



2010:4

Uppföljning av återetableringsstödet





DATUM
2010-02-23
ERT DATUM
2009-11-05

DIARIENR
2009/236-5
ER BETECKNING
Ju2009/8893/SIM

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att följa upp återetableringsstöd för vissa utlänningar

Regeringen gav den 5 november 2009 Statskontoret i uppdrag att följa upp om det införda återetableringsstödet har underlättat återvändandet för personer till länder som på grund av svåra mot-sättningar har mycket begränsade förutsättningar för återetablering av återvändande.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Uppföljning av återetableringstödet (2010:4)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn, direktör Anna Karlgren och utredare Patrik Olofsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Patrik Olofsson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget	11
1.1	Bakgrund	11
1.2	Genomförande	12
1.3	Metodproblem och avgränsning	14
1.4	Rapportens disposition	15
2	En analysmodell för återetableringsstödet	17
3	Om asylsökande och återetableringsstödet	21
3.1	Asylsökande till Sverige	21
3.2	Asylsökandes fördelning inom Europa	23
3.3	Återetableringsstödet målgrupper	24
3.4	Migrationsverkets organisation av återetableringsstödet	25
3.5	Information om och utbetalningen av stödet	26
3.6	Andra myndigheter inom asylprocessen	28
4	Underlättar återetableringsstödet återvändandet? – En statistisk analys	31
4.1	Asylhistoriken för de som söker återetableringsstöd	33
4.2	De asylsökandes beteende innan och efter att återetableringsstödet infördes	34
4.3	Självmant återvändande – en jämförelse mellan olika länder	35
4.4	Handläggningstiden för ärenden om återvändande	37
4.5	De asylsökandes beteende efter avslag på asylansökan	39
5	Vad underlättar återvändande? – En kvalitativ analys	45
5.1	Migrationsverkets erfarenheter av drivkrafter och återetableringsstödet betydelse	46
5.2	International Organisation for Migration (IOM)	47
5.3	Rikspolisstyrelsens synpunkter	47
5.4	Övriga organisationers bild av återetableringsstödet och de asylsökandes drivkrafter för att återvända	48
5.5	Forsknings- och utvärderingsrapporter om stöd för återvändande	51

6	Sammanfattande bedömning av återetableringsstödet	53
6.1	Inga tydliga effekter i asylprocessen	53
6.2	Ett finansiellt stöd är inte avgörande för beslut om återvändande	55
6.3	Slutsatser	56
	Referenser	59
Bilaga	Uppdraget	61

Sammanfattning

För att underlätta för personer att återvända till länder som på grund av svåra motsättningar har mycket begränsade förutsättningar för återetablering, beslutade regeringen under år 2007 om återetableringsstöd för vissa utlänningar. Stödet betalas ut till personer som fått avslag på sin asylansökan eller återtagit sin ansökan om asyl i Sverige och självmant tänker återvända till något av dessa länder. Stödets storlek är 30 000 kronor per vuxen, 15 000 kronor per barn och maximalt 75 000 kronor per hushåll. Migrationsverket fattar beslut om stödet. Stödet är tidsbegränsat till och med år 2010.

Regeringen avser att bedöma behovet av en förlängning av stödet efter år 2010 och gav därför i november 2009 Statskontoret i uppdrag att följa upp om återetableringsstödet underlättat återvändandet.

Uppdragets genomförande

Statskontoret har utarbetat en analysmodell för återetableringsstödet som baseras på Migrationsverkets asylprocess. Analysmodellen innehåller hypoteser om effekter som borde ha inträffat under förutsättning att stödet fungerat som avsett. Utifrån denna modell har vi analyserat Migrationsverkets statistik för att se om de asylsökandes beteende förändrats efter det att återetableringsstödet infördes.

Statskontoret har studerat andelen återvändande före respektive efter återetableringsstödet införande. Vi har även studerat om andelen personer som avvikit har minskat, om andelen verkställighetsärenden till polisen har minskat samt om handläggningstiderna (tiden från det att Migrationsverket öppnar ett återvändandeärende till dess personen självmant har återvänt) har minskat för de länder som är aktuella för stödet.

Vi har på grund av olika metodproblem inte arbetat med individdata och inte heller haft direkt kontakt med asylsökande och återvändare. För att få de asylsökandes uppfattning om återetableringsstödet har vi intervjuat företrädare för myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med asylsökande som återvänder till sina hemländer. Genom

dessa intervjuer har vi fått en bild av hur incitamenten för återvändande ser ut.

Utöver detta har vi haft kontakt med forskare inom högskolan och genomfört en begränsad inventering av effektutvärderingar och forskning på området.

Slutsatser

Vare sig den statistiska analysen eller intervjuerna indikerar att återetableringsstödet underlättar återvändandet i den meningen att det är avgörande för om individen återvänder eller inte.

Det finns i Migrationsverkets statistik svaga eller inga indikationer som styrker att de förväntade effekterna utifrån våra hypoteser har infriats efter införandet av återetableringsstödet. Detta kan bero på två saker. Antingen uppstår inte avsedda effekter därför att stödet inte fungerar som tänkt eller så är omfattningen på stödet inte tillräcklig. Eftersom vi inte vet hur de faktorer vi studerat i statistiken skulle ha utvecklats utan stödet kan Statskontoret bara konstatera att de avsedda effekterna i stort sett har uteblivit.

Stödet verkar tillsammans med andra åtgärder och händelser. De personer som kan bli aktuella för stöd gör också egna bedömningar av sina förutsättningar för återetablering mot bakgrund av situationen i hemländerna. Detta gör det svårt att isolera stödets effekter.

Statskontoret har inte haft möjlighet att analysera om stödet underlättat återetableringen för de individer som har fått stödet. Emellertid har i princip samtliga vi haft kontakt med under uppföljningen pekat på det uppenbara – det är bättre för den som fått ett avslagsbeslut på sin asylansökan och är tvungen att återvända till hemlandet att ha en viss initial finansiering för sitt uppehälle än att stå utan finansiering.

Det finns en mycket begränsad kunskap om hur effektivt ett finansiellt stöd underlättar en återetablering. Om regeringen väljer att förlänga systemet med återetableringsstöd anser Statskontoret att regeringen bör förtydliga Migrationsverkets uppdrag att följa upp stödet och hur det påverkar asylsökande och återvändande.

Statskontoret anser vidare att det finns skäl för regeringen att genom en utredning eller ett forskningsuppdrag utöka kunskapen om vilka stödformer som är bäst lämpade för att möjliggöra en återetablering i länder där det råder svåra motsättningar. Det kan finnas andra åtgärder som är mer effektiva när det gäller att underlätta för asylsökande att återvända och återetablera sig än ett finansiellt stöd enligt nuvarande modell.

1 Uppdraget

För att underlätta för personer att återvända till länder som på grund av svåra motsättningar har mycket begränsade förutsättningar för återetablering, beslutade regeringen under år 2007 om återetableringsstöd för vissa utlänningar. Förordningen¹ trädde i kraft den 1 augusti 2007. Regeringen har därefter beslutat att förlänga återetableringsstödet fr.o.m. den 1 november 2008 t.o.m. den 31 december 2010.² För att kunna bedöma behovet av en fortsatt förlängning av stödet efter år 2010 har regeringen i november 2009 uppdragit åt Statskontoret att följa upp om det införda återetableringsstödet underlättat återvändande för personer till länder som på grund av svåra motsättningar har mycket begränsade förutsättningar för återetablering för de som återvänder. Uppdraget framgår av bilaga 1.

1.1 Bakgrund

Från och med den 1 augusti 2007 har det varit möjligt att få återetableringsstöd (ÅES) från Migrationsverket. Stödet kan betalas ut till personer som fått avslag på asylansökan eller återtagit sin ansökan om asyl i Sverige och självmant tänker återvända till ett land, eller en del av ett land, där förutsättningarna för att etablera sig är mycket begränsade på grund av svåra motsättningar. Det måste också framstå som sannolikt att landet tar emot personen ifråga. Stöd kan även utbetalas till make eller maka och medföljande barn under 18 år. Om det finns särskilda skäl får stöd därutöver ges till annan anhörig som lever tillsammans med den sökande i Sverige.

Ansökan om återetableringsstöd ska göras i nära anslutning till ett beslut om avslag eller om sökande återkallat asylansökan och lämnas hos anvisad mottagningshandläggare. Migrationsverket fattar beslut om stödet enligt förordningen om återetableringsstöd.

Stödet uppgår från och med den 1 november 2008 till 30 000 kr per vuxen och 15 000 kr för barn under 18 år. Maximalt kan 75 000 kr utbetalas per familj. När återetableringsstödet infördes i augusti 2007

¹ SFS 2007:640

² SFS 2008:778

var beloppet 20 000 kr per vuxen, 10 000 kr per barn och högst 50 000 kr per hushåll. Regeringen tillsköt 27 miljoner kronor för stödet till Migrationsverkets anslag år 2007. Därefter är stödet inräknat i verkets ordinarie anslag.

Antalet länder som omfattas av möjligheter till återetableringsstöd har fram till hösten 2009 varit begränsat. Stödet har främst beviljats återvändande till Afghanistan, Gaza, Irak och Somalia. Från och med den 1 november 2009 utökades antalet med ytterligare cirka 20 länder i såväl Afrika och Asien som delar av Europa.

Bedömningen av vilka länder som ska omfattas av möjligheten till stöd beskrivs av Migrationsverket som ett ständigt pågående arbete utifrån hur förhållandena och situationen i ett land förändras. Bedömningen görs av verksamhetsområde Mottagning i samarbete med personal som arbetar med länderanalyser.

1.2 Genomförande

I följande avsnitt presenteras hur vi arbetat för att analysera återetableringsstödet, vilka övergripande metodproblem vi tagit hänsyn till och vilka avgränsningar som gjorts för uppdragets genomförande.

Analys av befintlig statistik

Migrationsverket har tillhandahållit den statistik som ligger till grund för vår studie av återetableringsstödet och asylprocessen. En svårighet vid analysen av statistiken har varit att isolera stödets betydelse från andra åtgärder som vidtagits under samma period som återetableringsstödet, t.ex. återtagandeavtal med Irak och ändring av praxis vid asylbedömningar. Även förutsättningarna och reglerna för återetableringsstödet har förändrats vid flera tillfällen sedan det infördes i augusti 2007. Det är också rimligt att anta att viljan att återvända för att återetablera sig påverkas av förhållanden och händelser i de aktuella länderna vilket i sin tur också påverkar möjligheterna att utvärdera stödets betydelse.

I bearbetningen av statistiken har vi försökt att belysa de möjliga sambanden mellan förändringar i förordningen om återetableringsstöd och

intresset av att söka stödet. Vi har även belyst hur andelen som återvänder självmant respektive håller sig gömda förändras över tid.

Både antalet och andelen som söker återetableringsstöd av totalt asylansökande per land eller grupp av länder är relevant genom att ett stort intresse för återetableringsstödet rimligen indikerar att stödet underlättar återetablering. Ett lågt intresse indikerar motsatsen. En kortare handläggningstid för de som har möjlighet att ta del av stödet kan indikera att stödet är effektivt på så sätt att det bidrar till kortare väntetid mellan avslag och återvändande vilket i sin tur minskar Migrationsverkets kostnader för boende och dagersättning.

Intervjuer med berörda inom myndigheter och organisationer

För att få en bild av de asylsökandes och stödmottagarnas inställning till stödet har vi intervjuat verksamma inom myndigheter och organisationer som kommer i kontakt med personer som söker asyl och återetableringsstöd.

Intervjuerna har behandlat följande frågor:

- Hur ser incitamenten för återvändande ut?
- Vilka risker finns med stödet?
- Vad anser de sökande om stödet?

Vi har intervjuat centrala beslutsfattare inom den enhet vid Migrationsverket som har haft i uppgift att handlägga återetableringsstödet fram till den sista oktober 2009. Dessutom har vi genomfört en telefonintervju med 10 handläggare och beslutsfattare vid mottagningsenheter inom Migrationsverket som har i uppgift att handlägga återetableringsstödet och informera om stödet. Vi har också haft kontakter med Polisen och Kriminalvårdens transporttjänst.

Vi har därutöver haft kontakter med Amnesty, Göteborgsinitiativet, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Röda korset, UNHCR samt IOM (International Organisation for Migration) som sköter utbetalningarna på plats i Afghanistan och Irak. IOM har i princip haft kontakt med samtliga som beviljats återetableringsstöd.

