har hatt oppholdstillatelse eller visum eller personer med endelig avslag på asylsøknadene sine. Gjennomføring av retur er et tverrpolitisk mål, og blir sett på som nødvendig for å opprettholde en rettferdig asylpolitikk. Håpet er at returavtaler skal bidra til å få til dette.¹

Returavtaler er ett migrasjonspolitisk tiltak som støttes tverrpolitisk. I løpet av få år og gjennom to regjeringer har antallet returavtaler økt fra fem ved årtusenskiftet til at vi i dag har signert 31 returavtaler. Selv om vansker med retur kan gjelde for personer med alle typer ulovlig opphold, er det hovedsakelig asylsøkere som har fått avslag på sine søknader, som har motivert denne satsingen på returavtaler.

Alle stater er i utgangspunktet forpliktet gjennom folkeretten til å ta imot egne borgere, og en avtale om retur skulle derfor ikke være nødvendig. Men i praksis har det vist seg at retur av borgere uten lovlig opphold ofte er svært utfordrende. Et generelt og gjennomgående funn, både i denne og tidligere rapporter, er at norske myndigheter ikke klarer å returnere alle personer med utreiseplikt. Ifølge våre analyser, som vil bli beskrevet i detalj i de påfølgende kapitlene, fikk om lag 60 000 asylsøkere vedtak om utreiseplikt fra Norge i perioden 2003–2015. Av disse har litt over halvparten returnert assistert eller med tvang. Resten har enten ukjent status eller bor fortsatt i mottak. Antallet returer har økt kraftig, fra om lag 3000 i 2005 til om lag 8000 i 2015, men det er likevel fortsatt mange som oppholder seg i Norge uten lovlig opphold. Per 1. september 2016 bodde 2172 personer med utreiseplikt på asylmottak i Norge.

Mange sentrale opprinnelsesland for asylsøkere aksepterer ikke tvangsreturer og kan blant annet la være å samarbeide om å framskaffe gyldige reisedokumenter som gjør retur mulig. Å inngå en egen bilateral avtale om retur anses derfor som en viktig strategi for å bedre samarbeid om retur med andre stater.

Veldig kort fortalt er en returavtale en avtale der to stater forplikter seg til å samarbeide om retur av egne borgere, og i visse tilfeller av tredjelands borgere som har hatt opphold i angjeldende stat eller reist gjennom i transitt. Avtalenes hovedmål, fra et

¹ Denne rapporten vil konsekvent benytte begrepet *returavtaler*. Det er likevel verdt å notere at tilbake-takelsesavtaler er en annen mye brukt betegnelse på slike avtaler.

norsk ståsted, er å legge til rette for nødvendige prosedyrer slik at Norge kan gjennomføre tvangsretur.

Slike avtaler er også antatt å skape bedre samarbeid om assistert retur. Assistert retur forutsetter at personer selv ønsker å samarbeide om retur. Om søknaden innvilges, får man hjelp med søknadsprosessen, og reisen blir organisert tilbake til opprinnelseslandet. Etter retur mottar man reintegreringsstøtte som varierer fra land til land og etter behov. I motsetning til tvungen retur er ikke assistert retur forbundet med innreiseforbud i Schengen. Assistert retur anses som en billigere og mer human form for retur, det er også langt mindre kontroversielt, og det er i norske myndigheters interesse at flest mulig velger å returnere assistert.

Koblingen mellom assistert retur og tvangsretur har vært et spørsmål som har vekket interessen til forskere, politikere og byråkrater i snart to tiår. Fra myndighetenes side har effektiv bruk av tvangsreturer blitt ansett som en forutsetning for at assistert retur skal finne sted, og assistert retur har blitt sett på som en legitimering av tvangsretur (se for eksempel Brekke (2010)). Denne sammenhengen er også brukt strategisk i forhandlinger om returavtaler. Assistert retur er angivelig brukt som et forhandlingskort for å få i land avtalene, mens det er ønsket om tvangsreturer som driver prosessen (Brekke 2010). Dette har ført til at returavtalene Norge har signert, ikke bare inkluderer assistert retur, men i flere avtaler er assistert retur formulert som formålet med avtalen. I formålsbestemmelsen i avtalene med Afghanistan og Irak står det for eksempel at formålet er å legge til rette for assistert retur, der frivillighet respekteres «som hovedprinsipp». I denne studien har vi derfor også sett på hva som skjer med assisterte returer når Norge inngår returavtaler.

I den grad returavtalene fører til flere tvangsreturer, tenkes de også å ha en innvandringsregulerende effekt ved at flere av de som har utreiseplikt, velger assistert retur, og at færre personer uten beskyttelsesbehov vil søke asyl i Norge. Det er derfor også av interesse å se nærmere på hvordan returavtaler påvirker ankomster.

Selv om det er bred enighet om viktigheten av slike avtaler, finnes det relativt lite forskning på hvorvidt de faktisk oppfyller målet om flere returer, og om de fører til færre såkalte grunnløse asylsøkere. I denne rapporten presenterer vi funn fra en studie som har søkt å finne svar på nettopp dette. To problemstillinger har vært styrende for arbeidet:

- Har returavtaler ført til et høyere antall returer og et lavere antall ankomster av asylsøkere som får avslag?
- Hva er hovedårsaken til at noen returavtaler har fungert mer etter hensikten enn andre?

Disse spørsmålene svarer vi på gjennom en dybdestudie av erfaringer med tre sentrale returavtaler, avtalene med Irak (2009), Russland (2007) og Etiopia (2012), samt en analyse av tilgjengelig data om retur for ti land som Norge har inngått returavtaler med.

1.1 Returavtaler – mål og virkemiddel

I politiske dokumenter og i den offentlige debatten formuleres ofte returavtaler som et mål i seg selv. Det er en målsetning å få signert flere avtaler. Om dette er et fornuftig mål, avhenger av om returavtalene faktisk fører til endring i form av økte returer og reduserte ankomster. Returavtalene er derfor ikke kun et mål i seg selv, men et virkemiddel – og det er ikke det eneste virkemiddelet norske myndigheter norske myndigheter benytter seg av for å nå disse målene. Vi vil her kort plassere returavtalene inn i det større bildet av virkemidler som settes inn for å nå de samme mål.

Når det kommer til målet om å *muliggjøre tvangsretur* er utfordringene i stor grad knyttet til at opprinnelsesland ikke samarbeider om å verifisere identitet og/eller at de ikke tar tilbake personer som ikke selv ønsker å returnere. I arbeidet med å få til samarbeid med opprinnelsesland står returavtaler sentralt. Regjeringen Solberg understreker likevel at de søker å arbeide for en «helhetlig tilnærming til migrasjonsutfordringene gjennom dialog og tiltak overfor sentrale transitt- og opprinnelsesland»². Som eksempler på denne helhetlige og dialogbaserte tilnærmingen trekkes arbeidet for å etablere omsorgsløsninger i opprinnelsesland og spesialutsendingene for utlendingssaker fram. Per september 2016 har Norge tolv spesialutsendinger for utlendingssaker i viktige transitt- og opprinnelsesland. Formålet med disse stillingene er å løse utfordringer knyttet til identitet og retur. Spesialutsendingene for utlendingssaker er det virkemiddelet som ligger nærmest returavtalene. Dette er personer som er stasjonert på norske ambassader med utlendingssaker som sitt hovedområde. Spesialutsendingene samarbeider med UDI og PU om returer av utreisepliktige, følger opp arbeidet med programmene for retur og tilbakevending og har ansvar for å følge opp det bilaterale samarbeidet om retur i det daglige. Andre tiltak for å fremme tvangsretur er styrking av politiet (da spesielt Politiets utlendingsenhet, PU), økt vekt på etterforskning og arbeid med ID-verifisering (som for eksempel økt bruk av biometriske data).

Når det kommer til å *øke antallet assisterte returer* har det mest sentrale virkemiddelet de siste årene vært støtteordninger for assistert retur. I tillegg til en generell støtteordning er det utviklet landprogram for assistert retur. Gjennom disse program-

² <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2016/Dokumenter1/Fagdepartementenes-proposisjoner/Justis--og-politidepartementet-JD/Prop-1-S-/Del-2-Narmere-om-budsjettforslaget-/2-Narmere-omtale-av-bevilgningsforslaget/>

mene gis differensiert støtte til retur og reintegrering.³ I takt med at antallet assisterte returer har økt, har programmene blitt utviklet og stadig mer penger blitt bevilget til formålet. Andre relevante politiske tiltak er for eksempel informasjonskampanjer og returarbeid i mottak med hensikt å motivere asylsøkere med avslag til å returnere assistert til hjemlandet. Virkemidler som settes inn for å øke antallet assisterte returer, kjennetegnes ved at de retter seg mot individer og ikke stater – det er tiltak som har til hensikt å motivere enkeltmennesker å søke om assistert retur. Returavtaler kan tenkes å påvirke denne motivasjonen til å søke assistert retur ved at avtalen etablerer nye støt-teordninger (økonomiske insentiver) eller ved at risikoen for å bli tvangsreturnert øker (frykt, begrensning av muligheter).

Når det kommer til virkemidler norske myndigheter benytter for å *begrense ankomster* av asylsøkere til Norge er bredden stor. Man kan hevde at nettopp dette målet ligger til grunn for hoveddelen av norsk asylopolitikk. De siste tiårene og gjennom to regjeringer har vekt på harmonisering av asylopolitikken med EU vært en rettesnor for utviklingen av politikken med den logikk at ingen land ønsker å framstå som mer attraktive for asylsøkere enn andre. Returavtaler tenkes å påvirke ankomster ved at det signaliserer at Norge (i større grad enn andre) har evne og vilje til å gjennomføre tvangsreturer til det aktuelle landet. Andre virkemidler som antas å sende lignende avskrekkende signaler er for eksempel begrensninger i ytelser til asylsøkere, gjennomføring av tvangsreturer og ulike former for begrensninger i oppholdstillatelser.

Returavtaler er altså et av mange virkemidler norske myndigheter iverksetter for å øke returer og begrense ankomster til Norge. Når det likevel er interessant å se nærmere på nettopp dette virkemiddelet, så henger det sammen med oppmerksomheten returavtaler har fått sammenlignet med andre tiltak. Returavtalene har blitt omtalt som et mål i seg. Gjennom to regjeringer har det vært et eksplisitt ønske om å få på plass flere returavtaler.

Parallelt med den brede politiske enigheten er returavtaler også blant de virkemidler som har blitt tydeligst kritisert av sivilsamfunn og menneskerettighetsorganisasjoner. Norge er blitt kritisert for å arbeide for å få på plass returavtaler med udemokratiske og kritikkverdige regimer. Det blir argumentert for at man gjennom slike forhandlinger og eventuelle signeringer bidrar til å legitimere statsledere som systematisk bryter menneskerettigheter. Sjeldent løftes samme type kritikk i samfunnsdebatten om andre tiltak som søker å nå det samme målet, som for eksempel Norges prioritering og plassering av spesialutsendinger.

Å få innsikt i hvorvidt og eventuelt hvordan returavtaler bidrar til endring i retur- og ankomstmønstre, er et sentralt kunnskapsbidrag for å vurdere om det i framtiden også

³ Reintegreringsstøtten har en kontantkomponent og i enkelte land en in-kind komponent (som støtte til å starte opp en bedrift, utdanning eller yrkestrening). UDI har et separat returprogram for sårbare grupper som er rettet mot ofre for menneskehandel, enslige mindreårige og personer med helseproblemer. Familier med barn får også ekstra støtte.

bør være et mål for norske myndigheter å inngå flere avtaler. Som det vil framkomme i rapporten, er det åpenbart at flere av faktorene som påvirker retur- og ankomstmønstre fra og til Norge ligger utenfor norske myndigheters kontroll. Dette er først og fremst sosiale, økonomiske og politiske forhold i opprinnelsesland. Men både ankomster og returer påvirkes også av andre lands politikk, for eksempel andre europeiske staters asylpolitikk, grensepolitikk eller returpolitikk.

1.2 Hvordan kan returavtaler påvirke?

Returavtaler er altså en av mange faktorer som kan påvirke retur – og ankomstmønstre, og for å evaluere effekten av disse kan vi ikke bare se på endringer i retur- og ankomstmønstre etter innføring av avtalen. For å undersøke om returavtaler har effekt på returer, vil vi her undersøke om 1) det er endringer i ankomst- og returmønstre, og 2) signeringen av returavtalen kan bidra til å forklare disse endringene.

En returavtale med et land kan tenkes å påvirke antallet personer med utreiseplikt i mottak på fire måter. Det kan føre til flere tvangsreturer, og sekundært, på grunn av frykten for tvangsretur, kan det føre til at flere velger assistert retur, videre kan det føre til at færre velger å komme til Norge, og eventuelt, at flere velger å forlate mottakene. I kapittel 3 går vi nærmere inn på hvordan vi kartlegger vi endringer i retur- og ankomstmønstre ved inngåelse av returavtaler.

Det er imidlertid ikke gitt at slike endringer (eller fravær av endringer) skyldes returavtalen. Som vi viser over, er det en rekke andre faktorer som kan påvirke retur- og ankomstmønstre. I kapittel 5–7 tar vi for oss tre sentrale avtaler og diskuterer betydningen av returavtalen for de retur- og ankomstmønstrene vi finner. Her ser vi i hvilken grad andre faktorer kan forklare endringer, eller eventuelt fravær av endringer. Vi strukturerer denne analysen med utgangspunkt i fire påståtte sammenhenger mellom returavtaler og retur- og ankomstmønstre, som alle er å finne i forskning og debatt om retur generelt og returavtaler spesielt.

For det første hevdes det ofte at returmønstre fra Norge best kan forklares med hvor mange utreisepliktige det til enhver tid befinner seg i landet. Altså at dersom man observerer en økning i returer etter avtaleinngåelse, vil det kunne forklares med at det på gitte tidspunkt var mange å returnere fra det aktuelle landet. Dette kan vi kontrollere for ved å se på andeler som blir returnert/velger å returnere, samt ved å se nærmere på hvordan populasjonen av utreisepliktige ser ut i de periodene returmønstrene endres.

For det andre er det antatt at støtteordninger for retur best kan forklare økninger i assistert retur. Altså at en observert økning i assisterte returer kan forklares av en introduksjon eller forbedring i reintegreringsstøtten. Dette kan vi vurdere gjennom å se endringer i assistert retur i lys av tidspunktene for signering av avtalen og introduksjon

av støtte. I land der landprogrammer for assistert retur introduseres i forbindelse med returavtaler, er det ikke kvantitativt mulig å skille effekter av landprogrammene fra effekter av returavtalen – om det var de økonomiske insentivene som motiverte personer til å søke om assistert retur eller frykten for tvangsretur (som lå i returavtalen), eller andre årsaker.

For det tredje hevdes det ofte at reduserte ankomster (og økte returer) ikke skyldes avtalen, men reflekterer en europeisk trend. Altså at slike observasjoner i data kun reflekterer at det var lettere for alle land å returnere og at det kom færre asylsøkere til alle europeiske land. Dette kan vi vurdere ved å se hvordan ankomsttall til Norge utvikler seg i forhold til de totale europeiske ankomstene. Vi ser også ankomsttallene til Norge i sammenheng med ankomstene til Sverige og Danmark. Dessverre har vi ikke hatt tilgang til tall som gjør det mulig å sammenligne returmønstre på tvers av europeiske land.

For det fjerde kan endringer i retur- og ankomstmønstre også skyldes forhold i opprinnelsesland, eller andre forhold utenfor avtalens kontroll. Man kan for eksempel forvente en økning i assisterte returer om økonomiske og politiske forhold bedres i et land som har vært i konflikt. Men også tvangsreturer kan påvirkes av politiske forhold i hjemlandet, som vi viser i de tre casestudiene i denne rapporten. Denne typen forklaringer ser vi nærmere på gjennom analyser av innsamlede intervjudata og tilgjengelig relevant litteratur i de tre landene vi tar for oss.

Etter å ha kommentert på disse mulige forklaringene, vurderer vi, basert i våre data, om det kan sannsynliggjøres at de endringene vi ser i retur- og ankomstmønstre kan forklares med returavtalene gjennom å stille et kjernespørsmål: la avtalen bedre til rette for returer?

1.3 Rapportens oppbygging

Før vi starter analysene i kapittel 4, ser vi i kapittel 2 på returavtalene i en større politisk og juridisk kontekst. Vi trekker fram internasjonale hensyn som er styrende for utformingen av avtalene, hvilke land de inngås med, og hvordan de kan implementeres (effektiviteten): EU og folkerettslige forpliktelser. I kapittel 3 presenterer vi metodene vi bruker, og diskuterer datagrunnlaget som våre analyser bygger på. Her løfter vi også et sentralt spørsmål for denne studien: Hvordan kan man måle effekten av en returavtale? Med utgangspunkt i den internasjonale forskningslitteraturen diskuterer vi utfordringene ved å måle effekter av nasjonal migrasjonspolitik og de metodiske utfordringene ved å skulle evaluere om et enkelt virkemiddel har effekt når det gjelder påvirkning av migrasjonsstrømmer. Videre presenterer vi hvordan vi har gått fram for empirisk å vurdere effekten av returavtaler i denne studien.

I kapittel 4 tar vi for oss ni utvalgte returavtaler og ser på hvordan ankomst- og retur-mønster var for alle ni land før avtaleinngåelse og hvordan det var i årene etter avtale.

I kapittel 5, 6 og 7 tar vi for oss tre av landene og ser nærmere på spørsmålene om hvorfor noen avtaler ser ut til å fungere etter hensikten og andre ikke. Vi ser på avtalene Norge har inngått med Russland, Etiopia og Irak, tre avtaler med ulike utfall etter signering av avtale. For hver av avtalene gir vi en vurdering av om og hvordan returavtaleinngåelsen kan forklare endringene vi finner i retur- og ankomstmønstre.

I rapportens siste kapittel, kapittel 8, gir vi en oppsummering av rapportens funn og adresserer årsakene til at noen avtaler fungerer mer etter hensikten enn andre.

2 Returavtaler i et juridisk perspektiv

Introduksjonen til denne rapporten satte returavtaler inn i en norsk politisk ramme. Dette kapittelet plasserer returavtaler inn i en større politisk og juridisk kontekst. Returavtaler påvirkes ikke bare av den norske politiske konteksten. Vi trekker fram andre hensyn som er styrende for utformingen av avtalene, hvilke land de inngås med, og hvordan de kan implementeres (effektiviteten): EU og folkerettslige forpliktelser.

2.1 Hvordan påvirkes norske returavtaler av EU?

Som i Norge er retur en viktig komponent i europeisk migrasjons- og asylpolitikk. I 2014 påpekte EU-kommisjonen:

The return of third-country nationals without legal grounds to stay in the EU or a need to be granted protection is essential to the credibility of EU legal migration and asylum policy.⁴

Gjennomføring av retur av borgere uten lovlig opphold i EU anses altså som avgjørende for troverdigheten av EUs asyl- og migrasjonspolitikk.⁵ Søkelys på retur og bruk av returavtaler er ikke av ny dato. Ifølge Coleman (2009) har returavtaler blitt inngått av europeiske stater siden 1800-tallet, men fikk en oppsving på begynnelsen av 1990-tallet. Mer enn 200 bilaterale returavtaler ble da inngått.⁶ Returavtaler og reintegrering i hjemland er en viktig del av europeisk returpolitikk og utgjør en integrert del av EUs

⁴ EU-kommisjonen, Communication from the Commission to the Council and the European parliament on EU Return Policy, COM (2014) 199 final av 28. mars 2014. Tredjelandsborger er et EU-rettslig begrep og henviser her til personer med nasjonalitet fra et land som ikke er EU-medlem. Borgere fra samarbeidslandene Norge, Island, Liechtenstein og Sveits faller ikke inn under denne definisjonen.

⁵ Dette har gjentatte ganger blitt bekreftet av medlemslandene i ulike rådsmøter: Council of the European Union (2010), Stockholmsprogrammet – (2010-2014) “An Open and Secure Europe serving and Protecting Citizens”, JO C115/8; Council of the European Union (2011), Council Conclusions Defining the European Union Strategy on Readmission, Doc. 11260/11 MIGR 118, p. 2.

⁶ Estimater er hentet fra Coleman 2009: 1 som refererer til estimater fra en studie som er sitert i Noll 2000: 592.

arbeid med migrasjon og mobilitet på globalt nivå (Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)).⁷ Gjennom dette arbeider EU for å styrke samarbeidet med ikke-medlemsland både hva angår politisk dialog og operasjonelt samarbeid. GAMM utgjør dermed rammeverket for EUs utenrikspolitikk i sammenheng med asyl og migrasjon og dermed også for gjennomføring av returavtalene.⁸ I 2008 ble returdirektivet vedtatt med felles regler om vilkår for retur av tredjelandspersoner som befinner seg ulovlig i et EU-medlemsland.⁹ Direktivet er i all hovedsak bindende for Norge gjennom Schengen-samarbeidet og er derfor inkorporert i utlendingsloven av 2008.

For EU-medlemsland er det to ulike måter å inngå returavtaler på. Medlemslandene inngår bilaterale returavtaler på individuell basis. Med Amsterdam-traktatens ikraft-tredelse i 1999 og etterfølgende traktater¹⁰ ble EU-kommisjonen gitt kompetanse til å inngå returavtaler på vegne av EU slik at både kommisjonen og medlemslandene nå inngår returavtaler parallelt. Ettersom Danmark ikke deltar i EUs justissamarbeid, er Danmark ikke en del av EUs felles returregime. Heller ikke Storbritannia og Irland er med i utgangspunktet, men de har likevel muligheten til å velge enten å delta eller ikke. Norge er ikke en del av dette til tross for norsk deltakelse i Schengen-samarbeidet.

Selv om Norge står utenfor EU, søker Norge å tilpasse seg EU både direkte og indirekte (Vevstad 2013).¹¹ Direkte tilpasning skjer gjennom inngåelse av formelle avtaler, som at Norge deltar i Schengen- og Dublin-samarbeidet, mens den indirekte tilpasningen skjer på bakgrunn av felles interesse i å opptre tilsvarende som EU også i tilgrensede spørsmål slik som i returpolitikken og med hensyn til returavtaler (Janmyr 2014: 183). Av Solberg-regjeringens arbeidsprogram for 2016¹² framgår det at regjeringen ønsker å «styrke samarbeidet med EU om rask retur av mennesker som ikke har krav på beskyttelse».

Gjennom Schengen-samarbeidet er Norge forpliktet til å følge Schengen-landenes felles standarder. Det gjelder også i returspørsmål. Returdirektivet er et eksempel

⁷ Communication on the Global Approach to Migration and Mobility – COM(2011)743

⁸ Communication on EU Return Policy, COM(2014)199 final

⁹ Direktiv 2008/115/EC vedtatt av EU-parlamentet og rådet den 16. desember 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals

¹⁰ Amsterdam-traktaten av 2. oktober 1997 trådte i kraft 1. mai 1999, og Lisboa-traktaten av 13. desember 2007 trådte i kraft 1. desember 2009.

¹¹ Se også Meld. St. 9 (2009-2010) Norsk flyktning- og migrasjonspolitikk i et europeisk perspektiv og regjeringens arbeidsprogram for 2016 https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/program_eu/id2473342/#helhetlig

¹² Vedtatt 28. januar 2016

på dette som forutsetter gjennomføring i norsk rett.¹³ Likevel ble spørsmålet om returavtaler ikke vurdert som Schengen-relevant fordi returavtaler er en del av EUs utenrikspolitikk, og utenforland som Norge skulle derfor ikke inkluderes (Coleman 2009: 193). Fornuften og riktigheten av dette kan diskuteres blant annet, som Janmyr (2014: 184) påpeker, på bakgrunn av at EUs returavtaler ofte inneholder en klausul om visumfasilitering. Denne koblingen mellom returavtaler og visumfasilitering er faglig begrunnet i blant annet at adgang/visum forutsetter en viss mulighet for kontroll, det vil si retur.¹⁴ Ettersom visumfasilitering er av Schengen-relevans, blir også Norge forpliktet til å gjennomføre visumfasilitering med de samme landene. Norge blir dermed indirekte bundet av klausuler i returavtaler vi ikke er med og forhandler fram.

Ettersom returavtaler ikke er en del av Schengen-samarbeidet, kan kommisjonen ikke inngå returavtaler på Norges vegne. Kommisjonen går likevel i bresjen for at Norge skal komme i posisjon til å inngå tilsvarende avtaler ved at de inntar en klausul om dette i sine avtaler. Norges returavtaler følger derfor stort sett EUs rammeverk for forhandling og struktur. Janmyr (2014: 181) identifiserer tre områder hvor dette er spesielt tydelig. For det første brukes avtalene som en preventiv strategi, hvor Norge aktivt søker å inngå returavtale med land hvor EU allerede har etablert slike avtaler. For det andre er EUs visumfasiliteringsavtaler en indirekte link mellom EUs og Norges returavtaler. For det tredje bruker Norge EUs format på returavtalene i forhandlingene med land hvor det foreløpig ikke eksisterer noen avtale med EU, fordi EUs returavtaler anses som gjennomarbeidede og dermed som en «trygg» mal. Som et ledd i det tette samarbeidet mellom EU og Norge møtes Norge og EU-kommisjonen årlig for å konsultere hverandre om returavtaler. Dette samarbeidet har pågått siden 2010 (Janmyr 2014: 186).

2.2 Hvilke begrensninger legger folkeretten for avtalene?

Et sentralt tema i forbindelse med returavtaler er at de må være i samsvar med folkerettslige forpliktelser både i ordlyd og gjennomføring. Effekten av en returavtale vil derfor henge tett sammen med, og kan være begrenset av folkeretten. Som vi allerede nevnt i introduksjonen, er ethvert land forpliktet til å ta imot egne borgere i retur.¹⁵ En

¹³ Vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (gjennomføring av returdirektivet), Lovvedtak 33, Innst. 137L (2010-2011)

¹⁴ Argument fremmet i korrespondanse med Justisdepartementet i forbindelse med dette prosjektet.

¹⁵ Jf. verdenserklæringen om menneskerettigheter artikkel 13(2) som i dag anses å være et folkerettslig sedvanerettsprinsipp

returavtale er derfor en avtale som det juridisk sett ikke burde vært behov for å inngå med hensyn til retur av egne borgere. Likevel er det i praksis slik at mange land ikke samarbeider om retur av egne borgere, og returavtaler har derfor likevel blitt en viktig komponent i returpolitikken.

Folkeretten forutsetter at retur, uansett virkemiddel, skjer i samsvar med flyktning-rettslige prinsipper og menneskerettighetene. Etter folkerettens *non-refoulement*-prinsipp er det etablert forbud mot å returnere noen til et område der livet og sikkerheten deres er i reell fare. Prinsippet er ufravikelig og er inkorporert i flyktningkonvensjonen artikkel 33, supplert gjennom ulike menneskerettighetsinstrumenter som den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950 (EMK) og torturkonvensjonen av 1984. EMK artikkel 3 som forbyr tortur, nedverdiggende eller umenneskelig behandling, har blitt tolket av Den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD) i en rekke saker om retur. Domstolen har slått fast at EMK artikkel 3 gis ekstraterritoriell virkning (Soering vs. Storbritannia, 1989).

Alle de norske avtalene inneholder en bestemmelse som stadfester at den bilaterale avtalen ikke skal påvirke andre internasjonale forpliktelser. Gjennomgang av avtalene viser imidlertid at det refereres til noe ulike folkerettsinstrumenter. Et eksempel her er hensynet til familiens enhet som er et grunnleggende folkerettsprinsipp. Avtalene med Afghanistan, Irak og Etiopia inneholder henvisning til «bevaring av familieenheten» i avtalene, mens det ikke er med i for eksempel avtalene med Vietnam eller Burundi, selv om bevisstheten om dette gjør at slike henvisninger tas inn i nyere avtaler i økende grad.

På tross av henvisningene til folkerettsinstrumentene peker flere sentrale forskningsbidrag med vekt på returavtaler på en bekymring for at avtalene inngås uten spesifisert omtanke for trygghet og beskyttelse for flyktninger (se for eksempel Coleman 2009: 225–230). Han mener likevel ikke at returavtaler i seg selv øker sannsynligheten for *refoulement* ettersom landene uansett er bundet av folkerettslige hensyn gjennom internasjonale avtaler og konvensjoner (Coleman 2009: 316). På den annen side innebærer inngåelse av denne typen avtaler at rettssikkerhetsgarantiene kan spesifiseres nærmere, noe som ville kunne medføre økt sannsynlighet for at de blir respektert av begge parter.

I et myndighetsperspektiv hevdes det at hensynet til asylsøkeres menneskerettigheter ivaretas gjennom forvaltningsvedtaket, med andre ord at dersom en person har fått avslag, er det allerede gjennomført vurderinger av personens sikkerhet ved retur. Returavtalen har i et slikt perspektiv ingen betydning for rettsikkerheten til det enkelte individ, men omhandler kun prosedyrer for retur / effektivering av vedtaket. Dersom man følger en slik argumentasjon, kan man også mene at henvisningene til folkerettslige forpliktelser, slik de står i alle de norske returavtalene, er overflødige. Dersom landene man har inngått avtalen med, har ratifisert folkerettsinstrumentene, så er de bundet av disse enten de står referert i returavtalen eller ikke. Men ved å trekke dem inn i teksten styrker man likevel muligheten for at menneskerettighetene og asylsøkeres rettigheter blir overholdt, hvilket innebærer økt rettssikkerhet.

Retur av tredjelandsborgere

En returavtale omfatter ikke nødvendigvis kun personer med utreiseplikt som skal returneres til opprinnelsesland, den kan også omfatte retur av såkalte tredjelandsborgere som returneres til et annet land enn opprinnelseslandet. I vårt utvalg av ti returavtaler (se kapittel 3 for utvalgsbeskrivelser) viste det seg at det kun er avtalene med Irak, Etiopia, Vietnam og Afghanistan som ikke inneholder bestemmelser om tilbaketakelse av tredjelandsborgere og prinsipper om transitt. Retur av tredjelandsborgere skjer sjelden og er vanskelig å gjennomføre i praksis fordi stater vegrer seg mot å påta seg ansvaret for andre enn egne borgere. Norsk praksis er, under normale omstendigheter, at personer returneres til hjemlandet eller til et annet land de har oppholdstillatelse i, dersom de selv ønsker det. I lys av situasjonen ved Storskog høsten 2015 og det faktum at retur av tredjelandsborgere er noe av det mest problematiske ved returavtaler generelt sett, velger vi likevel å rette søkelys på dette. Dette handler også om at dersom Norge inngår avtaler som ikke adresserer dette på en god måte, kan det føre til lite effektive avtaler fordi uklarheter i avtaleteksten kan hindre implementering.

Returer av asylsøkende tredjelandsborgere, bygger på det såkalte trygt tredjelands-konseptet, som forutsetter at det ved en retur vil bli gitt adgang til en asylprosedyre der. Dette er ikke garantert og trekkes fram som en grunn til bekymring av blant annet Coleman (2009: 225–230). Til tross for at Norges returavtaler viser til overholdelse av folkerettslige forpliktelser, inneholder de ikke noe spesifikt om adgang til asylprosedyrer, slik at en slik plikt da må utledes av flyktningkonvensjonen. Giuffré (2013: 98) argumenterer for at returavtaler i tider med store ankomster vil kunne bidra til å hindre tilgang til asylprosedyrer og dermed øke faren for refolement. Hun skisserer hvordan «krise-situasjoner» med massive ankomster blandet med mangel på tilstrekkelig overvåking fra frivillige organisasjoner, internasjonale organisasjoner, jurister og media kan føre til at asylsøkere pågripes under en ulovlig grensepassering. Hun hevder også at med en returavtale på plass, kan det føre til akselererte retur-prosesser som kan øke faren for refolement (Guiffé (2013:98).

Non-refoulement-prinsippet forbyr retur til områder hvor liv og sikkerhet er i reell fare, og omfatter også retur til et land hvis det medfører risiko for videresending derfra til et område hvor brudd på EMK artikkel 3 kan komme til å skje («chain refoulement»).¹⁶ Mangel på presisering gjør likevel ikke returavtaler folkerettsstridige i seg selv, men det kan foreligge en viss risiko for folkerettsbrudd. Hvis asylsøkere ikke får adgang til en asylprosedyre i det landet de returneres tilbake til, men sendes videre, noen ganger fra land til land («refugees in orbit») hvor ingen påtar seg ansvaret for asylsaksbehandlingen, vil beskyttelsestrengende til slutt kunne ende opp i hjemlandet

¹⁶ Som i sak ved Den europeiske menneskerettighetsdomstol, M.S.S. v Belgia og Hellas (sak nr. 30696/09) av 21. januar 2011 hvor EMD mente Belgia burde ha forstått at manglende asylprosedyre i Hellas kunne medvirke til at M.S.S. kunne bli videresendt til hjemlandet, Afghanistan

til forfølgelse og i strid med non-refoulement-prinsippet. Senderstaten, som startet slik «chain refoulement», vil kunne bli holdt ansvarlig. Dette står i sterk kontrast til for eksempel Dublin-samarbeidet, hvor det nettopp er spesifiserte ansvarskriterier om at ett land skal være ansvarlig for å behandle en asylsøknad.

Det nærmeste vi kommer en situasjon i Norge i nyere tid med forsøk på retur av tredjelandsborgere i henhold til returavtale er situasjonen ved Storskog høsten 2015 hvor det ble reist massiv kritikk fra sivilsamfunnet mot å returnere asylsøkere til Russland på bakgrunn av fare for refoulement tilbake til Syria og mangel på adgang til asylprosedyrer i Russland. På grunn av begrensninger i denne studiens rammer har vi imidlertid ikke anledning til å gå i dybden på Storskog-situasjonen her.

Giuffré (2013: 98) peker for øvrig på at det er en reell risiko for at adgang til asylprosedyre nektes for asylsøkere som har reist gjennom («*transited*») et *trygt tredjeland* før de søker beskyttelse innenfor grensene til et EU-land. Siden returavtaler i dag ikke inneholder noen plikt for anmodede stat til å gjenoppta asylprosedyren for den returnerte asylsøkeren, argumenterer Giuffré (2013: 102) for at retur ikke bør gjennomføres med mindre det stilles slike garantier – utvekslet gjennom de offisielle kanalene som er etablert ved den bilaterale avtalen – om at den anmodede stat har godtatt å ta tilbake den aktuelle personen som en asylsøker som skal få sin forespørsel om beskyttelse undersøkt. Slik situasjonen er i dag, er det ikke alminnelig å skille ut asylsøkere som en egen kategori i returavtaler (Coleman 2006: 46). Likevel er det nærliggende å anta at en nærmere spesifisering kunne gitt bedre rettssikkerhet for slike tilfeller.

Tilbaketakelse av tredjelandsborgere oppleves generelt som en belastning for mottakerland, særlig tilbaketakelse av asylsøkere. Det kan derfor være viktig å ta i betraktning når returavtaler skrives.

