

RAPPORT

2010:10

Jan-Paul Brekke

Frivillig retur fra Norge En historisk gjennomgang

Jan-Paul Brekke

Frivillig retur fra Norge

En historisk gjennomgang

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2010

© ISF 2010
Rapport 2010:10

Institutt for samfunnsforskning
Munthes gate 31
Postboks 3233 Elisenberg
0208 Oslo
www.samfunnsforskning.no

ISBN (trykt): 978-82-7763-335-0
ISBN (web): 978-82-7763-336-7

ISSN: 0333-3671

Innhold

Figurliste	5
1. Fra tilbakevending til retur	7
2. Utvikling av frivillig retur i Norge	15
3. Returarbeid i Norge – en tallmessig oversikt.....	39
4. Diskusjonen om frivillig retur	51
5. Funn.....	65
Litteratur	69
Sammendrag/abstract.....	71

Figurliste

Figur 1. Prosess frivillig retur.....	13
Figur 2. Asylankomster og alle returer fra Norge	40
Figur 3. Returer fra Norge, etter type.....	41
Figur 4. Fordeling returtyper 2009	42
Figur 5. Tvang og frivillig retur	43
Figur 6. Relativ frivillig og asyltvang	46
Figur 7. Utreisepliktige i mottak, asylreturer og frivillige returer.....	47
Figur 8. Ukraina frivillig tvang 2001-2004	49
Figur 9. De største fem landgruppene som har benyttet frivillig retur	50
Figur 10. Regnstykke – kostnader ved frivillig og tvungen retur.....	56

Fra tilbakevending til retur

Hvordan skal man på best måte sørge for at asylsøkere som får avslag og andre uten oppholdstillatelse forlater landet? Dette er den overordnede spørsmålsstillingen på returområdet for norske myndigheter. En løsning innebærer at personer uten opphold samtykker til og deretter får hjelp til å returnere til hjemlandet. Dette kalles «frivillig retur» eller «frivillig assistert retur». I denne studien gjennomgås arbeidet som er gjort i Norge med slik «frivillig retur» siden 2002.

Fra tidlig på 1990-tallet kom tilbakevending og retur på dagsorden i den asylpolitiske debatten. Flyktninger fra Bosnia og Kosovo ble forespeilet at de måtte tilbake til sine hjemland. I tillegg til støtte til frivillig tilbakevending begynte norske myndigheter å snakke om retur. Graden av frivillighet ble også et tema for disse to store ankomstgruppene. Inspirert av andre europeiske land ble det åpnet for et frivillig alternativ til tvungen retur også for personer uten oppholdstillatelse i Norge i 2002. Her fikk asylsøkere med avslag og andre utlendinger uten opphold mulighet til å få hjelp til hjemreisen og økonomisk støtte. Motytelsen besto i at man samtykket til hjemreisen og ellers bidro for eksempel med å fremskaffe papirer.

I Norge ble International Organization for Migration (IOM), med base i Geneve og senere Oslo, hyret inn som operativ partner for den nye frivillige ordningen. Tre parter var dermed direkte involvert i arbeidet med frivillig retur; politiet, Utlendingsdirektorat og IOM. Deres samarbeid om det som ble hetende VARP-programmet (Voluntary Assisted Return Program) er ett av flere gjennomgangstema i denne rapporten.

Et annet er hvordan ordningen med frivillig retur står i forhold til andre former for retur, slik som tvungne Dublin-returer og tvungne returer av utlendinger som oppholder seg ulovlig i Norge, men som ikke har vært innom asylsystemet. Hvorvidt tvungne returer stimulerer til frivillige returer er et tredje slikt tema som blir belyst gjennom intervjuer og statistikk.

Disse to typene data utgjør hovedkildene for denne studien. I tillegg base-res den på en omfattende korrespondanse og rapportering mellom de ansvarlige departementer, etater og IOM i perioden. Asylsøkere er ikke intervjuet som en del av denne studien. Returproblematikken er i denne runden sett fra myn-

dighetenes ståsted. Andre studier har sett på hvordan tilbakevending og retur oppleves for dem som selv ønsker eller må reise (se nedenfor).