Genomgång av forskning på området

Statskontoret har översiktligt inventerat den forskning som finns på området och främst sökt efter effektutvärderingar av rena finansiella stöd för återvändande. Vi har i denna inventering haft kontakter med forskare vid Uppsala universitet, Stockholms universitet, Växjö universitet, Linköpings universitet samt Lunds universitet. Inventeringen gör inte anspråk på att vara fullständig.

1.3 Metodproblem och avgränsning

Statskontoret ska följa upp om det införda stödet underlättat återvändande för personer som har svårt att återvända och återetablera sig i sina hemländer.

Ett flertal faktorer, som vi inte kunnat kontrollera för i statistiken, påverkar beteendet hos de asylsökande och återvändarna. Därför kan Statskontoret inte genom statistiken enkelt bedöma om återetableringsstödet underlättat återvändandet. Vi vet helt enkelt inte om eventuella förändringar eller utfall i statistiken beror på återetableringsstödet eller inte. Vi har formulerat ett antal hypoteser om hur stödet skulle kunna påverka asylprocessen och undersökt om det går att utläsa sådana önskvärda förändringar i statistiken. Däremot kan vi inte uttala oss om vad som skulle ha hänt om återetableringsstödet inte funnits, dvs. om stödet överhuvudtaget påverkat återvändandet eller återetableringen.

Det finns flera hinder för en mer genomgripande effektutvärdering av stödet. Enligt vår bedömning har det inte varit möjligt att på plats i berörda länder intervjua de personer som fått stöd för att undersöka om personerna faktiskt återetablerats och om stödet underlättat deras återvändande och återetablering. Vi har bedömt att problemen i form av sekretess, språk och säkerhet varit alltför stora. Migrationsverket har även påtalat problem med att följa upp enskilda individer i vissa länder eller områden där det inte är lämpligt att uppmärksamma återvändande individer. Vi har av bland annat dessa skäl inte bedömt det möjligt att följa upp återetableringen för enskilda individer.

Vi har alltså avgränsat studien till att granska Migrationsverkets statistik på en aggregerad nivå. Studien har genomförts i Sverige och inte på

plats i något av de aktuella länderna. De asylsökandes uppfattningar om stödet bygger på andrahandsuppgifter genom myndigheter och olika organisationer. Dessa organisationer bedöms sammantaget ha träffat merparten av de återvändande individerna med återetableringsstöd.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskrivs den analysmodell som vi har tagit fram för att kunna besvara uppdragets huvudfråga om stödet underlättat återvändande för individer som sökt asyl men inte fått uppehållstillstånd. Kapitel 3 innehåller en översiktlig beskrivning av asylsökande och återetableringsstödet användning. Vi beskriver också översiktligt hur Migrationsverket organiserar och genomför handläggningen av stödet. I kapitel 4 redovisar vi återetableringsstödet och dess utveckling med utgångspunkt från Migrationsverkets statistik. Vi knyter i detta kapitel an till flera av de faktorer som vi ansett viktiga för att kunna bedöma om stödet underlättat återvändandet för de sökande. I kapitel 5 sammanfattar vi den bild som intervjuer och möten med myndigheter och organisationer har gett i syfte att svara på frågan om vad som underlättar återvändandet. I kapitel 6 analyserar och bedömer Statskontoret om och hur återetableringsstödet kan ha underlättat återvändandet.

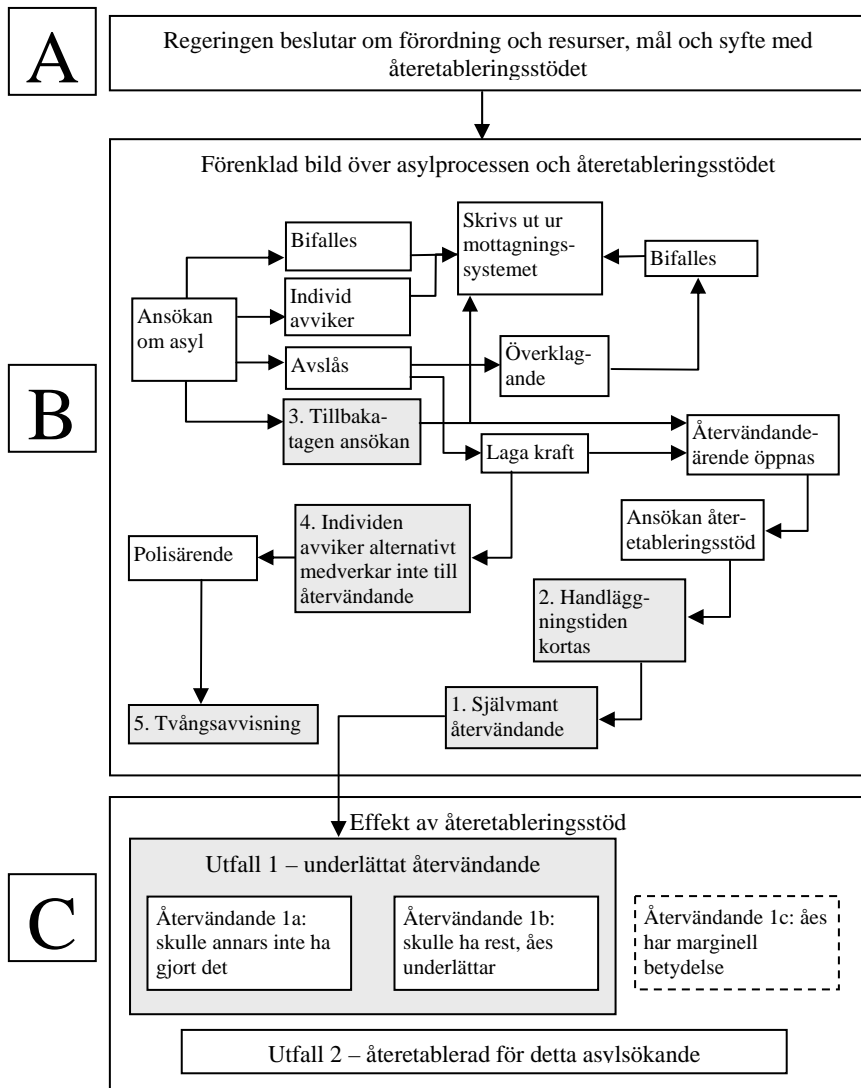
För att kvalitetssäkra rapporten har ett utkast till rapport och den statistiska analysen granskats av Migrationsverket och Statisticon. Uppföljningen har genomförts av Patrik Olofsson och Margareta Axén Andersson.

2 En analysmodell för återetableringsstödet

Vår analysmodell tar sin utgångspunkt i Migrationsverkets process för asylrätt. Det ekonomiska stödet som en del av asylprocessen, syftar till att förändra enskilda individers agerande och handlande. Vi kan därigenom ta fram ett antal hypoteser om hur människor agerar när det ekonomiska stödet tillförs asylprocessen. Modellen framgår av figur 1. I korthet kan modellen beskrivas på följande sätt:

- A. Regeringen anger mål och syfte för återetableringsstödet, tilldelar resurser samt ger ramarna i förordningen.
- B. När det gäller Migrationsverkets handlägningsprocess (för asylansökan) kan återetableringsstödet hypotetiskt tänkas ge upphov till ett antal effekter som framgår av de gråmarkerade rutorna i figuren. I Migrationsverkets handlägningsprocess kan återetableringsstödet tänkas ge upphov till följande effekter:
 - Fler återvänder självmant
 - Tiden från avslag till självmant återvändande kortas
 - Fler tar tillbaka asylansökan
 - Andel avvikna minskar
 - Färre tvångsavvisningar behöver genomföras
- C. För de som har fått återetableringsstöd kan stödet förväntas ge upphov till två effekter:
 - Utfall 1: Återvändandet underlättas
 - Utfall 2: Återetablering

Figur 1 **Analysmodell för återetableringsstödet funktion**



Några av de begrepp som Migrationsverket använder i asylprocessen förklaras i nedanstående tabell.

Förklaring av vissa begrepp i asylprocessen

Avskriven asylansökan	En asylansökan kan avskrivas av olika orsaker. En av dessa är att den sökande återtar sin ansökan om uppehållstillstånd och i stället vill återvända hem. Andra orsaker till att asylansökan avskrivas är att personen inte längre söker asyl, eller helt enkelt försvinner ur asylprocessen, lämnar landet etc.
Återvändandeärende	Ett återvändandeärende öppnar Migrationsverket bl.a. då ett avvisnings- eller utvisningsbeslut vunnit laga kraft eller är verkställbart på grund av att det är ett beslut med omedelbar verkställighet. Meningen är att förbereda återresan för dem som inte har rätt att stanna kvar i landet. Ett återvändandeärende avslutas i huvudsak på grund av följande orsaker: <ul style="list-style-type: none"> • Personen självmant återvänder • Personen avviker (se nedan) och ärendet överlämnas till polisen • Ärendet överlämnas till polisen då Migrationsverket bedömer att personen inte medverkar till utresan och att visst tvång kommer att behövas. • Ärendet avskrivas. Orsaken kan vara att personens ansökan blir föremål för förnyad behandling, vilket var mycket vanligt under hösten 2005-våren 2006 eller att personen fått permanent eller tillfälligt uppehållstillstånd.
Avviken i ett återvändandeärende	En person bedöms i ett återvändandeärende vara avviken när denne efter upprepade kallelser inte kommer till de möten Migrationsverket kallar till. En avviken person kan antingen ha gömt sig kvar i Sverige, men kan också ha lämnat landet utan att meddela sig.
Handläggningstid i återvändandeärende	Med detta menas den tid som förflyter från det att Migrationsverket har öppnat ett återvändandeärende tills dess att det avslutas.

I kapitel 4 redovisas statistik från Migrationsverket utifrån de hypoteser som ställts upp i modellen (B). Vår analys utgår från följande antaganden. Stödet påverkar på olika sätt de individer som har möjlighet att söka stödet. Denna påverkan ger i sin tur en möjlig påverkan på asylprocessen. Exempelvis kan möjligheten att få ett ekonomiskt stöd när man återvänder påverka några till att avstå från att avvika eller vänta på att överlämnas till polisen för tvångsutvisning och istället söka återetableringsstöd och återvända självmant. För andra kan stödet påverka hur snabbt man är beredd att återvända, genom att pengarna som ges genom stödet underlättar försörjningen under den första tiden efter hemkomsten.

I syfte att göra en bedömning av C, utfall 1, dvs. om återvändandet underlättas, har vi utgått från Migrationsverkets statistik (B) och vägt samman dessa iakttagelser med de iakttagelser som intervjuerna och samtalen med olika organisationer resulterat i. Resultaten av intervjuerna redovisas i kapitel 5.

I nästa kapitel ger vi en övergripande bakgrund till återetableringsstödet och hur utvecklingen av de asylsökande sett ut de senaste åren.

3 Om asylsökande och återetableringsstödet

I detta kapitel redovisar vi inledningsvis ett antal faktorer som sannolikt påverkar beteendet hos de asylsökande individerna. För att ge en bakgrund till utvecklingen av återetableringsstödet redovisar vi också omfattningen av asylsökande till Sverige och fördelningen av asylsökande mellan Sverige och andra länder i Västeuropa. Därefter redovisas fakta om återetableringsstödet utveckling och Migrationsverkets administration av stödet.

3.1 Asylsökande till Sverige

Orsakerna till att människor flyr från sitt land är komplexa men har en stark koppling till enskilda personers situation och utsatthet i sitt hemland och hur händelserna där utvecklas. Därutöver finns en mängd andra faktorer som kan påverka både flyktingströmmarnas riktning och de enskilda asylsökandes beteende, exempelvis möjligheten att få uppehållstillstånd och hur mottagandet av asylsökande fungerar i mottagarlandet.

Vi har, bland annat som ett resultat av våra intervjuer identifierat ett antal möjliga faktorer som kan ha påverkat de asylsökandes beteenden under perioden 2005–2009:

- Förändringar i asyllagstiftningen, bl.a. den tillfälliga asyllagen som gjorde det möjligt för asylsökande som fått avslag att under perioden 15 november 2005 – 31 mars 2006 få en ny prövning av sin ansökan på grund av eventuella hinder att verkställa beslutet.
- En restriktivare praxis hos Migrationsverket fr.o.m. december 2007 i bedömningen av asylärenden för personer från bl.a. Irak. Denna praxis innebar att en större andel av asylansökningarna avslagits.
- Sveriges återtagandeavtal med Irak, februari 2008.
- Aktiv politik för återvändande (återvändandeåret 2009) där särskilda medel avsätts för att öka återvändandet.