Mangel på konkrete henvisninger til viktige rettsikkerhetsgarantier vil dessuten, i tilfelle uklare forhold ved returen, for eksempel manglende kunnskap hos grensevakter som tar imot, kunne skape situasjoner hvor folkerettslige hensyn overses med mindre disse framgår i klartekst.

Når det gjelder Norge og retur av tredjelandsborgere, ble spørsmålet aktualisert først høsten 2015. Mangelen på detaljer når det kommer til retur av tredjelandsborgere i tidligere inngåtte avtaler, kan derfor muligens forklares med at det ikke har vært aktuelt. Men det er lite som taler for at Norge vil ønske en slik klausul i framtidige avtaler. Nylig ble utlendingsloven strammet inn nettopp på dette punktet.¹⁷ Mens EUs prosedyre-direktiv ivaretar større grad av rettsikkerhet. Direktivet inneholder spesifikke regler om hvilke vilkår som må være oppfylt for å kunne returnere en asylsøker til et tredjeland,

¹⁷ Utlendingsloven § 32 første ledd litra d

herunder også om tilgang til en asylprosedyre og om overholdelse av non-refoulement-prinsippet.¹⁸ På nettopp dette punktet er altså Norge i dag strengest i Europa.

Hovedpunkter oppsummert

- Alle land har plikt til å ta imot egne borgere. Juridisk sett skulle det derfor ikke være behov for returavtaler for å returnere et lands egne borgere. I praksis har returavtaler likevel blitt en viktig komponent i returpolitikken, fordi mange land ikke samarbeider om retur, verken av egne borgere eller tredjelandsborgere.
- Folkeretten forutsetter at retur, uansett virkemiddel, skjer i samsvar med flyktning-rettslige prinsipper og menneskerettighetene. Forbudet mot retur til et område hvis liv og sikkerhet er i reell fare, «non-refoulement-prinsippet», er ufravikelig.
- Alle de norske returavtalene stadfester at folkeretten skal respekteres, men inneholder ingen spesifikke rettsikkerhetsgarantier ved retur av asylsøkere, som forutsetning om at det skal gis adgang til asylprosedyrer i returlandet. Dette kan, avhengig av praksis, medføre risiko for folkerettsbrudd.

¹⁸ Direktiv 2013/32/EU vedtatt av EU-parlamentet og rådet den 26. juni 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast)

3 Data og metode

For å undersøke effekten av returavtaler trekker vi veksler på en kombinasjon av kvalitative og kvantitative kilder. Vi gjennomfører en kvantitativ analyse av retur- og ankomstdata for ti land Norge har inngått returavtale med, og ser på om ankomst- og returnmønstre endres etter avtaleinngåelse. Med utgangspunkt i intervjudata og sentral litteratur vurderer vi om det kan sannsynliggjøres at endringene i retur- og ankomst-mønstrene vi finner i tre av landene i utvalget, Russland, Etiopia og Irak, kan tilskrives signering av returavtalene.

I dette kapittelet vil vi første beskrive hvilke datakilder vi bruker i våre analyser. Videre løfter vi en sentral diskusjon i forskningslitteraturen på dette feltet: Er det mulig å måle effekter av migrasjonspolitiske tiltak på migrasjonsstrømmer? I så fall hvordan måler vi, og hvilke begrensninger vil slik forskning ha? Vi avslutter med en innføring i hvordan vi i denne studien har gått fram for å evaluere effekten av returavtaler.

3.1 Utvalgte avtaler

I denne studien har vi begrenset oss til analyser av ti returavtaler Norge har inngått. Utvalgskriteriene som ble lagt til grunn, var i) at det var avtaler som var relevante for dagens returutfordringer, altså at vi prioriterte land som hadde borgere med utreiseplikt

Tabell 3.1 Utvalgte returavtaler og dato for ikrafttredelse

	Land	Avtale trådt i kraft
1	Etiopia	26.01.2012
2	Irak	15.05.2009
3	Russland	01.12.2008
4	Afghanistan	10.08.2005
5	Kosovo	01.01.2011
6	Ukraina	01.09.2011
7	Albania	01.05.2009
8	Georgia	25.01.2012
9	Serbia	01.06.2010
10	Vietnam	14.10.2007

boende i norske mottak per januar 2016, ii) at avtalene ikke var av så ny dato at det var vanskelig å si noe meningsfylt om endringer etter avtaleinngåelse, eller at de var så gamle at vi ikke hadde data fra før avtaleinngåelse. I tillegg var alle stater som var medlem av Schengen, utelukket.

3.2 Kvantitative data

For dette prosjektet har vi fått tilgang på data fra Utlendingsdatabasen til UDI. Denne databasen er koblet til DUF-systemet, hvilket innebærer at vi kan finne all informasjon som er registrert om asylsøkere. Vi har fått tre ulike uttrekk fra denne databasen, som vi bruker til litt ulike formål.

Det første uttrekket vi har fått, er en oversikt over alle assisterte returer og alle tvangsreturer, med dato for returen og hvilket land returen ble gjennomført til, i perioden 2003–2015. Dette inkluderer asylsøkere, men inneholder også returer av andre personer som ikke har søkt asyl, men av andre grunner ikke har lovlig opphold i Norge. Dette uttrekket gjør at vi kan se på trender i antall returer til ulike land generelt.

Det andre uttrekket vi har fått, inneholder informasjon om alle asylsøkere som har ankommet Norge fra januar 2003 til juni 2016. Dette utgjorde totalt 157 392 personer, hvorav 59 272 (37 prosent) fikk et vedtak om utreiseplikt. Vi har fått tilgang til følgende informasjon om asylsøkerne, som har vært avgjørende for å analysere effekten av returavtalene:

- ankomstdato
- vedtaksstatus (opphold, avslag eller utreiseplikt)
- vedtaksdato
- statsborgerskap
- status i dag (returnert, på privat adresse eller i mottak)
- returdato for de som er returnert
- type retur (tvangsretur eller assistert retur)
- returdestinasjon

Ved hjelp av disse dataene kan vi se på andeler av asylsøkere fra ulike land som returnerer til ulike tider.

Tallene for antall returer til ulike tider kan variere noe i forhold til de tallene som ligger ute på PUs egne hjemmesider. Grunnen til dette er at registreringene av retur noen

ganger endrer seg i ettertid, som regel på grunn av at ny informasjon har kommet fram etter at PU har offentliggjort sine tall, som senere har blitt endret i DUF-systemet. Det kan også komme av at vi kun har tilgang på asylsøkere som ankom etter 2003. Enkelte returer, særlig fra 2004–2005, kan være av asylsøkere som kom i årene før 2003, som derfor ikke er med i vårt utvalg. En siste årsak til forskjeller mellom våre tall og tall fra PU kan være personer som har blitt returnert mer enn én gang. I vårt utvalg er det kun registrert én retur per person (den siste returen). Det finnes eksempler der personer har blitt returnert, for så å komme tilbake og bli returnert igjen. Slike personer vil stå to ganger i PU sin statistikk, men kun én gang i vårt utvalg. Forskjellene mellom PU og våre tall er imidlertid ikke store og har ikke noen substansiell innvirkning på resultatet av analysene.

Det tredje uttrekket er en oversikt over antallet utreisepliktige i mottak til enhver tid mellom 2003 og 2015. Det er ikke data som er mulige å trekke ut fra det forrige uttrekket. Grunnen er at vi der kun har informasjon om hva som skjedde med dem til slutt, men ikke om mottakshistorikken og på hvilke tidspunkter de bodde i mottak.

Disse tre uttrekkene gir et godt utgangspunkt for å gi et bredt kvantitativt bilde av måten returmønstre endrer seg på i ulike perioder (for mer om hvordan vi bruker dataene til å fastslå effekten av returavtaler, se analytisk tilnærming). Vi har brukt statistikkprogrammene Stata og Excel for å analysere dataene.

I tillegg til å se på tall fra Norge sammenligner vi mottakstall fra Skandinavia og andre europeiske land. Tallene for disse analysene er hentet fra Eurostats database. Dessverre finnes det ingen gode sammenlignbare tall for tvangsretur på tvers av land, så her har vi kun brukt tall fra Norge.

Når det kommer til returavtalen med Afghanistan, er analysene noe mer begrensede enn det som er tilfellet for de andre avtalene, fordi avtalen ble inngått så tidlig som i 2005. Som beskrevet over er analysene av andelene som returnerer basert på ankomster etter 2003. De tallene gir ikke et godt nok grunnlag til å si noe om de som ble returnert før 2005, da mange av de som returnerte til Afghanistan i 2003 og 2004, ankom Norge før 2003 og er ikke en del av våre data. Å gi anslag over endringene i andeler eller sannsynlighet for retur vil derfor gi feilaktige estimater, Afghanistan vil derfor ikke figurere i analysene i kapittel 4. Resultatene vil kommenteres i kapittelet, men analysene for landet er å finne i vedlegg 1.

3.3 Kvalitative data

I tillegg til de kvantitative dataene vi har fått tilgang til, er sentrale kilder for denne studien relevant forskningslitteratur, nyhetsartikler og oppslag, norsk og EUs lovgivning, de norske returavtalene, offisielle dokumenter samt tolv kvalitative intervjuer med

myndighetspersoner i Norge som på ulike måter er involvert i arbeidet med retur og utforming av returavtaler. Våre intervjuobjekter er folk som jobber eller har jobbet med dette feltet i Justisdepartementet, Utenriksdepartementet, Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet. I tillegg har vi intervjuet returansvarlig på et asylmottak og en spesialutsending for utlendingssaker. De kvalitative intervjuene har vært gjennomført som semistrukturerte intervjuer, og kun ett er gjennomført over telefon. Med ett unntak er det brukt båndopptaker i alle intervjuer. Et utvalg intervjuer er transkribert, mens for andre er det kun gjort gjentatte gjennomhøringer av lydbåndet med notater.

Det har i arbeidet med rapporten blitt gjort gjentatte forsøk på å få på plass intervjuer med myndighetspersoner/representanter fra Irak, Etiopia og Russland som er de tre avtalene vi ser nærmere på. Dette har vi dessverre ikke lyktes med. Vi har også forsøkt å gjennomføre intervjuer med asylsøkere fra disse landene, som har fått avslag, men oppholder seg i Norge. Da det kun lyktes å få på plass ett intervju, er dette ikke tatt med som en del av datagrunnlaget i denne studien. Vårt datagrunnlag gir et godt innblikk i norske perspektiver på returavtaler, og da spesielt avtalene med Russland, Irak og Etiopia.

I tillegg til dette kvantitative og kvalitative datagrunnlaget er det gjennomført en systematisk litteraturgjennomgang av sekundærlitteratur som omhandler de sentrale problemstillingene rundt returavtaler. Dette har vært spesielt viktig for å inkludere andre perspektiver på avtalene enn de norske. Det er likevel klart at en analyse av hvorfor avtalene fungerer eller ikke fungerer, ville vært beriket av å få tilgang til kilder som kunne utdype opprinnelseslands perspektiver på de ulike avtalene. Dette er som vi vil komme tilbake til mot slutten av rapporten, en av anbefalingene for framtidige studier av denne problematikken i Norge. Det er viktig å understreke at forskning på avtaler som er et resultat av hemmelige forhandlinger, alltid vil preges av manglende innsikt. Det er mulig at forklaringer på hvorfor noen avtaler fungerer bedre enn andre, ligger i hvordan forhandlingene ble ført, hvem som deltok, hvor langt de ulike partene strakk seg, i hvilken grad og hvordan avtalen ble koblet til andre bilaterale forhold, eller andre forhold som vi i denne studien har begrenset tilgang til. Studiens konklusjoner må leses i lys av disse iboende begrensningene.

3.4 Hvordan kan vi måle effekten av returavtaler?

Returavtaler er, som beskrevet i kapittel 1, ett av mange tiltak Norge bruker for å få økt antallet returer og redusert ankomster fra et gitt land. Det gjør det utfordrende å måle effekten av tiltaket isolert sett. Det er også utfordrende å avgjøre hvordan tiltaket, returavtalen, skal vurderes – hva skal til for at man konkluderer med at returavtalen er effektiv?

I den internasjonale forskningslitteraturen finnes mange gode bidrag som problematiserer om stater i realiteten kan påvirke migrasjonsstrømmer gjennom migrasjonspolitiske tiltak, og hvordan effekter av nasjonal migrasjonspolitikk kan analyseres. Flere forskere peker på at staters evne til å kontrollere migrasjonsstrømmer er begrenset (Sassen 1996; Jacobsen; Soysal 1994, refert i Thielemann 2004). Sentralt for dette argumentet er at dagens globaliserte, politiske bilde begrenser staters evne til å utøve en uavhengig migrasjonspolitikk (Thielemann 2004: 4). Mange forskere har argumentert for at staters forsøk på å regulere og begrense innvandring som oftest har feilet (se for eksempel Bhagwati 2003; Castles 2004; Cornelius mfl. 2004; Düvell 2005). I tillegg er staters mulighet til å kontrollere innvandring begrenset av menneskerettighetene, som retten til familiegjennforening og plikten til å beskytte asylsøkere, barn og andre sårbare grupper. Plikten til å ivareta rettighetene til individuelle migranter kombinert med forpliktelser vis-à-vis andre stater gjør at liberale demokratier er ekstra begrenset når det kommer til å føre politikk som påvirker migrasjonsstrømmer (Hollifield 1992: 577). Trauner og Krause (2008) har fokusert på i hvilken grad returavtaler kan forventes å ha noen nevneverdig effekt på migrasjonsstrømmer. De argumenterer med at det synes usannsynlig at returavtaler vil fungere som et hinder eller vil vesentlig bidra til å redusere antall irregulære migranter til EU så lenge de problemene som får folk til å forlate sine hjemland, fortsetter å eksistere (Trauner & Krause 2008: 27).

På den andre siden er det flere forskere som stiller spørsmål ved det empiriske fundamentet for denne posisjonen (se for eksempel Thielemann, Holzer, Schneider & Widmer 2000). Disse forfatterne er enige i at mange andre faktorer enn nasjonal politikk påvirker migrasjon, men at det er et empirisk spørsmål hvor viktig slik politikk er. Flere forskere peker også på hvordan staters kapasitet til å implementere migrasjonskontroll har blitt større og mer sofistikert enn tidligere, gjennom for eksempel grensekontroll og visareguleringer (se for eksempel Brochmann & Hammar 1999; Broeders & Engbersen 2007).

Det er imidlertid ikke et enten/eller-spørsmål, altså enten har et tiltak effekt, eller så har det det ikke, men snarere et spørsmål om hvor stor effekt migrasjonspolitikk har i forhold til andre faktorer, og om hvilke typer av innstramningstiltak som konkret lykkes i å regulere migrasjon. En metastudie på feltet argumenterte for at en tredjedel av endringene i asylankomster til Europa kan forklares av endringer i politikk, mens to tredjedeler av endringen må tilskrives andre faktorer (Hatton 2009). En annen gjennomgang av studier på dette feltet konkluderte med at noen typer tiltak virket, andre ikke:

«In sum, existing studies suggest that some information about variations in policies on access to territory and work does inform the choice of migrants in a significant way. However, knowledge about variations in welfare regimes is either not available

or less relevant when it comes to migrants' choice of destination country» (Thielemann 2012: 28).

Czaika og de Haas (2013) argumenterer for at diskusjoner om effekter av migrasjonspolitiske tiltak ofte blir motstridende og forvirrende. Dette skyldes at studier ofte er uklare på hva de evaluerer politikken opp mot – hva konkret er det som ligger til grunn for at man konkluderer med at et tiltak er mislykket? Om man vurderer suksess basert på den politiske diskursen, eller om man tar utgangspunkt i den implementerte politikken, vil man komme til ulike konklusjoner om effekten av et tiltak. Czaika og de Haas (2013) viser til at den store uenigheten mellom forskere som vi kort har henvist til over, ikke bare skyldes manglende empiriske analyser og bevis, men også konseptuell uenighet om hvordan effekt skal vurderes. Fordi studier spør og svarer på ulike spørsmål, er det ikke overraskende at de konkluderer med potensielt motstridende konklusjoner (Czaika & de Haas 2013: 488).

For å unngå dette presenterer Czaika og de Haas (2013) en modell hvor de skiller mellom fire ulike nivåer, som er viktige å se som distinkt forskjellige i enhver diskusjon av effekten av migrasjonspolitiske tiltak: (1) den politiske diskursen rundt tiltaket, (2) hvordan tiltaket er utformet på papiret, (3) hvordan tiltaket faktisk blir implementert, og (4) effekten av tiltaket.

Ut fra dette skillet identifiseres tre mulige årsaker til at et tiltak ikke er effektivt, tre ulike former for «policy gaps»: (1) Det kan være en forskjell i hva politikerne sier at tiltaket skal gjøre, og hvordan avtalen er utformet på papiret, det de kaller et diskursivt gap («discursive gap»). (2) Det kan være et implementeringsgap, et misforhold mellom det som tiltaket egentlig skal gjøre, og hvordan det blir implementert i praksis («implementation gap»). (3) Eller det kan være det Czaika og de Haas kaller et effektgap («efficacy gap»), et misforhold mellom implementeringens intenderte effekt og det faktiske resultatet.

Poenget med å skille mellom disse ulike nivåene og de ulike måtene et tiltak kan fungere eller ikke fungere på, er at det gjør at vi ikke kun kan spørre: «Er returavtaler effektive?» Vi må besvare ulike delspørsmål for å komme dit. Er politikken utformet til å gjøre det politikerne faktisk ønsker? Blir politikken implementert på den måten som er intendert? Og har implementeringen av tiltaket den effekten som er ønsket? Det er svært ofte store gap mellom den politiske diskursen rundt et tiltak og hvordan tiltaket faktisk er utformet. Dette er også tilfellet med returavtaler. Returavtaler blir i den offentlige diskursen framhevet som svært viktige fra politisk hold. De blir beskrevet som et sentralt tiltak for å sikre retur av asylsøkere med endelig avslag, i noen tilfeller som det mest sentrale virkemiddelet for å muliggjøre returer. Dersom vi la dette til grunn for vurderinger av tiltaket, ville det vært mulig å argumentere for at returavtaler er mislykkede hvis det fortsatt sitter mange i Norge fra land Norge har returavtaler med. Det ville vært et strengt og svært krevende kriterium, som heller ikke er i tråd med hva

avtalene rimelig kan forventes å oppnå ut fra hvordan de er utformet. Giuffré (2013: 87) argumenterer at tilbaketakelsesavtaler *per se* ikke kan forventes å fjerne problemene omkring retur. Selv om det ligger en avtale til grunn, vil mye være avhengig av i hvilken grad den anmodede stat viser velvilje til å samarbeide, bidra med nødvendig dokumentasjon, svare på anmodning og til å hjelpe tredjelandsborgere som har blitt returnert til deres territorium, inkludert asylsøkere som bør gis adgang til en prosedyre for å avgjøre deres beskyttelsesbehov. Det kan med andre ord argumenteres å være et diskursivt gap når det gjelder returavtaler – det er et gap mellom den politiske diskursen som vektlegger returavtaler som et svar på utfordringer med retur, og hvordan avtalene er utformet på papiret. Det betyr ikke at avtalene ikke er effektive. Snarere betyr det at vi ikke burde måle tiltakets effektivitet med utgangspunkt i den politiske diskursen. I vår studie måler vi derfor ikke returavtalene etter om de lykkes i å få returnert *alle* med utreiseplikt. Vi vil heller ta utgangspunkt i at enhver økning i returmønstre og nedgang i ankomster kan tolkes som et tegn på at avtalen er effektiv, dersom det kan sannsynliggjøres at endringene kan tilskrives avtalen og ikke andre faktorer som inntraff i samme tidsrom. For å måle effektivitet i denne betydningen må vi besvare følgende tre spørsmål for hver avtale vi studerer:

- Har antallet returer og andelen returer til landet gått opp i perioden etter avtalen sammenlignet med perioden før avtalen ble inngått?
- Har det kommet færre asylsøkere uten beksyttelsesbehov fra landet i perioden etter avtalen sammenlignet med perioden før avtalen?
- Kan eventuelle endringer tilskrives en direkte eller indirekte effekt av avtalen, eller har andre faktorer vært mer sentrale?

De to første spørsmålene vil identifisere korrelasjoner mellom avtaleinngåelse og mønstre i retur og ankomster. Det vil vi gjøre basert på det kvantitative datamaterialet vi har tilgang til (se presentasjon av kvantitative data tidligere i dette kapittelet). Dersom vi ser en signifikant nedgang i ankomster og økning i returer, tolker vi dette som tegn på at returavtalen kan ha vært effektiv. De kvantitative dataene alene er imidlertid ikke nok til å konkludere endelig om det har vært en kausal effekt av selve avtalen, og hvilke mekanismer som forklarer denne effekten eller mangelen på effekt. Vi trekker derfor også veksler på de kvalitative dataene for å bedre forstå hvorfor vi ser de trendene vi ser. Kun på denne måten vil vi kunne avdekke eventuelle *implementeringsgap* – om det er et misforhold mellom hva tiltaket er tenkt å gjøre, og hvordan det implementeres i praksis. Vi vil nå presentere hvordan vi går fram for å måle endringer i retur- og ankomstmønstre.

Måling av endring i returmønstre

For å svare på dette prosjektets første problemstilling ser vi både om antallet og andelen returer har økt i perioden etter avtaleinngåelse sammenlignet med før.

Mens det totale returantallet sier noe om hvorvidt myndighetene lykkes med i det hele tatt å få personer fra landet sendt tilbake, sier andelen noe om hvor stor sannsynlighet det var for å bli returnert. Begge aspekter er viktige for å få et helhetlig bilde av endringene i returmønstre. Det kan finnes situasjoner der både *antallet* returer går opp, og der antall utreisepliktige asylsøkere fra det landet, som oppholder seg i Norge, øker. Dette skjer dersom man for eksempel får en økning i antall utreisepliktige som følge av høye ankomster generelt. Det kan også finnes situasjoner der antallet returer holder seg stabilt, men at antallet utreisepliktige går ned (fordi ankomstene går ned) og en større andel returnerer.¹⁹

Både antall returer og andelen som returneres er derfor viktig å forstå sammen for å få et godt bilde av trendene i returer. Dersom Norge for eksempel ikke returnerer noen i perioden før en returavtale, men returnerer 50 personer i året rett etter avtalen, kan det være et eksempel på en moderat effektiv avtale selv om antallet personer med avslag fra dette landet i mottak øker (og andelen som returneres, dermed er liten). Og selv om antallet returer synker, betyr ikke det i seg selv at avtalen er lite effektiv. Det kan for eksempel henge sammen med at det ikke er flere igjen å returnere, og at andelen som blir returnert dermed går opp (selv om antallet returer da går ned).

Det er også viktig å skille mellom ulike typer returer. Vi har inkludert både tvangsreturer og assisterte returer. Innenfor tvangsreturer er det imidlertid flere underkategorier, som Politiets utlendingsenhet definerer slik:

- Asyl: alle som er uttransportert etter å ha søkt beskyttelse (asyl) i Norge, og som har fått endelig avslag på en asylsøknad som er realitetsbehandlet i Norge. Inkluderer også de som har et utvisningsvedtak.
- Dublin: de som uttransporteres etter Dublin-avtalen til et land som er med i Dublin-samarbeidet, også de som har et utvisningsvedtak²⁰

¹⁹ I rapporten kommer vi til å bruke både andel returer og sannsynlighet for retur. I denne sammenhengen er disse ensbetydende. Dersom 45 prosent av alle med utreiseplikt fra Irak ble returnert i 2010, var sannsynligheten for å bli returnert til Irak hvis du hadde utreiseplikt, i 2010 45 prosent.

²⁰ Om hvem som omfattes av Dublin-avtalen, beskrevet av PU: «Dublin-samarbeidet består av EU-landene, Island og Norge. Avtalen regulerer blant annet hvilket medlemsland som skal behandle asylsøknaden. Formålet er å hindre at en person søker asyl i flere ulike europeiske land, men også å sørge for at ett av landene tar ansvar for asylsøkeren. I statistikken inkluderes både returer i henhold til Dublin-forordningen og returer til et 'trygt annet land'. Dette er saker hvor personer har søkt asyl i Norge, men hvor det allerede foreligger en oppholdstillatelse (flyktningstatus eller annen form for tillatelse) i et annet land som regnes som trygt.»

- Bortvist: personer som er bortvist fra riket fordi de ikke har lov til å være her. Dette kan ha ulike årsaker, men personene som blir bortvist, har ikke innreiseforbud etter uttransport.
- Utvist: alle som er uttransportert etter å ha blitt utvist fra riket, som ikke har søkt beskyttelse (asyl) eller omfattes av Dublin-avtalen. De fleste i denne kategorien er utvist på bakgrunn av straffereaksjon og får et tidsbegrenset innreiseforbud. Brudd på innreiseforbudet er straffbart.
- Andre: personer som ikke omfattes av noen av de andre kategoriene²¹

For våre formål er Dublin-returer ikke relevante og derfor fjernet fra alle våre analyser. Vi ekskluderer Dublin-returer ved å forholde oss til hvilket land personer blir returnert *til*, ikke statsborgerskapet på personen som blir returnert. Dublin-returer er irrelevante fordi de ikke reguleres av returavtalene, og oppgang eller nedgang i denne typen retur kan umulig tilskrives returavtaler. Grafene som viser *antall* returer, inkluderer både asyl, bortviste, utviste og andre. I analysen av *andeler* for retur baserer vi oss derimot kun på asylreturer. Grunnen til dette er at vi ønsker å se hvor stor andel av personer uten lovlig opphold som returneres. For asylsøkere har vi en komplett oversikt over hele populasjonen, altså alle uten lovlig opphold, og om de returnerer eller ikke. Det finnes ikke noe komplett register over alle som oppholder seg ulovlig i Norge fra alle land, og det er derfor ikke mulig å si noe om hvor stor andel av disse som returneres.

Vi har også valgt å inkludere en egen graf for utreisepliktige i mottak, i tillegg til andler. Den grafen gir en illustrasjon av hvor godt myndighetene lykkes i å returnere personer fra landet det er snakk om. De aller fleste returer skjer av personer som sitter i mottak, ifølge Politiets utlendingsenhet, og ikke av de som har forlatt mottaket. Dersom et svært høyt antall med utreiseplikt sitter på mottak uten å bli returnert, tyder det på at denne gruppen er svært vanskelig å returnere. Dersom antallet med utreiseplikt på mottak er lavt, men det er mange med utreiseplikt som har forsvunnet fra mottak, kan et lavt returtall skyldes at politiet rett og slett har vanskeligheter med å spore opp personene med utreiseplikt. Vi burde ikke lese for mye inn i hvor mange som sitter på mottak med utreiseplikt, sammenlignet med hvor mange som har forsvunnet med utreiseplikt. Likevel har vi inkludert grafen for å gi et helhetlig grunnlag for å diskutere effekten av returavtalene.

Grafen som viser andeler av utreisepliktige som blir returnert til ulike tidspunkter tar utgangspunkt i alle som fikk vedtak om utreiseplikt før og etter returavtalen ble inngått, og så ser vi på hvor stor andel av de som ble returnert assistert, og de som ble returnert med tvang, og hvor mange som forsvant fra mottak. Disse andelene tilsvarer hvor stor sannsynlighet det var for å returnere eller forsvinne for de som fikk

²¹ Dette er hentet fra PUs egen statistikk som finnes på: https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_3490.pdf

vedtak om utreiseplikt *før* avtalen ble inngått, sett i forhold til de som fikk vedtak om utreiseplikt etter avtalen ble inngått. De som fikk vedtak om utreiseplikt før avtalen var inngått, men returnerte etter avtalen var inngått, er ikke tatt med i analysen. Disse utgjør imidlertid kun 2–3 prosent av returene og påvirker ikke resultatet i stor grad.

Måling av endring i ankomstmønstre

For å svare på hvorvidt vi har sett endringer i ankomstallene i perioden før og etter returavtalen, vil vi presentere følgende grafer for hver av avtalene vi ser nærmere på i kapittel 5–7:

- antallet ankomster som fikk utreiseplikt fra landet, etter vedtaksstatus 2003–2015
- andel landgruppen utgjorde av ankomster til Norge 2003–2015
- andel ankomster (av totale EU-ankomster), sammenlignet med Sverige og Danmark

Som med retur er vil vi beskrive endringer både i antall ankomster og i andelen ankomster. For å forstå viktigheten av å se på andeler i tillegg til antall kan vi bruke 2015 og 2016 som eksempel. Fjoråret, 2015, var et rekordår i antall ankomster, mens 2016 ser ut til å bli et rekordlavt år. Per 1. september 2016 hadde totalt 2248 mennesker søkt asyl i Norge, dette er mindre enn det kom på en uke da ankomstene nådde sitt toppunkt i fjor (med 2502 ankomster i uke 46).²² Disse generelle endringene kan ikke tilskrives en returavtale Norge har med et spesifikt land, og endringer i antallet søkere fra ulike land kan derfor ikke tolkes som et resultat av en returavtale. Men om vi ser hvor stor andel av asylankomster for eksempel afghanere utgjør i ulike år, vil det fjerne effekten av de generelle svingningene i ankomstall og muliggjøre analyser av ankomstene fra et spesifikt land i relasjon til andre. En slik endring vil potensielt kunne forklares med at Norge har eller ikke har en returavtale med det aktuelle landet.

I de tre returavtalene vi ser nærmere på, vil vi også sammenligne utviklingen med trendene i Sverige og Danmark og se hvor stor andel av EUs asylsøkere fra de ulike landene vi får sammenlignet med våre naboland. Disse tallene er viktige, fordi de gir en indikasjon på hvorvidt en nedgang eller oppgang i ankomster for en spesifikk gruppe skyldes en økning i antallet flyktninger fra dette landet i EU generelt, noe som ikke kan tilskrives Norges avtale, eller om andelen av asylsøkere faktisk øker eller går ned sammenlignet med resten av Europa. Samlet gir disse grafene et godt inntrykk av

²² Statistikken for 2015 er hentet fra UDIs nettsider: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylsoknader-etter-statsborgerskap-og-maned-2016/> (hentet 20.09.16) Fjorårstallene er hentet fra regjeringens oversiktsside som oppgir ankomster brutt ned på uker: <https://www.regjeringen.no/no/tema/innvandring/asylsituasjonen/innsikt/tiltak-for-a-handtere-asylsituasjonen/id2459375/> (hentet 20.09.16)

hvorvidt det har kommet flere eller færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov til Norge før og etter de ulike avtalene.²³

Skyldes endringer returavtalene?

De kvantitative analysene vil kunne svare på hvorvidt vi har sett endringer før og etter avtaleinngåelse, og kontrollere for enkelte faktorer som nevnt over. Likevel kan ikke disse tabellene alene gi et tydelig svar på om endringene vi ser, er en kausal effekt av avtalene. Selv om andelen av utreisepliktige som returnerer øker og andelen asylsøkere som får avslag på sine søknader synker årene etter en avtale har blitt inngått, er det ikke gitt at det er på grunn av avtalen. Det kan være at de sosiale og eller politiske forholdene i avsenderlandet endrer seg akkurat på samme tid som avtalen ble inngått, noe som bidrar til å øke eller minke ankomster og øke eller minke returer, helt uavhengig av avtalen (se for eksempel Hatton 2009). Det kan også være det Czaika og de Haas (2013) kaller implementeringsgap – et misforhold mellom hvordan returavtalene er ment å fungere, og hvordan de implementeres i praksis.

For å tolke de kvantitative tendensene vi ser, vil vi derfor dra nytte av noen av de kvalitative datakildene vi har (se presentasjon av data i starten på dette kapitlet). For våre tre hovedcaser (Irak, Etiopia og Russland) vil vi gå inn i konkrete faktorer som kan forklare tendensene vi ser i returer og ankomst. Denne analysen vil ikke komme med et hundre prosent sikkert svar på effekten av returavtale, men vil kunne sannsynliggjøre om trendene i ankomster og returer før og etter avtalen kan skyldes at avtalene ble inngått. Det gir oss også en forståelse av hvorfor avtalene har fungert / ikke fungert.

Det er viktig å understreke at denne forståelsen av effekt innebærer begrensninger. Ved å ta utgangspunkt i gitte mål (økning i retur, nedgang i ankomster), vurdere om disse er innfridd og hvorfor, vil vår forståelse av effekt ha et normativt og subjektivt utgangspunkt. Vi måler om myndighetenes mål er innfridd på visse parametere, og vil ikke fange eventuelle uintenderte effekter av avtalene. Dette er godt problematisert av Eide (2013: 7) i hennes analyse av den etiopiske returavtalen, som peker på at selv om en politikkendring fører til intenderte resultater, kan den ha uintenderte konsekvenser. Dette kan for eksempel være hvordan returavtaler påvirker diasporaen ved å skape usikkerhet og mistillit, det kan påvirke det bilaterale samarbeidet med det aktuelle landet mer generelt, virkninger på andre politikkområder eller det kan potensielt føre til flere returer som bryter med folkerettslige prinsipper. Som understreket over vil også mangelen på perspektiver fra de utreisepliktiges opprinnelsesland begrense analysene, da dette kun blir dekket i begrenset grad gjennom sekundærlitteratur. Vi vil gjennom

²³ Tilsvarende tall fra øvrige land kan finnes i et digitalt vedlegg på denne nettsiden: <http://www.fao.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fao-rapporter/item/retur-som-avtalt>

denne studien for eksempel ikke kunne forstå fullt ut hva som ligger til grunn for at noen land samarbeider om retur etter avtaleinngåelse og andre ikke.

Vi vil altså i denne studien konkludere med at en returavtale har vært effektiv dersom i) de kvantitative dataene viser endring i returmønstre og ankomstmønstre, og ii) dersom våre kvalitative data sannsynliggjør at denne endringen skyldes signering av returavtalen. Vi tolker ikke en endring i tråd med avtalenes målsetninger som en kausal sammenheng. Et fravær av endring vil heller ikke tolkes som et bevis på at returavtalen er ineffektiv. Dette er fordi man kontrafaktisk vil kunne hevde at ankomster kunne vært høyere og antallet tvangsutsendelser lavere dersom man ikke hadde hatt en avtale. Vi vil likevel argumentere for at en nedgang i tvangsreturer / økning i ankomster etter avtaleinngåelse viser at returavtalen ikke var et effektivt virkemiddel gitt de målene man hadde satt. Vi måler altså avtalenes effektivitet og ikke avtalenes effekt (Cazika & de Haas 2013).

Resten av rapporten vil være strukturert som følger. Først presenterer vi noen overordnede tall for antall returer og ankomster generelt for de 10 siste årene. Videre ser vi på hvordan ankomstmønstre og returmønstre var før og etter avtaleinngåelse i de ni landene i vårt utvalg. Deretter går vi inn i de tre hovedcasene våre. Etter diskusjonen av disse casene avslutter vi med en diskusjon i kapittel 8 om hva denne empiriske analysen kan lære oss om effekten av returavtaler.