Personer som ikke kjenner til diskusjonen om retur av utlendinger uten opphold i Norge reagerer ofte på ordbruken på feltet. «Frivillig» retur? Er den virkelig frivillig hvis alternativet er å bli sendt hjem ledsaget av politiet? Skillet mellom frivillig og tvungen retur er ikke alltid lett å trekke med sikkerhet. Dette er også et tema som dukker opp flere steder i rapporten. Selve uttrykket «frivillig retur» ble importert fra EU-landene. Der ble «voluntary return» ble utbredt ved inngangen til 2000-tallet (EMN 2007). I Sverige vurderte man å bruke «samtykket retur» for å markere den begrensede frivilligheten, mens man i Norge i 2010 endte med «frivillig assistert retur» (tildelingsbrev fra JD til UDI for 2010). I denne rapporten brukes frivillig retur unntatt der ordbruken tematiseres spesielt. Som en illustrasjon på det litt ulendte begrepsterenget returfeltet utgjør, kan det nevnes at uttrykket «tilbakevending» brukes om tilfeller der personer som har fått permanent opphold i Norge likevel velger å vende tilbake til sitt hjemland.

Returarbeidet i Norge omfatter mennesker i litt ulike situasjoner. Det vil si personer som har søkt om asyl og fått avslag, men også utlendinger som ikke har vært i kontakt med asylsystemet. De siste kan aldri ha vært registrert i Norge, men de kan også ha hatt visum som har gått over tiden eller på annen måte ha endt opp i en situasjon uten tillatelse.

En andel av de som søker asyl i Norge har tidligere søkt i et annet europeisk land og skal strengt tatt ha sin sak behandlet i dette første landet. Disse såkalte Dublinsakene utgjorde mellom 15 og 30 prosent av alle søkere som kom til Norge på 2000-tallet. I og med at disse personene skal sendes tilbake til landet der de først ble registrert fremstår de tydelig i tallene for returer. Men, denne gruppen har ikke lov til å søke om og få støtte til frivillig retur fra Norge med IOM. De gjør imidlertid de andre gruppene, asylsøkere med avslag, personer med opphold, andre utlendinger uten lov til å være i Norge.

Arbeidet med frivillige returer økte i omfang og systematikk siden de første utkastene til en slik ordning kom i 1997. Etter hvert ble det etablert egne enheter både hos politiet og i Utlendingsdirektoratet med fokus på ordningen. Fra 2006 økte omfanget av satstingen ytterligere. I 2010 fremsto frivillig retur som et sentralt element i norske myndigheters asylpolitikk.

En rekke spørsmål kan stilles til utviklingen av frivillig retur i Norge de første åtte årene.

Problemstillinger

På bakgrunn av en kronologisk gjennomgang av ordningen der strategier, tiltak, bruk av alliansepartnere og sentrale hendelser blir beskrevet og diskutert kan man spørre:

Hvilke føringer og rammer har arbeidet med «frivillig retur» foregått innenfor de siste ti årene? Hvilke aktører har vært involvert og hvordan har disse fungert sammen i perioden?

I tillegg til disse deskriptive problemstillingene søker studien å gi en analyse av den tallmessige utviklingen av frivillig retur og andre returformer. Hva kan man si om effekten av arbeidet? Har organiseringen av arbeidet, tiltak og bruk av partnere vært hensiktsmessig i perioden?

Metode og data

Det er som nevnt tre hovedkilder som trekkes inn for å besvare spørsmålene i denne studien.

En serie med kvalitative intervjuer ble gjennomført med sentralt plasserte ansatte i ansvarlige departement (Arbeids- og inkluderingsdepartementet og siden Justisdepartementet), i Utlendingsdirektoratet, i Politiets utlendingsenhet, i Politidirektoratet og i IOM. I tillegg ble ansatte i Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) intervjuet.

Disse samtalene fulgte en semistrukturert intervjuguide som var utarbeidet på grunnlag av prosjektskisse og innledende samtaler med kjerneinformantene. Etter hvert som nye interessante tema dukket opp under intervjuene, ble disse flettet inn i guiden og fulgt opp i det videre feltarbeidet.

Den andre store datakilden er tallmateriale om retur og mottaksbefolkningen hentet fra henholdsvis Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet (UDI). Disse tallene er hentet fra DUF registeret og politiets registre Strasak, Utlendingsdatabasen og F-Trans). Tallmaterialet omfatter samtlige returer gjennomført fra 2001 til og med 1. tertial 2010. Mottaksbefolkningen er beskrevet av makrotall der det fremgår hvor mange som var utreisepliktige hver 1. januar i samme periode. Nasjonalitet fremgår også for begge statistikkilder, noe som åpner for noe mer avanserte analyser.

Målsettingen med å hente inn disse tallgrunnlagene var å si noe om forholdet mellom de ulike typene returer, men også noe om potensialet for returer fra et år til det neste. Informasjon om nasjonaliteten på de utreisepliktige og på de som returnerte, frivillig eller med tvang, åpnet for beskrivelser og begynnende analyser som etter ikke tidligere har vært tilgjengelig i Norge.