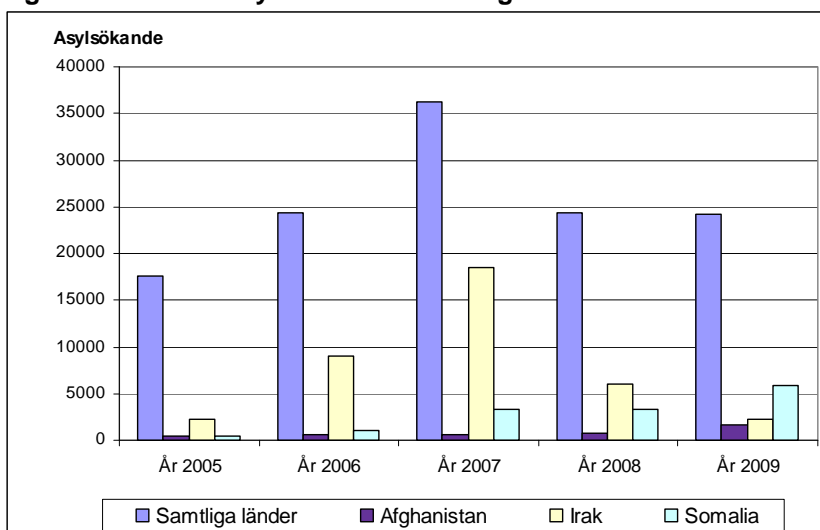
- Införandet av återetableringsstödet, 1 augusti 2007.
- Regelförändringar inom återetableringsstödet, utökning av målgrupp 1 januari 2008, höjning av bidragsbelopp 1 november 2008.

I detta och nästa kapitel har vi försökt beakta dessa faktorer när vi beskriver och analyserar statistiken.

Utvecklingen av asylsökande 2005–2009

År 2007, då återetableringsstödet infördes, sökte sammanlagt drygt 36 000 personer asyl i Sverige. Av dessa var drygt 18 000 från Irak, cirka 1 000 från Somalia och cirka 600 från Afghanistan. I diagrammet nedan redovisas utvecklingen av antal asylsökande till Sverige under åren 2005–2009.

Figur 2 Antal asylsökande till Sverige



Antalet asylsökande var under år 2007 högre jämfört med övriga år. Ökningen förklaras främst av fler asylsökande från Irak.

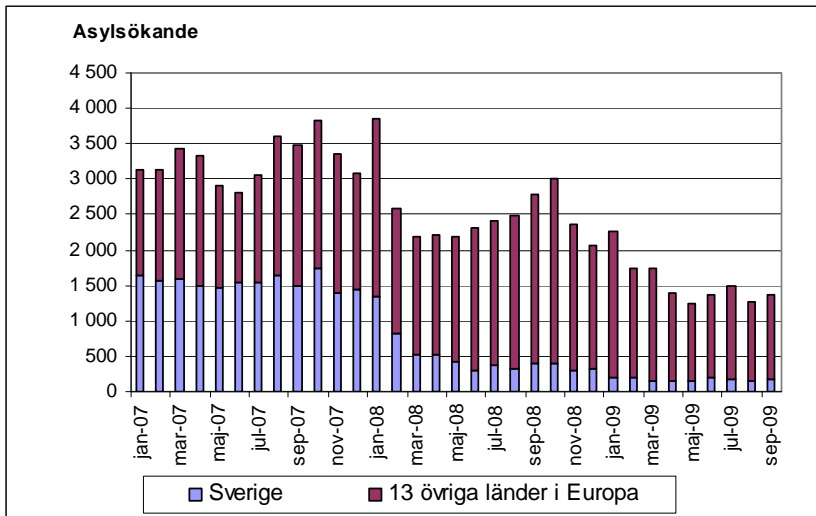
Männen i majoritet

Av det totala antalet asylsökande var männen i majoritet och utgjorde mellan 65–69 procent av de asylsökande under åren 2005–2009. Bland afghaner låg andelen män runt 80 procent och bland irakier låg andelen på runt drygt 70 procent under åren 2006–2008. Första halvåret 2009 sjönk de irakiska männens andel till 64 procent. Könsfördelningen har varit relativt jämn för somalier, dock ökade männens andel till cirka 60 procent under år 2009.

3.2 Asylsökandes fördelning inom Europa

Sverige var det enskilda land som tog emot flest irakiska asylsökande under perioden januari 2007 till februari 2008. Därefter har fler irakier sökt asyl i Tyskland och periodvis också i Nederländerna. I diagrammet nedan illustreras förändringar i flyktingströmmen från Irak till Sverige och 13 andra europeiska länder från januari 2007 till september 2009.

Figur 3 Antal och fördelning av asylsökande irakier mellan Sverige och andra europeiska länder sammantaget januari 2007–september 2009



Av figur 3 framgår att Sverige jämfört med de övriga 13 länderna i Europa som ingår i Migrationsverkets statistik tog emot hälften av de asylsökande irakierna fram till början av januari 2008. Därefter minskade andelen som kom till Sverige kraftigt medan andelen som sökte sig till andra länder i Europa ökade. Vi kan också se att antalet asylsökande till Europa totalt minskade från hösten 2008 för att plana ut under år 2009.

Sveriges återtagandeaftal med Irak slöts i februari 2008 och innebar att Irak började återta asylsökande till hemlandet. Detta medförde också att Sverige fick möjlighet att med tvång utvisa asylsökande som fått avslag på sin asylansökan tillbaka dit. Den kraftiga minskningen av andelen och antalet irakier som sökte asyl i Sverige sammanföll också i tiden med såväl Migrationsverkets restriktivare bedömning av irakernas asylansökan som Sveriges återtagandeaftal med Irak.

3.3 Återetableringsstödet målgrupper

Av samtliga avgjorda ansökningar om återetableringsstöd har nära 90 procent beviljats, en andel som är relativt jämnt fördelad mellan de olika hushållskategorierna (familjer med och utan barn, ensamstående kvinnor och män med eller utan barn).

Irakierna har fram till december 2009 uppgått till 88 procent av samtliga som sökt stödet och 96 procent av dem som fått stödet. Av de irakier som sökt återetableringsstödet är andelen män högre än deras andel av asylsökande och uppgick i genomsnitt till 86 procent. Ensamkommande män utgjorde 80 procent av de sökande.

I tabell 1 redovisas antal sökta, beviljade respektive inte beviljade återetableringsstöd för Afghanistan, Irak, Somalia och övriga länder för hela perioden augusti 2007 till och med december 2009.

Tabell 1 Sökta, beviljade och avslagna återetableringsstöd¹ per land totalt under perioden augusti 2007 till december 2009

Återetableringsstöd	Afghanistan	Irak	Somalia	Övriga	Totalt:
Antal sökta	77	3 186	35	300	3 598
Antal beviljade	46	2 707	21	25	2 821
Antal avslagna	21	261	5	217	504
Andel beviljade, %	60	85	60	8	78
Andel avslagna, %	27	8	14	72	14

¹ Mellan 10–20 % av ansökningarna om ÅEs har avskrivits av olika orsaker, därför summerar inte kolumnerna till 100 %.

Cirka 12 procent av de afghaner som ansökt om stödet hade dessförinnan återtagit sin asylansökan. Motsvarande andel för irakier var ca 22 procent och för somalier drygt 33 procent. Andelen ansökningar om stödet där asylansökan dessförinnan avslagits är ca 71 procent för afghaner, 73 procent för irakier och 54 procent för somalier.

Det största intresset för återetableringsstödet har funnits bland irakierna. I genomsnitt för hela perioden har ca 29 procent av de irakier som fått avslag på asylansökan sökt återetableringsstöd jämfört med 10 procent av afghanerna och 2 procent av somalierna.

3.4 Migrationsverkets organisation av återetableringsstödet

Fram till och med oktober 2009 har ansvaret för handläggningen av återetableringsstödet varit koncentrerat till enheten för operativt stöd inom verksamhetsområde Mottagning på Migrationsverket. Cirka tolv handläggare har arbetat med mottagning och hantering av ansökning om stödet varav fem har haft mandat att fatta beslut om stödet.

I oktober 2009 beslöt Migrationsverket att återetableringsstödet även skulle handläggas vid mottagningsenheterna i Alvesta, Skövde, Norrköping, Lindesberg och Boden utöver vid den operativa stödenheten. Verket delegerade även beslutsrätt över återetableringsstödet till enhetscheferna vid dessa enheter. Den operativa stödenheten ansvarar fr.o.m. november 2009 för handläggning och beslut i delar av Stock-

holmsområdet och fungerar dessutom som expertstöd till de övriga beslutsfattande enheterna.

Handläggningstider för beslut om återetableringsstöd

I genomsnitt under perioden augusti 2007 till 2009 års utgång har 75 procent av ansökningarna avgjorts inom 1 månad medan 4 procent tog mer än 3 månader att avgöra. Den genomsnittliga handläggningstiden uppgick till 28 dagar, mediantiden var 16 dagar. Ett fåtal ärenden som har tagit lång tid att avgöra tycks således ha dragit upp den genomsnittliga handläggningstiden. Den genomsnittliga handläggningstiden sjönk från 31 dagar år 2007 till 27 dagar år 2009 och andelen ärenden som avgjordes inom 1 månad ökade från 71 till 80 procent. Andelen ärenden som tog längre tid än 3 månader minskade från 10 till 3 procent.

Den rent administrativa registreringen och hanteringen för ett normalt ärende om återetableringsstöd har av Migrationsverket uppskattats till cirka en timme.³

3.5 Information om och utbetalningen av stödet

Mottagningshandläggare informerar vanligtvis om möjligheterna att söka återetableringsstöd i samband med underrättelse om avslag på en asylansökan. Ibland ges information redan efter Migrationsverkets avslagsbeslut, ibland först efter att även överklagandet har avslagits av Migrationsdomstolen och vunnit laga kraft. Men information kan också ges innan Migrationsverket har fattat beslut. Skriftlig information om stödet i form av faktablad finns på engelska, arabiska, dari och somali. Hur man informerat om återetableringsstödet sedan det infördes har varierat. Under en period informerades grupper av asylsökande om stödet.⁴

Rutiner för utbetalning av stödet varierar mellan länderna. I vissa länder (Irak och Afghanistan) sköter den mellanstatliga organisationen IOM (International Organisation for Migration) utbetalningen på plats i

³ Återetableringsstöd – uppföljning, 2008-07-02, Migrationsverket.

⁴ Ibid.

landet på uppdrag av Migrationsverket. IOM är en organisation med 127 medlemsstater. Organisationen hjälper medlemsstaterna i frågor som rör migration och flyktingars återvändande. Ett avtal mellan Migrationsverket och IOM reglerar hur utbetalningarna av stödet ska utföras i bland annat Irak. Organisationen tar betalt för sina tjänster. Enligt avtalet ska IOM betala ut stödet senast tre veckor efter det att personen som återvänt tagit kontakt med IOM:s lokala representant.

IOM saknar dock möjlighet att betala ut återetableringsstödet till personer som återvänder till vissa länder, exempelvis Somalia. I dessa fall sköter återvändandeenheterna i Malmö och Märsta utbetalningen av stödet. Migrationsverket betalar då ut återetableringsstödet kontant i anslutning till den berörde personens utresa ur Sverige. Enligt rutinerna följer två personer från Migrationsverket med till flygplatsen där stödet lämnas innan flyget avgår. Tjänstemännen hjälper den berörde personen att växla pengar i lämplig valuta, kvitto undertecknas av mottagaren av pengarna och tjänstemännen ser till att denne kommer ombord på planet.

Utbetalt återetableringsstöd

Enligt uppgift från Migrationsverket har sammanlagt 74 miljoner kronor betalats ut under den period som stödet funnits.

Tabell 2 Utbetalning av återetableringsstöd per år och land i tkr

Land	2007	2008	2009
Afghanistan	240	400	285
Irak	180	22 090	50 154
Somalia	0	190	300
Övriga	0	40	120
Totalt	420	22 720	50 859

Nästan 98 procent av stödet har betalats ut till irakier. Detta kan sättas i relation till den inbördes fördelningen av asylsökande de tre länderna emellan under motsvarande period. Under perioden då möjligheterna till stödet har funnits var 9 procent av de asylsökande afghaner, 54 procent var irakier och resterande 36 procent var somalier.

IOM tar ut en ersättning för utbetalning av stödet som baserar sig på ett fast belopp per ärende och en procentsats av utbetalt belopp. Ersättningsvillkoren har varierat något under perioden. Ersättningen till IOM har för perioden augusti 2007 – december 2009 uppgått till 729 553 USD, ca 5,5 miljoner kronor.