4 Er returavtalene effektive – hva sier tallene?

I dette kapittelet gir vi kort en oversikt over utviklingen i returtall i Norge siden 2003, før vi ser nærmere på endringer i retur- og ankomstmønstre for land som innfører returavtale. Vi har tatt for oss retur- og ankomstmønstre for ni land. Her har vi valgt ut land som har et betydelig antall personer med utreiseplikt i norske mottak, og som har en avtale som er gammel nok til at det er mulig å måle effekter (minimum 4 år). I tillegg har vi konsentrert oss om stater som ikke er medlem av Schengen: Ukraina, Georgia, Vietnam, Albania, Kosovo, Serbia, Irak, Etiopia og Russland.²⁴ Her presenterer vi samlet statistikk og grove trender. Mer detaljerte og landspesifikke tall som supplerer analysen, presenteres i vedlegg 2²⁵. Mens dette kapittelet kun gir svar på om ankomst- og retur-mønstrene endrer seg i perioden etter returavtaler er inngått, vil de påfølgende kapitlene peke på mekanismer som kan forklare de mønstrene vi ser.

4.1 Returtrender i tall

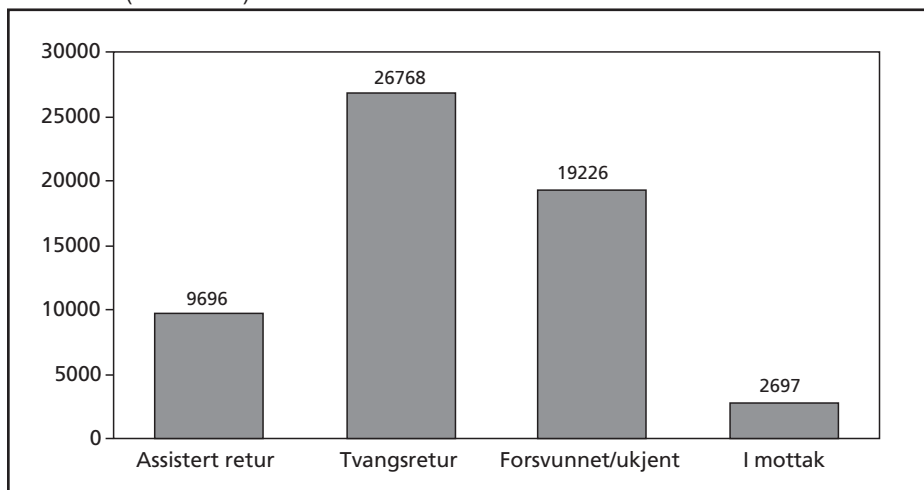
Det er en vedvarende utfordring for norske myndigheter at mange migranter ikke forlater Norge etter at de har fått avslag på en asylsøknad. Oppdaterte prognoser av SSBs beregninger konkluderer med at det per 2010 oppholdt seg mellom 18 000 og 56 000 personer i Norge uten lovlig opphold, men forskerne understreker at det laveste anslaget, 18 100, var det mest sannsynlige tallet (Mohn mfl. 2014: 11, beregninger basert på Zhang 2008). Ifølge SSBs beregninger er rundt to tredjedeler av de som oppholder seg i Norge uten lovlig opphold, personer som har søkt asyl og fått avslag på sine søknader (Zhang 2008).

I perioden 2003–2015 fikk nærmere 60 000 personer vedtak om utreiseplikt fra Norge. Av disse har litt over halvparten returnert assistert eller med tvang, mens 45 prosent er forsvunnet fra mottak og har ukjent oppholdssted.

²⁴ Som tidligere nevnt vil Afghanistan presenteres for seg i vedlegg 1 siden returavtalen ble inngått tidligere enn de andre, noe som gjør at vi ikke kan si noe om andeler.

²⁵ <http://www.fafo.no/index.php/nb/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/item/retur-som-avtalt>

Figur 4.1 Personer med vedtak om utreiseplikt gitt i perioden 2003-2015 fordelt på status per 01.06.2016 (N = 58 387)



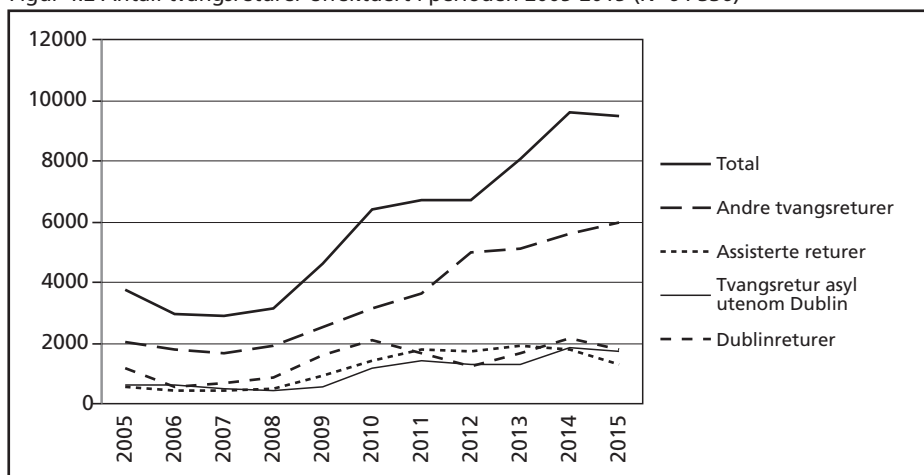
Som vi ser i figur 4.1, har om lag 15 prosent av de med utreiseplikt returnert assistert, mens 38 prosent blir værende i Norge. Av alle med utreiseplikt forsvinner rundt en tredjedel fra mottak, mens 5 prosent oppholder seg i mottak med utreiseplikt i dag. Per 1. september 2016 bodde 2172 personer med utreiseplikt på asylmottak i Norge. Målet for norsk returpolitikk er å få andelen som er forsvunnet og i mottak, over på retursiden av denne figuren. Returavtaler er ett av virkemidlene som settes inn for å nå dette målet.

Den store andelen som er forsvunnet, vet vi relativt lite om. Dette er personer som har forlatt mottaket, og dersom de fortsatt oppholder seg i Norge, gjør de det uten lovlig opphold. Personer uten lovlig opphold utgjør omkring 0,39 prosent av Norges totale befolkning (Zhang 2008: 3; se Clandestino 2009: 105–106 for europeiske tall). På tross av økende forskningsinteresse de senere årene (se for eksempel PROVIR; Brekke 2012b; Øien & Sønsterudbråten 2011; Brunovskis og Bjerkan 2008; Ellingsen 2010; Thomsen m.fl. 2010) er det begrenset kunnskap om gruppen, og alle estimater på størrelse er svært usikre. Personer med avslag på asylsøknader utgjør hoveddelen av de som lever i Norge uten lovlig opphold (Zhang 2008). Tallene over indikerer at de fleste som har forsvunnet fra mottak i Norge med ukjent oppholdssted, ikke lenger oppholder seg i Norge. Vi vet imidlertid ikke hvor stor andel av de som registreres som forsvunnet fra mottak, som blir i landet. Når en asylsøker blir meldt forsvunnet fra mottak, vil Politiets utlendingsenhet (PU) etter 12 måneder gjennomføre undersøkelser for å se om det er tegn til at personen er i Norge. Dersom politiet har «sikker informasjon om at søkeren ikke lenger er i landet», vil saken bli avsluttet som antatt utreist (UDIs rundskriv RS 2014-020: punkt 3.1 og korrespondanse med PU). Da

denne rapporten gikk i trykken, var det ikke mulig å framskaffe en oversikt over hvor stor andel av de som opprinnelig er registrert som forsvunnet (og som dermed er registret som forsvunnet i våre data), som er antatt utreist.²⁶

Figur 4.2 viser utviklingen i antall returer over tid fordelt på ulike kategorier av returer, avhengig av søknads- eller oppholdsgrunnlaget i Norge. Kategorien *asylsøkere* består av personer som har fått avslag på sin søknad om beskyttelse i Norge. Kategorien *Dublin-returer* er personer som, med bakgrunn i Dublin-samarbeidet, er uttransportert til et annet europeisk land hvor de tidligere har søkt asyl, passert grensen ulovlig, har fått utstedt visum eller relatert til andre kriterier i Dublin III-forordningen. *Andre returer* er utlendinger som ikke har søkt om asyl, men som av andre grunner oppholder seg ulovlig i Norge. Figuren viser antallet returer for disse kategoriene i den perioden vi analyserer (2005-2015).

Figur 4.2 Antall tvangsreturer effektuert i perioden 2005-2015 (N=64 336)



De siste 10 årene har antallet returer totalt økt kraftig fra om lag 4000 i 2005 til om lag 9500 i 2015. Den største delen av den økningen skyldes «andre returer», altså straffedømte og andre som oppholder seg ulovlig i Norge, men som ikke har søkt asyl. Retur av asylsøkere har også økt, fra om lag 500 i året fram til 2009 til jevnt over 1000 per år etter 2011. Økningen av returer kan i stor grad forklares politisk. De siste årene har retur fått en stadig viktigere plass i norsk politikk.

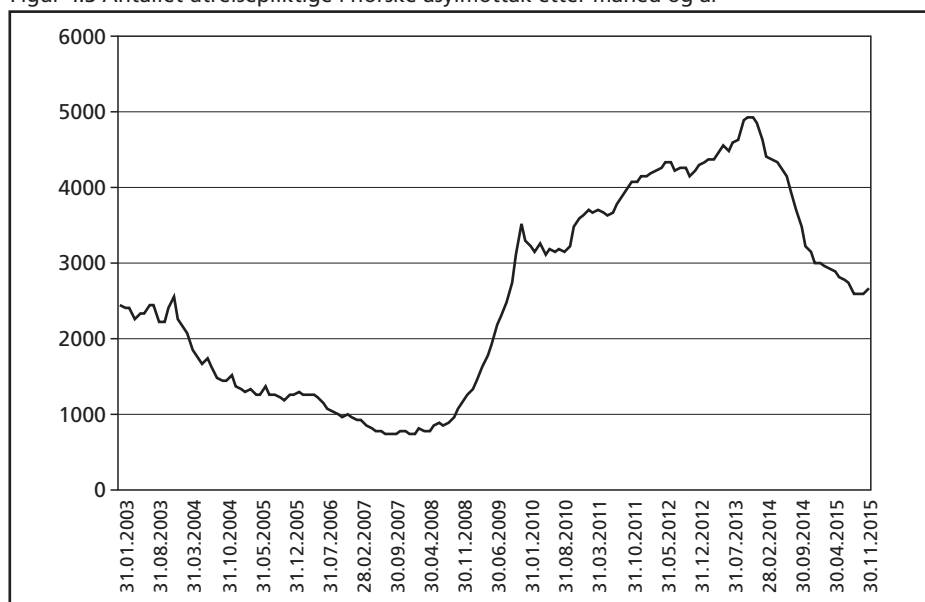
Politiets utlendingsenhet styres av måltall som fastsettes av regjeringen gjennom statsbudsjettet årlig. Tvangsreturer er likevel ikke utelukkende et økonomisk spørsmål.

²⁶ PU har satt i gang et større utredningsprosjekt der de skal se om det er mulig å nærme seg en beskrivelse av de personene som forsvinner, omfang og modus. Prosjektet skal ifølge korrespondanse med PU være ferdig 31. mars 2017.

Som vi skal se i denne rapporten, er utfordringene ved retur komplekse og henger tett sammen med bilateralt samarbeid på flere nivåer og vilje til å samarbeide om retur helt fra individnivå til statsnivå, og muligheten for å returnere påvirkes også naturligvis av internasjonale forhold i opprinnelsesland og Europa.

I tillegg er det av stor betydning hvor mange utreisepliktige som til enhver tid befinner seg i norske asylmottak. Figur 4.3 viser den generelle utviklingen i antall utreisepliktige i mottak fra 2003 til 2015.

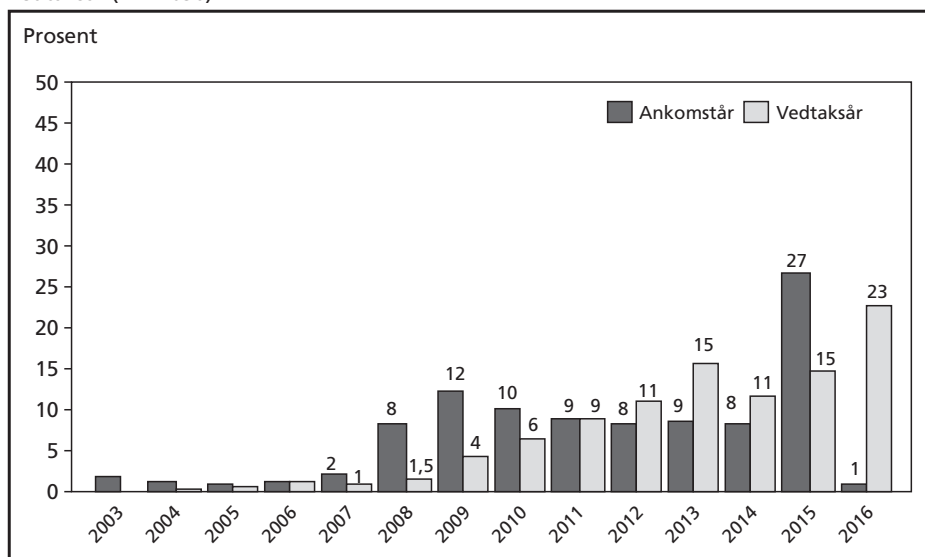
Figur 4.3 Antallet utreisepliktige i norske asylmottak etter måned og år



Vi ser at totalantallet gikk gradvis nedover til 2008 før det begynte å stige kraftig. Rundt 2014 nådde det en topp med rundt 5000, mens det nå sitter om lag 2200 personer med utreiseplikt i norske mottak. Dette indikerer at det til enhver tid har vært en betydelig gruppe i norske mottak med utreiseplikt som man ikke har klart å returnere. Når man ser på økningen i returer som vist i figur 4.2, er det altså ikke slik at dette utelukkende kan forklares med endret politikk eller enkelte tiltak som for eksempel returavtaler. De siste årene, siden 2008, har det også vært langt flere som faktisk kunne returneres.

La oss se litt nærmere på gruppen som sitter på mottak i dag, per juni 2016. Figur 4.4 viser ankomstår og vedtaksår for alle som per juni 2016 sitter i norske mottak.

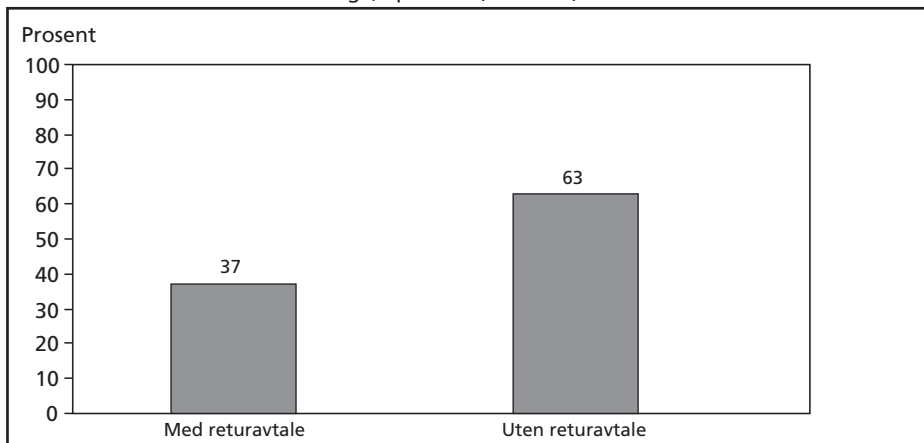
Figur 4.4 Personer med utreiseplikt i norske asylmottak per juni 2016 fordelt på ankomstår og vedtaksår (N = 2690)



I figur 4.4 ser vi at en betydelig andel av de som i dag sitter med utreiseplikt i mottak, har vært i Norge i svært mange år. Om man legger sammen prosentene, viser grafen at cirka halvparten kom i 2011 eller før, mens en fjerdedel kom i år eller i fjor. Hva gjelder vedtaksår, fikk om lag en fjerdedel vedtaket i 2011 eller før, mens rundt 40 prosent fikk vedtaket i år eller i fjor. Det er sannsynlig at de personer som har sittet lenge på mottak med avslag, av ulike grunner er vanskelige å returnere. Når antallet utreisepliktige i mottak går ned og man ser at de som bor igjen på mottakene, har lang botid, er det sannsynlig at å opprettholde høye retur tall vil bli stadig mer utfordrende.

Er det så slik at de som sitter med avslag ved norske mottak, kommer fra land Norge ikke har inngått returavtale med? Nei, som vi kan se fra søylene i figur 4.5, kommer hele 37 prosent fra land Norge har en returavtale med.

Figur 4.5 Personer med utreiseplikt i mottak fordelt på landbakgrunn der opprinnelsesland har eller ikke har returavtale med Norge, i prosent (N = 2690)



Det at nesten 40 prosent av alle som sitter i mottak i dag, kommer fra land med returavtale, viser at det å få en returavtale på plass ikke løser alle utfordringene ved retur og at norske myndigheter ikke får returnert folk uten problemer, selv om vi har en returavtale.

4.2 Endringer i retur- og ankomstmønstre

Som nevnt i kapittel 1 er hovedmålet med returavtaler å legge til rette for nødvendige prosedyrer slik at Norge kan gjennomføre tvangsretur. Den mest sentrale vurderingen av måloppnåelse er derfor effekten avtalene har på Norges implementering av tvangsreturer. Men returavtaler forventes også å øke frykten for tvangsretur og derfor indirekte føre til at flere velger assistert retur, eller at nye grupper velger å reise til andre land enn Norge og slik reduserer ankomsttallene. Under undersøker vi om tilgjengelig retur- og ankomststatistikk ser ut til å underbygge slike effekter.

Endringer i tvangsreturer

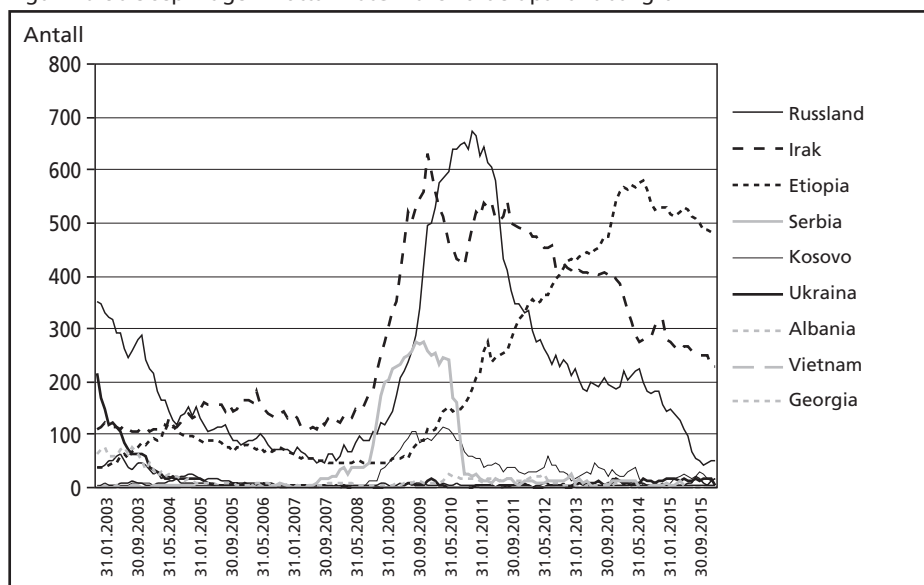
Tabell 4.1 viser endringer i antall tvangsreturer årene før og årene etter avtaleinngåelse. Tabellen inneholder alle typer returer, det vil si både asylsøkere med utreiseplikt og personer som av andre grunner oppholder seg i Norge ulovlig.

Tabell 4.1 Endringer i antall tvangsreturer før og etter avtalen (både asyl og andre typer returer)

Antall tvangsreturer	2 år før avtale	Første 2 år etter	2-4 år etter avtalen
Irak (avtale inngått 2009)	52	292	430
Russland (2008)	114	272	635
Etiopia (2012)	12	14	3
Albania (2009)	96	102	487
Serbia (2010)	127	497	168
Kosovo (2011)	208	140	186
Vietnam (2007)	18	46	37
Ukraina (2011)	20	37	106
Georgia (2012)	32	65	68

I alle landene unntatt Etiopia og Kosovo ser vi en økning i det totale antallet returer etter at avtalen inngås. Antallet returer er imidlertid ikke et tilstrekkelig mål på om retur-mønstrene faktisk endret seg som følge av avtalen. Vi er også nødt til å se på endringer i hvor mange som faktisk hadde utreiseplikt fra et gitt land. I de følgende analysene vil vi kun se på asylsøkere og ikke andre typer returer, da vi ikke har en fullstendig oversikt over populasjonen fra ulike land som oppholder seg i Norge uten lovlig opphold, som vi kan ta utgangspunkt i for å beregne andeler. Vi har derimot en komplett oversikt over hvor mange asylsøkere som til enhver tid har vedtak om utreiseplikt, og hvor mange av de som blir returnert. Figur 4.6 (neste side) viser hvor mange utreisepliktige som var i mottak i perioden 2005–2015, for landene vi analyserer.

Figur 4.6 Utreisepliktige i mottak 2003–2015 fordelt på landbakgrunn



Figur 4.6 viser at det er stor variasjon i hvor mange utreisepliktige som oppholder seg i norske mottak fra ulike land, og at de ni landene vi analyserer, har svært ulike trender hva gjelder utreisepliktige i mottak. Noen av landene skiller seg ut ved at de har en større populasjon av utreisepliktige generelt i perioden vi her ser på. Det gjelder Irak, Etiopia, Russland og delvis Serbia og Kosovo.

Irak fikk returavtale i 2009, og vi ser en klar nedadgående trend i andelen utreisepliktige etter avtaleinngåelse, noe som tyder på at avtalen har fungert. I Russland ser vi en kraftig oppgang i utreisepliktige rett etter avtalen ble inngått i 2008, før tallet faller kraftig fra 2010 og framover. For Etiopia har antallet steget jevnt også etter at avtalen ble inngått i 2012. Serbia hadde en kraftig oppgang av utreisepliktige i mottak rundt 2009. Norge inngikk en returavtale med Serbia som trådte i kraft i juni 2010. Rett etter dette sank antallet utreisepliktige drastisk. Figur 4.6 viser en markant økning i utreisepliktige fra Kosovo i 2009 til om lag 100 utreisepliktige i norske mottak. Norge inngikk returavtale med Kosovo som trådte i kraft i januar 2011. Innen den tid hadde antallet allerede sunket til under 60.²⁷ I årene før avtalen kom på plass, ble det gjennomført 208 tvangsreturer, et antall som ikke ble matchet etter at returavtalen var på plass, i all hovedsak fordi det ikke var like mange igjen å returnere i 2011 som i årene før. Dette viser viktigheten av å se på returer i lys av hvor mange personer med utreiseplikt som bor på norske mottak. Vi viser dette i tabell 4.2.

²⁷ 17. februar 2008 erklærte Kosovo seg som selvstendig stat.

Også her forholder vi oss kun til retur av asylsøkere og ikke andre personer som oppholder seg i Norge ulovlig. Ved å se på hvor stor andel de som ble returnert, utgjør av den totale populasjonen utreisepliktige, kan vi si noe om hvor sannsynlig det var for utreisepliktige av en gitt nasjonalitet å bli returnert i årene før og etter returavtalene ble inngått.

Tabell 4.2 Endringer i andeler tidligere asylsøkere med utreiseplikt som ble tvangsreturnert før og etter avtaleinngåelse

	Før avtalen*	0–2 år etter	2–4 år etter
Irak (avtale inngått 2009)	3 % (536)	13 % (1,649)	21 % (727)
Russland (2008)	19 % (649)	27 % (729)	30 % (500)
Etiopia (2012)	3 % (362)	1 % (283)	0 % (178)
Albania (2009)	37 % (287)	53 % (39)	77 % (143)
Serbia (2010)	28 % (338)	69 % (323)	56 % (189)
Kosovo (2011)	23 % (309)	35 % (199)	29 % (231)
Vietnam (2007)	32 % (35)	41 % (42)	38 % (29)
Ukraina (2011)	32 % (83)	59 % (15)	23 % (115)
Georgia (2012)	26 % (251)	22 % (92)	41 % (52)

*Populasjonen i parantes er alle med vedtak om utreiseplikt fra landet, som har ankommet etter 2003, fram til avtalen ble signert.

Tabell 4.2 viser at det svært stor variasjon i hvor sannsynlig det er å bli tvangsreturnert, både før og etter en returavtale er på plass. Før avtalene varierte andelene som ble tvangsreturnert fra 3 prosent (Etiopia) til 37 prosent (Albania). Etter avtalene varierte andelene fra 1 prosent (Etiopia) til 77 prosent (Albania).

I alle land som har en betydelig populasjon utreisepliktige, Irak, Russland, Etiopia, Albania, Serbia og Kosovo, finner vi en økning etter avtaleinngåelse, med unntak av Etiopia. Albania og Serbia har hatt særlig tydelige positive trender, med økning på 28 og 35 prosentpoeng i de 4 første årene etter avtaleinngåelse. Også for Russland og Irak er trendene tydelig positive. For Ukraina får vi en svakt negativ utvikling etter innføring av avtalen. Dette kan imidlertid ses i lys av konfliktene i Øst-Ukraina som startet i 2014, og som kan ha vanskeliggjort retur på flere måter.

Tabell 4.2 viser en tydelig økning i andelen tvangsreturer etter innføring av returavtaler. Det tydelige unntaket er Etiopia hvor det nesten ikke blir tvangsreturnert noen,

verken før eller etter avtalen. Andelen som blir returnert med tvang, er også forholdsvis lav i alle land. Det er imidlertid en uttalt målsetting at avtalene i første omgang skal skape incentiver for at flere skal velge assistert retur. Under ser vi på om avtalene kan sies å ha en effekt også på disse.

Endinger i assistert retur

Tabell 4.3 viser endringer i antall assisterte returer årene før og årene etter avtaleinngåelse. Tallene inkluderer alle assisterte returer. Dette inkluderer både personer med utreiseplikt og enkelte som velger å returnere før asylsøknaden deres er ferdigbehandlet.

Tabell 4.3 Endringer i antall assisterte returer før og etter avtale (alle assisterte returer)

	2 år før avtale	Første 2 år etter	2-4 år etter avtalen
Irak (avtale inngått 2009)	118	833	977
Russland (2008)	58	192	610
Etiopia (2012)	62	112	118
Albania (2009)	5	5	14
Serbia (2010)	82	79	40
Kosovo (2011)	277	147	204
Vietnam (2007)	16	9	6
Ukraina (2011)	8	6	73
Georgia (2012)	12	21	3

Antallet assisterte returer har økt for fem av ni returavtaler. For Irak og Russland er økningen særlig stor. Det er også en betydelig økning i antallet assisterte returer til Etiopia i perioden. Disse tallene må imidlertid ses i lys av antallet utreisepliktige som til enhver tid befinner seg på norske mottak. I tabell 4.4 viser vi *andelen* av de utreisepliktige som velger assistert retur før og etter inngåelse av avtalen, av asylsøkere med

utreiseplikt. Dette gir oss et mål på hvor sannsynlig det var å returnere assistert i årene før og etter returavtalene ble inngått.

Tabell 4.4 Endringer i andeler av tidligere asylsøkere med utreiseplikt som returnerte assistert før og etter avtaleinngåelse

	Før avtalen*	0–2 år etter	2–4 år etter
Irak (avtale inngått 2009)	17 % (586)	52 % (1,649)	41 % (727)
Russland (2008)	21 % (649)	50 % (729)	51 % (500)
Etiopia (2012)	12 % (362)	8 % (283)	6 % (178)
Albania (2009)	5 % (287)	5 % (39)	7 % (143)
Serbia (2010)	44 % (338)	13 % (323)	17 % (189)
Kosovo (2011)	52 % (309)	41 % (199)	50 % (231)
Vietnam (2007)	2 % (35)	19 % (42)	5 % (29)
Ukraina (2011)	24 % (83)	0 % (15)	46 % (115)
Georgia (2012)	9 % (231)	13 % (92)	8 % (52)

*Populasjonen er alle med vedtak om utreiseplikt fra landet, som har ankommet etter 2003, fram til avtalen ble signert.

Også her ser vi betydelig variasjon i hvor sannsynlig det er å returnere assistert både før og etter en returavtale er på plass.

Vi ser at for de største gruppene, som Russland og Irak, er det en klar økning i andelen som velger assistert retur i denne perioden. For begge disse landene har det i denne perioden blitt innført returprogrammer, med økonomisk støtte til de som velger assistert retur, og dette kan tenkes å ha vært en viktig faktor for denne økningen. Dette kommer vi tilbake til i de landspesifikke analysene under.

Nedgangen i antall og andelen returer som vi ser i Kosovo og Serbia, bør også ses i lys av returstøtteordningene. Siden 1. september 2009 har personer som kommer fra land som er kvalifiserte for å motta norsk bistand (såkalte ODA-land) kunnet søke om støtte til retur (FSR-ordningen). Senere, den 1. juli 2010, ble FSR utvidet til å gjelde alle land. For to land i utvalget har også støtten blitt stoppet, i Kosovo (10. juli 2013) og i Georgia (19. juni 2012). Dette kan bidra til å forklare nedgangen i antall og andel assisterte returer som vi ser i Tabell 4.3 og 4.4. Albania og Serbia er ikke med i ordningen da de omfattes av 48-timers prosedyre, noe som kan bidra til å forklare trendene i assistert retur for disse landene.

Om vi ser tallene for assistert retur i sammenheng med tvangsreturene i tabell 4.1 og 4.2 ser vi en kraftig økning i andelen som returnerer, enten med tvang, eller assistert, i årene etter at avtalen er inngått. Om dette skyldes avtalen eller andre faktorer, er imidlertid ikke gitt. I de kapittel 5,6 og 7 ser vi nærmere på dette.

Endring i ankomstmønstre

Det er også et mål for returavtalene at de skal føre til færre asylsøkere uten beskyttelsesbehov fra land Norge har en avtale med. Tabell 4.5 viser antallet ankomster av asylsøkere som endte med å få utreiseplikt 2 år før, 2 år etter og 4 år etter avtalen for alle landene vi undersøker.

Tabell 4.5 Ankomster av personer som fikk avslag på sin søknad om asyl, før og etter avtale

	To årene før avtalen	0–2 år etter	2–4 år etter
Irak (avtale inngått 2009)	2647	379	202
Russland (2008)	1015	952	474
Etiopia (2012)	286	165	165
Albania (2009)	387	286	165
Serbia (2010)	267	171	129
Kosovo (2011)	382	202	295
Vietnam (2007)	19	21	24
Ukraina (2011)	25	56	224
Georgia (2012)	109	120	40

For nesten alle avtalene var det kraftig nedgang i antallet asylsøkere som fikk avslag etter avtalen ble inngått. Nedgangen var størst for Irak, men også betydelig for Russland, Etiopia, Albania og Serbia og Kosovo. For Vietnam og Ukraina var det en økning, (og ganske kraftig økning i Ukraina), mens det var en svak nedgang i Georgia. Om vi bruker nedgang i ubegrunnede asylsøkere som målestokk, ser vi en tydelig tendens til kraftig redusert årene etter at returavtalen ble inngått.

Endringer i ankomstmønstre kan skyldes mange forhold, blant annet endringer i ankomster av asylsøkere til Norge generelt. Det har vi forsøkt å undersøke i tabellen under. Den viser hvor stor andel ankomster som endte med utreiseplikt, utgjorde før og etter avtalen ble inngått.

Tabell 4.6 Ankomster av personer som fikk avslag på sin søknad om asyl, før og etter avtale

Ankomster ubegrunnede asylsøkere	2 år før avtalen	0–2 år etter	2–4 år etter
Irak (avtale inngått i 2009)	17 % (9357)*	5 % (12 859)	2 % (7711)
Russland (2008)	7 % (4624)	7 % (15 197)	6 % (8009)
Etiopia (2012)	4 % (8009)	2 % (8732)	2 % (8198)
Albania (2009)	3 % (9357)	4 % (12 859)	2 % (7711)
Serbia (2010)	2 % (15 197)	2 % (8009)	1 % (8732)
Kosovo (2011)	3 % (12 859)	2 % (7711)	4 % (4791)
Vietnam (2007)	0 % (4202)	0 % (9357)	0 % (12 859)
Ukraina (2011)	0 % (4624)	0 % (15 197)	0 % (8009)
Georgia (2012)	1 % (8009)	1 % (8732)	0 % (8198)

*Tallene i parentes viser det totale antallet ankomster til Norge som endte med avslag

Mens vi i de tidligere tabellene har sett på andeler som blir returnert av alle som får utreiseplikt vedtak fra ulike land, ser vi her på hvor stor andel asylsøkere fra ulike land utgjør av det totale antallet asylsøkere i Norge generelt. Tabellen viser at det er en tydelig nedgang for Irak, men ikke noen av de andre landene. Det indikerer at nedgangen i antall asylankomster fra de andre landene hang sammen med en generell nedgang i ankomster til Norge i de samme årene. For eksempel gikk ankomstene fra Russland ned med 30 prosentpoeng, men sett i forhold til hvor stor del av ankomstene til Norge russere utgjorde disse årene, var det ingen endring etter returavtalen ble inngått. Det er ikke gitt hvilket mål som er best å bruke for å si om returavtalene er effektive for å redusere ankomster. Dersom man kun ser på antallet, ser det ut til at nesten alle returavtalene kan ha ført til en nedgang i antallet asylsøkere som får avslag på sine søknader. Ser man på andelen, er denne effekten forsvunnet med unntak av Irak.

4.3 Konklusjon

Analysene våre har vist at det er en klar tendens til at antallet tvangsreturer og assisterte returer går opp i perioden etter at en returavtale blir innført, mens ankomstene går ned. Det er imidlertid viktige unntak, der vi ikke ser noen endring, og effektene varierer stort. Det bekrefter funn fra tidligere forskning som peker på at returavtaler alene ikke løser utfordringene med retur. Selv om vi finner at returavtalene sammenfaller med økninger i retur, trenger ikke det bety at det er avtalen i seg selv som fører til dette. En like sannsynlig forklaring er at avtalen kommer på plass nettopp fordi det er et politisk og økonomisk klima i opprinnelseslandet som gjør det mulig å returnere i større grad. I de neste kapitlene vil vi se nærmere på hvilken måte avtalene faktisk bidrar til å forklare endringene i mønstrene beskrevet her.

5 Irak

Returavtalen med Irak ble signert 15. mai 2009 og trådte i kraft samme dag.²⁸ I analysene i kapittelet over kommer avtalen med Irak ut som svært effektiv. I perioden etter avtaleinngåelse ser man en substansiell økning i antallet tvangsreturer og andelen av de utreisepliktige som returneres, økning i antall og andel av utreisepliktige som velger å returnere assistert, og en reduksjon i ankomster som ikke alene kan forklares med en nedgang i asylankomster til Norge spesielt. Dette gjør det spesielt interessant å se nærmere på Irak for å vurdere om det kan sannsynliggjøres at disse endringene er et resultat av returavtalen.