Det er flere svakheter med dette tallmaterialet. For eksempel vil ikke opplysninger om hvem som er utreisepliktige, og befinner seg i mottak, omfatte hele universet av personer som er tilgjengelige for retur fra Norge. Også per-

soner som ikke er registrert, eller som har forlatt mottakene vil være aktuelle for frivillig eller tvungen retur. Videre vil ikke de utreisepliktige pr 1. januar omfatte alle som blir utreisepliktige i løpet av hele året. Og alle disse personene vil være mulige returkandidater. En svakhet med returtallene fra Politiets utlendingsenhet (PU) er at deres registreringer frem til 2002 ikke er like solide som de senere årene.

En tredje datakilde er dokumenter, rapporter og korrespondanse mellom UDI, IOM, PU og departement. Her har de årlige tildelingsbrevene fra ansvarlig departement til UDI og brevveksling mellom de ulike partene vært spesielt nyttig.

Tidligere studier av retur

Det er gjort et antall norske studier av tilbakevending og retur de siste 15 årene (Noen eksempler: Berg 1999, Berg og Valente 2003, Valente mfl. 2010, Brekke (2001, 2002, 2004, 2005, 2008, 2010), Krogh 2007, Holm Hanssen og Tesli (NIBR) 2000, Strand mfl. 2008, ECON 2009). Enkelte av disse omhandler temaet sett fra myndighetenes ståsted. Her blir dilemmaer rundt frivillighet og tvang, samt relasjonen til andre deler av asyl- og utlendingsfeltet tematisert. De første studiene av tilbakevending fra Norge var Hanne Myrvolds arbeider om chilenerne som vendte hjem (1992, 1993, 1994).

I litteraturen kan man også finne arbeider om hvordan retur fremstår for dem dette gjelder; personer uten opphold. Studier med et slikt Individperspektiv som har «returens psykologi» som tema utgjør en nødvendig balanse til arbeidene fra myndighetsperspektiv (Brekke 2001, 2004). Det samme gjelder kommunikasjons- og informasjonsutfordringer rundt retur (Krog 2007, Brekke 2008, 2009b).

Det er ikke mye kunnskap som er publisert på det tilgrensende feltet tvangsreturer. Et unntak her er den ferske rapporten «The enforced return of irregular migrants – rules and practices in Norway, France, Poland and Sweden» (ECON 2009-26).

Returarbeid i andre land

Norske myndigheter er ikke alene om å lete etter løsninger på returfeltet. Det har blitt gjennomført flere komparative kartlegginger i Europa som er relevante for det norske arbeidet med frivillig retur. I forbindelse med utarbeidelsen av felles retningslinjer for returarbeidet i EU ble medlemslandenes praksis på området kartlagt i 2007 (European Migration Network, EMN 2007). Denne oversikten ble utført av EMN på oppdrag fra EU-kommisjonen og inkluderte

elleve medlemsland. Rapporten konkluderte med at det var en økende bruk av frivillig retur i landene som deltok. Samtidig var utformingen og gjennomføringen av denne typen retur lite nedfelt i nasjonale lovverk og retningslinjer. Det var også bred enighet om at det ikke var enkelt å trekke et skille mellom frivillig og tvungen retur i mange tilfeller. Frivillig retur ble ansett som klart å foretrekke av alle involverte (EMN 2007:5). Som i Norge var landenes myndigheter på jakt etter nye måter å kombinere støtte til reise, pengeincentiver og støtte til reintegrering som ville fremme frivillig retur.

De felles retningslinjene for EU-landene på returfeltet, men ikke for frivillige retur spesielt, ble nedfelt i et Returdirektiv i 2008 (Direktiv 2008/115/EF). Norge var aktive i utarbeidelsen av direktivet og kom med en serie innspill til utformingen av det ferdige dokumentet. Direktivet har potensial til å legge felles normer og kjøreregler for landene i Europa.

I en intern rapport nevner ansatte i Justisdepartementet områder der det norske returarbeidet kan bli berørt av EUs returdirektiv.

Et eksempel som er relevant for denne studien er at direktivet (artikkel 17) presiserer at alle avslagsvedtak skal inneholde en periode for frivillig retur. Denne normen passer inn med norske myndigheters satsing på frivillig retur. Som man skriver i høringsnotatet:

En viktig del av rettighetsperspektivet i direktivet sikres ved at utlendinger uten lovlig opphold skal innrømmes en periode for frivillig utreise. Retur av utlendinger basert på frivillighet vil både være fordelaktig for utlendingen og mindre byrdefullt for utlendingsmyndighetene (Høringsnotat 115/EF:21).