3.6 Andra myndigheter inom asylprocessen

Migrationsverket kan lämna över ärenden till den lokala polismyndigheten i två fall, dels om personen har avvikit, dels om Migrationsverket bedömer att någon form av tvång kan komma att krävas för att personer med avslag på asylansökan ska lämna landet. Flertalet ärenden lämnas över till polisen på grund av att personerna har avvikit. Polismyndigheterna har från Migrationsverket totalt fått in 6 793 ärenden år 2007, 9 470 år 2008 och 11 363 år 2009.

Polisen har ansvar för verkställigheten och kostnaderna för densamma belastar delvis polisen. Polisen har genom regleringsbrevet för år 2010 fått 10 mkr extra för kompetensutveckling i verkställighetsärenden i syfte att öka effektiviteten i detta arbete.

När polisen får handlingarna ska de anmäla transporten till Kriminalvårdens transporttjänst. Vi har fått följande redovisning av resorna åren 2007–2009 till Irak, Afghanistan och Somalia.⁵

Tabell 3 Antal resor som Kriminalvårdens transporttjänst genomfört åren 2007–2009 till nedanstående länder och totalt

Land	2007	2008	2009
Afghanistan	9	64	42
Irak	34	162	471
Somalia	6	4	5

Som framgår av tabell 3 har antalet resor ökat för de tre länderna sedan år 2007. Kostnaderna för transporttjänsten belastar Kriminalvårdsverket.

⁵ Kriminalvårdens transporttjänst 2010-01-29

3.7 Uppföljning och kontroll av stödet

Från och med år 2008 har Migrationsverket enligt regleringsbrevet i uppdrag att redovisa antalet personer som beviljats återetableringsstöd. Migrationsverket ska vidare bedöma effekterna av återetableringsstödet och i vilken mån detta bidragit till att uppnå relevanta mål. I årsredovisningen för år 2008 redovisar Migrationsverket antal sökta och beviljade stöd. När det gäller effekterna av återetableringsstödet skriver Migrationsverket att det är svårt att uttala sig om hur stora dessa egentligen är. Det beror enligt Migrationsverket främst på att praxis för irakiska asylsökande ändrades under året och att Sverige ingick ett återtagandeavtal med Irak i februari 2008, vilket har påverkat såväl antal asylsökande till Sverige som möjligheterna för Sverige att utvisa personer till Irak.⁶

Enligt regleringsbrevet för år 2009⁷ ska Migrationsverket redovisa en bedömning av effekterna av de återtagandeavtal som slutits och av återetableringsstödet. Migrationsverket uppger i årsredovisningen för år 2009 att det är svårt att exakt urskilja vilken effekt stödet ger. Det ökade antalet irakier som sökte stödet efter beloppshöjningen indikerar enligt verket att höjningen har gett viss effekt.⁸

Enligt de uppgifter vi har fått vid samtal med medarbetare inom Migrationsverket är verkets ståndpunkt att verkets ansvar för uppföljningen av stödet inte sträcker sig längre än till att beskriva slutprestationen, dvs. utbetalt stöd, samt även återkrav av stödet i de fall detta är aktuellt. Detta framgår också av en rapport⁹ från den nationella temagruppen för asyl och integration som behandlar asylsökande och återvändande i Sverige och Europa. Av rapporten framgår att det i dagsläget saknas en uppföljning från Migrationsverkets sida av hur det går för personer som har fått avslag på sin asylansökan i Sverige och som därefter har återvänt.

⁶ Migrationsverkets årsredovisning för år 2008.

⁷ Regleringsbrev för Migrationsverket år 2009.

⁸ Migrationsverkets årsredovisning för år 2009.

⁹ *Återvändande i Sverige och Europa – Policy, praxis och projekterfarenheter*, Nr 3 / 2007, Asylmottagande i folkus – en skriftserie från NTG-asyl och integration, s.27 NTG är ett EU-projekt finansierat genom programmet Equal.

4 Underlättar återetableringsstödet återvändandet? – En statistisk analys

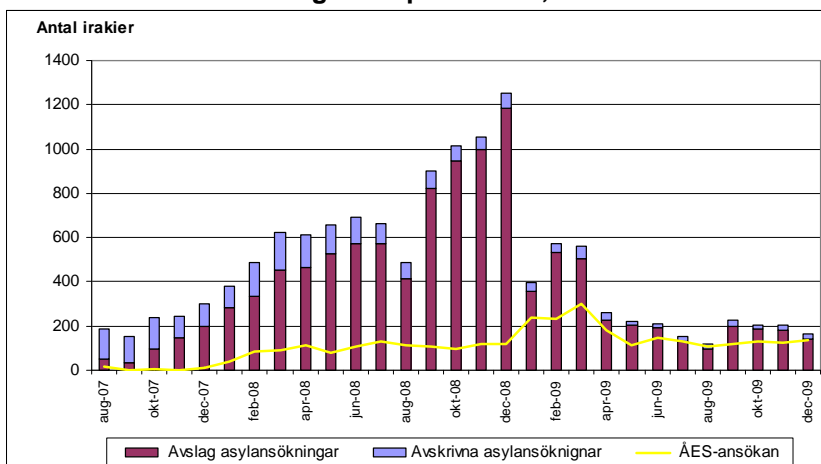
Iakttagelser utifrån våra hypoteser i analysmodellen

- Andelen självmant återvändande irakier tycks endast tillfälligt ha ökat och är i slutet av år 2009 lägre än två år innan etableringsstödet infördes.
- Endast ett fåtal afghaner och somalier har självmant återvänt under hela perioden och dessa grupper verkar inte ha påverkats av återetableringsstödet.
- Andelen personer som avviker tycks inte minska för någon av de asylsökande grupperna som haft möjlighet att söka återetableringsstöd.
- Andelen ärenden som överlämnats till polisen för tvångsutvisning tenderar inte att minska.
- Andelen som återtagit sin asylansökan ökade något under första halvåret 2008 men har därefter minskat igen.
- Den genomsnittliga tiden från det att Migrationsverket öppnat ett återvändandeärende till dess personen lämnat landet har under åren 2008 och 2009 varit ett antal veckor kortare för irakier än för personer i gruppen övriga länder. Tiden för irakier ökar dock igen och skillnaden till gruppen övriga länder har minskat. Det är därför svårt att säga om den periodvis kortare tiden kan kopplas till återetableringsstödet.

I detta kapitel redovisas utvecklingen av ansökningarna av återetableringsstödet för dem som har fått avslag på respektive fått sin asylansökan avskrivnen. De flesta som har fått sin asylansökan avskrivnen har återtagit densamma och därmed blivit berättigade att söka stödet. Eftersom irakierna är den klart största gruppen bland både de asylsökande och de som sökt återetableringsstöd under den period vi

studerar har vi valt att huvudsakligen redovisa utvecklingen för Irak i de kommande figurerna.

Figur 4 **Antal avslagna och avskrivna/återtagna asylärenden i förhållande till antal personer som sökt återetableringsstöd per månad, Irak**



När återetableringsstödet infördes hösten 2007 var intresset för stödet lågt. Från och med januari år 2008 ökade antalet ansökningar. Ökningen under första kvartalet 2008 sammanföll med ökningen av antalet avskrivna asylansökningar. Här kan regelförändringen som innebar att även de som hade återtagit sin asylansökan fick söka återetableringsstöd ha fått ett visst genomslag.

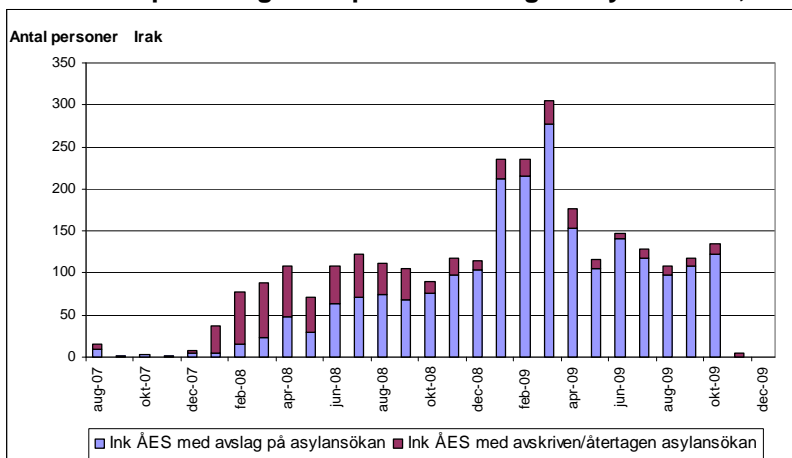
Från början av år 2008 ökade antalet som sökt återetableringsstöd medan antal avskrivna eller återtagna asylansökningar minskar under hösten 2008. Antal som sökte återetableringsstöd ökade i början av år 2009 för att återigen minska något under hösten 2009 men uppgår dock till mer än hälften av de som fått avslag på asylansökan. Ökningen under första kvartalet 2009 inträffade ett par månader efter riksdagens beslut att höja ersättningsnivån i återetableringsstödet.

4.1 Asylhistoriken för de som söker återetableringsstöd

Av de drygt 3 000 irakier som till och med december 2009 sökte återetableringsstöd hade i genomsnitt 21 procent dessförinnan fått sin asylansökan avskrivnen, främst på grund av att de återtog den. Makar utan barn tycks i högre grad än andra hushållskonstellationer ha återtagit sin ansökan. Att asylansökan återtogs före ansökan om återetableringsstöd var vanligast under perioden december 2007 till maj 2008 då mer än hälften av de sökande av stödet fick sin asylansökan avskrivnen. Denna ökning sammanföll i tiden med att möjligheterna öppnades för att söka återetableringsstöd även för dem som hade återtagit sin asylansökan.

Andelen återtagna eller avskrivna asylansökningar minskar från början av hösten 2008 och fortsatte att minska även då bidragsbeloppet för återetableringsstödet höjdes i november. Sedan december 2008 är andelen vars asylansökan avskrivits eller återtagits innan de sökt stödet mindre än 10 procent. I tabellen nedan framgår hur många av de sökande av stödet som har fått avslag på respektive återtagit sin asylansökan.

Figur 5 Antal sökta återetableringsstöd per månad uppdelat på avslagen respektive återtagen asylansökan, Irak.



De som söker återetableringsstöd ska göra detta i nära anslutning till att asylansökan blivit avslagen eller avskriven. Statistiken visar att de vars asylansökan avskrivits, främst på grund av att den hade återtagits, i större omfattning sökte återetableringsstöd inom en månad, än de som hade fått avslag på sin asylansökan. För de senare var tiden mellan avslag och ansökan om återetableringsstöd längre och endast 9 procent hade sökt återetableringsstöd inom en månad, 35 procent inom 3 månader och 44 procent hade sökt återetableringsstöd mer än ett halvår efter asylavslaget. Den långa tiden mellan avslag och ansökan av återetableringsstöd berodde troligen främst på att drygt 2 200 (77 %) av de som sökte återetableringsstöd dessförinnan överklagat asylbeslutet och först efter avslag i migrationsdomstolen sökt återetableringsstöd.

Sammanlagt 233 irakier hade fått avslag på sin ansökan om återetableringsstöd sedan det infördes fram till november 2009. Av dessa har därefter 143 (65 %) lämnat Sverige medan 31 (12 %) har avvikit. Av de övriga som inte har fått återetableringsstöd beviljat hade några åter blivit inskrivna hos Migrationsverket alternativt blivit kommunplacerade då deras asylprövning inte var klar eller att de hade fått någon form av uppehållstillstånd.

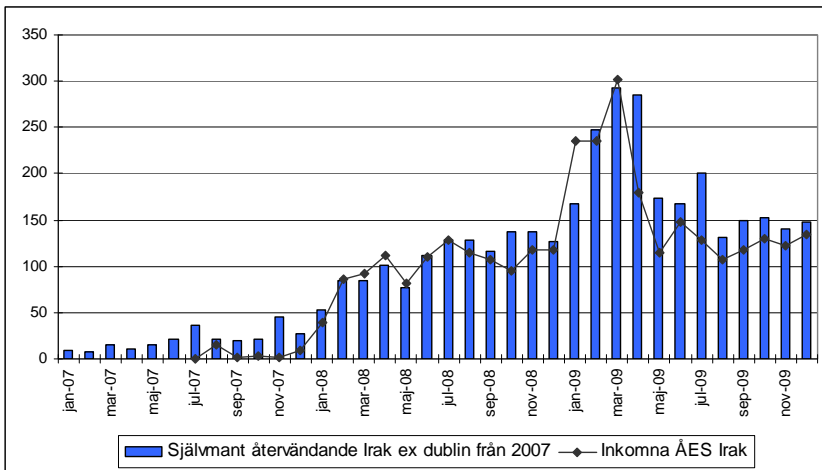
4.2 De asylsökandes beteende innan och efter att återetableringsstödet infördes

Återetableringsstödet har sammanlagt sökts av nästan 3 200 irakier. Detta motsvarar ett genomsnitt på ca 87 procent av antalet irakier som självmant återvänt under samma period. Här avses självmant återvändande exklusive Dublinärenden.¹⁰ Denna andel varierar något under perioden. Som jämförelse kan nämnas att drygt hälften av afghanerna som återvänt självmant hade sökt stödet och endast 8 procent av de få somalier som återvänt hade gjort det.