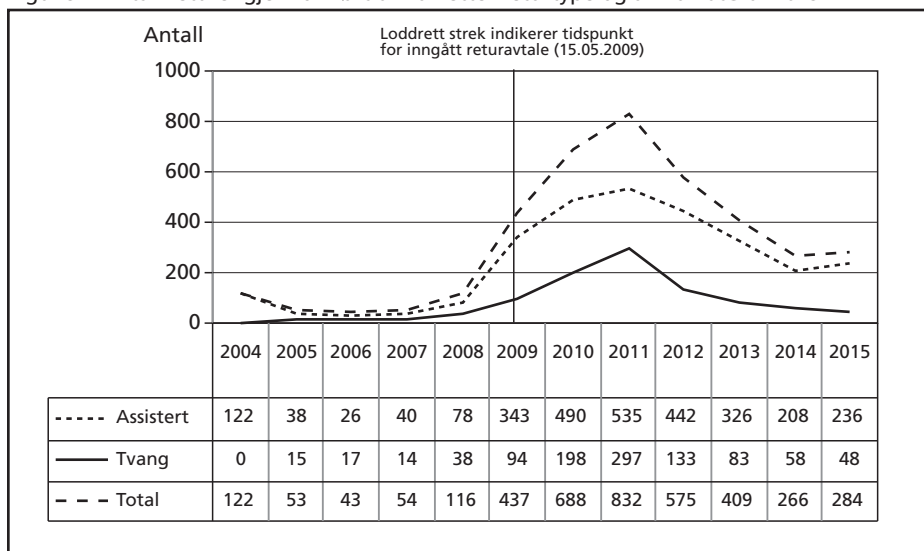
I dette kapittelet vil vi først gi en deskriptiv presentasjon av retur- og ankomstmønsteret til og fra Irak i den perioden vi analyserer. For å vurdere om disse endringene kan tilskrives returavtalen tar vi utgangspunkt i fire etablerte forklaringer på retur- og ankomstmønstre og vurderer om de kan forklare de endringene vi finner. Videre vurderer vi om returavtalen la bedre til rette for returer – og i hvilken grad det kan sannsynliggjøres at returavtalen med Irak kan forklare de endringene i retur- og ankomstmønstre som vi observerer.

5.1 Endringer i returmønstre

Figur 5.1 viser antallet tvangsreturer og assisterte returer fra 2003 til 2015. Vi finner at antallet assisterte returer økte betraktelig, mens antallet tvangsreturer økte moderat de første årene etter avtalen ble inngått. Antallet assisterte returer økte også kraftig de første årene etter avtalen. I de siste årene kan det se ut som at antallet returer har stabilisert seg på et lavere nivå, men likevel et nivå som er nær det dobbelte av antallet før returavtalen ble inngått.

²⁸ https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/irak_avtale/id562738/

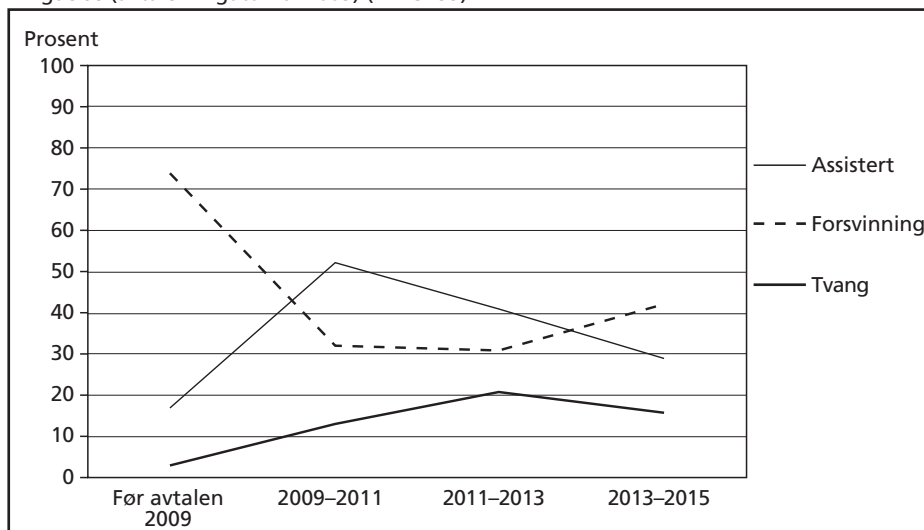
Figur 5.1 Antall returer gjennomført til Irak etter returtype og år fra 2003 til 2015



Mens antallet tvangsreturer var svært lavt før avtalen i 2009, økte dette til 198 i 2010 og 297 i 2011, før tallene gradvis har gått nedover igjen. Denne økningen er delvis knyttet til en økning i returer av personer som ikke har søkt asyl. I de første årene etter avtalen var om lag 30–40 prosent av tvangsreturene ikke asylreturer, men utviste og bortviste personer. Denne andelen har sunket de siste årene og ligger på rundt 10–15 prosent.

Som argumentert tidligere i rapporten er det nyttig også å se på andeler for å få et bilde av om sannsynligheten for at en person med utreiseplikt blir tvangsreturnert, endrer seg etter avtaleinngåelse. Over så vi at antallet som returnerte assistert og med tvang, økte i årene etter avtaleinngåelsen i mai 2009. Dette reflekteres også i figur 5.2 som viser at det kun var 3 prosent som ble tvangsreturnert før avtalen ble signert, mens det i årene etter avtalen økte gradvis til nærmere 20 prosent. Vi kan se en liten nedgang de 2 siste årene vi analyserer her, men den er likevel ikke betydelig sammenlignet med andelen som ble tvangsreturnert før avtalen var signert.

Figur 5.2 Andeler av utreisepliktige asylsøkere som returnerer og forsvinner før og etter avtaleinngåelse (avtale inngått mai 2009) (N = 3295)



Det tydeligste i figur 5.2 er kanskje likevel nedgangen i andelen som forsvinner. Andelen som forsvinner ble redusert med om lag 40 prosentpoeng etter at returavtalen med Irak var signert. Dette skyldes økningen i tvangsreturer og ikke minst den store økningen i andelen som søkte assistert retur.

Disse grafene tegner et bilde av at man gjennom å inngå en returavtale med Irak oppnådde det som framstår som en midlertidig braksuksess med en effekt som ser ut til å avta noe med tid. Likevel er det verdt å understreke at andelen som ble tvangsreturnert til landet selv mange år etter fremdeles er betydelig høyere enn før avtalen. Når det kommer til assistert retur, ser vi samme mønster.

Hvorvidt disse økningene i retur kan sannsynliggjøres å skyldes at det er undertegnet en returavtale, vil vi komme tilbake til senere i dette kapittelet.

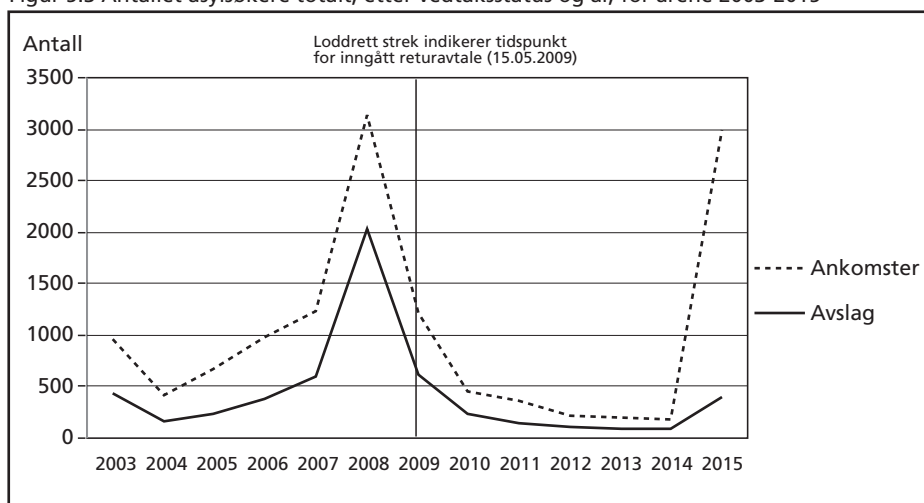
Oppsummert viser den kvantitative analysen

- en økning i antallet returer de første årene etter avtalen
- en økning i andelen som tvangsreturneres i årene etter avtalen
- en økning i andelen som returnerer assistert i årene etter avtalen
- en nedgang i andelen som forsvinner i årene etter avtalen
- at den største effekten ser ut til å være de første årene etter, mens returnivåene ser ut til å stabilisere seg rundt 3–4 år etter at avtalen ble inngått

5.2 Endringer i ankomstmønstre

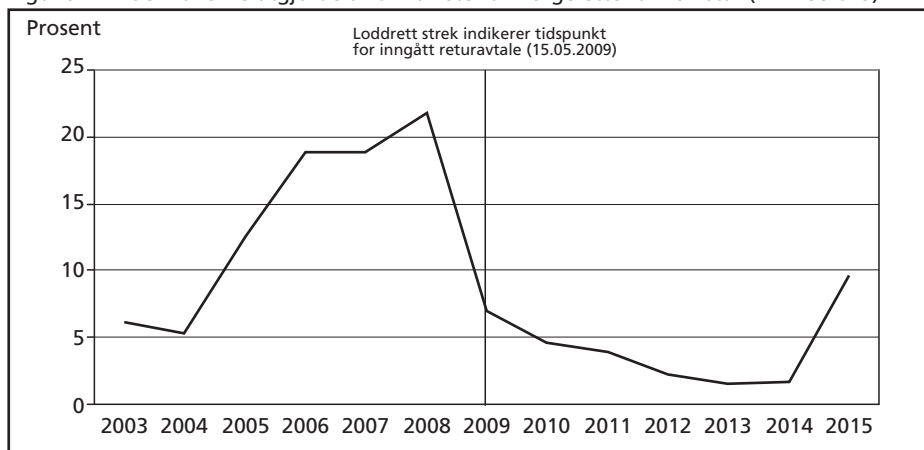
Ankomsten av irakiske asylsøkere til Norge økte kraftig året før inngåelsen av returavtalen. Som figur 5.3 viser, var 2008 et år som var karakterisert av svært mange asyl-ankomster sammenlignet med årene før og de som fulgte. Med unntak av 2015, hvor ankomster var på 2008-nivå, har antallet holdt seg lavt.

Figur 5.3 Antallet asylsøkere totalt, etter vedtaksstatus og år, for årene 2003-2015



Den striplete linjen i figur 5.3 viser hvor stor andel av disse ankomstene som endte med avslag fra 2003 til 2015 fra Irak. Som man ser, følger de to linjene hverandre relativt stabilt, noe som tyder på at avslagsprosenten har holdt seg relativt jevn de siste 12 årene. Den store økningen i 2008 gjorde at irakere på dette tidspunktet utgjorde over en femtedel av alle ankomster til Norge. Dette kan vi se i figur 5.4, som viser hvor stor andel irakere utgjør av alle asylsøkere til Norge i denne perioden. Interessant nok kan vi se at den største økningen av andelen kom mellom 2005 og 2007, før den største økningen i antall ankomster. Irakere utgjorde kun 5 prosent av totalantallet i 2004, mens de utgjorde 18 prosent av totalantallet 2 år senere.

Figur 5.4 Andel irakerne utgjorde av ankomster til Norge etter ankomstår (N = 155 815)



Mens økningen i antall fra 2007 til 2008 var høy (mer enn en dobling), økte andelen irakere av totale asylankomster kun fra 18 til 21 prosent. I årene etter avtaleinngåelsen i 2009 ser vi at også andelen irakere går kraftig ned, med unntak av 2015.

Oppsummert finner vi altså

- en nedgang i antallet ankomster i årene etter avtalen
- at irakere utgjorde en lavere andel av norske ankomster årene etter returavtalen ble signert.

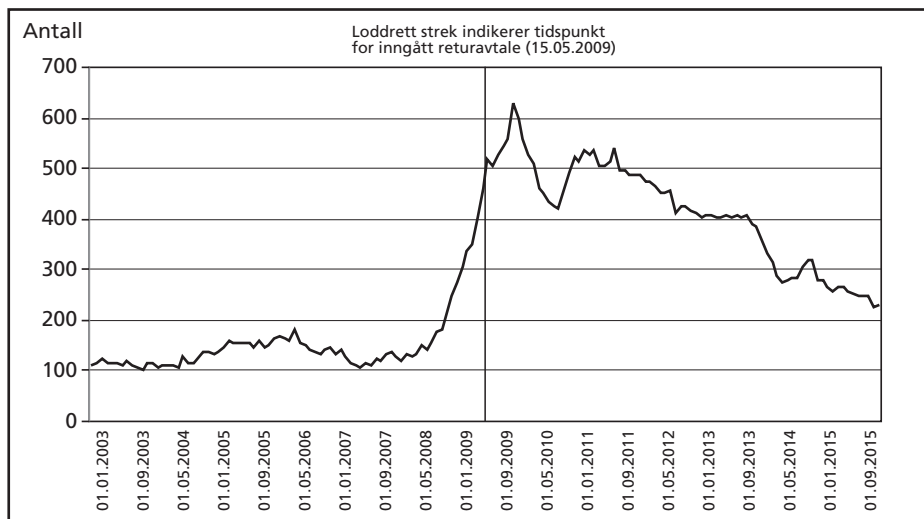
5.3 Kan eventuelle endringer tilskrives avtalen?

Tallene over viser at det relativt raskt etter avtaleinngåelse var en substansiell økning av retur i en toårsperiode før det tilsynelatende nærmest stoppet opp. Ankomstene gikk også ned i årene etter avtaleinngåelse, men økte igjen flere år senere. For å vurdere hvordan disse mønstrene best kan forstås, strukturerer vi analysen rundt fire etablerte forklaringer som er å finne i forskningslitteraturen i dette feltet. Til slutt gir vi en vurdering av hvorvidt returavtaleinngåelsen kan forklare endringene vi finner i retur- og ankomstmønstre.

Skyldes økningen i retur at det var mange å returnere?

Våre data viser en sammenheng mellom antallet utreisepliktige og antallet tvangsreturer, med andre ord var det flere å returnere på det tidspunktet avtalen ble inngått, sammenlignet med tiden før og etter. Antallet utreisepliktige økte kraftig i slutten av 2008 og begynnelsen av 2009 (se figur 5.5). Fra å være 149 utreisepliktige irakere i juni 2008 var det 629 ved utgangen av 2009. Ved signering av returavtalen var det derfor mange som kunne returneres. Fordi det var mange personer med utreiseplikt, var det lettere for Politiets utlendingsenhet å finne personer som hadde gyldig reisedokument eller andre identitetspapirer som muliggjorde retur. Etter den første perioden med mange retur ser vi at antallet utreisepliktige irakere er nede i cirka 200 igjen.

Figur 5.5 Antall utreisepliktige asylsøkere med irakisk landbakgrunn i norske asylmottak fra 2003-2015



En del av forklaringen på hvorfor man kunne returnere så mange i den perioden, var at det var mange å ta av. Aldri har det vært så mange fra Irak med utreiseplikt, verken før eller siden. I de første årene etter avtalen var i tillegg om lag 30–40 prosent av tvangsreturene ikke asylreturer, men utviste og bortviste personer. Denne andelen har sunket de siste årene og ligger på rundt 10–15 prosent.

Det ser ut til at økningen i antall retur kan henge sammen med antallet utreisepliktige irakere i Norge. Likevel forteller ikke dette oss noe om en eventuell årsaks-sammenheng mellom de to. Med andre ord vet vi ikke om man fikk til mange retur fordi det var mange utreisepliktige. Våre data tyder på at antallet utreisepliktige kan være avgjørende for at man søker å inngå en avtale, og at dette var tilfellet med Irak. En informant uttrykker seg på denne måten på spørsmål om hva som ligger til grunn for en beslutning om å forsøke å inngå en returavtale:

Et kriterium som vi har, er selvfølgelig: Hva er potensialet? Hva får vi til? Hvor mange med avslag på asyl har vi i Norge? Hvis vi ser at det er 1000 stykker med avslag på asyl som i utgangspunktet sier de er fra Irak, ja, da må vi få de ut. Men om vi ikke får det til, da kan det være aktuelt å jobbe for en returavtale. For det må være et returpotensial for at det skal være noe vits.

Dette bekreftes også av andre informanter i vår studie. Også når det kommer til assistert retur, har dette blitt løftet som en forklaringsmodell. For Irak ble det utviklet et landspesifikt program for reintegreringsstøtte parallelt med inngåelse av returavtalen. IRRINI-programmet (Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq) åpnet for at irakere kunne søke om å få støtte dersom de returnerte assistert.²⁹ Brekke (2015) har sett på assistert retur og hva som motiverte personer med utreiseplikt til å velge retur i samme tidsrom som vi analyserer. Han viser, som vår informant, til at effekten av IRRINI er vanskelig å evaluere, fordi programmet kom på en tid med historisk høyt antall irakere med utreiseplikt i Norge, noe som gjør det vanskelig å vurdere antallet (Brekke 2015: 77).

Når man ser på andeler, slik vi gjør, kan vi avkrefte at økningen i både tvangsreturer og assisterte returer kun kan forklares med økningen i utreisepliktige. Som vi så tidligere i dette kapittelet, var det ikke bare slik at antallet returer (tvang og assistert) økte, men også andelen (figur 5.2). Dette svekker hypotesen om at man fikk til returer fordi det var mange å returnere – selv når vi kontrollerer for antall, så ser vi at andelen som blir returnert med tvang, og som returnerer assistert, øker. Det gjør oss imidlertid ikke i stand til å si noe om hva økningen skyldtes. Ble flere tvangsreturnert fordi returavtalen fasiliterte disse returene slik hensikten er, eller var det andre grunner til denne økningen? Og var det de økonomiske insentivene som lå i IRRINI, frykten for tvangsretur (som lå i returavtalen) eller andre forhold som gjorde at flere søkte og fikk innvilget assistert retur etter at returavtalen var signert?

Oppsummert finner vi ikke støtte for at økningen i antallet utreisepliktige irakere i seg selv kan forklare økningen i tvangsreturer og assisterte returer som vi ser etter at returavtalen blir inngått.

Skyldes økningen i assisterte returer bedre landprogram?

For Irak ble det, som nevnt over, utviklet et landspesifikt program for reintegreringsstøtte parallelt med inngåelse av returavtalen. IRRINI-programmet (Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq) åpnet for at irakere kunne søke om støtte dersom de returnerte assistert. Kvantitativt er det ikke mulig å skille effekter av IRRINI fra effekter av returavtalen – om det var de økonomiske insentivene som

²⁹ Vi har valgt ikke å vie plass til presentasjon av de ulike programmene da de er godt presentert i tidligere forskning. Se for eksempel Strand mfl. (2011, 2016); Brekke (2015).

lå i IRRINI, frykten for tvangsretur (som lå i returavtalen) eller andre årsaker. Brekke (2015) har sett nærmere på motivasjonen til personer med utreiseplikt som søkte om assistert retur i de aktuelle årene vi ser på i denne studien, og konkluderer med at IRRINI i seg selv ikke motiverte søkerne. Brekke (2015: 75) argumenterer for at støtten utgjør én av fire hovedmotivasjoner for asylsøkeres beslutning om å returnere. De andre tre er: i) endringer i hjemlandet og personlige ressurser og nettverk, ii) endringer i utsiktene til en god framtid i Norge og iii) alternativer i andre land. I punkt ii) endringer i utsiktene til en god framtid i Norge plasserer han risikoen for tvangsutsendelser. En nylig publisert studie gjennomført av Oslo Economics (2016) ser på sammenhengen mellom tvangsretur og assistert retur og finner en positiv sammenheng mellom assisterte returer og tidligere gjennomførte tvangsreturer av personer bosatt i samme asylmottak. Den statistiske analysen viser at et individ eller en familie med utreiseplikt som oppholder seg i et asylmottak, har en større tilbøyelighet enn ellers til å søke om assistert retur i perioder som følger én eller flere tvangsreturer ved samme asylmottak. Analysene viser også en positiv sammenheng mellom tvangsreturer og forsvinninger fra samme asylmottak (Oslo Economics 2016: 4). Denne sammenhengen kan brukes for å argumentere for at returavtaler (som implementeres effektivt) kan øke sannsynligheten for assistert retur. I likhet med Oslo Economics (2016: 5) vil vi advare mot å tolke dette som en sikker årsakssammenheng.

Oppsummert er det sannsynlig at økningen vi ser i assisterte returer etter inngåelse av returavtalen, henger sammen med etableringen av programmet for reintergreringsstøtte, IRRINI. Det er også sannsynlig at økningen delvis kan forklares med økningen vi ser i tvangsreturer i samme periode.

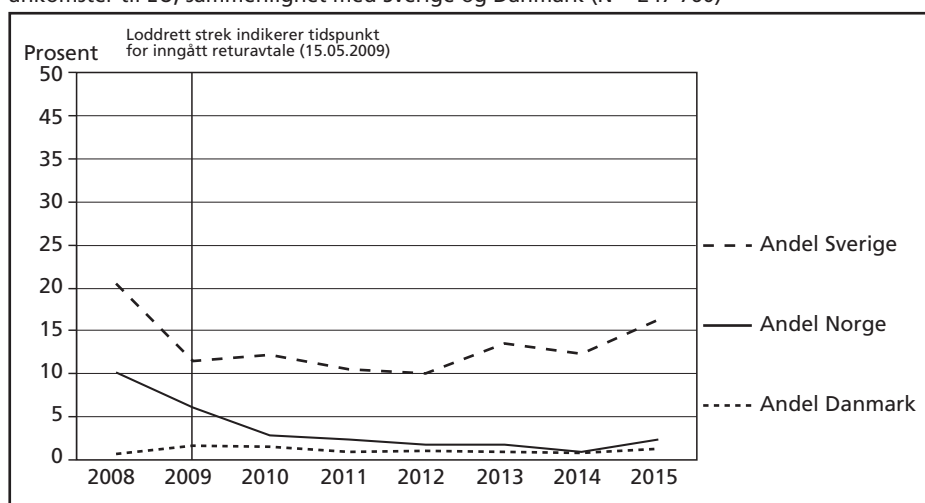
Reflekterer nedgangen i ankomster en europeisk trend?

Det er ikke per i dag mulig å gjøre gode sammenligninger av returer på tvers av land, fordi det er for stor variasjon i hvordan dette registreres. Vi kan derfor her kun gjøre noen vurderinger av hvorvidt ankomstmønstre i Norge reflekterer ankomstmønstre i Europa for øvrig.

I sin analyse av den irakiske avtalen understreker Janmyr (2015: 9) at nedgangen i asylankomster fra Irak begynte før inngåelse av returavtalen, og konkluderer med at nedgangen derfor ikke kan forklares med avtaleinngåelsen. Hun underbygger poenget med at nedgangen i asylankomster i stor grad er reflektert i en nedadgående trend for irakiske asylsøkere på verdensbasis (Janmyr 2015: 9). For å vurdere effekter av enkeltlands politikk er det, som vi har argumentert over, relevant ikke bare å se på antall, men også andeler. Man vet at kjeden av valg som leder fram til asyldestinasjon, er kompleks, og at enkeltlands asylpolitikk kun er én av mange faktorer som avgjør valg av land (Brekke 2012a: 59–81). Likevel er det interessant å spørre om hvor mange av de som

faktisk kom til Europa, som søkte om asyl i Norge. Sammenligner man ankomster i et europeisk perspektiv, finner vi at Norges andel av irakiske ankomster til EU gikk ned i årene etter avtalen (figur 5.6). Det er altså ikke slik at nedgangen i ankomster til Norge kun kan forklares med en generell nedgang i ankomster til Europa, det var også færre av de som kom til EU, som søkte asyl i Norge. Men endringen i andelen er likevel relativt små. I 2008 mottok Norge 10 prosent av asylsøknadene av personer fra Irak, mens vi i årene etter har mottatt kun 2 prosent.

Figur 5.6 Irakiske asylsøkeres ankomster til Norge som andel av irakiske asylsøkeres totale ankomster til EU, sammenlignet med Sverige og Danmark (N = 247 760)



Om denne nedgangen kan knyttes direkte til avtaleinngåelse, er imidlertid tvilsomt. Sverige inngikk en returavtale med Irak i 2008. I figur 5.6, ser vi at Norge og Sverige mottok om lag en tredjedel av alle irakiske asylsøkere som kom til Europa i 2008 (med Sveriges andel omtrent det dobbelte av Norges). I 2010 var denne andelen sunket til under 15 prosent. I perioden etter at begge land hadde signert en returavtale med Irak, var det færre av asylsøkerne fra Irak som kom til Europa, som søkte asyl her. Ser vi imidlertid noe lenger, er ikke bildet like tydelig. I 2013 og 2014 økte andelen i Sverige, mens andelen fortsatte å synke i Norge. Eksistensen av en returavtale i seg selv ser ikke ut til å påvirke asylankomster, eller rettere sagt hvilket land i Europa personer fra Irak søker asyl i. Så hva kan da forklare de ulike trendene for Norge og Sverige? En mulig nærliggende forklaring er den mer overordnede forskjellen mellom Norges og Sveriges asylpolitikk. Det er sannsynlig at avtalene i praksis har blitt implementert ulikt. Nettopp forskjellen mellom norsk og svensk implementering av retur generelt og returavtaler spesielt ble i flere intervjuer løftet fram som et argument for at det ikke er signering av en avtale som er det sentrale for å få til returer, men arbeidet som legges inn etter at avtalen er signert. I våre data blir returavtaler ofte omtalt som en

type intensjonsavtale. Og at begge lands praksis og arbeid i etterkant av signering var avgjørende for å få til returer. I dette ligger en erkjennelse av at en avtales effekt ikke bare avhenger av at opprinnelseslandet er villig til å samarbeide om returene, men også av hvordan man legger opp arbeidet med retur nasjonalt.

Andre informanter som pekte på at forskjellene mellom Norge og Sverige argumenterer for at det handler mer om bilaterale forhold enn ulik asylpraksis. Den irakiske diasporaen er betydelig større i Sverige, og forholdet mellom de to statene ble trukket fram som sterkere enn forholdet mellom Norge og Irak. Og flere informanter understreket hvordan forskjellene mellom Sverige og Norge ofte ble forsterket av politisk retorikk, men at de i realiteten ikke var så ulike. En informant uttrykte seg på denne måten:

Sverige og Norge har jo ganske lik praksis på veldig mye, så da er det jo signalene som sendes ut. Det som har skilt Sverige og Norge, er jo diasporaen og båndene mellom Sverige og Irak. De har jo hatt direkte flyruter til Bagdad, ikke sant, det er en gjenspeiling av kontakten dem imellom. Mye kobling opp mot politisk ledelse [...]. Jeg tror ikke de har hatt så ulik praksis, altså. Men det er nok kanskje signalene vi sender ut, i så fall, som har muligens hatt effekt. [...] Og det er veldig interessant. Og det er for eksempel tydelig for Sverige og Norge når det gjelder Syria-praksisen, [den] var helt lik, men Sverige gikk ut og lanserte nærmest at de ville ta imot. [...] Mens praksis, hadde du kommet til Norge i samme periode, så hadde du fått stort sett akkurat samme behandling. Men vi sa det ikke høyt. Så det er ikke praksisen.

Hvordan ulikheten i irakiske ankomster mellom Sverige og Norge best kan forklares, er et spørsmål som ligger utenfor rekkevidden av denne rapporten. Det som imidlertid er interessant for vår studie, er at sammenligningen med Sverige her godt illustrerer at en returavtale i seg selv har begrenset påvirkning på ankomster.

Oppsummert ser vi at nedgangen i ankomster korresponderer med en generell nedgang av ankomster fra Irak til Europa. Ser man på andeler, ser man at en mindre andel av de irakerne som søker asyl i EU, søker i Norge i tiden etter at returavtalen er signert. Sammenligninger vi med Sverige, som også har returavtale, ser vi imidlertid at eksistensen av en returavtale i seg selv ikke kan forklare denne nedgangen.

Skyldes endringer i retur- og ankomstmønstre forhold i Irak?

Gitt dette prosjektets rammer er det ikke mulig å gi en utfyllende beskrivelse av forhold i Irak i de aktuelle årene. Vi vil derfor her kun trekke fram forhold som er av relevans for å sette våre data og analyse i kontekst. Dette avsnittet må derfor leses som en presentasjon av data framskaffet i dette prosjektet og satt inn i kontekst, snarere enn en gjennomgang av forholdene i Irak i denne tidsperioden.

Flere av våre informanter trakk fram situasjonen i Irak som avgjørende for Norges mulighet til å gjennomføre tvangsreturer. Spesielt trekkes 2012 fram som et år der interne endringer i Irak fikk direkte innvirkning på Norges muligheter for å gjennomføre tvangsreturer. I desember 2011 trakk de amerikanske styrkene seg helt ut av Irak. Ifølge Landinfo (2012: 13) endret de politiske og sikkerhetsmessige forholdene seg brått umiddelbart etter at de siste amerikanske troppene forlot Irak. Man så en opphetet stemning mellom statsministeren og politiske opponenter, og medier advarte om at dette politiske kaoset ville kunne føre til økt sektersk vold (Raheem 2012, sitert i Landinfo 2012: 13). Endringene i de politiske forholdene og sterkere opposisjon fra 2012 blir i flere av våre intervjuer trukket fram som relevant med hensyn til tvangsretur. Det ble stilt stadig strengere krav fra irakisk side til hva slags ID-dokumentasjon som måtte være på plass for at de aksepterte returer, og man mistet gradvis det etablerte operative samarbeidet man hadde hatt. Flere informanter trekker fram styrkingen av politisk opposisjon som sentralt for vanskelighetene, da de oppfattet at motstanden mot myndighetenes politikk på dette styrket seg.

Forskning viser at tvangsreturer fra Europa er noe som er gjenstand for sterk kritikk i Irak, og analyser av kurdiske medier i 2011 viser at tvangsreturer dekkes relativt godt og gjennomgående svært kritisk (Thorbjørnsrud mfl. 2012: 35). For eksempel fant forskerne at anklager om at returavtaler var inngått for egen vinnings skyld, var relativt utbredt. Et eksempel på et utdrag fra en slik artikkel er å finne i rapporten «Viewed from the other side»:

While the right-wing governments of Europe, in order to respond to the economic crises they are facing, are overlooking their international covenants and agreements, the Iraqi Government has turned the issue of asylum-seekers into a political card for its benefit and for achieving some privilege and has as such accepted the deportation of asylum-seekers. They have put the Baghdad airport at the service of such an inhumane policy. (Thorbjørnsrud mfl. 2012: 36)

I samme artikkel trekkes det fram at personer utsatt for tvungen retur, behandles dårlig, og at flere har valgt å ta sitt eget liv etter at de har kommet tilbake til Irak. Og synet på tvangsretur trekkes opp som en politisk skillelinje.

Intervjuer i denne studien understreker at den massive økningen av returer til Irak i årene før 2012 også var med på å øke motstanden mot tvangsreturer. En informant uttrykker seg på denne måten:

Dette med tvangsretur kan være veldig sensitivt i enkelte land, og hvis det blir omtalt i media og diskutert, kan det føre til at man får politiske reaksjoner. Det var jo åpenbart det som også skjedde i Irak etter hvert. Men det skyldtes nok antakelig ikke Norge som sådan, det var vel mer det at veldig mange land hadde veldig mange returer til Irak på veldig kort tid. Og det er klart når hele verden skal returnere dit,

og de selv synes dette er urimelig. Det koster jo penger å ta imot egne borgere også. Hvor skal de gjøre av dem? Selv om de burde jo. De har jo familie og hjemsted og alt dette.

Det tegnes et bilde i dette og flere andre intervjuer av at det å inngå returavtaler og samarbeide om retur for mange av disse landene er som å åpne Pandoras eske. Det fører til et så stort påtrykk fra flere land at mengden til slutt gjør det vanskelig å fortsette. At det kan innebære store politiske kostnader for politikere som åpner for retur, understrekes også av Cassarino (2010a: 25) som peker på at den lave populariteten til returavtaler er en sentral del av myndighetenes vurdering av kostnadene knyttet til å inngå en avtale. At det var det store bildet og ikke Norges returer som var sentralt for denne angivelig økte motstanden mot returer, sannsynliggjøres av medianalysene til Thorbjørnsrud mfl. (2012). Analysene viser at selv om Norge i 2011 hadde vært et av de landene som tvangsutsendte flest til Irak, er ikke Norge nevnt i deknningen av tvangsreturer (Thorbjørnsrud mfl. 2012: 39).

Oppsummert er det sannsynlig at de retur- og ankomstmønstre vi finner, i stor grad påvirkes av interne forhold i Irak.

La avtalene la bedre til rette for returer?

Til sist: Hva sier våre data om selve returavtalen – kan endringene også delvis forklares ved å vise til avtaleinngåelsen? Flere av våre informanter understreker hvordan returavtalen i seg selv ikke direkte førte til endringene vi finner, men at avtalen la grunnlaget for forhandling om det operasjonelle, som i sin tur muliggjorde den store økningen i returer.

Noe av årsaken til at antallet returer økte såpass kraftig i årene etter avtalen, er at Norge satte opp charterflygninger med utreisepliktige til Bagdad. På denne måten fikk man returnert mange på én gang, noe som bidro til den raske økningen i antall. For eksempel ble det i desember samme år som avtalen ble inngått returnert 30 irakiske asylsøkere i en chartret flygning som fikk mye oppmerksomhet, og ble kritisert blant annet av UNHCR.³⁰ Årsaken til at man gjennomførte charterflygninger fra 2009 og i årene framover, knyttes i intervjuer vi har gjennomført, til at man hadde fått på plass et fungerende samarbeid med irakiske myndigheter som man ikke tidligere hadde hatt. En av våre informanter uttrykker seg på denne måten:

Vi merket det veldig fort. Han [Norges kontakt på irakisk side] var veldig mottakelig og positivt innstilt til å ta imot. Vi kjørte jo da den første charterflygningen bare noen måneder etterpå. Med barnefamilier og det hele. [...] Vi kjørte mye returer til Irak et par års tid der. Tre kanskje. Mye chartere også. Og vi utviklet også sammen

³⁰ <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/asyl-debatten/fn-advarer-nok-en-gang-mot-irak-retur/a/596751/>

med Sverige fellesnordiske chartere, hvor også Danmark ble med etter hvert, og Finland.

Flere sentrale informanter peker på nettopp den personlige og operasjonelle kontakten med irakisk side som instrumentell for å muliggjøre returer. Det understrekes imidlertid av flere informanter at returavtalen i seg selv ikke var avgjørende for få til returene, men den parallelle forhandlingen om prosedyrene på operasjonelt nivå. En av informantene uttrykker seg på denne måten:

Da vi fikk den til slutt [returavtalen], måtte vi finne måten for hvordan vi skulle gjennomføre returene. For det står ingenting i avtalen om hvem vi skulle kontakte, hvem er hovedpersonen, og så videre. Så etter litt etterforskning fant vi [en mulig kontaktperson]. Så vi bestemte oss for å reise over.