Konsekvensen av denne delen av mottaket vil i følge høringsnotatet være at man ikke lenger kan «pålegge en utlending å reise med en gang», da det være i strid med direktivets artikkel 7.

Grunntanken om at frivillig retur skal prioriteres av landene som slutter opp om direktivet, vil kunne bety at arbeidet med denne returformen styrkes ytterligere. Utviklingen av metoder og prosesser for å gjøre frivillig retur så attraktiv som mulig vil kunne skyte fart i Norge og det øvrige Europa.

I 2010 ble det gjennomført en komparativ undersøkelse av syv mottaker- og medlemsland, samt tre returland (HIT 2010). De nederlandske forskerne som gjennomførte studien fant at ønskene om å koordinere innsatsen i hjemlandene ikke ble fulgt opp i praksis. Det var manglende kontakt mellom landene som returnerte personer til samme hjemland og heller ikke noen sterk relasjon mellom de to partenes myndigheter.

På 2000-tallet ble norske myndigheter stadig mer opptatt av retur. Utviklingen i Norge gikk parallelt med den i Europa. Ettersom erfaringen økte ble arbeidet i større grad institusjonalisert, systematisert og koordinert på tvers av landegrensene.

Det foreligger også en bred internasjonal litteratur på tilbakevendings- og returfeltet (se for eksempel Hammond 1998, Black and Koser 1999, Black and Koser 2004).

Saksgang ved frivillig retur

For den videre lesningen av denne rapporten er det nyttig å ha med en grunnforståelse av hvordan saksbehandlingen foregår når en person uten lovlig opphold ønsker å søke om frivillig retur.

Søknadsprosessen starter med at søkeren henvender seg til International Organization for Migration (IOM). Forut for at søkeren går til dette skrittet ligger et informasjons- og motivasjonsarbeid som blir utført av ikke-statlige organisasjoner (NOAS, Flyktningshjelpen og IOM), av de mottaksansatte og Utlendingsdirektoratet (UDI).

Lister med navnene på søkerne går så til UDI og Politiets utlendingsenhet samtidig. Der jobber man parallelt med registrering og vurdering. Her sjekkes det for eksempel om søknaden gjelder en såkalt Dublinsak, det vil si om vedkommende har en søknad til behandling i et annet av de europeiske landene som deltar i Dublinsamarbeidet. I så tilfelle er det i prinsippet dette landet som skal behandle asylsaken og også ha ansvar for retur. Disse sakene var det imidlertid delte meninger om blant partnerne i VARP-samarbeidet.

Politiet sjekker videre om vedkommende finnes i andre registre som kan ha betydning for søknaden, slik som strafferegisteret (Strasak, Utlendingsdatabasen og F-Trans). Det har også betydning for Politiets utlendingsenhet om man der allerede har startet å jobbe med en tvangsutsendelse av søkeren. Her har man også ansvar for å finne frem ID-papirer hvis disse er holdt tilbake på et tidligere tidspunkt.

På samme tid sjekker Utlendingsdirektoratet personopplysninger, om det er flere i samme familie som søker samlet, om vedkommende bor i ventemottak (disse skal prioriteres), og følger opp hvis det dreier seg om spesielle avtaler (IRRANA og IRRINI) med returlandene. UDI sender så sine opplysninger til PU. På samlet grunnlag avgjør så PU hvem på listen som får reise med IOM og hvem som får avslag. De siste årene har avslagsprosenten ligget på mellom 15 og 20 prosent. Politiet oppgir ikke grunnen til hvert enkelt avslag. Denne praksisen har gitt opphav til diskusjon internt i samarbeidet om VARP programmet mellom UDI, IOM og PU.

IOM meddeler så utfallet til søkerne. Enkelte får godkjent søknaden men må gå en runde for å skaffe reisedokumenter. Dette gjøres som oftest med assistanse fra IOM som bistår i kontakten med hjemlandets ambassader.

Når godkjenning og dokumenter er på plass bestiller IOM billetter, kontrollerer at personene går på flyet, følger dem gjennom transittland hvis nød-

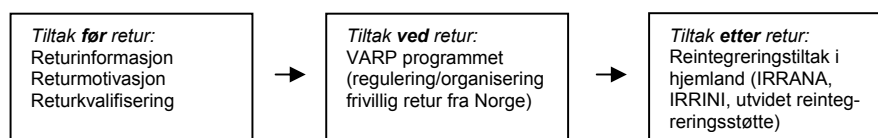
vendig. I tillegg vil organisasjonen i mange tilfeller møte de som returnerer frivillig ved ankomst til hjemlandet og bistå med transport helt frem til det endelige bestemmelsesstedet. Den frivillige returen er gjennomført.