I figur 6 redovisas antalet självmant återvändande irakier (exklusive Dublinärenden) per månad jämfört med inkomna ansökningar om återetableringsstöd.

¹⁰ Med Dublinärenden menas att den som kommer till Sverige och söker asyl, men som redan har sökt asyl i annat EU-land måste åka tillbaks till det land de först sökt asyl i.

Figur 6 Antal sökta återetableringsstöd i förhållande till totalt antal självmant återvändande per månad för irakier åren 2007–2009

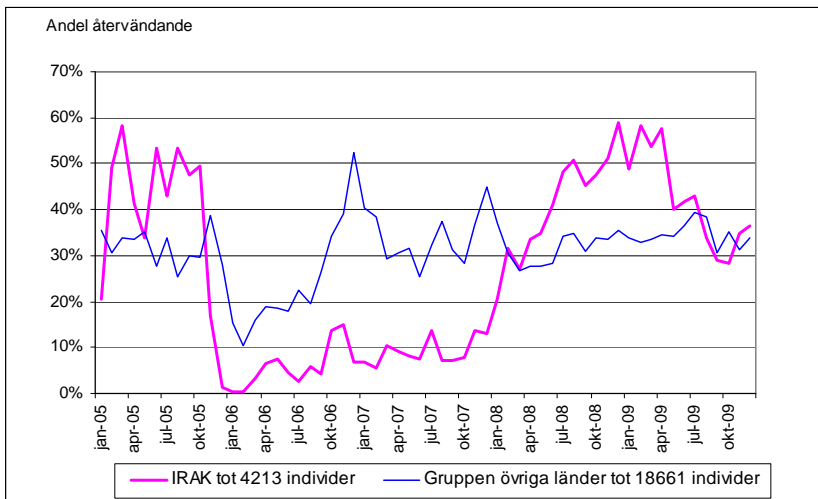


Totalt hade 3 673 irakier (av antal återvändandeärenden) självmant återvänt under perioden augusti 2007 – december 2009 och ca 865 hade utrest självmant enligt Dublinförordningen. 2 215 hade avvikit och 2 847 hade överlämnats till polisen för tvångsutresa. Under samma period hade 3 186 irakier, motsvarande 87 procent av de som självmant återvänt, ansökt om återetableringsstöd och 2 707 irakier (74 %) har beviljats återetableringsstöd. Det innebär att ca 500 av de som självmant lämnat Sverige inte hade erhållit något stöd.

4.3 Självmant återvändande – en jämförelse mellan olika länder

I figur 7 redovisas andelen självmant återvändande irakier, samt andelen självmant återvändande i gruppen övriga länder som inte har omfattats av återetableringsstödet, för åren 2005–2009 (exklusive Dublinärenden).

Figur 7 Andel av som självmant har återvänt av återvändandeärenden, jämförelse mellan, Irak och gruppen övriga länder för åren 2005–2009



Irakier med avslag på asylansökan återvände självmant i högre utsträckning under år 2005, andra halvåret 2008 och en bit in på år 2009 jämfört med gruppen övriga länder. Under perioden november 2005 till mars 2006 återvände däremot väldigt få självmant. Minskningen sammanföll med tidpunkten för den tillfälliga utlänningslagen som gällde från 15 november 2005 – 31 mars 2006 och som innebar att tidigare asylansökningar kunde tas upp till ny prövning. Från början av år 2008 ökade återigen andelen irakier som återvände självmant och låg i slutet av år 2008 och början av år 2009 på ungefär samma nivå som i början av år 2005. Andelen som återvände självmant inom gruppen övriga länder varierade mindre mellan åren än för Irak.

Under år 2009 sjönk återigen andelen irakier som självmant återvände och låg i slutet av året på samma nivå som för gruppen övriga länder. Eftersom andelen irakier som självmant återvände initialt ökade när återetableringsstödet infördes men sedan återigen minskade går det inte att avgöra vilken betydelse stödet har haft. Det kan dock påpekas att under perioden 2005–2007 återvände färre än 400 irakier per år själv-

mant medan antalet för år 2008 respektive 2009 låg på drygt 1 000 respektive 2 000.

Tilläggas kan att under hela ovanstående period hade totalt ca 160 afghaner och ca 160 somalier självmant återvänt, vilket gjort att vi valt bort dessa i diagrammet ovan. Eftersom andelen som ville återvända självmant till Afghanistan och Somalia var liten och deras intresse för att söka stödet var lågt bedömer vi att återetableringsstödet sannolikt inte haft någon nämnvärd betydelse för dessa gruppers beslut att återvända. Det är inte alltför djärvt att anta att situationen i Afghanistan och Somalia under det senaste året har gjort det mindre lockande att återvända dit än till Irak. Migrationsverket hade i slutet av år 2009 i princip inte verkställt utvisningsbeslut till Afghanistan och har i också i januari 2010 aviserat att fler asylsökande från Afghanistan troligen kommer att få uppehållstillstånd i Sverige.

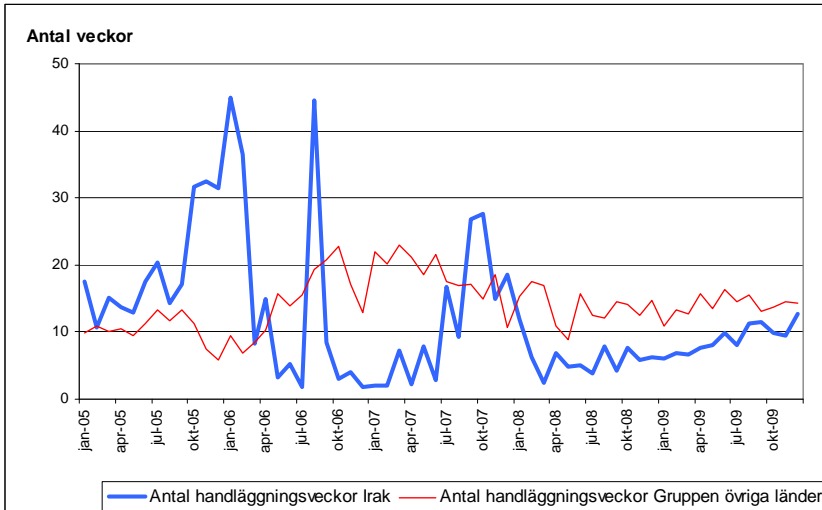
4.4 Handläggningstiden för ärenden om återvändande

Regeringen redovisade i budgetpropositionen för år 2010 att återetableringsstödet hade medverkat till att minska Migrationsverkets kostnader med 50 miljoner på grund av att tiden från lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning till utresa minskade med i genomsnitt en månad.

Vi har granskat hur den genomsnittliga handläggningstiden för de som självmant återvänt har utvecklats månadsvis under åren 2005–2009. Utvecklingen redovisas i nedanstående diagram. Med handläggningstiden avses tiden från det att ett återvändandeärende öppnas hos Migrationsverket till dess att personen har lämnat landet. I diagrammet nedan jämförs dessa genomsnittliga handläggningstider för Irak med gruppen övriga länder.

Figur 8 visar att under första halvåret 2005 var den genomsnittliga tiden från det att ett återvändandeärende öppnades till personen hade återvänt kortare än 20 veckor för både Irak och gruppen övriga länder. Därefter ökade den för irakier fram till våren 2006.

Figur 8 Förändring av handläggningstiden i återvändande-ärenden för självmant återvändande dvs. antal veckor i genomsnitt från att ett återvändandeärende öppnas till dess att personen har återvänt.



Det tycks som att tiden från att ett återvändandeärende öppnades till personen återvände, minskade för irakier efter det att återetableringsstödet införts och var kortare än för gruppen övriga länder, men den var ändå inte kortare än i början av år 2007. Dessutom ökade den genomsnittliga tiden för irakier igen under år 2009. Gruppen övriga länder låg i stort sett kvar på samma nivå (10–15 veckor) under åren 2005–2009. Det är därför, utifrån uppgifterna i figuren, svårt att uttala sig om irakier som fick avslag på asylansökan återvände snabbare åren efter än åren före återetableringsstödet. Däremot kan vi konstatera att irakierna i genomsnitt för år 2008 lämnade Sverige ca 7 veckor tidigare än inom gruppen övriga länder och 5 veckor tidigare år 2009. I slutet av år 2009 ökade dock tiden från att ett återvändandeärende öppnades till utresa igen och skillnaden i tid mellan Irak och gruppen övriga länder hade nästan helt försvunnit.

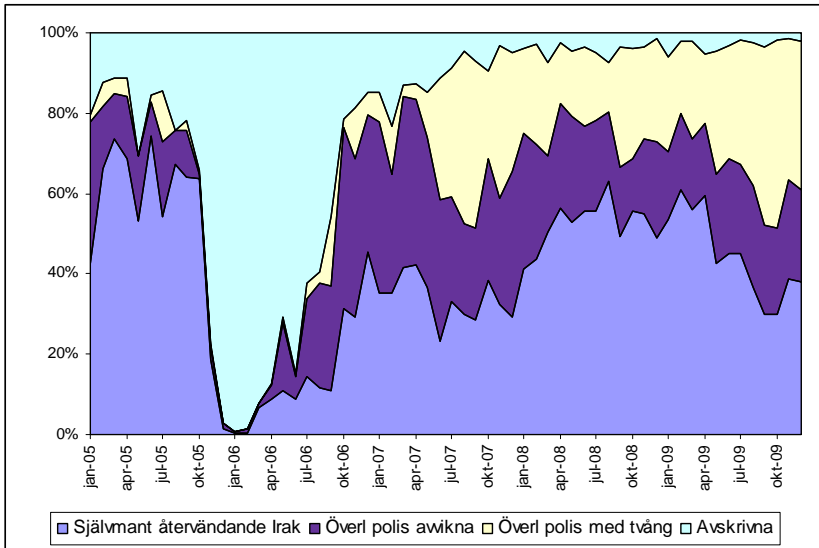
Vi har valt att inte ta med Afghanistan och Somalia i diagrammet eftersom deras genomsnittliga tider varierade kraftigt, speciellt för afghaner och var periodvis mycket hög (upp till 110 veckor). En anledning till

att tiden för dessa länder har varierat så kraftigt kan vara att det rörde sig om relativt få personer, vilket gjorde att enskilda ärenden som hade tagit mycket lång tid fick stort genomslag på genomsnittet. Den iakttagelse vi har gjort för dessa länder är att återetableringsstödet inte minskade handläggningstiden för återvändandeärenden för afghaner eller somalier. Den genomsnittliga tiden för somalierna var, med några få undantag relativt kort under hela perioden.

4.5 De asylsökandes beteende efter avslag på asylansökan

I det följande beskrivs bl.a. utvecklingen av andelen som återvänt självmant, avvikit, överlämnats till polisen för tvångsavvisningar eller vars asylansökan avskrivits eller återtagits. Detta för att se om några av de hypoteser som vi har ställt upp i vår analysmodell kring återetableringsstödet kan bekräftas. De hypoteser vi här främst söker svar på är om andelen som självmant återvänt har ökat och andelen som avvikit, respektive överlämnats till polisen för tvångsåtgärder har minskat. Här bygger uppgifterna på statistik där Dublinärendena är inkluderade i självmant återvändande. Vi har undersökt hur stor andel av de självmant återvändande som har lämnat Sverige enligt Dublinförordningen och funnit att för irakier så utgjorde de 19 procent för hela perioden med återetableringsstöd. Andelen var som högst i början av år 2007 då den översteg 70 procent. År 2009 var andelen Dublinärenden nere i 5 procent.

Figur 9 Andel självmant utresta, avvikna, avskrivna och överlämnade till polisen för tvångsåtgärder av antal avgjorda återvändandeärenden, Irak totalt 16 715 individer.