Informanten beskriver videre hvordan delegasjonen arbeidet i Irak for å få kontakt med rette personer, og hvordan dette ikke var opplagt, men noe som krevde samarbeidspartnere i landet. Denne prosessen handlet ikke bare om å identifisere sentrale aktører på irakisk side, men også om å opprette et tillitsforhold. Flere informanter beskriver hvordan en slik prosess krever en viss kultursensitivitet, at det for eksempel er viktig hvordan man snakker, at man viser respekt, og at man ikke tar det for gitt at avtalen binder den andre parten til samarbeid. I intervjuene ble det trukket fram sammenligninger med andre lands praksis, og Norges samarbeid med irakiske myndigheter om retur i tiden etter avtaleinngåelsen beskrives som unikt. Relativt kort tid etter at denne kontakten var opprettet, sendte Norge den første charteren til Irak. Ifølge våre kilder ble alle returnerte akseptert. Ifølge våre kilder fikk andre europeiske stater på samme tid kun aksept for assisterte returer og måtte kjøre halvfulle fly tilbake. Ikke i noen av intervjuene trekkes returavtalen eksplisitt fram som en forklaring på hvorfor denne forskjellen mellom land oppstod. Det som vektlegges, er verdien av personlige kontakter, evne til å sette seg inn i irakiske myndigheters behov og vise respekt for deres bidrag. Informantene viser til at kontaktene på irakisk side også understreker mangelen på respekt og dialog som forklaring på hvorfor de ikke aksepterte tvangsreturer fra alle stater.

Denne kontakten og forståelsen forklares som et resultat av et operativt forarbeid, en dialog med irakisk side. Forarbeidet beskrives som detaljrikt, arbeidskrevende og preget av god dialog. Beskrivelsene av arbeidet viser med tydelighet at det å ha signert avtalen ikke i seg selv var nok for å muliggjøre de mange returene. Likevel synes det klart at dette samarbeidet neppe ville vært mulig om Norge ikke hadde inngått en returavtale. Selv informanter med et kritisk blikk på returavtalen og dens verdi bekrefter at det operative samarbeidet neppe ville vært initiert, og kanskje ikke ville ha lyktes dersom man ikke hadde hatt en avtale å vise til.

Det er stort sprik blant våre informanter om hvorvidt disse mer operative elementene som hovedregel bør inn i returavtalene. Returavtalen med Irak ble ifølge våre kilder initiert av Justisdepartementet, men dette var den første avtalen der Utenriksdepartementet kom på banen og hadde en sentral rolle. Norge fikk sin første praktiske erfaring med tett samarbeid mellom de to departementene på dette feltet. Politiets utlendingsenhet var ifølge våre kilder ikke med på forhandlingene om selve avtalen. Dette var ifølge noen informanter et bevisst valg for å unngå en for detaljrik forhandling: «Tanken var å få en forpliktende underskrift, så kan man ta det praktiske etterpå.» Hvorvidt dette var en hensiktsmessig strategi, er det uenighet om blant våre informanter.

Av de som støtter strategien, trekkes det fram at dette muliggjorde en mer effektiv forhandling som kunne legge til rette for praktisk orienterte samtaler senere. Blant de som uttaler seg kritisk, vektlegges et argument om at det operasjonelle generelt bør knyttes tettere til inngåelse av avtaler. Dette begrunnes med at avtaler som ikke adresserer de konkrete forpliktelsene og operasjonelle samarbeidsformene fra starten av, risikerer at dette ikke kommer på plass. Det som spesielt vektlegges, er viktigheten av å etablere kontaktpersoner for det operasjonelle samarbeidet. I forbindelse med Irak er det imidlertid bred enighet blant våre informanter om at det operasjonelle ble adressert på en god måte gjennom prosessuelle forhandlinger kort tid etter signering – og at dette var sentralt for at man fikk til tvangsreturer i etterkant av signering.

Avhengigheten av det konkrete operasjonelle samarbeidet og gode relasjoner trekkes også fram som en sentral forklaring på hvorfor man i 2012 begynte å slite med returer. I desember 2011 trakk de amerikanske styrkene seg helt ut av Irak, og som pekt på over endret de politiske og sikkerhetsmessige forholdene seg brått. De politiske konfliktene spisset seg til, og ifølge våre informanter førte politiske endringer til at kontaktene som ble skapt i etterkant av avtalen, ble mindre verdifulle. Fra Norge var man ikke lenger i stand til å opprettholde samme kontakt og praksiser. En informant uttrykker seg på denne måten:

En avtale er alltid avhengig av hvem som sitter på den andre sida, operativt og politisk. I Irak ble situasjonen slik at den politiske opposisjonen ble så sterk. Og du vet, det politiske livet i Irak er veldig skjørt.

Informanten peker på at sterkere politisk opposisjon gjorde det vanskeligere for irakiske myndigheter å samarbeide med Norge. Cassarino (2010a: 33) trekker i sin studie av EUs returavtaler fram nettopp dette. En signert avtale er ingen garanti for at returer vil følge avtalens intensjon i det lange løp. Dette skyldes ifølge Cassarino (2010a: 24) at en returavtale er inngått mellom to parter som ikke nødvendigvis deler interesser når det kommer til retur. Han understreker at avtaleinngåelse er motivert av en forventning om fordeler som er ulikt fordelt mellom partene, og at implementering svært ofte er basert på en skjør balanse mellom avtalens fordeler og kostnader. Han understreker at kostnadene for samarbeidslandene svært ofte ikke handler om implementering av

avtalen og dens kostnader, men også avtalens gjennomgående upopularitet i samfunnet (Cassarino 2010a: 33).

Analysen av våre kvalitative data finner delvis støtte for at økningen i tvangsreturer til Irak kan tilskrives returavtalen. Returavtalen la til rette for en forhandling om prosedyrer på operasjonelt nivå. Det er sannsynliggjort i våre data at denne forhandlingen og kontakten som oppstod derigjennom, var instrumentell for at man fikk til tvangsreturer de etterfølgende årene.

Oppsummert

Endringer i retur- og ankomstmønstre er

- en økning i antallet returer de første årene etter avtalen
- en økning i andelen som blir tvangsreturnert i årene etter avtalen
- en økning i andelen som returnerer assistert i årene etter avtalen
- en nedgang i andelen som forsvinner i årene etter avtalen
- at den største effekten ser ut til å være de første årene etter, mens returnivåene ser ut til å stabilisere seg rundt 3–4 år etter at avtalen ble inngått
- en nedgang i antallet ankomster i årene etter avtalen
- at andelen som får avslag, holder seg relativt stabil, og at ankomsten av såkalt grunnløse asylsøkere følger de generelle ankomsttrendene

Forklaringer på endringene

- Økningen i tvangsreturer henger sammen med antallet utreisepliktige i mottak i Norge i den forstand at dette aktualiserte behovet for tvangsreturer til Irak, noe som var utgangspunktet for at Norge prioriterte å arbeide for en returavtale.
- Nedgangen i ankomster fra Irak til Norge korresponderer med en generell nedgang i ankomster fra Irak til Europa. Ser man på andeler, ser man at en mindre andel av de irakerne som faktisk søker asyl i EU, søker i Norge i tiden etter avtalen. Sammenligninger med Sverige, som også har returavtale, viser at eksistensen av en returavtale i seg selv ikke kan forklare denne nedgangen.
- Økning i tvangsreturer umiddelbart etter avtaleinngåelse og nedgangen i 2012 kan delvis forklares med forhold internt i Irak. Politisk uro førte til sterkere opposisjon, noe som påvirket det operasjonelle samarbeidet rundt retur. Økningen i tvangs-

returer fra en rekke europeiske land har sannsynligvis også medvirket til en økt motstand mot tvangsreturer.

- Økningen i tvangsreturer kan delvis tilskrives signering av returavtalen. Returavtalen la grunnlaget for en forhandling av prosedyrer og et godt samarbeid på operasjonelt nivå som var det avgjørende for å få til tvangsreturer. Basert på våre data er det lite som tyder på at man ville vært i stand til å oppnå dette samarbeidet uten en returavtale.

6 Russland

I dette kapittelet ser vi nærmere på returavtalen med Russland. Returavtalen med Russland ble signert 8. juni 2007 og trådte i kraft 1. desember 2008. Avtalen kom som et direkte resultat av at EU i april 2007 signerte en returavtale med Russland.³¹ Avtalen med EU inneholder en felleserklæring som oppfordrer Russland til å inngå en lignende avtale med Norge.³² Som forklart i kapittel 2 er dette knyttet til Norges Schengen-medlemskap. Avtalen med Russland kom på plass etter lange forhandlinger og først etter at EU hadde akseptert å koble avtalen med avtaler om visumfasiliteter (Janmyr 2014). I årene før EU inngikk avtale, hadde også Norge sett behovet for en returavtale, men la planer om forhandlinger på is da det kom fram at EU satt ved forhandlingsbordet.³³

Returavtalen med Russland er av de mest omtalte den siste tiden. Dette henger sammen med at om lag 5500 personer krysset grensa ved Storskog høsten 2015 og søkte asyl i Norge. Rundt en tredjedel av disse oppga å komme fra Syria og nesten like mange fra Afghanistan. Til sammen kom det personer med 42 nasjonaliteter. Blant disse var en gruppe som hadde oppholdstillatelse i Russland, russisk statsborgerskap – i tillegg til statsborgerskap i hjemlandet – eller de hadde flerreisevisum til Russland. Russland og Norge var enige om at disse personene kunne returneres til Russland. De resterende om lag 4800 menneskene hadde engangvisum til Russland. Når det kom til disse tillatelsene, oppstod det uenighet mellom Norge og Russland om hvorvidt engangvisum er gyldig i hele perioden som oppgis som gyldighetsperiode, eller om det er ugyldig når vedkommende har forlatt Russland. De fleste av disse personene endte med å få sin søknad om asyl behandlet i Norge. Av de om lag 5500 personene som kom over Storskog i fjor, har 4500 fått sakene sine ferdigbehandlet per september 2016. Av disse har 650 fått asylsøknaden innvilget, og 1000 har hittil fått saken avvist med begrunnelse at de kom fra et trygt tredjeland (Russland).³⁴

På grunn av prosjektets begrensninger vil vi i denne rapporten ikke vie plass til Storskog-problematikken. Det er likevel interessant når man ser på returavtalers

³¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A114559>

³² <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32007D0341> Se «joint declaration concerning the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway».

³³ Basert på intervjudata fra denne studien

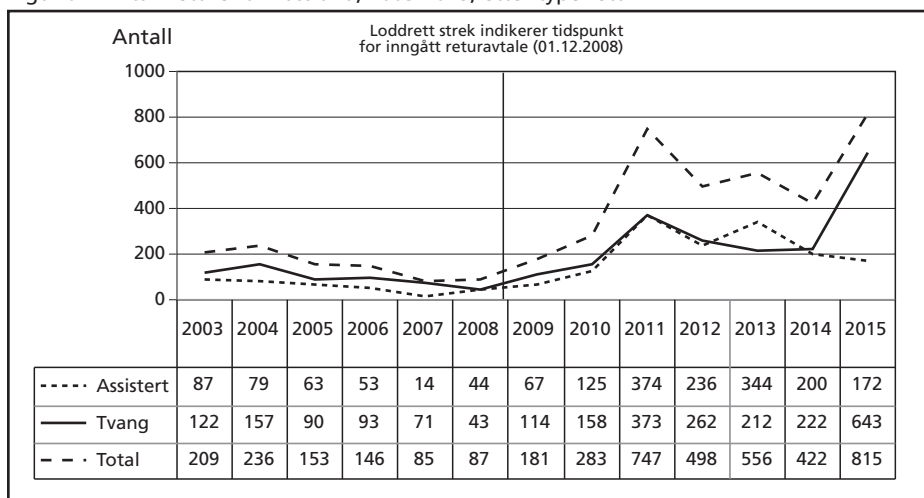
³⁴ <https://www.udi.no/aktuelt/saksbehandling-av-storskog-saker/>

effektivitet, å se nærmere på nettopp bruken av avtalene når det kommer til tredjelandsborgere (se kapittel 2). Dette er ikke aktualisert i denne studien, da vi ser på hvordan retur- og ankomstmønstre endret seg etter inngåelsen av returavtalen i 2007, og om de endringene som observeres i denne tidsperioden, kan tilskrives inngåelse av returavtalen.

6.1 Endringer i returmønstre

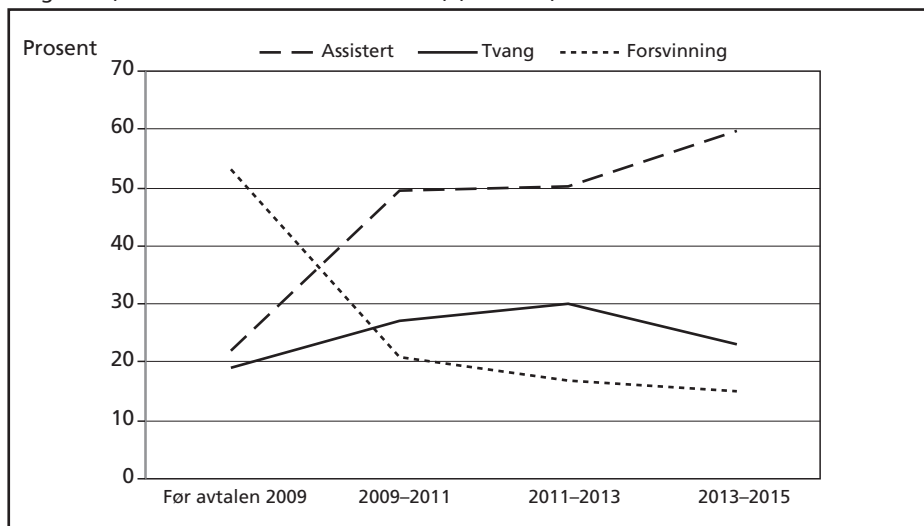
Figur 6.1 viser antallet assisterte returer og tvangsreturer til Russland fra 2003 til 2015. Figuren viser at antallet returer stiger kraftig i årene etter 2008, da returavtalen trådte i kraft. Økningen gjelder både assisterte returer og tvangsreturer og når en topp i 2011 da totalt 747 personer returnerte fra Norge til Russland, halvparten med tvang og den andre halvparten assistert.

Figur 6.1 Antall returer til Russland, 2003-2015, etter type retur



Selv om antallet returer gir et godt bilde på returmønstre til Russland fra Norge, er det, som vi argumenterer for i kapittel 3, viktig å se hvordan andelen endrer seg etter avtaleinngåelse – er det en større andel av de utreisepliktige som blir tvangsreturnert? Figur 6.2 viser andelen som ble tvangsreturnert, forsvant og returnerte assistert blant de som fikk vedtak om utreiseplikt før og etter avtalen ble inngått. Figuren gir et lignende inntrykk som figur 6.1 – andelen som blir tvangsreturnert øker etter avtaleinngåelse og synes å holde seg stabilt høy i årene etter at avtalen er inngått.

Figur 6.2 Andeler av utreisepliktige asylsøkere som returnerer og forsvinner før og etter avtaleinngåelse (avtale trår i kraft desember 2008) (N = 2432)

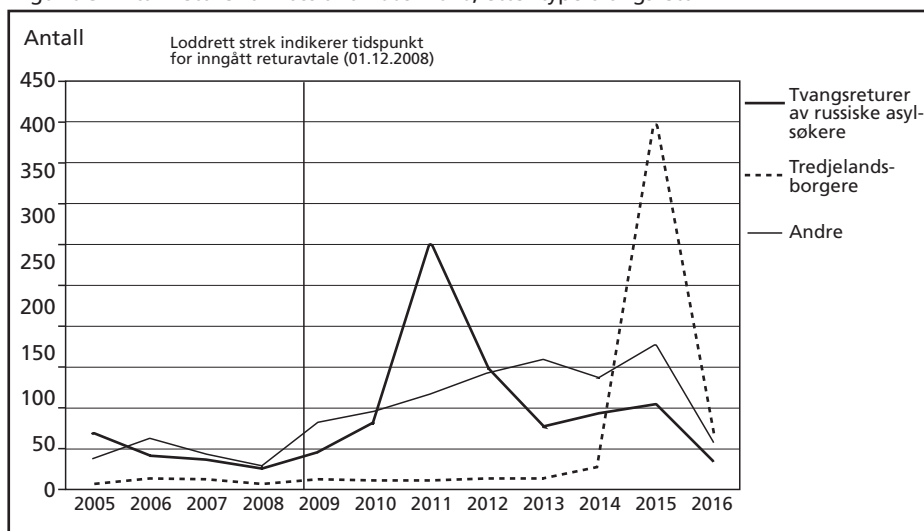


Andelen russiske utreisepliktige som ble tvangsreturnert økte fra 19 prosent årene før avtalen ble inngått, til rundt 30 prosent årene etter avtalen ble inngått, mens den igjen synker noe etter 2011 og er nede i 23 prosent 4–6 år etter at avtalen er trådt i kraft. Andelen som returnerte assistert økte, fra rett under 30 prosent i årene før avtalen til nesten 60 prosent 4–6 år etter avtaleinngåelse. Som et resultat av at en større andel personer fra Russland med utreiseplikt velger å returnere assistert og økningen i andelen som tvangsreturneres, ser vi av figur 6.2 at andelen som forsvinner også ble kraftig redusert etter avtaleinngåelse. Før avtalen forsvant hele 53 prosent av utreisepliktige fra mottak, mens dette sank til rundt 20 prosent de første årene etter avtalen. De 2 siste årene vi ser på, er andelen som forsvinner fra mottak nede i 15 prosent.

Returavtalen med Russland er som nevnt en av de få av de avtalene vi har sett på, som inkluderer en klausul om tredjelandsborgere. Til tross for dette ser vi fra figur 6.3 at tredjelandsborgere ikke var en substansiell del av tvangsreturene til Russland, med unntak av 2015.³⁵

³⁵ Dette gjelder generelt for returer fra Norge, retur av tredjelandsborgere har ikke vært aktualisert.

Figur 6.3 Antall returer til Russland 2005–2016, etter type tvangsretur



Den uthevede streken i figur 6.3 viser at asylsøkere totalt sett kun utgjør halvparten eller under halvparten av returene til Russland, mens andre utgjør den andre halvdel. Videre viser figuren at økningen man ser av tvangsreturer i 2011, i all hovedsak skyldes tvangsreturer av asylsøkere, mens økningen i 2015, som nevnt i innledningen, er retur av tredjelandsborgere.

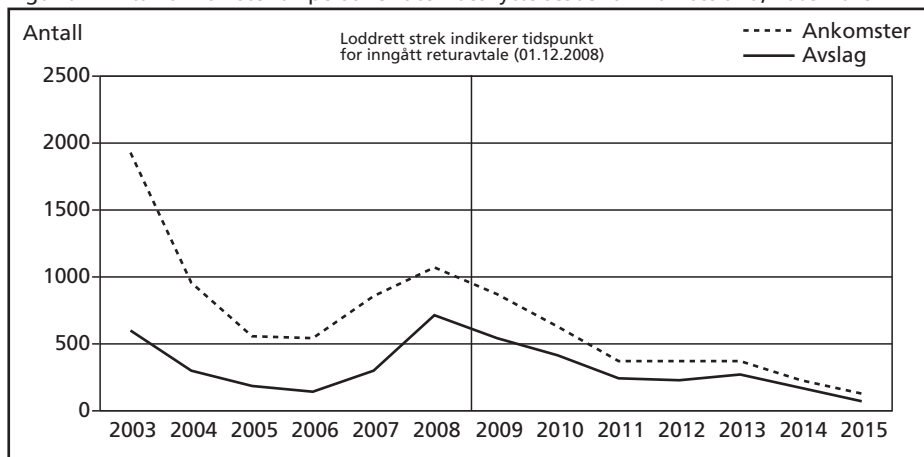
Oppsummert ser vi

- en økning i antallet returer de første årene etter avtalen
- en økning i andelen som blir tvangsreturnert i årene etter avtalen
- en økning i andelen som returnerer assistert i årene etter avtalen
- en nedgang i andelen som forsvinner i årene etter avtalen

6.2 Endring i ankomstmønstre

Figur 6.4 viser at ankomstallene var svært høye i 2003, men at en stor andel av disse også fikk opphold. Av figuren ser vi at antallet personer som ankommer og ender med utreiseplikt, går nedover fra 2003 og fram til 2007, før den øker igjen året før returavtalen ble inngått. I årene etter avtalen ble inngått, har både antallet asylsøkere generelt og antallet asylsøkere som har endt opp med avslag sunket gradvis.

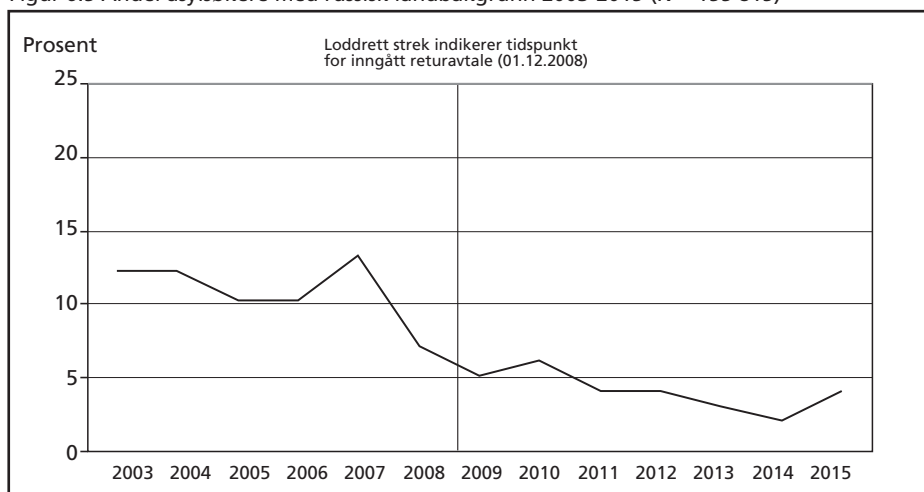
Figur 6.4 Antall ankomster av personer uten beskyttelsesbehov fra Russland, 2003-2015



Som vi kan se fra Figur 6.4 er nedgangen etter 2003 både større og tydeligere enn nedgangen etter signeringen av returavtalen i 2008. Selv om man vanskelig kan trekke noen konklusjoner basert på dette, er det tydelig at opp- og nedganger i antallet asylsøkere fra et land varierer uavhengig av returavtaleinngåelse.

For å få et bedre bilde av russiske ankomster til Norge er det viktig å se hvor stor gruppe russiske asylsøkere utgjør av alle asylsøkere. I 2003 utgjorde asylsøkere med russisk landbakgrunn 12 prosent av alle ankomster til Norge (se figur 6.5). Andelen holder seg stabil frem til 2007. Dette viser at nedgangen observert fra 2003–2004 hovedsakelig var en refleksjon av total nedgang i antallet asylankomster til Norge.

Figur 6.5 Andel asylsøkere med russisk landbakgrunn 2003-2015 (N = 155 815)



Etter 2007 faller derimot andelen ankomster betydelig og synker jevnt hvert år fremover, og i 2015 utgjorde russiske asylsøkere 4 prosent av alle asylankomstene i Norge. Som vi kan se av figuren starter nedgangen før avtalen trådte i kraft i desember 2008. Nedgangen i ankomster starter allerede i tidsrommet når avtalen signeres i 2007. Om det var signeringen av avtalen eller andre ting som påvirket ankomster i dette tidsrommet kan ikke disse tallene si oss noe om.

I perioden vi her ser på er det verdt å trekke frem en annen sentral endring når det kommer til Norge og returer til Russland. Fra august 2008 ble det gjennomført en praksisendring ved at man åpnet for henviser til internflukt/relokalisering i Russland av asylsøkere fra Tsjetsjenia³⁶. Kvantitativt er det med våre data ikke mulig å skille effektene av denne praksisendringen fra effektene av en returavtale. Likevel er det grunn til å tro at en innstramning i asylpraksisen kombinert med en returavtale og økte returer har påvirket ankomstallene.

Oppsummert finner vi altså:

- En svak nedgang i antallet ankomster i årene etter avtalen, men nedgangen er mindre enn den man så 5 år tidligere
- En jevn nedgang i andelen russiske asylsøkere utgjør av totale asylankomster til Norge som starter omtrent da returavtalen blir signert, og fortsetter frem til 2015.

6.3 Kan eventuelle endringer tilskrives avtalen?

Rent kvantitativt framstår avtalen med Russland som god når det kommer til å oppfylle myndighetenes mål. Som i kapittelet om Irak vil vi forsøke å svare på om endringene vi finner, kan tilskrives en direkte eller indirekte effekt av returavtalen. Vi tar utgangspunkt i de samme hypotesene med de samme begrensningene som beskrevet i kapittel 5. Vi vil systematisk gå gjennom de fire hypotesene og vurdere hvorvidt dette caset sannsynliggjør hypotesene eller ei.

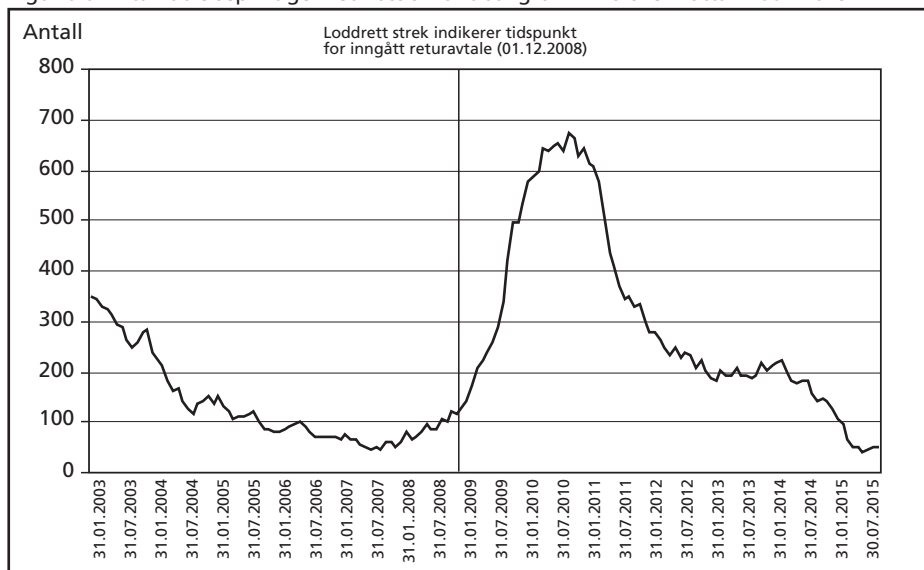
Skyldes økningen i returer skyldes at det var mange å returnere?

Da returavtalen trådte i kraft i 1. desember 2008, var det som vi kan se i figur 6.6, omtrent 100 utreisepliktige fra Russland i norske asylmottak. To år senere, ved inngangen

³⁶ I henhold til UDIs praksisnotat "PN 2008-007" gjelder ny praksisen for søkere med ankomst etter 8. august 2008. <https://www.udiregelverk.no/no/arkiv/udi-praksisdokumenter/pn-2008-007/>

til desember i 2011, var det hele 672 utreisepliktige asylsøkere fra Russland i mottak. Denne økningen henger sannsynligvis sammen med praksisendringen i 2008. Det ble åpnet for å henvise til internflukt og flere kunne da gis avslag på søknader om asyl.

Figur 6.6 Antall utreisepliktige med russisk landbakgrunn i norske mottak 2002-2015



Som vi kan se av figuren, gikk antallet raskt ned og var halvert i løpet av 2011. I årene etter synker antallet utreisepliktige fra Russland enda mer, og ved utgangen av 2015 var det kun 49 russere igjen med utreiseplikt i norske mottak, sammenlignet med opp mot 700 i 2010–2011.

Økningen i tvangsreturer henger altså sammen med en økning av utreisepliktige i mottak, det var flere å returnere. Dette kan forklare økningen av tvangsreturer i antall, men vi ser også en økning i andelen som returnerer både assistert og med tvang i årene etter avtalen (se figur 6.3). Flere informanter intervjuet om tvangsreturer til Russland understreket at arbeidet med å få til returene var lettere når det var mange utreisepliktige, fordi dette åpnet for at man kunne prioritere de enkle sakene. En informant uttrykte seg på denne måten:

Vi har over mange år egentlig hatt fantastiske resultater, men vi har jo samtidig også jobbet målrettet og godt med selve porteføljen, så den porteføljen skrumper jo. Den blir mindre, og det er selvsagt at da blir jo tallene lavere år etter år, og så sitter man igjen med de vanskeligere som tar lengre tid å finne svar på, og til slutt så sitter man igjen med de umulige.

Her argumenteres det for at selv om antallet i seg selv ikke kan forklare økningen man ser i returer, så henger antallet utreisepliktige likevel sammen med mulighetene Norge

har for å gjennomføre returer. Informanten trekker her opp et viktig poeng, en effektiv returpolitikk der måloppnåelse kun vurderes utfra antall returer vil sannsynligvis føre til at man til slutt vil sitte igjen med de vanskeligste sakene. Når norske myndigheter styrer etter måltall er det lite trolig at midler prioriteres til å etterforske og klargjøre de vanskelige sakene dersom de kan brukes på retur i «enklere saker». I våre intervjuer trekkes dette særlig frem i forbindelse med returer til Russland. Det er en forventning om at man i årene fremover ikke vil kunne opprettholde det høye antallet returer fordi det er færre utreisepliktige i mottak, og de som er der har blitt nedprioritert fordi det er saker som krever mye arbeid.

Oppsummert finner at økningen i antallet utreisepliktige russere bidrar til å forklare økningen i tvangsreturer og assisterte returer som vi ser etter at returavtalen blir inngått. Men vi ser en økning både i assistert og tvungen retur selv når vi kontrollerer for antallet. Det kan derfor ikke sannsynliggjøres at økingen kun skyldes at det var mange å returnere. Likevel er det sannsynlig at antall utreisepliktige bidrar til økningen ved at det er lettere å finne «enkle» saker.

Skyldes økningen i assistert retur bedre landprogram?

Russland har ikke et landspesifikt støtteordningsprogram for assisterte returer. I perioden vi analyserer endrer imidlertid støtten for alle land seg. I hele perioden vi tar for oss har russiske borgere med utreiseplikt kunne søkt bistand ved assistert retur gjennom det generelle programmet for assistert retur, VARP (Voluntary Return Programme). VARP ble opprettet i 2002 og inneholdt da praktisk hjelp med hjemreisen samt 100 UDS i reisestøtte, med et tak på 300 USD per familie. I juli 2010 ble imidlertid støtteordningene for russiske borgere utvidet, da de ble åpnet for at de kunne søke om økonomisk støtte ved retur til hjemlandet.³⁷ Denne støtten var også gradert slik at jo tidligere utreisepliktige søkte om støtte, jo mer støtte fikk de. Dette betyr at returavtalen med Russland trådte i kraft et og et halvt år før en endring i støtteordningene for assistert retur. Dette gjør denne perioden spesielt interessant å se nærmere på.

³⁷ Fra og med 1. september 2009 har det vært åpent for at personer som ikke har vært omfattet av de landspesifikke programmene, har kunnet søke om økonomisk støtte ved retur til hjemlandet. Ordningen var i utgangspunktet et prøveprosjekt hvor de 400 første som søkte om frivillig assistert retur fra 1. september 2009 og ut året, skulle motta 10 000 kroner i støtte. Forutsetningen var at de som søkte, var borgere av land som kvalifiserte til mottak av offisiell utviklingshjelp fra Norge (ODA-land) (Brekke 2010:37; Valenta m.fl. 2010:28). Etter prøveperioden ble ordningen gjort permanent, og den 1. juli 2010 ble kravet om å returnere til land med ODA-status fjernet. VARP (Voluntary Return Program?) er fortsatt grunnmuren, men med innføringen av FSR mottar i praksis «alle» som reiser med VARP, enten FSR-støtten eller støtte gjennom landprogrammene

Ser man på antallet som søkte om assistert retur (tabell 6.1), er det 67 personer som returnerer assistert til Russland i løpet av 2009 (det første året returavtalen har trådt i kraft). Dette er en økning fra året før, men i lys av variasjonene i årene før er ikke økningen påfallende. I juli året etter åpnes muligheten for russiske borgere å søke økonomisk støtte ved retur til hjemlandet, og allerede samme år nær doubles antallet assisterte returer, 125 personer med utreiseplikt returnerte assistert. Året etter tredobles igjen antallet, og 374 personer returnerer assistert. Den store økningen i assisterte returer kom altså ikke etter at avtalen var trådt i kraft, men først når støtteordningen for assistert retur forbedres.

Støtteordningen som innføres i juli 2010 ser ut til bedre å forklare økningen vi observerer i assisterte returer enn signeringen av returavtalen halvannet år før. Likevel kan ikke denne endringen ses løst fra den store økningen i tvangsretur. Frivillig og tvungen retur er, som understreket tidligere, tett bundet sammen i de utreisepliktiges valgmuligheter. Det er ikke slik at beslutningen om å søke om assistert retur utelukkende er økonomisk motivert (Øien & Bendixen 2012; Brekke 2015). I den grad returavtalen la til rette for denne økningen i tvangsretur, kan det derfor sannsynliggjøres at returavtalen likevel bidro til denne økningen i assistert returer – men da ikke i kraft av at avtalen var signert, men at den ble implementert.

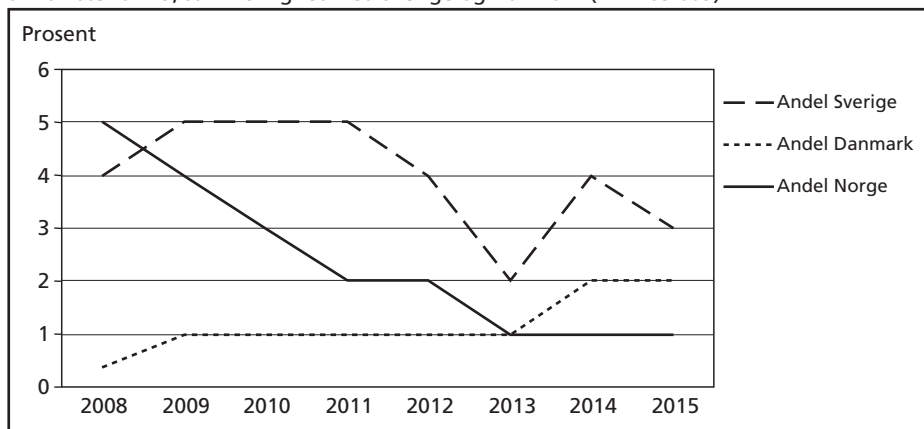
Oppsummert ser vi at økningen i assisterte returer ser ut til å henge sammen med innføringen av en utvidelse av støtteordningen for russiske utreisepliktige og en økning i tvangsreturer i årene etter avtaleinngåelsen.

Reflekterer nedgangen i ankomster en europeiske trend?