Varigheten av denne prosessen har variert i perioden det frivillige returprogrammet har eksistert, men vil også avhenge av hvilken bakgrunn de som søker har. Et normalt løp med saker der reisedokumenter er lett tilgjengelige, vil kontrollen hos PU/UDI ta fire uker og organiseringen av selve utreisen ytterligere to uker. Når det skal hentes inn særlige opplysninger eller reisedokumenter må skaffes fra ambassader med lang behandlingstid, så kan det gå opptil to tre måneder til.

Men norske myndigheters arbeid med frivillig retur strekker seg altså ut over selve saksbehandlingen. Arbeidet med informasjon og motivasjon i forkant av søknaden, har allerede vært nevnt. I tillegg har man i enkelte tilfeller også ønsket å gjøre en innsats etter returene har skjedd. I de to-tre landprogrammene (Afghanistan, Irak og Burundi) har norske myndigheter ved hjelp av IOM gitt støtte til reintegrering. En del av returstøtten har vært øremerket ulike aktiviteter som var ment å stimulere til utdanning, husbygging og etablering av arbeidsplasser.

Arbeidet med frivillig retur kan dermed deles opp i tre faser, slik det fremgår i figur 1.

Figur 1. *Prosess frivillig retur*



Kilde:UDI

Guide til leseren

I det neste kapitlet presenteres de første åtte årene med frivillig retur i Norge. Hovedkilden som brukes er offentlige dokumenter og korrespondanse mellom departementene og etatene. Utviklingen følges frem til sommeren 2010. I kapittel 3 brukes det statistisk materiale fra PU og UDI til en nærmere beskrivelse av art og omfang av returene fra Norge i perioden. Deretter følger et kapittel 4 med en serie diskusjoner koplet til frivillig retur. Temaene er valgt ut fra intervjuene med ansatte i offentlige departement og etater, samt organisasjoner som er virksomme på feltet. Deres stemmer blir her hørbare. I det siste kapitlet (5) gis en samlet fremstilling av funnene fra studien.

Utvikling av frivillig retur i Norge

Arbeidet med frivillig retur startet formelt opp i Norge med etableringen av VARP programmet i 2002. Antallet personer uten opphold som samtykket til å forlate landet på denne måten var høyt det første året, falt så på midten av 2000-tallet, for deretter å stige i takt med høye ankomsttall i 2008 og 2009.

Men tanken var ikke ny for norske myndigheter da programmet startet opp. Tanken om å fremme retur og tilbakevending hadde blitt tydeligere på 1990-tallet gjennom mottak av flyktninger fra Bosnia og Kosovo. Og fem år tidligere hadde Utlendingsdirektoratet internt diskutert muligheten for å starte opp med frivillig assistert retur.

I dette kapitlet følger vi forarbeidene til og etableringen av frivillig retur i Norge.

Fra tilbakevending til frivillig retur

Frem til slutten av 1980-tallet snakket norske myndigheter ikke om at de som kom som flyktninger og asylsøkere skulle tilbake til hjemlandet. Det var en forståelse internt blant utlendingsmyndighetene at det ville kunne gi de som kom en opplevelse av at de ikke var velkomne. Riktignok ga man noe støtte til chilenske flyktninger som ønsket å vende tilbake til hjemlandet etter at de politiske forholdene var endret, men grunntanken forble den samme (Myrvold 1992, 1993, 1994). De som kom, kom for å bli.

Etter murens fall og økte ankomster på begynnelsen av 1990-tallet ble dette endret. I 1992 ble en radikal omlegging av flyktning- og asylpolitikken diskutert (Brekke 2001). I en utredning fra en tverrdepartemental arbeidsgruppe ble foreslått at alle som kommer til Norge skulle være under konstant vurdering med henblikk på retur, også de som fikk opphold (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1992). Ble det mulig å vende tilbake innen rimelig tid, så skulle det skje. Tanken var at de ressursene som dermed ble frigjort skulle brukes til å ta imot nye mennesker som trengte beskyttelse.

Som allmenn politikk ble forslaget forkastet, men kom i stedet til anvendelse da 13000 bosniske flyktninger kom til Norge i 1992-93. Disse fikk kollektiv midlertidig tillatelse. Hvis og når forholdene i hjemlandet roet seg, var de forventet å vende tilbake (Brekke 2001).