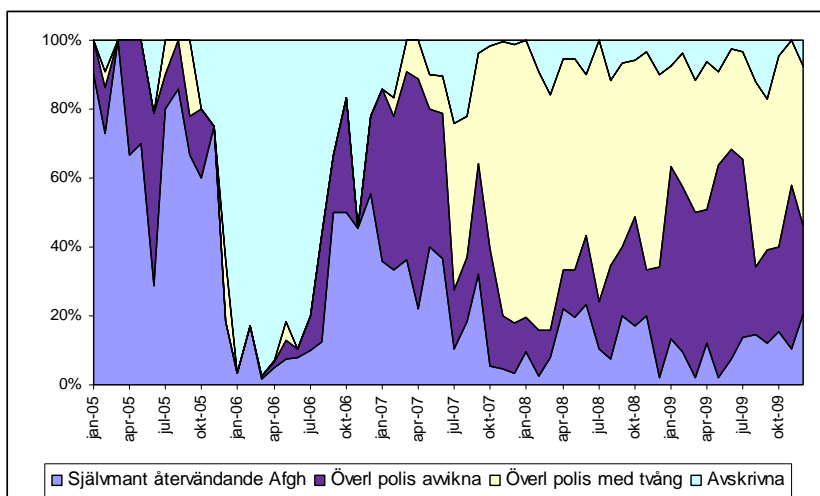
Andelen irakier som självmant återvänt var relativt hög under år 2005 fram till november månad då den i stort sett minskade till noll. Denna minskning sammanföll med tidpunkten för den tillfälliga utlänningslagen som gällde 15 november 2005 – 31 mars 2006 och som innebar att gamla asylansökningar kunde tas upp till ny prövning. Från och med hösten 2006 ökade återigen andelen som självmant återvände och var i mitten av år 2008 uppe i ungefär samma nivå som under större delen av år 2005.

Ser man på andelen som avvikit låg den på ca 10 procent i början av år 2005 för att i stort sett ha minskat till noll i början av år 2006, dvs. under samma tid som möjligheter gavs att få sin asylansökan prövad på nytt. Andelen avvikna ökade återigen från och med sommaren 2006 och ligger från och med hösten 2006 fram till december 2009 på en högre nivå än under år 2005. Andelen som överlämnas för tvångsåtgärder ökade från och med sommaren år 2007 och framåt och var betydligt högre än under år 2005. Det är svårt att utifrån uppgifterna i figur 9

ovan uttala sig om i vilken mån återetableringsstödet har påverkat irakiernas beslut om vad de ska göra efter det att avslaget på asylansökan vunnit laga kraft, men det tycks i alla fall som om andelen som avvikit eller överlämnats till polismyndigheten för tvångsåtgärder inte tycks har minskat, snarare tvärtom.

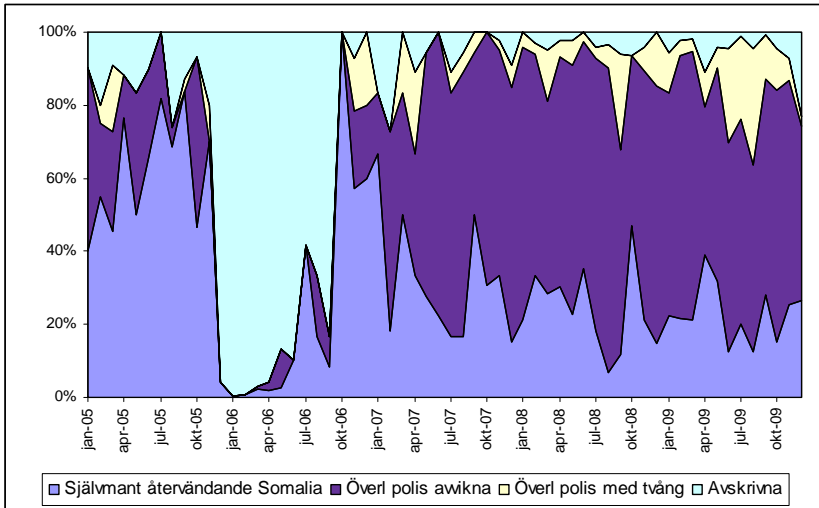
I figur 10 och 11 redovisas motsvarande utveckling för Afghanistan och Somalia.

Figur 10 Andel självmant utresta, avvikna, avskrivna och överlämnade till polisen för tvångsåtgärder av antal avgjorda återvändandären, Afghanistan, totalt ca 2 260 individer



Här bör nämnas att endast 2 260 afghaner ingår i materialet för hela femårsperioden, vilket till en del förklarar de stora variationerna mellan olika månader.

Figur 11 Andel självmant utresta, avvikna, avskrivna och överlämnade till polisen för tvångsåtgärder av antal avgjorda återvändandären den Somalia, totalt ca 3 500 individer

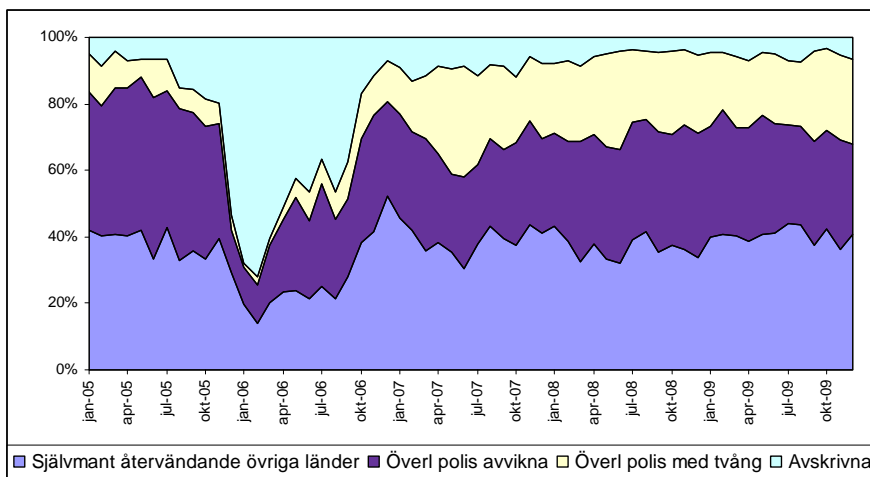


Även när det gäller somalierna är det få som ingår, endast 3 500 individer för hela femårsperioden, vilket till en del förklarar de stora variationerna mellan olika månader. En stor andel av somalierna har avvikit i jämförelse med afghanerna medan afghanerna i större omfattning hade överlämnats till polisen för tvångsavvisning. Vi kan också konstatera att andelen självmant återvändande afghaner var avsevärt färre under åren 2008 och 2009 jämfört med år 2005.

Gemensamt för alla tre länderna var den höga andelen avskrivna återvändandearärenden, den låga eller obefintliga andelen som självmant återvänt eller avvikit under slutet av år 2005 och början av år 2006, som i tiden sammanföll med möjligheterna att få sin asylansökan prövad på nytt. Vi kan också se att för inget av de tre länderna tycks andelen som överlämnats för tvångsåtgärder och andelen som avvikit ha minskat. I stället ökade andelen för somalier och delvis även för afghaner medan andelen för irakier låg på ungefär samma nivå som före stödet.

Som jämförelse återges i figur 12 nedan hur andelen som självmant återvänt, avvikit och överlämnats till polisen för tvångsåtgärd fördelade sig för gruppen övriga länder som inte har omfattats av återetableringsstödet.

Figur 12 Andel självmant utresta, avvikna, avskrivna och överlämnade till polisen för tvångsåtgärder av antal avgjorda återvändandären den gruppen övriga länder, totalt ca 60 740 individer



Här kan man se en mycket jämnare fördelning över tiden mellan andelen som självmant lämnade Sverige och de som avvikit respektive överlämnats till polisen för tvångsåtgärder. Den huvudsakliga orsaken till detta är att gruppen övriga länder omfattar många fler observationer än de tre länder vi särredovisat. Vi kan också se att andelen som avvikit är större år 2005 än under åren 2007 till och med år 2009. I gruppen övriga länder ligger andelen Dublinären den på 15 procent jämnt fördelat över samtliga år.

Sammanfattningsvis kan vi av statistiken inte se att de förväntade effekterna med återetableringsstödet har infriats. Vi finner också att våra hypoteser i stort sett inte har bekräftats, utom till viss del för handläggningstiden för återvändandären, som periodvis varit kortare.

5 Vad underlättar återvändande? – En kvalitativ analys

Iakttagelser

- Ett rent finansiellt återetableringsstöd avgör inte om en individ med avslagen asylansökan återvänder hem. Men återetableringsstödet underlättar återvändandet för dem som beslutat sig för att återvända genom att det blir lättare att klara uppehållet och genom att de negativa sociala konsekvenserna minskar.
- Kunskap saknas om i vilken utsträckning det nuvarande stödet räcker för att underlätta en återetablering i något av de tre länderna eller om ett rent finansiellt stöd överhuvudtaget är rätt metod för att möjliggöra en återetablering.

I detta kapitel redovisar vi erfarenheter från myndigheter, organisationer och forskning om vilka faktorer som påverkar utlänningsbeslut vid avslag på asylansökningar.

För att få en uppfattning om hur ett återetableringsstöd kan påverka de utlänningsbeslut som är berättigade till stödet och vilka andra drivkrafter som finns har vi intervjuat representanter för Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen. Vi har i samma syfte träffat representanter för ett antal organisationer som regelbundet kommer i kontakt (direkt och indirekt) med asylsökande: Amnesty, Göteborgsinitiativet, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Röda korset, projektet "Tema Asyl" UNHCR, och International Organisation for Migration (IOM).

5.1 Migrationsverkets erfarenheter av drivkrafter och återetableringsstödet betydelse

Statskontoret har intervjuat 10 utvalda handläggare och beslutsfattare¹¹ vid Migrationsverket. Intervjuerna av handläggare vid Migrationsverket ger en generellt sett relativt positiv bild av hur stödet fungerar ur handläggarens synvinkel. Flera handläggare beskriver stödet som en ”morot”, man har något att erbjuda efter ett avslagsbeslut. De liksom även beslutsfattarna menar att det ”underlättar arbetet” något och att det är stor skillnad att arbeta med återvändande när man har något att erbjuda.

Den bild som handläggarna ger av hur de uppfattar att personen som har fått avslag ser på stödet är mer splittrad. För många, anser man, har stödet inte varit direkt avgörande för beslutet om man frivilligt ska återvända efter ett avslag på sin asylansökan eller inte. Det är andra faktorer som påverkar. Om man t.ex. fortfarande anser sig ha ett skyddsbehov, saknas viljan att återvända med eller utan stöd.

I de fall personer står inför olika valmöjligheter där en är att återvända kan återetableringsstödet påskynda återvändandet. Någon av de vi intervjuat uppger också att årstiden har betydelse. Det är fler irakier som är positiva till att återvända under våren. Detta är också något som man kan avläsa i statistiken över självmant återvändande. Det är även lättare för dem som varit här enbart en kortare tid att snabbt fatta beslutet om att återvända självmant vid ett avslag på asylansökan och dessa tycker det är en viss trygghet att få med sig pengar för att klara den första tiden vid återkomsten. Stödets storlek uppges också vara en viktig faktor för ett tidigare återvändande.

Vilka eventuella negativa konsekvenser som kan uppstå genom återetableringsstödet kan man diskutera utifrån två perspektiv: missbruk från de sökandes sida och stödets påverkan på asylprocessens rätts-säkerhet.

¹¹ En beslutsfattare vid Migrationsverket utreder, handlägger och fattar beslut i ärenden enligt utlänningslagen och lagen om mottagande av asylsökande. En beslutsfattare mottar också föredragningar och handleder övrig personal.

En typ av missbruk kan bestå i att en person kommer till Sverige, söker asyl för att återta ansökan kort därefter och i stället söka återetableringsstöd en s.k. pulleffekt. Det kan även vara så att en person som söker stödet, egentligen har en eller flera anhöriga här och i stället avser att komma tillbaka som anhörigsökande, vilket inte är tillåtet, om man tagit emot återetableringsstöd. Flertalet handläggare menar dock att riskerna för missbruk är små, men att de teoretiskt finns.

När det gäller rättssäkerheten i asylprocessen består risken främst av om de asylsökande som har fått avslag upplever att Migrationsverket försöker köpa sig fria från en fortsatt asylprocess för de asylsökande. Utlänningen kan exempelvis få uppfattningen att han eller hon övertalas att inte överklaga eller att det är bättre att ta stödet än att avvakta besked i asylärendet.

5.2 International Organisation for Migration (IOM)

Generellt föredrar IOM stöd som skapar inkomstgenererande aktiviteter inom länderna framför rena finansiella stöd. IOM anser att kombinationen av finansiellt stöd och praktiska åtgärder i hemländerna är positiv. Enligt IOM är det ovanligt att en stat inte kopplar andra typer av åtgärder till ett finansiellt stöd för återetablering.