Det er, som påpekt i kapittel 5, ikke per i dag mulig å gjøre gode sammenligninger av returer på tvers av land, fordi det er for stor variasjon i hvordan dette registreres. Vi kan derfor her kun gjøre noen vurderinger av hvorvidt ankomstmønstre i Norge reflekterer ankomstmønstre i Europa for øvrig.

Som vi kan se av figur 6.7 neste side, er det svært få personer med russisk landbakgrunn som søker asyl i Skandinavia sammenlignet med resten av Europa. Både Norge, Sverige og Danmark mottar under 5 prosent av alle asylankomster til EU.

Figur 6.7 Russiske asylsøkeres ankomster til Norge som andel av russiske asylsøkeres totale ankomster til EU, sammenlignet med Sverige og Danmark (N = 185 805)



Hvis vi sammenligner norske ankomsttall med Sverige og Danmark, ser vi en jevn nedgang hvor Norge går fra å ta imot 5 prosent til under 1 prosent i 2015. Disse endringene er ikke betydelige, og når man sammenligner disse tre landene, er det likevel ikke slik at man kan vurdere effekten av å ha en returavtale. Sverige fikk en returavtale gjennom EUs avtale i 2007, og Danmark signerte en avtale i mai 2008.³⁸ Det er, som argumentert i kapittel 5, andre ting som påvirker ankomster enn eksistensen av en returavtale i seg selv. Et interessant spørsmål for framtidig forskning kunne være å ta utgangspunkt i saker som dette, der flere lignende land har samme type avtale, og systematisk vurdere hvordan avtalene blir implementert ulikt. Dette er dessverre langt utenfor denne rapportens rammer, men en slik tilnærming kunne gitt dypere forståelse for ankomstmønstrene (og returmønstrene) vi ser over.

Oppsummert kan vi ikke, basert på de data vi har tilgjengelig, konkludere på hvorvidt nedgangen vi ser er refleksjoner av europeiske trender.

Skyldes endringer skyldes forhold i Russland?

Interessant nok er det ingen av våre informanter som trekker fram endringer i Russland som forklaring på hvorfor man fikk til økninger i tvangsreturer. Men en rekke informanter trekker fram forhold ved Russland som er med på å forklare hvorfor denne avtalen tilsynelatende er så velfungerende.

For det første trekkes det fram at Russland ønsket forhandlinger om en avtale, og at resultatet av avtalen ga Russland eksplisitte fordeler gjennom visumfasiliteter. Da Norge gikk i forhandlinger, hadde Russland allerede inngått en avtale med EU. Det er

³⁸ http://www.ifs-denmark.com/data/files/docs/agreement_dk_en_2.pdf

liten tvil om at forhandlingene må beskrives som langt mindre asymmetriske enn det som er tilfellet ved mange andre returavtaler. Russland er en sterk forhandlingspartner og fikk også en tydelig gjenytelse i avtalen om visumfasilitering. Selv om russernes ønske om visumfrie reiser til Europa ikke ble materialisert i de komplekse forhandlingene med EU, ble forhandlingsresultatet sett på som en utenrikspolitisk seier av Russlands ledere (Executive Order 2005, sitert i Mukomel 2013: 1). Viktigheten av visumfasilitering bekreftes også av våre data ved at det på tvers av intervjuer er enighet om at avtalen med Russland ikke ville kommet på plass uten visumfasilitering. Russland forhandler også returavtaler med stater for å muliggjøre returer fra Russland. Dette stiller Russland i en spesiell posisjon vis-à-vis mange av Norges øvrige avtalepartnere. Ifølge Mukomel (2013: 3) har Russland levert 231 anmodninger om retur til andre stater, og 192 personer ble returnert til andre stater i tråd med signerte returavtaler. Returspørsmålet er likevel et marginalt spørsmål i den offentlige samtalen i Russland, i motsetning til for eksempel visumfrie reiser, som er viktig for millioner av russiske borgere eller for de som ønsker å returnere til Russland assistert. Men det er liten tvil om at denne avtalen skiller seg fra de øvrige vi ser på i dybden her, ved at de er en forhandlingspartner med egeninteresse og ønske om å inngå et forpliktende samarbeid.

For det andre trekkes Russlands statsapparat fram som en forklaring av flere av våre informanter. På spørsmål om returavtalen svarte på de utfordringene Norge hadde med returer til Russland, svarer denne informanten bekreftende og legger til:

Det beror jo også veldig på landet man inngår avtalen med. Russland er jo et formelt land og dokumentsamfunn, de har en tradisjon for utforming av lovverk og skriftlighet. Og da hjelper jo det å få i stand en avtale sånn at det blir satt i rammer, kontra et annet land hvor dét ikke er så viktig, at ting egentlig gjøres mest i det muntlige eller det ikke er like viktig med fastsatte rutiner, så fungerer kanskje ikke det så bra. Tror jeg.

Her reflekteres det rundt en betingelse for suksess som er gjennomgående i våre data. En returavtale vil kun være effektiv dersom den signeres med en intensjon om å følges. Stabile land med tradisjon for bilaterale avtaler vil i større grad ønske å inngå slike avtaler, og avtaler signert med slike land vil ha høyere sannsynlighet for å bli implementert. En annen informant trekker fram andre interne forholdene i Russland gjør arbeidet med retur lettere.

I Russland har man veldig gode registre. Som jeg sa tidligere, [...] de vet veldig mye om sine borgere. På godt og vondt. Men men, så ja, det fungerer. [...] De er et dokumentsamfunn som mange andre land vi inngår avtale med, ikke er i like stor grad. Det er mulig å finne igjen opplysninger.

Våre informanter viser til hvordan en avtale signert av et statsoverhode i Russland sannsynligvis er mer verdt enn en avtale signert av et statsoverhode i et land med mindre

velfungerende statsapparat. Det er også et dokumentsamfunn som i mye større grad enn mange andre land Norge har inngått avtaler med, er i stand til å verifisere identiteter på en effektiv og sikker måte.

I våre data har vi ikke kommet over noen endringer i Russland som kan bidra til å forklare økningen i returer. Oppsummert finner vi derfor ikke støtte for at endringene i returmønstre etter inngåelse av avtalen også kan forklares med endringer i forhold internt i Russland. Likevel betyr ikke dette at forhold i Russland er uten betydning, snarere tvert imot. Det er sannsynlig at returavtalens suksess i stor grad kan forklares av interne forhold i Russland. I våre data er det tre forhold som peker seg ut som sentrale: i) Russland ønsket selv returavtale med EU fordi det åpnet for visumfasilitering, ii) Russlands statsapparat og skrifttradisjon gjør at en skriftlig avtale signert på bilateralt nivå respekteres, og iii) Russland er et dokumentsamfunn med god oversikt over egne borgere, noe som gjør verifisering av identitet enklere.

La avtalene bedre til rette for returer?

I intervjuer gjort i forbindelse med denne studien spurte vi personer med ansvar for returer til Russland om det hadde vært mulig å redusere det store antallet utreisepliktige på mottak i årene etter 2008 uten returavtalen. Svarene som framkom, er nyanserte, men bildet som tegnes i intervjuer, er at samarbeidet med Russland om retur av utreisepliktige fungerte også forut for avtaleinngåelse, men at avtalen forbedret samarbeidet ytterligere. For eksempel ble det tvangsreturnert 122 personer i 2003 og 157 personer i 2004, men dette var likevel et krevende stykke arbeid å få til. Noe av årsaken beskrives slik av en av våre informanter:

Russland er jo et stort land, som er delt inn i mange deler, og som ikke har noe sentralisert register. Og uten en avtale hvor du har ett kontaktpunkt, så hvor skal man henvende seg for å finne rett identitet? Eller få bekreftet eller få akseptert noen til å reise? Så da [før avtalen] hadde vi jo ikke det. Så da ble det, hvor skal man begynne? Og da kan man jo bruke ... man brukte vel kanskje andre politikanaler, men det å fylle opp andre type politikanaler med type forvaltningsmessige gjøremål, var ikke det som var veldig prioritert, da. Så da kunne det dra ut langt i tid. En returavtale setter jo også noen tidspunkter for hvor lang tid man skal bruke på saksbehandling og svar, og setter klare rammer for hvordan det skal håndteres, da.

Her knyttes inngåelse av returavtalen til helt konkrete forbedringer i arbeidet rundt tvangsretur. Returavtalen fikk på plass rutiner som tidligere ikke var effektive, og den opprettet klare kommunikasjonslinjer der samarbeidet tidligere var mer vilkårlig. Spesielt dette med å ha en kontaktperson trekkes fram som sentralt.

Avtalen med Russland ble i samtlige intervjuer omtalt som en suksess og som en forklaring på økningen i tvangsreturer som vi finner. Likevel understreker flere infor-

manter at denne suksessen ikke kommer av seg selv. I tillegg til at avtalen implementeres på en tilfredsstillende måte på russisk side, må det jobbes på norsk side for å sikre god implementering. En informant beskriver hvilke tiltak som gjøres på norsk side for å sikre god implementering av avtalen:

Det er det som er viktig her, at man på operativt nivå har et samarbeid, og man tar og føler på det hele tiden. For man kan jo så klart dytte masse anmodninger etter avtalen i kanalen, og så propper det seg hos mottakeren. Og så blir saksbehandlings-tiden kjempelang, og så blir de kanskje litt sure for at de ser at vi sender masse sånn, at det er ikke noe hold i det vi sender, da. Så det har vi på en måte vært veldig klare på i lang tid, og vi har på en måte opprettet en sånn erfaring, da: at vi gjør veldig mye undersøkelser før vi sender de søknadene eller anmodningene.

Det denne informanten understreker her, er for det første at Norge begrenser, eller porsjonerer ut, anmodninger om retur, for ikke å overbelaste samarbeidspartene på russisk side. I tillegg understrekes det at anmodningene er grundig etterforsket i Norge før de sendes – altså at man vet sikkert at personen er fra Russland, og har mest mulig informasjon på plass i forkant. Dette er hensyn som trekkes fram av flere, og ikke bare i intervjuer om Russlands-avtalen. Som presentert i kapittel 5 trekkes nettopp overbelastning fram som en av grunnene til at Irak bremset ned samarbeidet om tvangsretur – hele Europa returnerte samtidig. Når det kommer til samarbeidet med Russland, er det tydelig at dette aktivt hensyntas i arbeidet på norsk side. En av informantene uttrykte seg på denne måten:

Vi må faktisk huske på at Norge er et lite land som har en avtale med det landet, og at som regel så har hele Europa omtrent den samme avtalen med det landet. Hvis du husker på at det er ikke bare våre anmodninger og søknader som ligger inne i systemet, og at vi kan ikke forlange og forlange og forlange, da har du kommet et stykke. Det er veldig viktig å huske på.

En strategi for å hindre overbelastning på russisk side har vært å satse på etterforskning i Norge. Dette har hatt den hensikt å unngå at man sender anmodninger om retur som Russland må bruke tid på å etterforske for å få verifisert, eller at man sender anmodninger for personer som ikke kommer fra Russland. En informant beskriver prioriteringen på norsk side på denne måten:

[...] spesielt på Russland, det teamet, det har vært en bevisst handling å bygge opp og ansette den type kompetanse. Dette er det teamet med flest sivile kontra politi, og som har en på en måte målrettet kompetanse eller utdanning eller interesse for et fagfelt som går opp imot Russland eller «Eks-Sovjet», da. Både med språk og med kultur og med system eller hvordan landet er bygget opp, og hva som skjer med historien, eller sånne typer ting.

Å satse på sivile etterforskere trekkes fram som positivt fordi «det betyr at vi oftere sitter på kontoret». Ansatte i PU som er politi, trekkes ifølge våre informanter ut i operativ tjeneste, for eksempel i forbindelse med uttransport. Med økende måltall og økende antall returer er det også stadig flere politifolk som trengs for å gjennomføre returene. Dette trekkes fram av flere informanter som en utfordring i arbeidet, for som en informant uttrykte det: «Man kan ikke etterforske de sakene på flyet til et annet land.» Det som er interessant å trekke ut fra disse betraktningene, er at forhold i Norge også kan påvirke mulighetene for tvangsreturer. Det illustrerer godt at det er mange forhold som virker inn når det kommer til hvor effektive returavtaler blir.

Oppsummert finner vi støtte for hypotesen om at økningen i tvangsreturer delvis kan forklares med inngåelse av returavtalen med Russland.

Oppsummert finner vi

- en økning i antallet returer de første årene etter avtalen
- en økning i andelen som blir tvangsreturnert i årene etter avtalen
- en økning i andelen som returnerer assistert i årene etter avtalen
- en nedgang i andelen som forsvinner i årene etter avtalen
- en svak nedgang i antallet ankomster i årene etter avtalen, men nedgangen er mindre enn den man så 5 år tidligere

Forklaringer på endringene

- Økningen i tvangsreturer henger statistisk sammen med antallet utreisepliktige i mottak i Norge. At det var et stort antall som kunne returneres, bidrar til å forklare hvorfor man fikk økningen i tvangsreturer. Likevel er økningen tydelig også når vi kontrollerer for antallet utreisepliktige. Det sannsynlig at antall utreisepliktige bidrar til økningen ved at det er lettere å finne «enkle» saker.
- Økningen i tvangsreturer etter avtaleinngåelse kan delvis forklares med forhold internt i Russland. Vi finner ikke støtte for at endringene i returnemønstre etter inngåelse av avtalen også kan forklares med endringer i forhold internt i Russland i våre data. Likevel betyr ikke dette at forhold i Russland er uten betydning. Det er sannsynlig at returavtalens suksess i stor grad kan forklares av interne forhold i Russland. I våre data er det tre forhold som peker seg ut som sentrale: i) Russland ønsket selv returavtale med EU fordi det åpnet for visumfasilitering, ii) Russlands statsapparat og skrifttradisjon gjør at en skriftlig avtale signert på bilateralt nivå

respekteres, og iii) Russland er et dokumentsamfunn med god oversikt over egne borgere, noe som gjør verifisering av identitet enklere.

- Økningen i tvangsreturer kan delvis tilskrives signering av returavtalen. Returavtalen etablerte bedre operasjonelle praksiser som gjorde at Norge kunne sende langt flere anmodninger enn man tidligere hadde gjort.
- Det gode samarbeidet med Russland kan også delvis forklares av interne strategiske prioriteringer i Norge – hvordan Norge implementerte sin del av avtalen.

7 Etiopia

Norge underskrev en Memorandum of Understanding (MoU) med Etiopia 26. januar 2012. Signeringen var et resultat av en lengre prosess. Norske myndigheter hadde gjennom flere regjeringer jobbet for å få på plass en returavtale med Etiopia. Avtalen har vært en av de mest omdiskuterte i norske medier. Dette henger sammen med menneskerettighetssituasjonen i landet. I Human Rights Watch' årlige rapport skriver de at etiopiske myndigheter gjennom 2011 opprettholdt sine sterke begrensninger på grunnleggende rettigheter som ytringsfriheten og retten til å organisere seg (Human Rights Watch 2012: 121). Norge var i 2012 og er fremdeles det eneste landet som har inngått en bilateral avtale med Etiopia om retur. Kritikken handler derfor ikke bare om hva slags forhold utreisepliktige blir sendt tilbake til, men at Norge gjennom å signere denne MoU-en bidro til å legitimere myndigheter med systematiske menneskerettighetsbrudd på samvittigheten. Avtalen med Etiopia har som vi vil vise til gjennom kapittelet, også vært i fokus i forskningslitteraturen på returavtaler (Eide 2014; Janmyr 2015).

7.1 Endring i returnmønstre

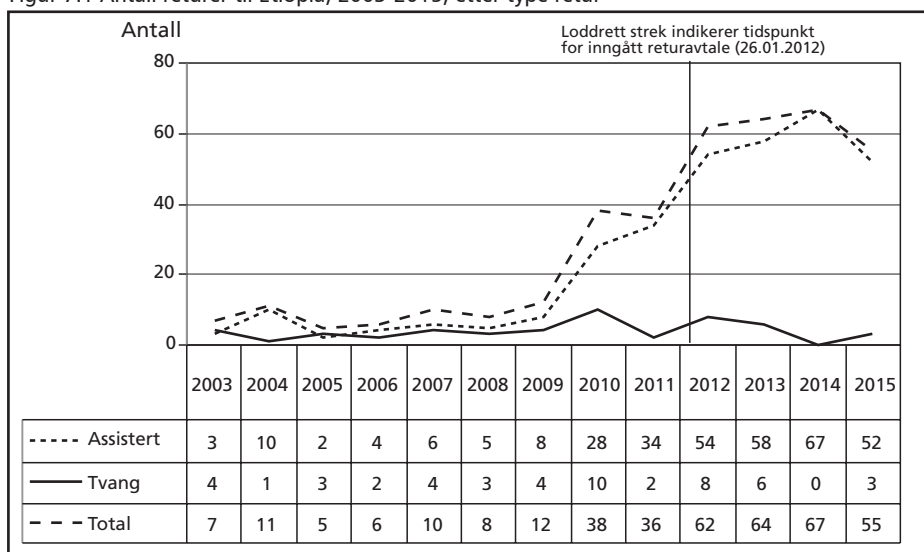
I figur 7.1 (neste side) viser den heltrukne streken antallet tvangsreturer til Etiopia i perioden 2003 til 2015 som er registret i utlendingsmyndighetenes DUF-database. Vi ser at antallet tvangsreturer ligger svært nær 0 både før og etter avtalen ble inngått, tallene er rett og slett for lave til at endringene fra år til år kan kommenteres.³⁹

Ser vi på assistert retur, er bildet mer komplekst. Antallet assisterte returer øker kraftig fra under ti i året før 2009 til 28 i 2010, 54 i 2012 og opptil 67 i 2014. Som man kan lese av figur 7.1, starter økningen i assisterte returer i 2010, 2 år før avtaleinngåelse. Økningen når en topp i 2012, og antallet har de siste årene holdt seg relativt stabilt.

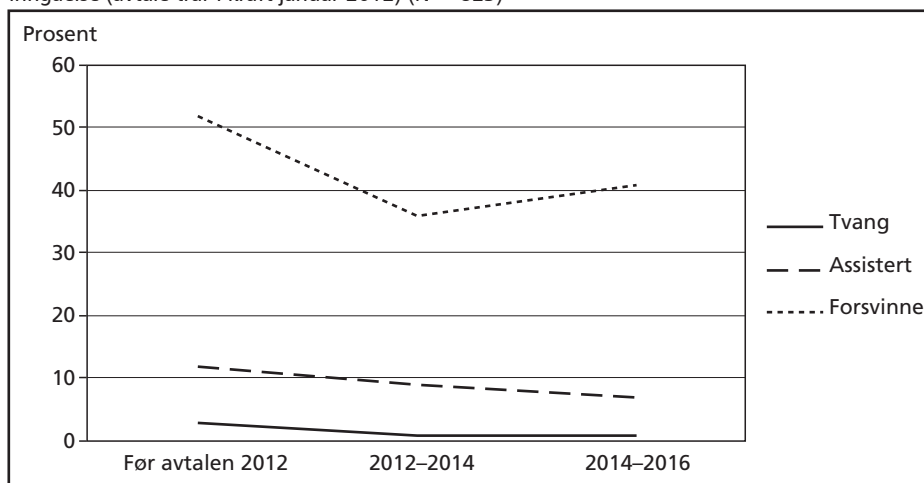
Som argumentert over er det nyttig ikke bare å se på antall, men også andeler for å gi et bedre bilde av returnmønsteret og endringer. Siden antallet returer er så lavt, og som vi skal se under populasjonen av utreisepliktige er andelene som returnerer, både assistert og med tvang lave.

³⁹ Fordi tallene er så små vil mulige feilmarginer være mer synlige. Se kapittel 3 på forklaringer på hvorfor tallene i denne studien kan avvike fra for eksempel tall publisert av PU.

Figur 7.1 Antall returer til Etiopia, 2003-2015, etter type retur



Figur 7.2 Andeler av utreisepliktige asylsøkere som returnerer og forsvinner før og etter avtaleinngåelse (avtale trår i kraft januar 2012) (N = 823)



Som vi kan se av figur 7.2, er andelen utreisepliktige som returnerer til Etiopia svært lav, og i den grad den har endret seg etter avtaleinngåelse, er andelen som returnerer, mindre. Selv om vi ser en økning i antallet assisterte returer i årene etter avtalen, er andelen av utreisepliktige som velger å returnere assistert, stadig mindre – fordi antallet utreisepliktige i Norge øker.

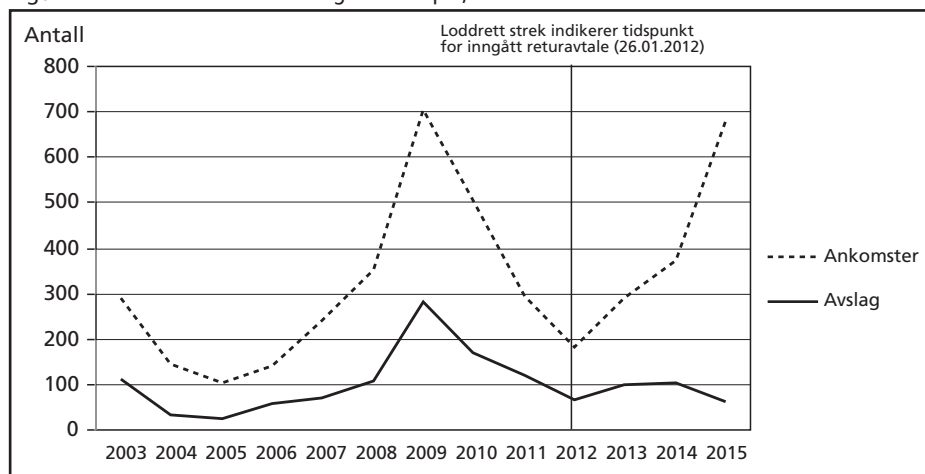
Oppsummert viser returtallene for Etiopia

- svært lave returtall i hele perioden før og etter avtalen;
- ingen økning i tvangsreturer etter signering av returavtalen;
- en markant økning av antallet assisterte returer i 2010 og i 2012.
- nedgang i andelen som returnerer, både assistert og med tvang – fordi antallet utreisepliktige etipoiere øker i perioden.

7.2 Endring i ankomstmønstre

Figur 7.3 viser at ankomstene fra Etiopia økte kraftig i årene 2008–2009 for så å synke igjen. Etter returavtalen ble inngått i 2012, har ankomsttallet steget kraftig.

Figur 7.3 Antall ankomster til Norge fra Etiopia, 2003-2015

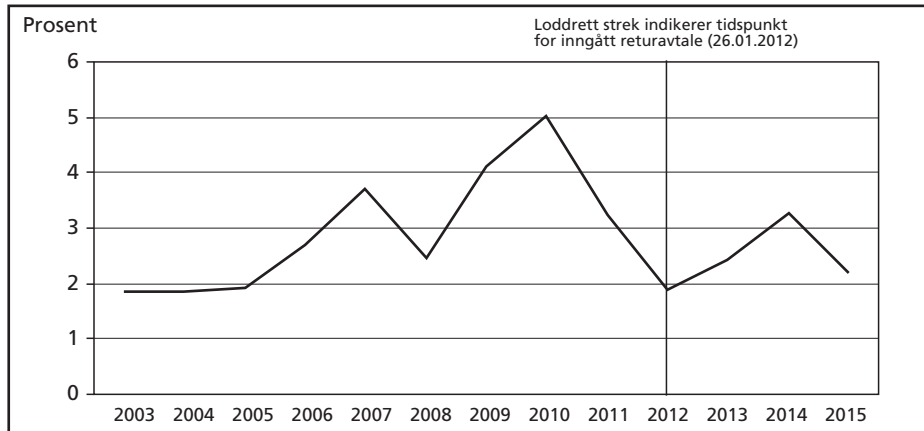


Den heltrukne streken i figur 7.3 viser at antallet som ender med utreiseplikt, har holdt seg relativt stabilt, men at innvilgelsesprosenten har variert noe.

Nedgangen fra 2011 til 2012 har blitt lest som en umiddelbar effekt av avtalen. Eide (2014: 2) brekker ankomstene i 2012 ned i kvartalsvise ankomster og finner at det i første kvartal er et skarpt fall i ankomster. Nedgangen som kan ses fra 2009 i figur 7.2, beskrives som en jevn reduksjon, og første kvartal i 2012 bryter med dette mønsteret. Janmyr (2015: 12) argumenterer på den andre siden for at reduksjonen i 2012 bedre kan forklares med at man siden 2009 hadde hatt en nedgang i ankomster.

Som i de andre casene har vi også sett på andeler – hvor stor er gruppen av etiopiere sammenlignet med ankomster generelt? Figur 7.3 viser andelen av asylsøkere i Norge som kom fra Etiopia fra 2003 til 2015. Det store bildet er at etiopiere gjennom hele perioden utgjorde en relativt liten gruppe av ankomster, fra å utgjøre 2 prosent i 2003 til å utgjøre 5 prosent i 2010.

Figur 7.4 Andel etiopiske ankomster av totale ankomster til Norge (N = 155 815)



Man finner igjen omtrent de samme variasjonene i andeler som når man ser på antall. Andelen var synkende i årene før avtalen og også fra 2011 til 2012 for deretter å øke noe igjen. Likevel er endringene i andeler ikke betydelige. I forhold til den totale asylstrømmen til Norge steg imidlertid ikke andelen etiopiere betydelig i 2013–2015, selv om antallet ankomster gjorde det.

Oppsummert viser ankomsttallene fra Etiopia at

- antallet asylsøkere var synkende før avtaleinngåelse og fortsatte å synke det første året etter avtaleinngåelse, med et betydelig fall i første kvartal etter signering. Etter 2012 økte antallet ankomster, men antallet asylsøkere som har fått avslag ser ut til å ha holdt seg stabilt;
- etiopiere gjennom hele perioden har utgjort en liten andel av alle asylankomster.

7.3 Kan eventuelle endringer tilskrives avtalen?

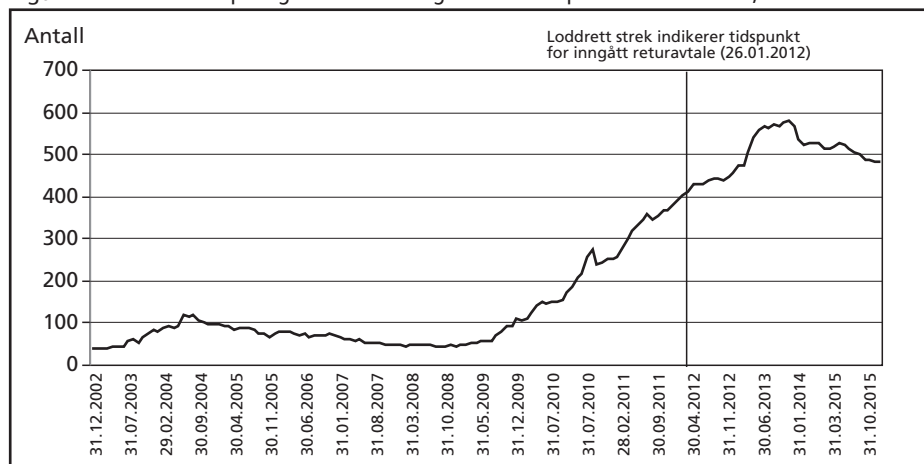
Det er liten tvil om at avtalen med Etiopia framstår som den dårligste når det kommer til å oppfylle myndighetenes mål om tvangsretur. Som i kapitlene over vil vi se nærmere på om etablerte forklaringer på retur- og ankomstmønstre kan bidra til å forklare de tallene vi finner – og i hvilken grad og hvordan de kan knyttes til inngåelse av en returavtale.

Skyldes endringene at det ikke var noen å returnere?

På samme måte som for Russland og Irak har vi sett nærmere på sammenhengen mellom returer og antall utreisepliktige i mottak. Siden tallene ikke viser samme trend, blir selve hypotesen snudd på hodet: Kan mangel på tvangsreturer etter avtaleinngåelse forklares med at det ikke var noen å returnere?

Figur 7.5 viser at antallet utreisepliktige i mottak var relativt lavt fram til 2009, men at det så begynte å øke kraftig. Dette har ikke avtatt etter at avtalen ble inngått i 2012, men snarere økt.

Figur 7.5 Antall utreisepliktige med landbakgrunn fra Etiopia i norske mottak, 2002-2015



Selv om vi ser en økning i antallet assisterte returer i årene etter avtalen, er andelen av utreisepliktige som velger å returnere assistert, stadig mindre – fordi antallet utreisepliktige i Norge øker. Det er også en nedgang i andelen utreisepliktige som forsvinner (se figur 7.2) noe som kan forklares med at flere utreisepliktige blir boende på mottak.

Oppsummert er det altså ikke slik at en mangel på utreisepliktige forklarer mangelen på tvangsreturer. Likevel er det tydelig at retur og mottaksbefolkning henger sammen. Kombinasjonen av økende ankomster, ingen økning i tvangsreturer og kun begrenset oppgang av assisterte returer bidrar til at det blir en akkumulering av utreisepliktige etiopiere i norske asylmottak.

Skyldes økningen i assisterte returer bedre landprogram?

Selv om vi ikke ser noen endring i andelen som returnerer assistert, er det som vi så i figur 7.1 en tydelig økning i antallet som søker assistert retur etter at avtalen ble inngått. Returavtalen med Etiopia vektlegger assistert retur. I formålsbestemmelsen til avtalen står det at avtalen har «hovedvekt på frivillig retur». I avtalen ble det slått fast at et etiopisk regjeringsorgan, Administration for Refugees and Returnees Affairs (ARRA), skulle være ansvarlig for å organisere programmet i Etiopia.⁴⁰ Avtalen introduserte altså et landprogram. Effektene av landprogrammet vil ikke være mulig å skille kvantitativt fra effekten av returavtalen (da forstått som en økt frykt for tvangsretur). Om man så ser på dem felles, er det også uklart om returavtalen og landprogrammet kan knyttes til økningen vi ser i assisterte returer. Økningen i assisterte returer skjer, som vi kan se i figur 7.1, to år før avtaleinngåelsen. Med grunnlag i det kvantitative materialet er det derfor vanskelig å sannsynliggjøre en slik sammenheng siden programmet ble opprettet 2 år etter at man så den første økningen (se også Janmyr (2015: 12)). I den grad returavtalen har påvirket må man argumentere kontrafaktisk – at det er sannsynlig at økningen ikke hadde fortsatt å øke eller holdt seg stabil om man ikke hadde signert avtalen og etablert ARRA.

Økningen ser imidlertid ut til å korrespondere imidlertid med innføringen av den såkalte FSR-støtten. Fra og med 1. september 2009 har det vært åpnet for at personer som ikke har vært omfattet av de landspesifikke programmene, har kunnet søke om økonomisk støtte ved retur til hjemlandet. Ordningen var i utgangspunktet et prøveprosjekt hvor de 400 første som søkte om assistert retur fra 1. september 2009 og ut året, skulle motta 10 000 kroner i støtte. Forutsetningen var at de som søkte, var borgere av land som kvalifiserte til mottak av offisiell utviklingshjelp fra Norge (ODA-land) (Brekke 2010: 37; Valenta mfl. 2010: 28). Etiopia er et land som kvalifiserer for norsk bistand. Utreisepliktige fra Etiopia kunne derfor fra 1. september 2009 søke om reintegreringsstøtte. Dette korresponderer med den første økningen vi ser i assisterte returer – fra fem returer i året i snitt før innføringen av FSR til 28 assisterte returer i 2010 og 34 i 2011. Når det kommer til den andre økningen, inntreffer den i 2012, samme år som avtalen trer i kraft. Etter at avtalen trer i kraft, er det i snitt 58 returer per år. Når det kommer til effekten av returavtalen og det landspesifikke programmet, deler våre informanter seg. Der noen viser til at økningen startet før avtalen og landprogrammet trådte i kraft og avskriver med det avtalens relevans, går andre langt i å knytte avtalen med tilhørende landprogram til økningen. En informant uttrykker seg på denne måten:

⁴⁰ Likevel tok det over ett år før en detaljert prosjektavtale ble inngått mellom ARRA og UDI (mars 2013), og det var i praksis IOM (International Organization for Migration) som tok seg av organisering av all støtte det første året (Strand mfl. 2016: 119).

Returavtalen med Etiopia har så langt ført til over 250 assisterte returer som ikke ville ha gått uten den avtalen. [...] Og det er ikke mange land vi faktisk har så mange returer til. [...] Den [avtalen] er kjempevellykka den. [...] Disse returene hadde aldri kommet i stand, fordi det var avtalen som forutsatte at man skulle ha et apparat for mottak av frivillig returnerte med reintegrering og støtte i Etiopia. Og da har man fått bygd opp det, og det fungerer jo som bare det. [...] 50–60 frivillige på den avtalen hvert eneste år, minst. Og det er jo en stor suksess, det.

Strand mfl. (2016a: 124) har sett nærmere på motivasjonen til etiopiere som returnerer assistert. Hovedgrunnen som oppgis for å returnere, er mangel på muligheter for å jobbe eller gå på skole i Norge og livssituasjonen ved asylmottak i Norge. Noen oppga at de ønsket å gjennomføre lovlig retur for senere å kunne søke om familiegjenforening i Norge. Veldig få oppga reintegreringsstøtten ved hjemreise som sentral. Likevel understreker forskerne at det er en kontrast mellom de svar som oppgis som motivasjon for søknaden i Norge, og de vurderingene som ble gitt etter retur. På tvers av land oppgis ikke retur- og reintegreringsprogrammene som en motivasjon for å søke assistert retur, men etter retur erkjente alle, med unntak av tre personer, fordelene ved å ha vært en del av programmet (Strand mfl. 2016). Strand m.fl (2016: 124) viser til det lave antallet tvangsreturer til Etiopia og argumenterer for at frykten for å bli tvangsreturnert ikke kan antas å være en sentral motiverende faktor for utreisepliktige etiopiere som søker om assistert retur.

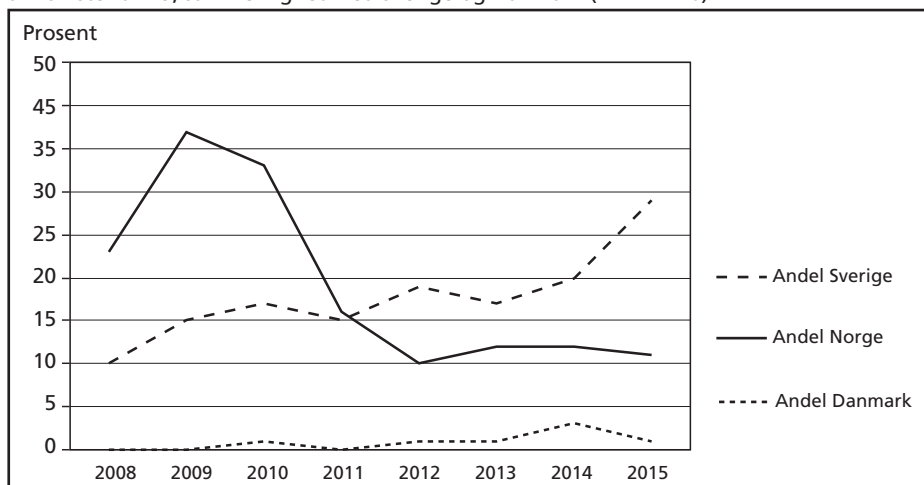
Oppsummert er det sannsynlig at endringene i støtteordninger for assistert retur kan bidra til å forklare økningene vi ser i assistert retur. Det kan argumenteres for at returavtalen var en nøkkel siden man gjennom avtalen etablerte landprogrammet for Etiopia og fikk på plass strukturer for reintegrering som ikke tidligere var på plass. Med andre ord er det sannsynlig at man med en returavtale uten landprogram neppe ville sett en lignende økning.