Denne helhetlige politikken hadde det som ble kalt tilbakevending som en sentral komponent. Tilbakevending eller det engelsknorske ordet repatriering hadde tidligere utelukkende blitt brukt om personer som hadde lovlig opphold i landet og som ønsket å flytte tilbake. Som en del av den midlertidige kollektive beskyttelsen som bosnierne fikk, hadde begrepet en litt annen betydning. Nå gjaldt det en forutsetning om tilbakevending. Deres tillatelser var midlertidige, ble gitt for et halvår av gangen og gjaldt «inntil videre», dvs. inntil det ble fred i Bosnia. Ble det fred i hjemlandet, så «skulle» de tilbake. Det lå med andre ord en forventning om at det kunne bli satt makt bak kravet til tilbakevending. «Tvungen tilbakevending» ble brukt uformelt som betegnelse på denne muligheten.

Nå kom ikke den positive utviklingen i Bosnia like raskt som mange håpet. Før grensen på fire år var gått fikk bosnierne som befant seg i Norge permanent opphold i november 1996. Etter dette opprettet norske myndigheter støtte til frivillig tilbakevending. En særordning for bosniere og etter hvert også for andre grupper. Støtten til bosnierne innebar reise, et kontantbeløp, et beløp utbetalt lokalt etter bosetting i hjemlandet, samt en pott til lokale myndigheter. Tanken om at retur skulle bidra til reintegrering, men også til utvikling av nærområdet og dermed komme flere til gode, var skapt. Noen hundre bosniere benyttet seg av denne muligheten til å vende tilbake med støtte, men den store tilbakevendingen uteble (Brekke 2001).

På våren 1999 kom neste runde med gruppeankomster, denne gang fra Kosovo. Fra landene rundt ble 6000 Kosovo-flyktninger hentet ut og gitt midlertidige tillatelser i Norge. Ytterligere to tusen kom på egenhånd (Brekke 2002). Til forskjell fra konflikten i Bosnia, fikk krigen i Kosovo en brå slutt etter NATOs invasjon sommeren 1999. I ukene etter hadde norske myndigheter fullt opp med å finne nok fly som kunne chartres til alle som ønsket å returnere umiddelbart. I løpet av høsten dro 3700 av Kosovo-flyktingene tilbake (Brekke 2002:44). De fleste av disse rakk ikke å få med seg støtten som etter hvert ble opprettet for å lette og oppmuntre til retur. Ved utgangen av året hadde interessen for å vende tilbake dabbet av. Spørsmålet norske myndigheter stilte seg var om mange av de som ville dra allerede hadde reist hjem, og om full frivillighet ville være nok for å sikre at flyktingene dro hjem.

En arbeiderpartiledet regjering kom til makten våren 2000 og mente flyktingene måtte forberede seg på retur. De midlertidige tillatelsene skulle gå ut til sommeren og ved å sette opp tvangsretur som alternativ ønsket regjeringen at flest mulig ville returnere frivillig. Støtten til de som vendte tilbake før tillatelsene gikk ut var satt til 15 000 pr person uten noen avkorting for familier. Det betydde at en familie med to voksne og tre barn fikk 75 000 kroner. I til-

legg ble reiseutgiftene dekket. Støtten var den samme som bosnierne hadde blitt tilbudt noen år tidligere, med ett unntak; Kosovo-flyktningene ble ikke fulgt av 5 000 pr person til nærmiljøstøtte. Beløpet var såpass høyt at norske myndigheter var oppmerksomme på muligheten for misbruk. Denne frykten viste seg i ettertid å være overdrevet (Brekke 2002:92).

Noen kriterier måtte være oppfylt for at pengene skulle betales ut. Et av disse er viktige i vår diskusjon her. Det var et krav at man forlot landet senest en måned etter avslag i Utlendingsdirektoratet. Ble saken anket til Utlendingsnemnda hadde man fortsatt mulighet til å få støtte forutsatt at utreise skjedde før en måned etter at avslag ble gitt der.