IOM avfärdar återetableringsstödet som en möjlig så kallad pull-faktor av flera olika skäl. Enligt IOM är återetableringsstöd huvudsakligen riktade till asylsökande som inte får sin asylrätt beviljad. Deras motiv för migration är alltså inte ekonomisk. Kostnaden för migration till Sverige är dessutom ofta hög och kan inte kompenseras av ett återetableringsstöd med de belopp som gäller idag.

5.3 Rikspolisstyrelsens synpunkter

Återetableringsstödet kan enligt Rikspolisstyrelsen (RPS) medföra att antalet ärenden som överförs från Migrationsverket till polisen med tiden kan komma att minska vilket i sin tur kan bidra till lägre kostnader för tvångsåtgärder med mera.

Ett antal problem och potentiella risker har belysts i samtalet med representanterna för RPS. Risken för att återetableringsstödet skulle fungera som en så kallad pull-faktor bedöms som nästan obefintlig. Kostnaderna för att smugglas till Sverige är enligt polisens bedömning betydligt högre än själva stödet. En utvidgning av länder som kan berättiga till återetableringsstöd och där kostnaderna för att resa till Sverige understiger återetableringsstödet kan riskera att locka till sig asylsökande.

Andra problem som tas upp av representanter för RPS är länders olika syn på viseringar. Vissa länder är frikostigare med viseringar än andra länder och har man väl tagit sig in i Schengenområdet kan man enkelt ta sig vidare. RPS nämner också att systemet kanske kan utnyttjas genom att en person som söker asyl uppger fel namn vid sin asylansökan för att senare komma in på anhöriganknytning. Det är dock tveksamt hur stort detta problem kan vara.

5.4 Övriga organisationers bild av återetableringsstödet och de asylsökandes drivkrafter för att återvända

Sammanfattningsvis ger organisationerna bilden av att ett rent finansiellt återetableringsstöd inte avgör om en individ med avslagen asylansökan återvänder hem. Motiven för att återvända kan i stället handla om att slippa tristessen i att vänta på beslut eller att man gör en bedömning att det inte är sannolikt att man kommer att få asylansökan beviljad. Däremot är samtliga organisationer överens om att ett finansiellt stöd underlättar för den enskilde när denne väl har bestämt sig för att återvända, för att bättre klara av den första tiden efter återvändandet.

Incitamenten för återvändande och återetablering

Samtliga organisationer som vi varit i kontakt med ställer sig tveksamma till att 30 000 kronor per vuxen och högst 75 000 per familj räcker för underlätta en återetablering. Att återetablera sig likställs med att skaffa arbete, boende och ett socialt kontaktnät. Detta är för många en

långvarig process. Dessutom påtalas att pengarnas värde är helt olika i de aktuella länderna, kostnadsnivåerna i Irak är enligt uppgift avsevärt högre än t.ex. i Somalia.

De personer som lyckas ta sig till Sverige för att söka asyl har, i de allra flesta fall, haft resekostnader på avsevärt mer än 30 000 kronor. De kostnadsnivåer som vanligtvis nämns är mellan 15 000–20 000 dollar (motsvarande drygt 90 000–140 000 kronor), men även såväl högre som lägre kostnader har nämnts. De faktiska kostnaderna beror på hur mycket hjälp man behöver för sin resa och hur långt man ska resa. Bilden som framträder är att ytterst få om ens någon kan ta sig till Sverige på legalt sätt på grund av restriktionerna för visering från länder som Irak, Somalia och Afghanistan. Det poängteras vid ett flertal tillfällen under våra samtal att det inte är de allra fattigaste som lyckas ta sig till Sverige. De som har möjlighet att ta sig hit är ofta människor som har eller har haft någon form av kapital, t.ex. en fastighet. I princip alla är hänvisade till att ta hjälp från ”människosmugglare” för att ta sig till Sverige och skuldsättning är ett vanligt sätt för att finansiera en sådan resa. De personer man anlitar för sin flykt är oftast mycket bra på att lägga upp såväl resan som att skaffa fram behövliga dokument och de har dessutom ofta god kunskap om hur praxis i asylbedömningar ser ut i olika länder.

Den bild som också framträder är att de personer som sökt sig till Sverige ofta har tänkt igenom och gjort pragmatiska bedömningar över var det är mest sannolikt att få uppehållstillstånd innan man rest från hemlandet. Det poängteras att människors beslut att lämna eller fly från sitt hemland ofta har övervägts noga. Motiven till varför och hur man flyr kan också vara mycket individuella. Irak tas upp som ett speciellt exempel. Många irakier har flytt till Jordanien och Syrien där delar av familjerna stannat. Det kan vara ett skäl till att många ensamkommande män från Irak har sökt återetableringsstöd – de vill helt enkelt tillbaka till sina familjer. En faktor som urskiljer Irak från många andra länder varifrån asylsökande kommer är att den irakiska staten stödjer folk som kommer tillbaka genom bistånd till dem som återvänder.

Flera av de organisationer som arbetar aktivt med återvändande tar upp frågan om motivation. I det sammanhanget ser man inte hur en summa

motsvarande 30 000 kronor ska kunna räcka för att påbörja en återetablering. Samtidigt poängteras att pengafrågan inte är central. Är man tillräckligt rädd för att återvända räcker ”inga pengar i världen.” Kombinationen av en mindre summa pengar och en på plats behovsanpassad hjälp är något som generellt sett förordas. Den behovsanpassade hjälpen kan handla om allt från råd och stöd, till utbildning och mer handfast hjälp för att starta ett mindre företag.

Negativa konsekvenser som kan uppstå

Problematiken med självmant återvändande och en rättssäker asylrättsprövning tas upp i flera av våra samtal. Här framhålls att det tydligt måste framgå att rätten att överklaga Migrationsverkets beslut och även begära prövning i Migrationsöverdomstolen finns och att man även har rätt att gå till internationella fora. Det är viktigt att den asylsökande inte pressas att söka återetableringsstöd innan deras fall har blivit slutligt behandlat.

En risk som också togs upp vid våra möten med intresseorganisationerna är att koncentrationen på snabba beslut, utbetalningar och utresa kan bidra till att möjligheten att faktiskt återetablera sig minskar. Det finns för lite planer för hur återvändandet ska gå till och vad som behövs, förutom kontanter, för att möjliggöra en återetablering. Här finns risken för att stödet endast skapar en ”jojoeffekt” genom att finansiellt stödja återresa till ett annat EU-land.

Frågan om stödet riskerar att vara en så kallad ”pullfactor”, dvs. att stödet skulle kunna generera ökade asylströmmar till Sverige avfärdas av samtliga organisationer. Samtliga tar upp att kostnaden för att ta sig till Sverige samt de asylsökandes motiv till att komma till och vilja stanna i Sverige inte ”uppvägs” av ett stöd som uppgår till 30 000 kronor. Det kan möjligen finnas en risk om återetableringsstöd ges till personer från länder i vårt närområde där kostnaderna för resan till Sverige kan vara förhållandevis begränsade.

5.5 Forsknings- och utvärderingsrapporter om stöd för återvändande

Sammantaget visar den begränsade genomgång som vi gjort att det finns relativt lite forskning på området om återvändandestöd och återetableringsstöd. Vi har inte kunnat spåra någon forskning/effektutvärdering med inriktning på om ekonomiskt stöd faktiskt bidrar till återetablering i hemlandet eller underlättat återvändandet.

Det norska Christian Michelsen Institut (CMI) har granskat och utvärderat ett norskt återvändandeprogram riktat till afghaner som fått avslag på sin asylansökan.¹² CMI-rapporten fann inget stöd för att det finansiella stödet och återetableringsstödet (möjlighet att starta firma, arbetsträning, råd och stöd) uppmuntrade återvändandet. Beslutet att återvända togs på andra grunder. En majoritet av de återvändande svarade att de ville undvika en kränkande och tvingande deportation. En av fem, valde att återvända genom programmet innan ett slutligt beslut om deras asylansökan hade fattats. Denna grupp menade att osäkerheten och passiviteten under en utdragen väntan i asylcenter var huvudorsaken till återvändandet. Ingen av dem sade att det finansiella stödet eller återetableringsstödet hade påverkat deras beslut att återvända. Merparten av de intervjuade i Afghanistan hade intentionen att emigrera igen, vissa på grund av säkerhetssituationen men mest betonades avsaknaden av ekonomiska möjligheter. De som sade sig vilja stanna kvar i Afghanistan drev antingen någorlunda framgångsrika företag eller hade andra tillgångar som de kunde livnära sig på.

I rapporten påpekas att den grupp av återvändare som man lyckades intervjua inte var representativ för alla deltagare i återvändandeprogrammet. De som intervjuades i Afghanistan var jämförelsevis äldre, mer utbildade och en större andel var gifta jämfört med totalgruppen. Det är troligt enligt CMI att de återvändare som inte nåddes av forskarna redan hade lämnat Afghanistan igen, sannolikt på grund av att de var yngre, ogifta och mindre integrerade i lokala sociala nätverk.

Rapporten visar också att återvändandeprogrammet inte lyckades infria förhoppningen att öka andelen frivilligt återvändande. Dessutom visa-

¹² CMI Report, *Return in Dignity, Return to what?*, R 2008:6

de det sig att antalet tvåsavsvisningar var avsevärt högre än antalet frivilligt återvändande.

I Storbritannien publicerades i januari 2010 två rapporter om program för självmant återvändande.¹³ Rapporterna kommer fram till att:

- De individuella omständigheterna (familjesituation, sociodemografisk bakgrund, hur länge individen befunnit sig i värdlandet och vilket stadium i asylprocessen som uppnåtts) och situationen i värdlandet respektive hemlandet påverkar beslutet att återvända.
- Det saknas empiriska studier för hur olika stöd kan bidra till och uppnå långsiktiga effekter.
- Värdet på stödet och stödets utformning måste vara anpassade till den återvändande individens speciella behov och de lokala villkoren.

Det engelska programmet, i likhet med de norska, innehåller mer än bara ett finansiellt stöd. T.ex. kan det vara fråga om att starta företag, yrkesinriktad träning och utbildning utöver en viss summa pengar.¹⁴ Programmen delfinansieras av EU och UKBA¹⁵ och administreras via IOM.

Några övriga rapporter som översiktligt tar upp problem i bland annat återvändande och återvandring har exempelvis tagits fram av Röda korset (European Red Cross Return Initiative), Nationella temagruppen asyl¹⁶ (NTG-asyl, Återvändande i Sverige och Europa), The CCM training project (ett samarbete mellan tre olika intresseorganisationer (Göteborgsinitiativet i Sverige, HIT i Nederländerna och Agef i Tyskland). Även IOM tar fram rapporter, handböcker och beskrivningar men gör inga effektutvärderingar eller uppföljningar och jämförelser mellan olika stöd och deras funktion.

¹³ Bryan, R., Cocke, B., Gillan, K. and Thiel, D. (2010), Bryan, R., Cocke, B., Gillan, K. and Thiel, D. (2010)

¹⁴ <http://www.iomlondon.org/>

¹⁵ UKBA – United Kingdom Border Agency.

¹⁶ NTG-asyl är ett projekt finansierat av Europeiska socialfonden, AMS, Integrationsverket, Migrationsverket och Sveriges kommuner och landsting.

6 Sammanfattande bedömning av återetableringsstödet

Slutsatser:

- Stödet verkar i ett sammanhang där olika åtgärder i asylpolitiken också ändrar de asylsökandes beteende. Dessutom gör individer sannolikt egna bedömningar av sina förutsättningar för återetablering mot bakgrund av situationen i hemländerna. Detta gör det svårt att isolera stödets effekter från andra åtgärder eller händelser.
- Den statistiska analysen ger svaga eller inga indikationer som styrker att ett finansiellt återetableringsstöd har infriat de förväntade effekterna, dvs. underlättat för individen att återvända.
- Det saknas också kunskap om huruvida stödet, i de fall personer återvänt, bidragit till en återetablering i hemlandet.
- Om regeringen väljer att förlänga stödet bör fördjupade uppföljningar genomföras. Det finns också skäl att öka kunskapen om vilka stödformer som bäst möjliggör återetablering i länder där det råder svåra motsättningar. Det kan finnas andra åtgärder som är bättre än ett individuellt finansiellt stöd.

6.1 Inga tydliga effekter i asylprocessen

Syftet är att ett återetableringsstöd möjliggör ett underlättande för återvändande. Detta kan i sin tur ge effekter i asylprocessen som kan avläsas i statistiken över tiden, dvs. före respektive efter återetableringsstödet införande. I det följande sammanfattas huruvida våra hypoteser i analysmodellen kan bekräftas eller inte.