Reflekterer endringene i ankomstmønstre en europeisk trend?

Janmyr (2015: 8, 12) har sammenlignet ankomstene av etiopiske asylsøkere i Norge med ankomstmønsteret internasjonalt og finner at det i perioden fram mot 2012 var en nedgang på verdensbasis. Altså at nedgangen vi finner i ankomster til Norge i stor grad følger en internasjonal trend.

En annen måte å vurdere om det er noe spesielt i ankomstmønstre til Norge vis-à-vis andre stater, er ved å sammenligne andeler. Som i de andre casene har vi sammenlignet hvor stor andel de etiopiske ankomstene til Norge utgjør av de totale ankomstene til Europa. Som vi kan se i figur 7.6, synker andelen etiopiske asylsøkere til Norge betydelig fra 2009 til et bunnpunkt i 2012. Dette korresponderer godt med grafen for antallet ankomster som vi fant i figur 7.2.

Figur 7.6 Etiopiske asylsøkeres ankomster til Norge som andel av etiopiske asylsøkeres totale ankomster til EU, sammenlignet med Sverige og Danmark (N = 17 720)



I 2009 og 2010 mottok Norge over en tredjedel av alle etiopiske asylsøknader i Europa. I 2011 sank andelen til 16 prosent, og i 2012 var det kun 10 prosent av alle etiopiske asylsøkere til Europa som søkte om beskyttelse i Norge. Som nevnt over har forskere tidligere vært uenige om hvorvidt nedgangen i *antallet* asylsøkere til Norge i 2012 kan forklares med inngåelse av returavtalen. Når vi her ser på andeler og sammenligner utviklingen med Sverige i samme periode, illustreres det tydelig at nedgangen ikke bare skyldes en generell europeisk trend – uavhengig av antall, så er det færre etiopiske asylsøkere som velger å søke asyl i Norge. Som med antall ser vi at nedgangen starter i 2010, og den største nedgangen finner vi mellom 2010 og 2011. Etter at returavtalen ble signert, har imidlertid andelen etiopiere som søker asyl i Europa, som har valgt å søke i Norge, vært stabilt lav, nivået har ligget på rundt 10 prosent.

Med andre ord ser vi at selv om antallet ankomster fra Etiopia har gått opp etter 2012, har andelen holdt seg stabil, mens for eksempel Sverige har økt sin andel betydelig.

Oppsummert kan internasjonale migrasjonsmønstre delvis forklare ankomstmønsteret vi finner fra Etiopia til Norge. To år før signering av avtalen gikk antallet asylankomster ned, som man ser i resten av verden. Nedgangen kan ikke utelukkende forklares som en refleksjon på en europeisk trend da andelen etiopiere som søker asyl i Norge også har blitt sterkt redusert. Uavhengig av hvorfor er det tydelig at nedgangen skjedde før Norge signerte avtalen med Etiopia. I den grad returavtalen kan forklare nedgangen i ankomster er det kun gjennom kontrafaktisk argumentasjon – det at Norge er det eneste landet med returavtale med Etiopia, har bidratt til at den norske andelen av ankomstene til Europa ikke har økt de siste årene.

Kan fraværet av returer forklares av forhold i Etiopia?

Samtlige av våre informanter trekker fram forhold i Etiopia som sentrale for hvorfor man ikke har sett en økning i tvangsreturer etter avtaleinngåelse.

For det første trekkes det fram at Etiopia aldri har hatt et reelt ønske om å inngå en returavtale. I likhet med Eide (2014: 3) trekker flere informanter fram at Etiopias primære motivasjon ved signering av avtalen lå i å styrke det bilaterale samarbeidet Norge hadde opparbeidet seg. I desember 2011 signerte Etiopia, Norge og Storbritannia et såkalt klimapartnerskap der Norge forpliktet seg til å støtte Etiopia med opptil 360 millioner kroner årlig. I 2013 var bistandsbudsjettet til Etiopia rekordhøyt med 359 millioner.

For det andre trekker flere informanter fram at avtalen ikke var forankret godt i det etiopiske statsapparatet. Avtalen ble signert av Meles, som etter 21 år som statsminister døde samme år som avtalen ble inngått. Hans bortgang trekkes av flere fram som forklaring på at man ikke klarte å implementere avtalen på etiopisk side. Avtalen var verken godt forankret nedover i byråkratiet eller på tvers av relevante sektorer. Utfordringen med denne avtalen var å komme til forhandlingsbordet. Når man først kom dit, beskrives forhandlingene som svært effektive, og en unormalt rask prosess. Dette kan styrke mistanken som er fremmet av tidligere forskning og av våre informanter om at avtalen ikke ble forankret i ulike deler av statsapparatet.

Cassarino (2010: 25) understreker at selv om ankomstland har en sterk egeninteresse i returavtaler, da det legger til rette for å fjerne irregulære migranter fra territoriet, er mottakerlands interesse for å inngå slike avtaler mindre tydelig. Dette gjelder spesielt for land som i stor grad er avhengig av pengestrømmer fra migranter som lever i vesten, eller land som opplever at migrasjon letter presset på arbeidsledigheten i landet. Dette argumenterer Cassarino (2010: 25) at er spesielt aktuelt i bilaterale avtaler med land i Afrika. Han viser til at en faktisk implementering av returavtaler vil kunne ha svært negativ innvirkning på forholdet mellom stat og samfunn i denne typen land, rett og slett fordi retur av migranter ikke er ønsket politikk. Det at etiopiske myndigheter systematisk ikke besvarer Norges returanmodninger, forklares av mange med at det ikke finnes instruksjoner fra toppen om å gjøre det. Returavtalen representerte rett og slett ikke et politikkskifte rundt returspørsmål slik man hadde håpet.

Et argument som det er mer uenighet om i våre data, er hvorvidt mangelen på vilje til å ta imot tvangsreturnerte kan forklares med kapasitetsproblemer. I 2013 deporterte Saudi-Arabia 150 000 migranter tilbake til Etiopia (Muchler 2014). Dette trekkes fram av visse informanter som en forklaring på at landet ikke har kapasitet til å motta tvangsreturer fra Norge. Andre igjen påpeker at returavtalen og ordningen med ARRA gjør at utgiftene og de eventuelle belastningene knyttet til norske returer ikke kan forstås i lys av dette. Både fordi belastningen ville blitt svært begrenset, og at returene av arbeidsmigranterne fra Saudi Arabia og de avslåtte asylsøkerne fra Norge er organisert i ulike statlige myndighetsorgan og derfor ville belaste ulike sektorer. En

forståelse som synes å være delt av store deler av våre informanter er at selv om Etiopia kanskje har god nok kapasitet og gode nok ordninger for returnerte fra Norge, vil det å akseptere norske tvangsreturer «være som å åpne Pandoras eske». Dersom Etiopia implementerer sin del av avtalen og samarbeider om tvangsreturer fra Norge, vil andre land muligens kreve lignende ordninger. Å motta tvangsreturer vil innebære en endring i landets diasporavennlige politikk (se for eksempel Strand m.fl 2016: 120-124).

Oppsummert er det sannsynlig at forhold i Etiopia kan forklare hvorfor Norge ikke har tvangsreturnert flere utreisepliktige etter inngåelse av returavtalen. Det er lite som tyder på at returavtalen representerte et politikkskifte rundt returspørsmålet. Det kan synes som at det ikke var noen intensjon om å implementere avtalen etter signering.

La avtalen bedre til rette for returer?

Det er lite som tyder på at signering av avtalen hadde noen innvirkning på Norges evne og muligheter til å gjennomføre tvangsreturer til Etiopia. Når det kommer til assisterte returer etablerte avtalen strukturer som har bidratt til bedre ordninger for de som returnerer. En gjennomgående oppfatning blant våre informanter er at returavtalen la til rette for bedre samarbeid om assistert retur og at denne delen av avtalen følges opp godt både på etiopisk og norsk side. På hvilken måte assisterte returer etter signering av avtalen skiller seg fra assisterte returer med FSR-støtte i perioden 2009-2012 har vi ikke hatt mulighet til å se nærmere på i denne studien.

På tross av at avtalen er signert og samarbeidet om assistert retur beskrives som godt, er den ikke implementert fullt ut. Norges returavtale med Etiopia er i så måte et klassisk eksempel på et implementeringsgap som beskrevet i kapittel 3. Avtalen implementeres ikke slik det i avtaleteksten legges opp til. Frister for verifisering fastholdes ikke, og det er i praksis ikke noe samarbeid fra etiopisk side om tvangsreturer. Når det kommer til Norges oppfølging av avtalen er det delte oppfatninger blant våre informanter. Noen informanter i vår studie har argumentert for at Norge burde vært tøffere på sin side av avtalen. Man burde forsøkt å sende ned hele chartere med utreisepliktige og heller akseptert at noen ble med tilbake til Norge. Saudi-Arabias og USAs gjennomføring av returer beskrives som en modell Norge bør følge. Dette er det imidlertid stor uenighet om. Spesielt trekkes muligheten for å ødelegge det bilaterale forholdet til Etiopia fram som et sentralt motargument, og flere understreker at Norges forpliktelser som et liberalt demokrati begrenser mulighetene for å implementere returer på denne måten (se kapittel 2).

Oppsummert viser tallene

- at avtalen med Etiopia kvantitativt sett er den minst effektive avtalen;
- svært lave retur tall i hele perioden før og etter avtalen;
- en markant økning i antallet assisterte returer to år før avtaleinngåelse, og en ny videre økning i tiden etter at avtalen ble signert
- antallet asylsøkere var synkende før avtaleinngåelse og fortsatte å synke det første året etter avtaleinngåelse, med et betydelig fall i første kvartal etter signering. Etter 2012 økte antallet ankomster, men antallet asylsøkere som har fått avslag ser ut til å ha holdt seg stabilt;
- etiopiere gjennom hele perioden har utgjort en liten andel av alle asylankomster
- at andelen av etiopiske asylsøkere i Europa som kom til Norge, var høy i 2009, men sank årene før avtalen ble inngått, og har holdt seg stabil på rundt 10 prosent. Sverige har til sammenligning hatt en kraftig økning i samme tidsrom.

Forklaringer på endringene

- Fraværet av økning i tvangsreturer kan best forstås i lys av situasjonen internt i Etiopia og returpolitikken staten fører. Etiopia har det som beskrives som en «diaspora-vennlig» politikk og samarbeider systematisk ikke om verifisering av ID dersom personen selv ikke ønsker å returnere. Returavtalen var ikke et signal om endring av denne politikken.
- Økningen i assisterte returer henger sammen med introduksjon av generell reintegreringsstøtte (FSR) i 2009, og med introdusering av landprogrammet assisterte returer gjennom signering av avtalen i 2012. Det kan argumenteres for at returavtalen var en nøkkel, siden man gjennom avtalen etablerte landprogrammet for Etiopia og fikk på plass strukturer for reintegrering, som ikke tidligere var på plass. Med andre ord er det sannsynlig at en returavtale uten landprogram neppe ville ført til en lignende økning.
- To år før signering av avtalen gikk antallet asylankomster fra Etiopia ned i Norge og i resten av verden. Andelen asylsøkende etiopiere i Europa ble i samme periode redusert. Selv om antallet asylsøkere fra Etiopia økte igjen etter avtalen, har Norges andel av etiopiske asylsøkere til Europa forblitt stabile. I den grad returavtalen kan forklare nedgangen i ankomster, er det kun gjennom kontrafaktisk argumentasjon – det at Norge er det eneste landet med returavtale med Etiopia, har bidratt til at den norske andelen av ankomstene til Europa ikke har økt de siste årene.

8 Diskusjon – virker returavtalene?

På tross av store variasjoner når det kommer til hvor mange utreisepliktige som blir tvangsreturnert fra ulike land, både før og etter avtaleinngåelse, er det en klar tendens til at antallet og andelen som blir tvangsreturnert, øker i perioden etter at Norge har inngått en returavtale med landet. Når det kommer til sammenhengen mellom inngåelse av returavtaler og assistert retur, er den mindre klar. I omtrent halvparten av landene vi ser på, er det flere som har returnert assistert enn i tiden før avtalen. Når vi kontrollerer for størrelsen på gruppen med utreisepliktige, finner vi at andelen som returnerer assistert, øker i en tredjedel av landene vi ser på. Oppsummert tegner dataene for retur og ankomster et bilde av returavtaler som effektive. Det ser ut til at returavtaler henger tydelig sammen med det som er avtalenes primære mål – å øke antallet og andelen utreisepliktige som tvangsreturneres. Det kan også se ut til at det er en sammenheng mellom avtaleinngåelse og ankomster av personer uten beskyttelsesbehov. Men betyr dette at det er returavtalene som har ført til endringene? Dette er ikke gitt. Data for returer og ankomster gir oss ingen informasjon om hva endringene skyldes.

Ved å gå inn i tre caser i mer detalj har vi søkt å få mer kunnskap om hvorvidt returavtalene i seg selv kan forklare de endringene vi ser, og hvorfor noen returavtaler fungerer mer etter hensikten enn andre. Vi har sett nærmere på tallene for Russland, Irak og Etiopia. Russland som en returavtale som kommer godt ut rent kvantitativt, og avtalen med Etiopia framstår kvantitativt som den minst effektive. For Irak er tallene noe mindre entydige enn for Russland, men likevel framstår avtalen som en av de som har fungert godt med hensyn til måloppnåelse.

I dette kapittelet vil vi først kort oppsummere og presentere funnene fra de tre landkapitlene, og med dette gi et svar på problemstillingen om returavtalene kan forklare endringene vi observerer i retur- og ankomstmønstre. Videre vil vi gå inn på hvordan returavtalene påvirker målene om økning i tvangsretur og assistert retur, samt nedgang i ankomster. Vi vil så adressere hva som er årsakene til at noen avtaler fungerer mer etter hensikten enn andre, før vi gir noen avsluttende vurderinger på hvorvidt returavtaler er en farbar vei med hensyn til å nå de gitte målsetningene for denne studien.

8.1 Kan returavtalene forklare endringene?

La oss først kommentere returavtalenes tilsynelatende tydelige effekt på *tvangsreturer*. Dette er returavtalers hovedmål. Logikken er at gjennom å få et (ofte mindre samarbeidsvillig) opprinnelsesland til forhandlingsbordet får man mulighet til å oppklare eventuelle misforståelser, få hørt hverandres posisjoner og prioriteringer på dette feltet og forhåpentligvis få lagt til rette for et bedre operativt samarbeid rundt tvangsreturer. Både i Irak og Russland er det sannsynlig at returavtalen i seg selv har bidratt til økning i tvangsreturer. Returavtalene la til rette for at norske myndigheter lettere kunne gjennomføre tvangsreturer ved at det ble etablert nye og mer effektive rutiner i samarbeidet med opprinnelseslandene. Disse rutinene ble imidlertid ikke etablert i selve avtaleteksten, men kom til gjennom en dialog/forhandling med opprinnelseslandet i etterkant av signering av avtalen. Det er likevel lite som tyder på at man hadde fått til en dialog/forhandling om disse mer operative sidene ved tvangsretur dersom en returavtale ikke hadde ligget på bordet. Når det kommer til Etiopia, viser tallene med tydelighet at signering av returavtalen ikke har ført til noen økning i tvangsreturer. Man fikk gjennom avtalen etablert noen slike rutiner, og utfordringen ligger ikke i operasjonaliseringen av avtalen, men i viljen til å implementere den.

Når det kommer til sammenhengen mellom returavtaler og *assisterte returer*, viser tallene et mindre tydelig bilde. Vi finner at i den grad returavtaler påvirker assistert retur, kan det best forklares med avtalenes kobling til de assisterte returprogrammene – at avtalene legger til rette for landspesifikke reintegreringsprogrammer (som i Irak og Etiopia). I slike tilfeller er det kvantitativt umulig å skille effekten av støtteordningene fra effekter av returavtalen. Med andre ord om det var de økonomiske insentivene som lå programmene for assistert retur, eller frykten for tvangsretur (som i alle fall teoretisk lå i returavtalen) eller andre årsaker som gjorde at personer søkte om assistert retur. Det som finnes av forskning på beslutningsprosesser og motivasjoner til personer med utreiseplikt som har søkt om assistert retur, trekker fram begge hensyn (støtte til reintegrering og frykt for tvangsretur) som sentrale, men de er ikke alene avgjørende for å forklare hvorfor folk velger å returnere assistert (Brekke 2015; Øien & Bendixsen 2012).

Russland er et eksempel på et land der innføringen av støtteordningen ikke hang sammen med signering av returavtalen. Avtalen med Russland trådte i kraft i desember 2008, økningen i tvangsretur ser vi allerede i 2009, men økningen i assisterte returer er mer beskjeden. Fra juli 2010 ble det mulig for utreisepliktige russere å søke om reintegringsstøtte. Der de tidligere kun hadde fått dekket flyreise, kunne de nå søke om økonomisk støtte. Allerede samme år ble antallet som søkte om assistert retur doblet og så tredoblet året etter. Det er likevel vanskelig å skille dette fra effekten av tvangsreturer – de samme årene som reintegringsstøtten ble innført, økte takten på tvangsreturer (mye på grunn av returavtalen). Forskning på sammenhengen mellom tvangsretur og assistert retur finner en positiv sammenheng mellom assisterte returer

og tidligere gjennomførte tvangsreturer av personer bosatt i samme asylmottak (Oslo Economics 2016). Denne sammenhengen kan brukes for å argumentere for at returavtaler (som implementeres effektivt) kan øke sannsynligheten for assistert retur.

Oppsummert finner vi at det er sannsynlig at økningen i tvangsreturer som vi finner i to av tre caser vi tar for oss, kan forklares av signeringen av en returavtale. Vi kan ikke med utgangspunkt i dataene som er tilgjengelige for denne studien, sannsynliggjøre at returavtalene har hatt en effekt på assisterte returer. Likevel er det sannsynlig at returavtaler som introduserer støtteordninger for assistert retur, og implementeres effektivt av returavtalen (gjennomføring av tvangsreturer) vil bidra til å øke assisterte returer.

Den siste sammenhengen vi har tatt for oss i denne studien, er endringer i *ankomster*. Tallene viser en tydelig sammenheng mellom inngåelse av returavtaler og nedgang i ankomster av personer som får avslag på sine søknader fra det aktuelle landet, i årene som følger. Ved å se på hvor stor andel asylsøkere fra ulike land utgjør av det totale antallet asylsøkere i Norge generelt, fikk vi en indikasjon på om nedgangen i antall asylankomster fra de andre landene hang sammen med en generell nedgang i ankomster til Norge i de samme årene. Tabellen viser at det er en tydelig nedgang for Irak, men ikke for noen av de andre landene. Det indikerer at nedgangen i antall asylankomster fra de andre landene hang sammen med en generell nedgang i ankomster til Norge i de samme årene. Det er ikke gitt hvilket mål som er best å bruke for å si om returavtalene er effektive for å redusere ankomster. Når vi så gikk inn i casene for Irak, Russland og Etiopia, understrekes dette, sammenhengen mellom returavtaler og ankomstmønsteret er uklar.

Etter at Norge signerte en returavtale med Irak, var det en sterk nedgang i ankomster av personer som fikk avslag på sine søknader om asyl, i perioden etter at avtalen ble signert. Dette har i tidligere studier av returavtalen blitt forklart med at dette var en periode der færre asylsøkere ankom Europa fra Irak. Ser man på andelen av irakere i Europa som valgte å søke beskyttelse i Norge, ser man imidlertid at også den gikk ned. Dette kan tas til inntekt for at Norge, i motsetning til EU, hadde en returavtale med Irak. Likevel ser vi at den samme nedgangen ikke skjer i Sverige, som også hadde en returavtale på dette tidspunktet. Dette avkrefter derfor en hypotese om at returavtalen i seg selv førte til reduserte ankomster. I den grad en returavtale virker avskrekkende på potensielle asylsøkere, henger den sammen med helheten av norsk asylpolitikk, og hvordan dette kommuniseres i de ulike informasjonskanalene som er tilgjengelige for migranter som ankommer Europa. Og det er sannsynlig at returavtalens implementering (altså gjennomføring av tvangsreturer) er mer avgjørende for effekten på ankomster enn det eksistensen av en avtale som sådan er. Siden vi ikke har hatt tilgang til data for andre lands returmønstre, har det ikke vært mulig å teste en slik hypotese.

Heller ikke for Russland eller Etiopia er det mulig å sannsynliggjøre en sammenheng mellom returavtalen og ankomster. For Russland er det en nedgang etter at avtalen inngås, men nedgangen noen år tidligere er langt større, og i den grad avtalen påvirket,

er det tydelig at andre faktorer har større innflytelse på ankomsttallene enn signeringen av en avtale. For Etiopia synker både antallet asylsøkere til Norge og andelen av EU-ankomster som søker asyl i Norge, før avtalen inngås. Rett etter avtaleinngåelsen er nedgangen mer markant, men antallet øker igjen kort tid etter. Det er imidlertid verdt å merke at selv om antallet asylsøkere til Norge øker igjen etter at avtalen er signert, forblir andelen etiopiere som søker seg til Norge, like lav. I 2009 og 2010 mottok Norge over en tredjedel av alle etiopiske asylsøknader i Europa. Siden 2012 har andelen ligget på rundt 10 prosent, men for eksempel Sverige har økt sin andel betydelig.

Det er basert på våre data ikke mulig å konkludere med at returavtaler har ført til nedgangene i ankomstene som vi ser i tallene. Dette betyr ikke at returavtalene ikke påvirker ankomster av personer uten beskyttelsesbehov, men at de spiller inn sammen med en rekke andre faktorer som gjør det vanskelig å skille ut returavtalenes betydning.

8.2 Hvordan påvirker returavtalene?

Returavtaler kan først og fremst påvirke tvangsreturer. Sammenhengen med assistert retur og ankomst er mindre tydelig. Våre funn er ikke overraskende dersom vi ser nærmere på hva som skal til for å nå de målene som er framsatt for returavtalene – årsakssammenhengene er tydelig mer kompliserte for assisterte returer og ankomster, her er det rett og slett mindre rom for norske myndigheter til å påvirke.

Tvangsreturer avhenger i hovedsak av to faktorer: i) Norges evne og vilje til å returnere og ii) opprinnelseslands evne og vilje til å ta imot. Dersom begge disse er på plass, er man kommet svært langt på vei, men det er fremdeles ting som kan hindre tvangsreturer, som at utreisepliktige ikke samarbeider eller forsvinner. Hovedutfordringen for å få på plass tvangsretur er derfor å etablere denne viljen og evnen hos opprinnelsesland. Bilaterale forhandlinger og avtaler er en mulig strategi for å oppnå dette.

Assistert retur avhenger også av i) Norges evne og vilje til å assistere og ii) opprinnelseslands evne og vilje til å ta imot. Opprinnelseslands vilje og evne til å ta imot personer som returnerer assistert, er sjeldent problematisk. Men for å få til assisterte returer introduseres en tredje faktor, iii) den utreisepliktiges ønske om å returnere. Hovedutfordringen for å få på plass assisterte returer er derfor å etablere denne motivasjonen hos de utreisepliktige. Bilaterale forhandlinger og avtaler synes som en perifer strategi for å oppnå dette. Det er likevel sannsynlig at dersom en avtale om retur i) etablerer bedre støtteordninger eller ii) øker antallet tvangsreturer, kan det påvirke utreisepliktiges motivasjon for å returnere assistert.

Tanken om at man kan påvirke ankomster av asylsøkere til Norge, tar utgangspunkt i et premiss om at personer som søker asyl i Europa, er rasjonelle individer som velger det landet de ser seg best tjent med å søke asyl i, i den grad de har noe valg. En rekke

faktorer påvirker dette valget, som hva de har av ressurser til å komme seg rundt, hvor de har familie, og ikke minst hvordan de vekter ulik informasjon om de ulike landenes politikk. I den grad returavtaler kan påvirke ankomster, er det som en del av denne landinformasjonen – da tenkt som et signal på at Norge (i større grad enn andre) vil ha mulighet til å gjennomføre tvangsreturer til det aktuelle landet. Hvorvidt denne informasjonen når fram, hvordan og hva som avgjør hvordan den vektes, er komplekse spørsmål.

Når vi i denne studien finner en tydeligere sammenheng mellom returavtaler og tvangsreturer, er dette logisk gitt de mulige måtene en returavtale kan påvirke retur- og ankomster på.

8.3 Hva er årsaker til at noen returavtaler har fungert mer etter hensikten enn andre?

Når vi skal rette blikket mot hva som kan forklare at noen returavtaler fungerer mer etter hensikten enn andre, er det nyttig igjen å skille mellom de ulike målene.

Når det kommer til å påvirke personer til å returnere assistert, er det sannsynlig at returavtaler som sikrer bedre reintegreringsordninger, og som implementeres effektivt i form av at det gjennomføres flere tvangsreturer, vil fungere bedre enn andre.

Når det kommer til ankomster, er det også sannsynlig at det er implementering av avtalen i form av tvangsreturer som i størst grad vil påvirke ankomstmønstre. Ser man til Etiopia, kan man også tenke seg at dersom Norge ikke hadde hatt avtalen, ville andelen av etiopiske asylsøkere i Europa som søkte om beskyttelse i Norge, økt. Altså kan det tenkes at dersom Norge er blant få land som har en avtale, vil det kunne fungere avskrekkende i seg selv, uavhengig av implementering. Dette er likevel vanskelig å konkludere på grunnlag av våre data. Og ankomsttall fra Etiopia viser med stor tydelighet at returavtalens eksistens ikke har en entydig avskrekkende effekt – antallet asylsøkere fra Etiopia har økt etter avtaleinngåelse.

Når det kommer til tvangsreturer, gir våre data litt fyldigere svar – hvorfor fungerer noen returavtaler mer etter hensikten enn andre? Vi vil her trekke fram to hovedårsaker til at noen returavtaler fungerer mer etter hensikten enn andre, før vi kommenterer at det også er faktorer utenfor returavtalens rekkevidde som kan påvirke avtalenes effektivitet.

Intensjon om implementering

En returavtale er en avtale der to stater forplikter seg til å samarbeide om retur av egne borgere, og i noen tilfeller også tredjelandsborgere, for eksempel avtalen med Russland.

En forutsetning er at stater Norge inngår slike avtaler med, faktisk har en intensjon om å følge opp denne forpliktelsen. For at en avtale skal være effektiv og føre til økte returer, må avtaleinngåelsen ta utgangspunkt i et gjensidig ønske om samarbeid om retur. Dersom en avtale er signert uten intensjoner om å følge opp, vil det naturligvis påvirke avtalens effektivitet. En slik bilateral avtale vil rett og slett ikke forplikte noe mer enn det folkeretten allerede gjør, og det å ha en signatur på papiret vil ikke i seg selv åpne for Norges muligheter for å gjennomføre tvangsreturer. Etiopia er det tydeligste eksempelet vi har på en returavtale som ikke var bygget på en reell intensjon om å følge opp avtalen. At man fikk på plass en avtale med landet, synes å ha handlet mer om et godt bilateralt samarbeid mellom lederskapet i Etiopia og Norge enn det handlet om et ønske fra etiopisk side om å endre sin politikk på dette feltet. I retrospekt er det vanskelig å vite om avtalen hadde blitt implementert dersom landets mangeårige statsminister ikke hadde dødd samme år som avtalen ble inngått. Men det som er tydelig, er at avtalen ikke var forankret i det etiopiske statsapparatet, og man fikk ikke til noen økning i tvangsreturer til landet.

Etiopia skiller seg ut ved at de er et land som fører en politikk der de konsekvent ikke ønsker å ta imot tvangsreturer, men de har likevel signert en returavtale. Returavtalen vektlegger assistert retur, og med avtalen innførte man et reintegreringsprogram som har ført til en viss økning i antallet som returnerer assistert. Hvor sentralt dette var for signering av avtalen, har ikke vi innsikt i siden dette er et resultat av hemmelige forhandlinger. Det som er helt klart, er at det tilhører unntakene at et land som ikke har intensjoner om å følge opp tvangsreturer, inngår returavtaler. Nettopp dette er et viktig poeng å løfte fram: En returavtale er et resultat av at et land er villig til å ta imot returer, ikke et virkemiddel for å få dem til å bli villige. Når vi i denne studien ser på ti land Norge har inngått avtale med, så ser vi på mange måter på suksessene – det er land som har vært villige til å inngå avtaler om retur. Norges største utfordring ligger utvilsomt hos de land som ikke har et ønske om å samarbeide om retur.

Utfordringen for norske myndigheter er dermed ofte knyttet til hvordan man kan påvirke andre stater til å ville ta imot tvangsreturer. Returavtaler er ofte i sin natur asymmetriske. Det er en avtale inngått fordi et land ønsker å returnere borgere til et annet. Som vi viser i denne rapporten, er visse avtaler gjensidige. Det vil si at avtalen løfter også andre lands rett til å returnere nordmenn til Norge. Likevel er det liten tvil om at de avtalene norske myndigheter i dag har størst interesse av å få på plass, gjelder land som i liten grad selv har behov for eller interesse av å stadfeste denne retten til å returnere til Norge. Gitt at returavtaler må bygge på et gjensidig ønske om å inngå et forpliktende samarbeid om tvangsretur, er det store spørsmålet for norske myndigheter hvordan et slikt ønske skal skapes. Og det er mot dette bakteppet at ulike motytelser har blitt knyttet til returavtaler. Dette gjelder i hovedsak visumfasileringsavtaler der lettere tilgang til Norge gjennom lovlige kanaler fungerer som en motytelse. Videre er det et politisk ønske om å knytte returavtaler til bistand. Fram til dags dato er det ikke

blitt bekreftet noen formell kobling av de to politikkområdene av norske myndigheter. Gjennom to regjeringer har imidlertid hensikten ved å koble slike blitt løftet fram. Dette har skapt store debatter som vi i denne rapporten ikke har hatt mulighet til å gå inn i detaljene i. Hovedargumentene for å koble returavtaler med bistand er generelt sett forankret i et justispolitisk utgangspunkt: Hvordan kan Norge få returnert flere utreisepliktige? Det argumenteres med at retur av asylsøkere må ses som en del av Norges bilaterale forhold til landet. I den grad Norge bidrar med bistand, bør vi kunne kreve at landet samarbeider om retur som motytelse. I asylforliket fra høsten 2015 vedtok Stortinget at det må forventes av stater som mottar norsk bistand, at de samarbeider om retur. Hvordan dette skal gjøres i praksis, er ikke adressert, om det for eksempel betyr at bistand skal trekkes fra stater som ikke samarbeider om retur. Det er nettopp dette som er utgangspunktet for hovedargumentene mot å koble bistand tettere til retur. Motargumentene er generelt sett forankret i et utenrikspolitisk utgangspunkt: Ja, retur av utreisepliktige er en del av norske bilaterale forhold med landet, men kun en liten del. Det ligger mange politiske mål bak bistandsytelser til en stat, utdanningspolitiske mål, helsepolitiske mål eller styrking av sivilsamfunnet. Å koble retur av utreisepliktige til bistand vil være å prioritere innenrikspolitiske mål over andre utenrikspolitiske mål. Denne debatten representerer sådan en større bistandspolitisk debatt – i hvor stor grad skal norsk utenrikspolitikk og bistandspolitikk styres av egne interesser? Det interessante spørsmålet i denne sammenheng er hva slags konsekvenser det vil ha dersom innenrikspolitiske målsettinger om retur settes som betingelse for norsk bistand. Hvordan vil det påvirke Norges forhold til det aktuelle landet, hvordan vil det påvirke Norges forhold til andre land, og hva slags konsekvenser vil det ha på sikt? Dette er spørsmål som er langt utenfor dette prosjektets rammer å gå inn i. Men for framtidige studier av returavtaler og tvangsreturer vil dette være betimelige spørsmål gitt at den politiske dreiningen vi ser om å koble disse to politikkområdene sammen, realiseres.

Operasjonalisering

Hva er hovedårsaken til at noen fungerer mer etter hensikten enn andre? Dette handler i stor grad om hvorvidt intensjonen om å samarbeide overføres til en konkret og operativ enighet om hvordan tvangsreturer skal gjennomføres. Viktigheten av det bilaterale samarbeidet på operativt nivå vektlegges av våre informanter når det kommer til å forklare hvorfor man har klart å øke antallet og andelen tvangsreturer til Irak og Russland i årene etter at avtalen er signert. Med andre ord var det ikke signering av returavtalen i seg selv som var det avgjørende, men arbeidet med å konkretisere avtalen og omgjøre den til en operativ enighet (om hvem som skal snakke med hvem før en tvangsretur gjennomføres, hvordan returen rent praktisk skal foregå, hva opprinnelsesland krever for å akseptere returene). Som en av våre informanter uttrykte seg: «Når

man er ferdig med forhandlingsbordet og har skrevet og signert og såne ting, så er ikke jobben gjort.»

Kort sagt må avtalen implementeres i praksis. Og det er ikke gitt hvordan dette skal gjøres. I de casene vi har gått nærmere inn på, har veien fra forhandlingsbordet og signering til transporten ut av landet vært svært ulik – og ikke nødvendigvis enkel. Erfaringene fra både Russland og Irak understreker også at selv når avtalen er signert og en operativ enighet er på plass, krever implementering av avtalen en bevissthet rundt Norges bruk av avtalen. Det er viktig å ikke kun legge vekt på måltall (å få returnert flest mulig). For at en avtale skal fungere godt over tid, må den implementeres bevisst. For det første må det legges ressurser i etterforskning og ID-verifisering. Gitt at man får på plass en avtale som implementeres etter intensjonen, som effektivt får ned populasjonen av utreisepliktige i mottak for det landet, så vil man til slutt sitte igjen med de vanskeligste sakene. Dette taler for en mer differensiert vurdering av måloppnåelse enn kun måltall. For det andre må det tas hensyn til mottakerlandets kapasitet – og Norges plassering i dette bildet. En informant uttrykte seg på denne måten:

Og så må man huske på at disse avtalene, det er som regel ikke bare Norge som har dem, det er jo gjerne hele Europa, så vi er jo veldig små i forhold til alle. Vi må huske på det, de skal ikke «serve» bare oss, de skal «serve» alle. Så det er lett for oss å sitte her og si at: «Dette tar lang tid», men vi må huske på at de har adskillig mer å gjøre og skal følge opp flere ting.