Utover sommeren 2000 startet behandlingen av asylsaker fra denne flyktninggruppen. Mange fikk avslag. Etter et begrenset amnesti vinteren 2000/2001, satte norske myndigheter igjen inn en offensiv i mars 2001. Chartrete fly skulle frakte flyktninger tilbake som samtykket til å reise. I ukene før første flygning gjennomførte politiet en serie tvangsutsendelser som fikk oppslag i pressen. Det skulle ikke være tvil om hva som var alternativet for de som ikke meldte seg på (Brekke 2002:78). Det første halvfulle flyet ble fulgt av flere fulle flygninger. «Dette er vanskelig, men vi hadde ikke så mye valg», uttalte en av flyktningene til Dagbladet (09.03.2001). Til sammen returnerte 480 personer til Kosovo med de chartrete flyene i løpet av mars og april 2001.

Det interessant for denne studien er blandingen av tvang og frivillighet, samt støtten som ble gitt i forbindelse med den organiserte tilbakevendingen av Kosovo-flyktningene. Her var det flere fellestrekk med tilbudet om frivillig retur som ble startet opp da innsatsen for å få Balkan-flyktningene hjem ebbet ut. Men allerede i 1997 ble altså en slik ordning foreslått internt i Utlendingsdirektoratet.

Første initiativ 1997 – reisestøtte til asylsøkere med avslag

I løpet av våren, sommeren og høsten 1997 utarbeidet en gruppe initiativtakere et forslag til et frivillig returprogram. Drivkraften bak var Roald Kristiansen fra Integreringsavdelingen, som selv hadde sett eksempler på slik program i andre deler av Europa.

Hensikten med tiltaket var å motivere personer med endelig avslag på asylsøknaden til å returnere til hjemlandet uten assistanse fra politiet (UDI/INA 96/2715). Dette skulle føre til lavere kostnader for staten, mindre dramatik på mottakene, samtidig som ordningen skulle gi hver enkelt mulighet til å reise hjem frivillig og i sikkerhet. Med frivillighet skulle man forstå at reisen foregikk uten «tvang fra politiets side». I forslaget skriver man videre

at ikke var helt klart når noen hadde et «endelig avslag». Dette mente initiativtakerne at måtte avklares nærmere med juristene i direktoratet.

Ordningen var ment å inneholde informasjon og veiledning, hjelp med selve reisen og reisedokumenter, et beskjedent økonomisk incitament og assistanse på flyplassen i hjemlandet. Størrelsen på incitamentet ble anbefalt satt lavt i forhold til støtten til personer med oppholdstillatelse som valgte å vende hjem. Disse fikk den gang 15 000 kroner (bosniere 20 000). Støtten ved det som ble kalt frivillig *tilbakevending* i forslaget ble foreslått satt til 1 500 pr person. Ordrbruken er verdt å merke seg. Begrepet retur var ennå ikke tatt i bruk.

I forslaget viser man til at Sveits hadde økt antall returer uten assistanse med politiet med 60 prosent etter å ha innført en tilsvarende ordning. I likhet med deres organisering foreslo de norske initiativtakerne at International Organization for Migration (IOM) skulle benyttes som operativ partner.

Et viktig argument for en slik returordning var at den ville bli vesentlig billigere enn hvis tilsvarende antall personer ble returnert med tvang. I beskrivelsen av forslaget setter man opp et fiktivt utreiseregnskap der de to returformene sammenlignes for et typisk utvalg hjemland. Kostnaden for retur uten tvang var under en fjerdedel av alternativet (UDI/INA 96/2715, 02.05.97:5).

Etter tilbakemelding fra den juridiske avdelingen ble et mer fylldig forslag lagt frem for ledelsen i Utlendingsdirektoratet. For å styrke argumentasjonen hadde man hentet inn flere opplysninger fra den sveitsiske ordningen med «frivillig utreise for personer med avslag på asylsøknaden». Sveits hadde også landspesifikke program, der tett samarbeid med hjemlandets myndigheter var et viktig element. Slike skulle som nevnt senere spille en sentral rolle i det norske returarbeidet.

Man refererte også til en nyopprettet svensk forordning der en støtte på 5 000 kroner ble gitt til personer uten opphold som samtykket til å reise hjem. Støtten var primært beregnet på de som tidligere hadde hatt midlertidig gruppebeskyttelse fra land som Bosnia og Somalia.

Språkbruken var endret i forslaget som ble fremmet for ledelsen. Nå var det snakk om «frivillig utreise for personer uten oppholdstillatelse i Norge». Begrepet «tilbakevending» ble nå bare brukt i omtalen av personer som hadde oppholdstillatelse. For de med avslag var det nå snakk om «å forlate landet», «reise ut», og å sikre «utreise», riktignok med et par små glipper. Sveitserne brukte allerede retur som begrep. Pengestøtten ble økt fra forrige utkast, til 5 000.