Andel som avviker ökar

Statistiken visar inte någon minskning av andelen som avviker och överlämnas till polisen. Det är snarare så att andelen som avviker ökar, framför allt i grupperna afghaner och somalier även om dessa grupper totalt sett är mycket små. För irakierna som utgör den i särklass största gruppen som fått återetableringsstöd är andelen som avviker lägre

under åren 2008 och 2009 än hösten 2006 – våren 2007. Samtidigt var dock andelen irakier som avvek lägre under år 2005 än under åren 2008–2009. Vi kan alltså inte med säkerhet säga att den önskvärda effekten har inträffat.

Färre tar tillbaka sin asylansökan

Vi kan också konstatera att hypotesen att fler tar tillbaka sin asylansökan inte heller har bekräftats. Under första halvåret 2008 var det något vanligare att asylsökande tog tillbaka sin ansökan, men detta kan bero på att det just då var många asylsökande. Under år 2009 har andelen som återtagit ansökan åter varit låg. Det tycks alltså inte vara så att de asylsökande överlag hellre söker återetableringsstöd än inväntar beslut på sin asylansökan.

Andelen som återvänder självmant ökade först men har sedan minskat

Vi har kunnat utläsa att andelen som återvänder självmant ökade under år 2008 för att en bit in på år 2009 återigen sjunka. Det går därför inte att se en stabil ökning av andelen som återvänder självmant till sina hemländer. Andelen som återvände självmant under åren 2008 och 2009 tycks inte heller vara högre än två år innan stödet infördes.

Tvångsavvisningarna ökar

Andelen tvångsavvisningar har snarare ökat än minskat sedan återetableringsstödet infördes. Andelen ärenden som Migrationsverket överlämnat till polisen har också ökat. Även antal ärenden som har verkställts genom tvångsavvisning eller tvångsutvisning av polisen och transporttjänsten har ökat under den undersökta perioden.

Har handläggningstiden för självmant återvändande kortats?

Statskontoret har inte haft möjlighet att genomföra analyser på individnivå för de personer som har tagit emot återetableringsstödet. Vi har i stället analyserat statistiken på en aggregerad nivå för samtliga som återvänt självmant. Statskontoret kan konstatera att handläggningstiden för irakier under år 2007 var hög för att i början av år 2008 sjunka kraftigt och bli något kortare än genomsnittet för övriga länder. Därefter ökar dock handläggningstiden för irakier för att i slutet av år 2009 vara på i stort sett samma nivå som för gruppen övriga länder. Statskontoret konstaterar att det också innan återetableringsstödet infördes funnits perioder då handläggningstiderna varit kortare än i dag.

6.2 Ett finansiellt stöd är inte avgörande för beslut om återvändande

Statskontoret kan konstatera att den bild som framträder genom våra intervjuer med myndigheter och organisationer om incitamenten för återvändande är förhållandevis samstämmig. Det framgår också att kunskapen om stödets betydelse för återetablering är liten. Dessutom saknas kunskap om hur ett finansiellt stöd kan samspela med andra åtgärder som påverkar återetablering. Det framträder också en relativt tydlig bild av vilka risker som kan förknippas med stödet.

Incitament för återvändande

Individens egen vilja eller motivation för att återvända är kanske den enskilt viktigaste faktorn för återvändande. Denna motivation kan skilja sig åt mellan olika grupper och olika länder, vilket har framgått av de intervjuer Statskontoret genomfört. Enbart finansiella stöd påverkar i förhållandevis liten utsträckning beslutet att återvända. Dessutom påverkar sannolikt landets inställning till de som återvänder möjligheten och motivationen att återvända. Som redan nämnts är det få som vill återvända till Somalia och Afghanistan jämfört med till Irak. Detta kan bero på vilka möjligheter för återetablering som finns och om det finns ytterligare stöd på plats i hemlandet.

Erfarenheter av stöd för återvändande

Flertalet av de organisationer som Statskontoret har träffat förordar kombinationer av olika stöd som utgår från den enskilde individens behov. Statskontoret har funnit två relativt nypublicerade utvärderingar/studier av återvändandestöd. Båda studierna behandlar stöd, administrerade av IOM, som kombinerar olika åtgärder. Enligt studierna påverkar inte stöden de återvändandes beslut att återvända och det saknas också kunskap i vilken utsträckning stöden leder till en återetablering som är långsiktigt hållbar. En annan iakttagelse är att enbart en ökning av storleken på ersättningen i stödprogrammet inte verkar leda till en ökning av nyttjandet av stöden. Studierna stöder tanken på individuellt skräddarsydda stöd som är anpassade till individens behov och till de lokala villkor som råder.

Tänkbara risker med ett finansiellt stöd

Statskontoret har inom ramen för uppdraget endast haft en begränsad möjlighet att undersöka vilka tänkbara risker som kan förknippas med ett finansiellt återetableringsstöd. Några av de risker som identifierats behandlas nedan.

Om den asylsökande inte känner sig fri att överklaga sitt avslag på asylansökan utan känner en press att i stället söka återetableringsstöd riskerar stödet att urholka rättsäkerheten i asylrätten.

Frågan om stödet kan tänkas vara en så kallad ”pull-faktor”, dvs. en faktor som bidrar till att rikta asylströmmarna till ett land med stöd har av samtliga vi träffat bedömts som mycket låg. Det huvudsakliga argumentet är att kostnaden för att ta sig till Sverige normalt är avsevärt högre än stödet. Här finns dock risken att om stödet kan sökas av asylsökande från länder där kostnaderna för resa till Sverige är låga kan det möjligen bli en faktor som påverkar asylströmmen.

Om motivationen att återvända och återetablera sig är låg kommer stödet sannolikt att bekosta nya utresor. Denna risk bekräftas av de studier av återvändandestöd som Statskontoret hittat, många vill efter återvändandet emigrera igen.

6.3 Slutsatser

Vare sig den statistiska analysen eller de genomförda intervjuerna med företrädare för myndigheter och organisationer indikerar att återetableringsstödet underlättar återvändandet i den meningen att det är avgörande för om individen återvänder eller inte.

Det finns i Migrationsverkets statistik svaga eller inga indikationer som styrker att de förväntade effekterna, utifrån våra hypoteser, har infriats efter införandet av återetableringsstödet. Detta kan bero på två saker. Antingen ger stödet inte avsedda effekter därför att stödet inte fungerar som avsett eller så är omfattningen på stödet inte tillräcklig. Eftersom vi inte vet hur de faktorer vi studerat i statistiken skulle ha utvecklats utan stödet kan Statskontoret bara konstatera att avsedda effekter i stort sett uteblivit.

Stödet verkar tillsammans med andra åtgärder och händelser. Personer som kan bli aktuella för stöd gör därutöver sannolikt också egna bedömningar om möjligheter och risker vid ett återvändande och en återetablering.

Statskontoret har inte haft möjlighet att analysera om stödet underlättat återetableringen för de individer som omfattas av stödet. Emellertid har i princip samtliga vi haft kontakt med under uppföljningen pekat på det uppenbara – det är bättre för den som fått ett avslagsbeslut på sin asylansökan och är tvungen att återvända till hemlandet att ha en viss initial finansiering för sitt uppehälle jämfört med att stå utan finansiering.

Det finns en mycket begränsad kunskap om hur effektivt ett finansiellt stöd underlättar en återetablering. Om regeringen väljer att förlänga systemet med återetableringsstöd anser Statskontoret att regeringen bör förtydliga Migrationsverkets uppdrag att följa upp stödet och hur det påverkar asylsökande och återvändare.

Statskontoret anser vidare att det finns skäl för regeringen att genom en utredning eller ett forskningsuppdrag utöka kunskapen om vilka stödformer som är bäst lämpade för att möjliggöra en återetablering i länder där det råder svåra motsättningar.

Referenser

Skriftligt material

Brekke, Jan-Paul, *While we are waiting – Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*, Report 2004:10, Institute for Social Research, Oslo.

Bryan, R., Cocke, B., Gillan, K. and Thiel, D. (2010) *The Voluntary Assisted Return and Reintegration Programme (VARRP) 2004 and 2004 extension: monitoring report*, Home Office Research Report 30. London: Home Office.

CMI, Christian Michelsen Institute, *Return with Dignity, Return to What? Reriew of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*, R 2008:6, Bergen: 2008.

Migrationsverket: Årsredovisning 2008 och 2009.

Migrationsverket: *Återetableringsstöd – uppföljning*, 2008-07-02.

SOU 2003:75, *Etablering I Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle*, Stockholm: Fritzes.

SOU 2009:19, *Aktiv väntan - asylsökande i Sverige*, Stockholm: Fritzes.

SOU 2009:56, *Den nya migrationsprocessen*, Stockholm: Fritzes.

Prop. 2006/07:100.

Regleringsbrev för Migrationsverket 2007–2009.

Statskontoret 2004:20, *Tydligare styrning av Migrationsverket*.

Thiel, D. and Gillan, K., 2010, *Factors affecting participation in assisted voluntary return programmes and successful reintegration: a review of the evidence*, Home Office Research Report 29. London: Home Office.

OECD, *International Migrations Outlook*, SOPEMI 2009.

Återvändande i Sverige och Europa – Policy, praxis och projekterfarenheter, Asylmottagande i fokus – en skriftserie från NTG-asyl & integration, Nr 3/2007, Karlskrona: Printfabriken.

Förteckning över kontakter

Avser dokumenterade intervjuer, möten, telefonsamtal, e-post med organisationer och myndigheter.

Organisation	Namn
Amnesty	Madelaine Seidlitz
Göteborgsinitiativet	Tomas Magnusson Pia Severinsson Tristan Troby
IOM, Helsingfors	Hans-Petter W. Bøe Eduardo Charpentier Carolina Frisenette-Fich Jacob Twistmann Jorgensen Simo Kohonen Hasan Lesevic
Justitiedepartementet	Jan Erlandsson Lars Magnusson Anders Wirhed
Kriminalvårdens transporttjänst	Mats Åhman Mats Åstrand
Lunds universitet	Martin Klinthäll
Migrationsverket	Maria Almlöf Britt-Inger Andersson Jens Andersson Rasool Awla Ted Bohlin Ingrid Bråfelt Henrik Eliasson Lilja Gudmundsdotter Therese Hermansen Fredrik Johansson Carola Jonsson Agneta Kundoori Aida Malkoc Torbjörn Nilsson Filippa Nordfelt Andres Parts Kristina Rännar Frans Sandler
Rikspolisstyrelsen	Sören Clerton Anders Kristiansson Hans Rosenquist Leif Svensson
Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar	Anders Sundquist
Röda korset	Ewa Jonsson Gabriel Karlsson Hugo Rickberg
Stockholm universitet	Erik A Olsson
UNHCR	Rebecka Svad
Uppsala universitet	Lisa Salomonsson
Växjö Universitet	Jan Ekberg

Uppdraget



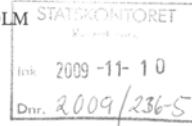
REGERINGEN

Justitiedepartementet

Enligt K

Regeringsbeslut II:1
2009-11-05 Ju2009/8893/SIM

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



Uppdrag till Statskontoret att följa upp återetableringsstöd för vissa utlännningar

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar till Statskontoret att följa upp om det införda återetableringsstödet har underlättat återvändandet för personer till länder som på grund av svåra motsättningar har mycket begränsade förutsättningar för återetablering av återvändande.

Migrationsverket ska ta fram de uppgifter Statskontoret behöver för uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 mars 2010.

Ärendet

I syfte att underlätta ett ökat återvändande för personer till länder som på grund av svåra motsättningar har mycket begränsade förutsättningar för återetablering av återvändande beslutade regeringen förordningen (2007:640) om återetableringsstöd för vissa utlännningar. Förordningen trädde i kraft den 1 augusti 2007. Regeringen har därefter beslutat att förlänga förordningen fr.o.m. den 1 november 2008 t.o.m. den 31 december 2010 (SFS 2008:778). I samband härmed höjdes också beloppen med vilka återetableringsstöd får betalas ut.

Postadress
103 39 Stockholm
Besöksadress
Malmstorgsgatan 3

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-20 27 34

E-post: registrator@justice.ministry.se
Tele
178 20 PREMIER S

Återetableringsstödet för vissa utlänningar har nu funnits i drygt två år.
För att regeringen ska kunna bedöma behovet av en eventuell
förlängning av stödet bör det följas upp.

På regeringens vägnar



Beatrice Ask



Jan Erlandsson

Kopia till

Justitiedepartementet/EMA
Justitiedepartementet/SIM
Justitiedepartementet/PO
Justitiedepartementet/KRIM
Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/SF
Migrationsverket