Dersom et land overbelastes, kan det, som vi så i Irak, bidra til at et samarbeid om tvangsreturer stagnerer.

Oppsummert kan man si at det som gjør at noen avtaler fungerer bedre enn andre, for det første handler om hva slags premisser avtalen er inngått på – foreligger det en motivasjon til å følge opp avtalens enighet? For det andre må avtalen operasjonaliseres – det holder ikke at intensjonen er på plass dersom man ikke finner gode konkrete, operative løsninger. For det tredje må man være bevisst på Norges implementering av avtalen, ved å styrke arbeidet som gjøres på norsk side med etterforskning for å sikre at anmodninger som sendes, er sikre nok, og ved å ta hensyn til at for opprinnelsesland er Norges returer sannsynligvis en liten del av et større press om å ta imot og reintegrere egne borgere som har fått avslått sin søknad om asyl i andre deler av Europa.

Faktorer utenfor avtalenes rekkevidde

Til slutt må det understrekes at årsaker til at noen returavtaler fører til endringer i retur- og ankomstmønstre er svært ofte er å finne i faktorer som er utenfor avtalenes rekkevidde. Selv om intensjonen om å inngå avtale er på plass, operasjonaliseringen av avtalen er godt gjennomarbeidet, og begge sider har et bevisst forhold til å implementere avtalen, kan det skjære seg. I våre data kan vi identifisere to slike hovedårsaker,

i) politiske forhold i opprinnelsesland og ii) andre lands politikk. For eksempel kan forhold i opprinnelsesland som endring av ledelse, styrket opposisjon eller konflikt-utbrudd føre til at opprinnelsesland ikke ønsker eller evner å fortsette samarbeid om retur. Ser vi til våre data, er endringene i Irak et slikt eksempel, og dette kan også forklare retur- og ankomstmønstrene i Ukraina. Ser man til Afghanistan er det også store variasjoner i returer og ankomster i de 10 årene etter avtalen ble inngått (Vedlegg 1). Disse eksemplene illustrerer at det er finnes mange faktorer utenfor returavtalene som er avgjørende for om en returavtale vil være effektiv. For det andre er norsk returpolitikk også påvirket av andre staters utøvelse av sin asylpolitikk. Som vi så i Irak, kan økt press på retur fra andre stater føre til begrensninger i Norges muligheter til å returnere. Det er også sannsynlig at andre staters politikkendringer vil påvirke hvordan Norges asylpolitikk oppfattes, og slik sett påvirke ankomsttall.

Er returavtaler en farbar vei?

Gitt det vi nå vet om returavtaler, er betimelige og relevante spørsmål for norske myndigheter: Bør Norge fortsette med å inngå returavtaler? Er det en farbar vei? Dette er spørsmål uten et tydelig svar. På den ene siden er det tydelig at for at en returavtale skal være en suksess, kreves en intensjon om å samarbeide om tvangsreturer. Men dersom denne intensjonen er på plass, så kreves ikke nødvendigvis en returavtale. Som tidligere nevnt returnerer Norge til over 100 land, mens vi kun har signert avtale med 31. I flere av våre intervjuer er det trukket fram eksempler på land der det ikke er noe ønske om en returavtale, og land der man har stoppet prosessen med å inngå en avtale for ikke å risikere at god praksis ble ødelagt av formaliteter. En informant som hadde jobbet med et land over tid og vært med i arbeidet med å få på plass returavtalen, fortalte om hvordan avtalen påvirket arbeidet med returer negativt:

Før den avtalen kom, hadde vi et fantastisk forhold til ambassaden her, og vi sendte folk ut jevnlig. Etter den kom inn, etter jeg begynte å jobbe med den [avtalen], ble det vanskeligere, vanskeligere og vanskeligere, og det var en stund hvor det var stoppet. Ikke sant. Sånn er det.

Selv om våre data viser at returavtaler i mange tilfeller fører til flere tvangsreturer, er den kausale sammenhengen mellom avtale og retur ikke gitt. Det finnes tilfeller der signering av returavtaler ikke anbefales, fordi man allerede har et godt samarbeid på plass. Og som vi pekte på over, finnes det avtaler som er inngått med stater som ikke har noen intensjoner om å følge opp.

Basert på våre data synes det som om noen betingelser bør være på plass for at en returavtale skal fungere. Helt sentralt er det at landet vi inngår avtalen med, må ha en intensjon om å inngå avtalen. Det er en pågående debatt om hvordan man kan og bør gå fram for å skape en slik intensjon der den ikke finnes. En kunnskapsbasert tilnærming til dette vil kreve studier som systematisk søker andre perspektiver på

retur og returavtaler enn de norske. For å fullt ut kunne forstå hvorfor land Norge har inngått avtaler med ikke samarbeider om retur er nødvendig at deres perspektiver, så langt det er mulig inkluderes. Forskning på avtaler som er et resultat av hemmelige forhandlinger vil nødvendigvis også preges av manglende innsikt og vanskeliggjøre gode svar på spørsmålet om hva som skal til for å få til et samarbeid om retur, når det i utgangspunktet ikke er i motpartens interesse. Dersom bistand i økende grad skal kobles til returavtaler og samarbeid om tvangsretur slik det er signalisert er det også behov for en bredere problematisering av returavtaler som vurderer konsekvenser og muligheter ved kobling av returavtaler til bistand. Dette vil nødvendigvis avlede diskusjonen om norske interessers vektning i utenrikspolitikken mer generelt.

Tar man utgangspunkt i land som har en intensjon og et ønske om å samarbeide med Norge om retur er det mye som tyder på at returavtale kan ha noe for seg. I en slik prosess er det viktig å sikre at returavtalen tydelig operasjonaliseres. For at en avtale skal føre til økning i returer må den legges til rette dette gjennom å etablere nye og mer effektive rutiner i samarbeidet med opprinnelseslandene.

For at en returavtale skal kunne implementeres, må avtalen følges opp bevisst fra norsk side – det må satses på å opprettholde en god dialog, på etterforskning som sikrer best mulig funderte anmodninger, og måloppnåelse bør ikke kun vurderes ut fra måltall.

Det er ikke et ønske fra norske myndigheter å få flest mulig tvangsreturnert. Det beste for norske myndigheter og ikke minst for personer med utreiseplikt er å returnere assistert framfor med tvang. Derfor bør det også inngåelse av returavtaler sikre gode ordninger for reintegreringsstøtte.

Oppsummert kan returavtaler være et effektivt virkemiddel i den grad avtalene tilrettelegger for mer effektivt samarbeid om tvangsreturer. Avtalene, eller forhandlinger om avtalen, gir en mulighet for bilateral dialog om retur som ellers kanskje kan være vanskelig å få til. Slik sett kan returavtaler være et fornuftig mål. Når det kommer til land der norske myndigheter allerede har et effektivt samarbeid, er det mindre som taler for å bruke ressurser på å få signert en avtale. Det samme gjelder stater som åpenbart ikke har et ønske om å samarbeide om retur, en signert avtale er ikke mer forpliktende enn folkeretten, og en avtale som ikke bygger på en gjensidig intensjon om implementering, vil i seg selv neppe føre til endringer i returmønstre.

Oppsummering

Fører returavtaler til endringer i retur- og ankomstmønstre?

- På tross av store variasjoner når det kommer til hvor mange utreisepliktige som blir tvangsreturnert fra ulike land, både før og etter avtaleinngåelse, er det en klar tendens til at antallet og andelen som blir tvangsreturnert, øker i perioden etter at Norge har inngått en returavtale med landet. Det ser ut til at returavtaler henger tydelig sammen med det som er avtalenes primære mål – å øke antallet og andelen utreisepliktige som tvangsreturneres. Effekten av avtalene synes imidlertid i være størst i årene etter avtaleinngåelse.
- Returavtalene med Irak og Russland la til rette for at norske myndigheter lettere kunne gjennomføre tvangsreturer, ved at det ble etablert nye og mer effektive rutiner i samarbeidet med opprinnelseslandene.
- Når det kommer til sammenhengen mellom inngåelse av returavtaler og assistert retur, er den mindre klar. I omtrent halvparten av landene vi ser på, er det flere som har returnert assistert enn i tiden før avtalen. Når vi kontrollerer for størrelsen på gruppen med utreisepliktige, finner vi at andelen som returnerer assistert, øker i en tredjedel av landene vi ser på.
- I den grad returavtaler påvirker assisterte returer, kan det best forklares med avtalenes kobling mot de assisterte returprogrammene, ved at avtalene etablerer nye støtteordninger. Videre er det sannsynlig at effektiv implementering av avtalen i form av økning i tvangsreturer vil påvirke utreisepliktige til å velge å returnere assistert.
- Tallene viser en tydelig sammenheng mellom inngåelse av returavtaler og nedgang i ankomster av personer som får avslag på sine søknader fra det aktuelle landet i årene som følger. Ser man på andeler forsvinner denne effekten i alle land med unntak av Irak. Det indikerer at nedgangen henger sammen med en generell nedgang i ankomster til Norge de samme årene.
- Det er, basert på våre data, ikke mulig å konkludere med at returavtaler har ført til nedgangen i ankomstene som vi ser i tallene. Dette betyr ikke at returavtalene ikke påvirker ankomster av personer uten beskyttelsesbehov, men at de spiller inn sammen med en rekke andre faktorer som gjør det vanskelig å skille ut returavtalenes betydning.

Hvordan kan disse funnene forstås?

- Hovedutfordringen for å få gjennomført tvangsretur er derfor å etablere vilje og evne til å motta returene hos opprinnelsesland. Bilaterale forhandlinger og avtaler er en mulig strategi for å oppnå dette.
- Hovedutfordringen for å få på plass assisterte returer er å skape en motivasjon hos de utreisepliktige til å søke om assistert retur. Bilaterale forhandlinger og avtaler er en mer perifer strategi for å oppnå dette. Det er likevel sannsynlig at dersom en avtale om retur i) etablerer bedre støtteordninger eller ii) øker antallet tvangsreturer, kan det påvirke utreisepliktiges motivasjon for å returnere assistert.
- I den grad returavtaler kan påvirke ankomster, er det som en del av landinformasjonen potensielle asylsøkere har tilgang til før ankomst. Returavtaler er tenkt som et signal på at Norge (i større grad enn andre) har mulighet og vilje til å gjennomføre tvangsreturer til det aktuelle landet. Hvorvidt denne informasjonen når fram, hvordan og hva som avgjør hvordan den vektas, er komplekse spørsmål, og returavtalenes effekt kan vanskelig isoleres.

Hvilke betingelser må ligge til grunn for at returavtaler skal være effektive?

- For at returavtaler skal føre til økte returer må den inngås med en part som har vilje og evne til å følge opp avtalen. Gitt at returavtaler må bygge på et gjensidig ønske om å inngå et forpliktende samarbeid om tvangsretur, er det store spørsmålet for norske myndigheter hvordan et slikt ønske skal skapes. Dette er et spørsmål som det ligger utenfor denne studiens rammer å besvare, og vil kreve andre typer datakilder (som innsyn i forhandlinger, inkludering av perspektiver fra opprinnelsesland) og en bredere problematisering av returavtaler (som konsekvenser og muligheter ved kobling av returavtaler til bistand og norske interessers vektning i utenrikspolitikken mer generelt).
- For at en avtale skal fungere godt over tid må den også implementeres bevisst. For det første må det legges ressurser i etterforskning og ID-verifisering. For det andre må det tas hensyn til mottakerlandets kapasitet – og Norges plassering i dette bildet.
- Til slutt må det understrekes at årsaker til at noen returavtaler fungerer bedre enn andre, svært ofte er å finne i faktorer som er utenfor avtalenes rekkevidde. I våre data kan vi identifisere to slike hovedårsaker: i) politiske forhold i opprinnelsesland og ii) andre lands politikk.

Referanser

- Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, og Senterpartiet (2009). Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009 – 2013. Hentet 04.05.2016 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/smk/vedlegg/2009/ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf
- Bhagwati, J. (2003). Borders beyond control. *Foreign Affairs* (Januar/Februar), 98–104.
- Brekke, J. P. (2015). *Why go back? Assisted return from Norway*. ISF-rapport 2015:008. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J. P. (2012a). Hvorfor kommer asylsøkere til Norge? I B. Berg & M. Valenta (red.), *Asylsøker: i velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brekke, J. P. (2012b). *Forsvunnet. Asylsøkere som forlater mottak i Norge*. ISF-rapport 2012:002. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J. P. (2010). *Frivillig retur fra Norge. En historisk gjennomgang*. ISF-rapport 2010:010. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brunovskis, A. & Bjerkan, L. (2008). *Research with irregular migrants in Norway. Methodological and ethical challenges and emerging research agendas*. UDI FoU-report June.
- Cassarino, J-P. (2010a). *Readmission Policy in the European Union*. Brüssel: European Parliament.
- Cassarino, J-P. (2010b). 'An Overview of North African Countries' Bilateral Cooperation on the Removal of Unauthorized Migrants: Drivers and Implications. *Middle East Institute Viewpoints: Migration and the Maghreb*, 34–37.
- Castles, S. (2004). Why immigration policies fail. *Ethnic and racial studies*, 27, 205–227.
- Clandestino (2009). *Clandestino. Final Report*. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. Brüssel: EU-kommisjonen.

- Coleman, N. (2009). *European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights*. Leiden: Martinus Nijhof Publishers.
- Cornelius, W. A., Tsuda, T., Martin, P. L. & Hollifield, J. F. (2004). *Controlling immigration: A global perspective*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Czaika, M. & de Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 39(1), 487–508.
- Düvell, F. (2005). *Illegal immigration in Europe: Beyond Control?* Houndmills: Palgrave/ Macmillan.
- Eide, C. (2014). *The Unintended Effects of Norway's Readmission Agreement with Ethiopia. Insights from the project 'Possibilities and Realities of Return Migration'*. PRIO Policy Brief 03/2014. Oslo: PRIO.
- Eide, C. (2013). How To Understand the Outcomes of Migration Policy? A Study of the Return Agreement Between Norway and Ethiopia. *International Migration Institute, Oxford University: Working Paper*, 74, 1–28.
- European Migration Network/Directorate of Police (EMN/PU) (2012). Practical Measures for Reducing Irregular Migration: the case of Norway. Kan lastes ned her: <http://www.samfunnsforskning.no/isf/European-Migration-Network-Norway/EMN-Media-Archive/EMN-Reports-n-Queries-files/EMN-report-Practical-measures-for-reducing-irregular-migration-the-case-of-Norway>
- FN-Pakten (1945), artikkel 74.
- FNs Konvensjon om Flyktningers stilling (1951): artikkel 33 (1).
- Giuffré, M. (2013). Readmission Agreements and Refugee Rights: From a Critique to a Proposal. *Refugee Survey Quarterly*, 32/3.
- Hatton, T. J. (2009). The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why? *Economic Journal*, 119(535), 183–13.
- Human Rights Watch (2012). *World Report. Events of 2011*. USA.
- Janmyr, M. (2015). The Effectiveness of Norway's Readmission Agreements with Iraq and Ethiopia. *International Migration*, 1–13.
- Janmyr, M. (2014) Norway's Readmission Agreements: Spellbound by European Union Policies or Free Spirits on the International Field? *European Journal of Migration and Law*, 16(2), 181–208.

- Justis- og beredskapsdepartementet (2016). Avtale mellom Kongeriket Norges regjering og Republikken Tyrkias regjering om tilbaketaking av personer uten lovlig opphold.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012). Omforent memorandum mellom den føderale demokratiske republikk Etiopias regjering og Kongeriket Norges regjering. Hentet 16.03.2016 fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/bilaterale-avtaler/2012-01-26/>.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2011). Memorandum mellom Norges regjering, Den islamske republikk Afghanistan og De forente nasjoners høykommissær for flyktninger (UNHCR). Hentet 16.03.2016 fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/internasjonale-konvensjoner-og-avtaler/2011-09-18/>.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2010). Avtale mellom Republikken Kosovos regjering og Kongeriket Norges regjering om tilbaketaking av personer uten lovlig opphold. Hentet 12.10.2016 fra <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/bilaterale-avtaler/2011-01-01/>.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2009). Memorandum of Understanding (MoU) between the Government of the Kingdom of Norway and the Government of the Republic of Iraq.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2008). Avtale mellom Norge og Albania om tilbaketaking av personer uten lovlig opphold. Hentet 12.10.2016 fra <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/bilaterale-avtaler/2008-09-121/>.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2007). Avtale mellom Kongeriket Norges regjering og den Russiske Føderasjons regjering om tilbaketaking. Hentet 16.03.2016 fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/bilaterale-avtaler/2007-06-081/>.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2007). Avtale mellom Kongeriket Norges regjering og Den sosialistiske republikk Vietnams regjering om tilbaketaking av borgere. Hentet 12.10.2016 fra <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/bilaterale-avtaler/2007-07-04/>.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2002). Avtale mellom Kongeriket Norge og Republikken Serbia om tilbaketaking av personer uten lovlig opphold. Hentet 12.10.2016 fra <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/bilaterale-avtaler/2009-11-30/>.

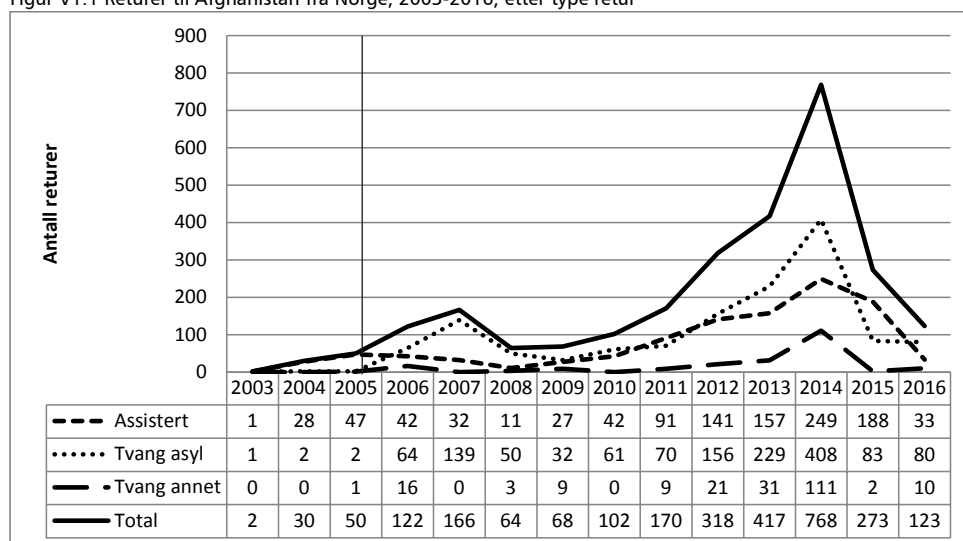
- Justis- og beredskapsdepartementet (2002). Avtale mellom Norge og Romania om tilbaketaking av egne statsborgere og utlendinger. Hentet 12.10.2016 fra <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/bilaterale-avtaler/2002-07-17/>.
- Landinfo (2012). *Temanotat Irak: Sikkerhet og humanitære forhold – generelt bilde per mars 2012*. Oslo: Landinfo.
- Muchler, B. (2014). Ethiopian Migrants Expelled by Saudis Remain in Limbo Back Home. *New York Times* 07.01.14. www.nytimes.com/2014/01/08/world/africa/ethiopian-migrants-expelled-by-saudis-remain-in-limbo-back-home.html
- Mukomel, V. (2013). *Readmission, Return and Reintegration: the Russian Federation*. CARIM-East Explanatory Note 13/02. Florence: CARIM East.
- Mohn, S. B. et al. (2014). *Et marginalt problem? Asylsøkere, ulovlig opphold og kriminalitet*. Kristiansand: Oxford Research. Tilgjengelig fra: https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/et-marginalt-problem---endelig.pdf
- Noll, G. (2000). *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. The Hague: Martinus Nijhof Publishers.
- Oslo Economics (2016). *Effekter av tvangsreturer for assistert retur*. Rapport utarbeidet på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Oslo: Oslo Economics.
- Regjeringen (2014). Tilbaketakelsesavtaler. Hentet 09.02.2016 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/asylsituasjonen/innvandring/innsikt/tilbaketakelsesavtaler/id2001692/>
- Soysal, Y. N. (1994). *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. Chicago and London: University of Chicago Press.
- Strand, A., Bendixsen, S., Liden, H., Paasche, E. & Aalen, L. (2016). *Programmes for assisted return to Afghanistan, Iraqi Kurdistan, Ethiopia and Kosovo: A comparative evaluation of the effectiveness and outcomes*. CMI-report 2016:2. Bergen: Christian Michelsen Institutt.
- Strand, A., Bendixsen, S., Paasche, E. & Schultz, J. (2011). *Between two societies Review of the Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq (IRRINI) programme*. CMI-report 2011: 4. Bergen: Christian Michelsen Institutt.

- Thielemann, E. (2004). Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration. *Center for Comparative Immigration Studies, UC San Diego Working Paper*, 112, 1–34.
- Thomsen, T. L., Jørgensen, M. B., Meret, S., Hviid, K. & Stenum, H. (red.) (2010). *Irregular Migration in a Scandinavian Perspective*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Trauner, F. & Kruse, I. (2008). EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool? Paper Presented to the ECPR Fourth Pan-European Conference on EU Politics, Riga September 25–27.
- UNHCR (2014). UNCHR Position on Return to Iraq. October, 1–11.
- Utenriksdepartementet (2007). Avtale mellom Norge og Russland om lettelse i utstedelsen av visa til norske og russiske statsborgere. Hentet 12.05.2016 fra <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/bilaterale-avtaler/2007-06-08/>.
- Vevstad, V. (2013). Felles yttergrense og felles europeisk asylsystem. I Ø. Øyen (red.), *Lærebok i utlendingsrett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Zhang, L-C. (2008). Developing methods for determining the number of unauthorized Foreigners in Norway. Oslo: SSB. Tilgjengelig fra: http://www.ssb.no/a/english/publikasjoner/pdf/doc_200811_en/doc_200811_en.pdf
- Øien, C. & Bendixsen, S. (2012). *Det riktige valget? Motivasjon og beslutningsprosess når avviste asylsøkere velger frivillig retur*. Fafo-rapport 2012:37. Oslo: Fafo.
- Øien, C. & Sønsterudbråten, S. (2011). *No way in, no way out?* Fafo-report 2011:03. Oslo: Fafo.

Vedlegg 1 Kort gjennomgang av Afghanistan

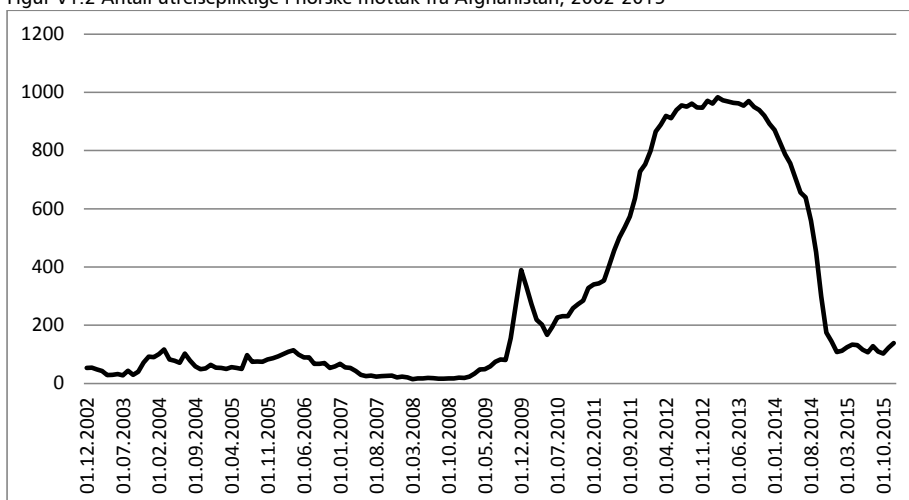
I gjennomgangen over har vi sett på 9 av 10 avtaler i utvalget vårt. Det siste landet er Afghanistan. Returavtalen med Afghanistan ble inngått i 2005. Det betyr at vi ikke har tilstrekkelige data for perioden før avtalen ble inngått til å si noe om forskjellen på retur og ankomstmønstre før og etter returavtalen med Afghanistan. Det er derfor vanskelig å si noe om effekten av avtalen i seg selv. Vi kan imidlertid se hvordan retur- og ankomstmønstrene har endret seg de siste ti årene, og diskutere hvor effektiv returavtalen har vært i lys av dette.

Figur V1.1 Returer til Afghanistan fra Norge, 2003-2016, etter type retur



Før 2010 var det relativt få returer til Afghanistan. Et unntak var i 2007 hvor det ble gjennomført 139 tvangsreturer. Men det er først i perioden 2011 til 2015 at antallet returer virkelig skjøt fart. Om vi ser på utviklingen av antall utreisepliktige i mottak, bekrefter det samme tendensen.

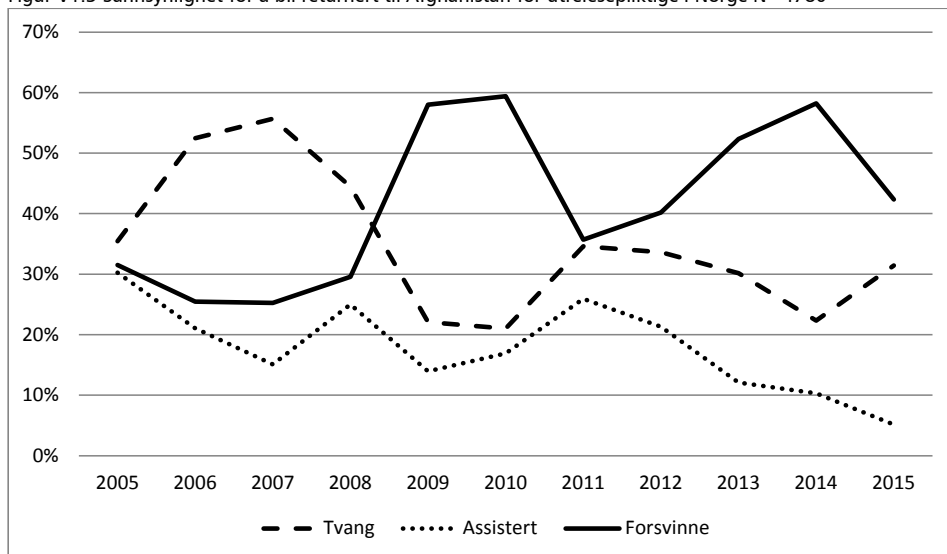
Figur V1.2 Antall utreisepliktige i norske mottak fra Afghanistan, 2002-2015



Det var først i 2010–2011 at det ble et betydelig antall utreisepliktige fra Afghanistan i norske mottak. Da økte også frekvensen av returner. Etter økningen av antallet returner lyktes man dessuten å kraftig redusere antall utreisepliktige fra rundt 1000 til under 200 personer.

Figur V1.3 viser utviklingen i sannsynlighet for å returnere assistert, bli tvangsreturnert og forsvinne for personer som fikk avslag i ulike år. Vi har ikke noen tall for før avtalen, så tallene viser ikke en forskjell fra før og etter avtalen, men snarere variasjoner i perioden hvor avtalen hadde trådt i kraft.

Figur V1.3 Sannsynlighet for å bli returnert til Afghanistan for utreisepliktige i Norge N=4780



Figuren viser at det har vært store variasjoner mellom 2005 og 2015, men at det verken har vært en tydelig trend med oppgang i sannsynligheten for retur eller nedgang. Mens antallet returer steg kraftig etter 2011, ser vi at sannsynligheten for å bli tvangsreturnert for de som fikk avslag i disse årene kun var moderat høyere enn for de som hadde fått avslag årene før, og mye lavere enn for de som fikk avslag i 2006 og 2007. Så antallet returer økte i denne perioden, men andelen av de med utreiseplikt som ble returnert sank.

Oppsummert viser returtallene fra Afghanistan:

- Stor variasjon i antall og andel returer i ulike perioder etter at returavtalen ble inngått.
- En kraftig økning i antallet tvangsreturer og assisterte returer etter 2011
- Ingen tydelig økning i andelen tvangsreturer og assisterte returer i perioden etter 2011.

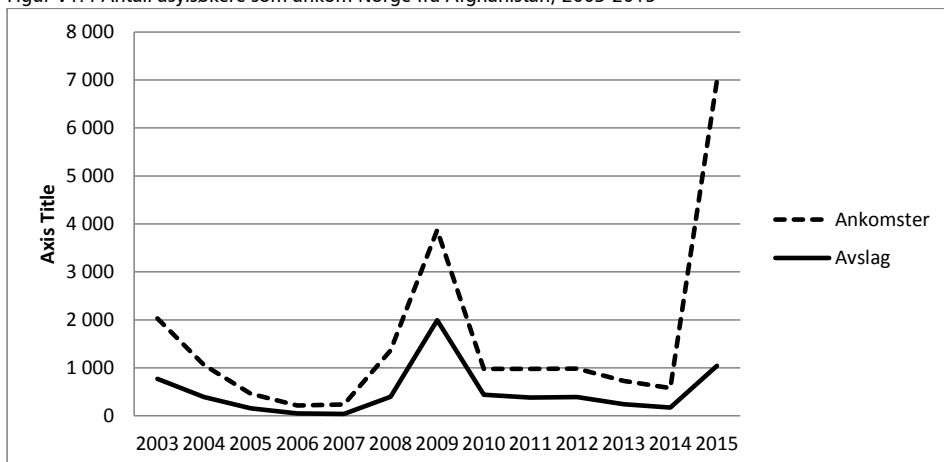
Endring i ankomstmønstre

For ankomster har vi tall fra 2003, hvilket betyr at vi kan se på endringer i årene rett før og rett etter returavtalen, i tillegg til variasjoner i perioden etter avtalen ble inngått.

Ser vi på totalt antall ankomster og avslag, finner vi at antallet asylsøkere var betydelig høyere i 2003 og 2004, før returavtalen trådte i kraft, sammenlignet med de første årene etter. I 2005–2007 var ankomsttallet langt under 1000 per år. Men fra 2008 begynte antallet og øke, og det har aldri kommet ned igjen til nivået fra 2006 og 2007. 2008 og

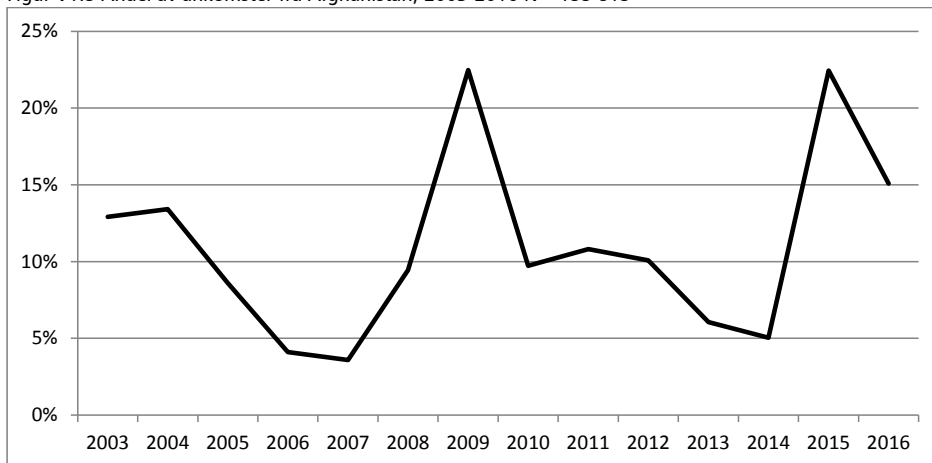
2015 var årene med desidert høyest antall ankomster, på henholdsvis rundt 4000 og 7000.

Figur V1.4 Antall asylsøkere som ankom Norge fra Afghanistan, 2003-2015



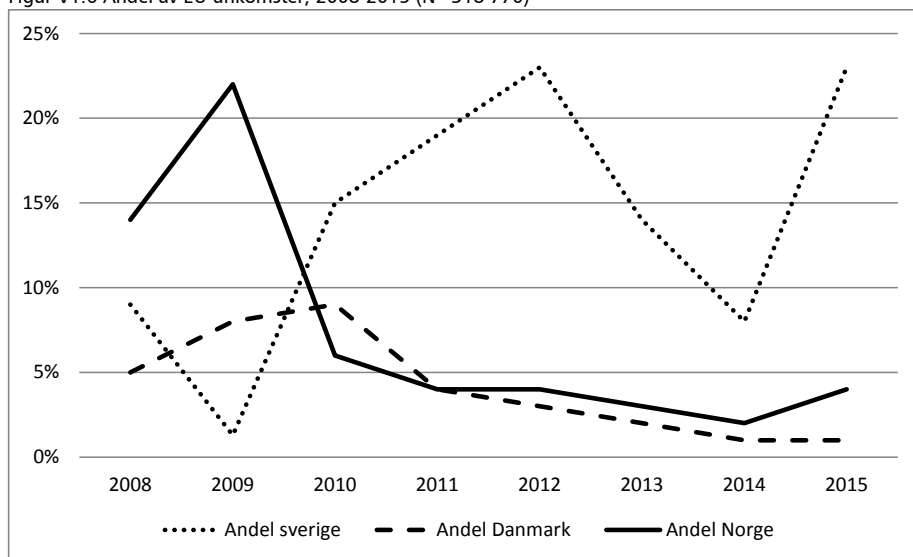
Om vi ser på andelen som afghanere utgjorde av totale ankomster til Norge, så gikk også dette tallet kraftig ned de første årene etter avtalen, for så å stige igjen til nivået det lå på før avtalen ble inngått eller høyere.

Figur V1.5 Andel av ankomster fra Afghanistan, 2003-2016 N= 155 815



Om vi ser ankomstallene som en andel av det totale antallet asylsøkere som kom til Europa fra Afghanistan, ser vi at Norge mottok en svært høy andel av disse i 2008–2009, mens andelen har sunket til rundt 5 prosent fra 2010–2015. Mens vi har ligget relativt jevnt med Danmark, har Sverige mottatt en betydelig høyere andel afghanere. Vi ser også at til tross for den dramatiske økningen i antallet afghanere som kom i 2015, utgjorde dette fortsatt kun under 5 prosent av det totale antallet som kom til Europa.

Figur V1.6 Andel av EU-ankomster, 2008-2015 (N=318 770)



Retur som avtalt?

Til enhver tid oppholder det seg personer i Norge med utreiseplikt. Dette er personer som norske myndigheter ønsker å returnere. I løpet av få år og med to regjeringer har norske myndigheter prioritert å inngå returavtaler med opprinnelsesland og transittland for å øke returer og begrense ankomster av såkalt grunnløse asylsøkere. Antallet returavtaler har økt fra fem ved årtusenskiftet til at Norge i dag har signert 31 returavtaler. Selv om det er bred enighet om viktigheten av slike avtaler, har vi visst lite om hvorvidt de faktisk oppfyller målet om flere returer og reduserte ankomster. I denne rapporten presenterer vi funn fra en studie som har søkt å finne svar på nettopp dette.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2016:35
ISBN 978-82-324-0326-4
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20597