Ytterligere argumenter blir også lagt til. Blant disse er påpekningen av at en større involvering av myndigheter uten rett til tvangsmakt vil føre til en «sivilgjøring av oppgavene». Man så for seg at dette kunne gjøre arbeidet med å fremme utreise for personer med avslag ved at det svekket søkerens frykt for hjemsendelse.

I forslaget beskrives også en mulig motsetning mellom politimakt og sivilmakt når det gjelder å sikre hjemreise for personer med avslag. I en passasje skriver forfatterne:

Uten å mistenkeliggjøre politiet spesielt, bør man være klar over at politiets arbeid i vedtaksfasen utføres av de samme personene som også beslutter pågrepelser, ledsagelse og som i tillegg også deltar som eskorte på denne typen reiser. Disse reisene er svært populære for de som arbeider med utlendingsakene samtidig som det også er en ekstra inntektskilde. Av dette vil det derfor være naturlig å stille spørsmål om det faktisk kan bli et motsetningsforhold for frivillig hjemreise kontra tvungen hjemreise med eskorte (UDI/INA 96/2715, 30.09.97:13)

I dette sitatet ligger elementer som kom til å prege forholdet mellom politiet og Utlendingsdirektoratet i de neste 13 årene. Ønsket fra forslagsstillerne var tydelig; å fjerne frivillig «hjemreise» fra tvungen. Lovnaden om å ikke mistenkeliggjøre politiet i innledning av sitatet holder ikke helt ut. Utfordringene med å skape tillit og godt samarbeid mellom de to partene besto i årene som fulgte.

Forslaget ble lagt frem for ledelsen i UDI og lagt dødt uten flere runder. Mine informanter oppfattet den hendelsen som at «tiden ikke var moden». Teksten som de fremmet inneholder imidlertid det som kan være en nøkkel til denne negative holdningen til en ordning med frivillig utreise; ankomststallene.

Etter flere år med få asylsankomster til Norge var mottaksvirksomheten på et minimum. Antall personer som satt i mottak med et negativt vedtak eller fortsatt ventet på en avgjørelse var lavt. I overkant av 600 personer var aktuelle for retur etter å ha fått nei. Potensialet kunne med andre ord sies å være magert.

Oppstart av frivillig retur i 2002

I 2002 var situasjonen en helt annen. Ankomststallene var på vei mot et rekordår. Det var en ny ledelse i Utlendingsdirektoratet med Trygve Nordby i spissen. Han hadde vært en av initiativtakerne til den helhetlige flyktningpolitikken på 1990-tallet, som altså hadde tilbakevending og retur som viktige elementer. Den ansvarlige Kommunal- og regionalministeren het Erna Solberg. Hun så på ankomststallene med bekymring der de var på vei mot en historisk toppnotering på over 17 000.

Da forslaget om en frivillig returordning ble fremmet på nytt etter fem år i skuffen, ble det heiet frem av alle involverte i Utlendingsdirektoratet og departementet.

Det var likevel ikke selvsagt hvilken utforming programmet skulle ha. For initiativtakerne i UDI gjensto også en grenseoppgang i forhold til politiet.

I Utlendingsdirektoratet spurte initiativtakerne seg om hvem som skulle få ansvaret for returprogrammet. I følge mine informanter var det beskjeden og innsats for å få til returer i politiet i denne perioden. Hvis ansvaret for programmet ble lagt til UDI mente man der at det var liten sjanse for et velfungerende samarbeid. Det ville være vanskelig å få politiet til å prioritere arbeidet med frivillig retur hvis de ikke selv satt med kontroll og ansvar, anså man. Det var med dette utgangspunktet at UDI tok kontakt med Politidirektoratet, der løsningen raskt fikk støtte.

Allerede i 2001 hadde ønsket om en sterkere satsing på retur kommet tydelig til uttrykk i tildelingsbrevet som hvert år går fra ansvarlig departement til Utlendingsdirektoratet. I skrivet som skal styre UDIs prioriteringer for 2001 blir retur for første gang skilt fra tilbakevending. Målsettingen var å korte ned hele løpet fra en person søkte om asyl til vedkommende enten ble bosatt eller reiste tilbake til hjemlandet.

I dette tildelingsbrevet dukker også frivillig retur opp første gang som uttrykk i korrespondansen mellom departementet og UDI. Det blir formulert slik:

UDI skal påse at politiet uttransporterer personer som har fått endelige negative vedtak. Videre skal UDI bidra med forslag til hvordan man kan øke andelen personer som returnerer frivillig og til hvordan man kan løse problemene med retur til land som ikke mottar egne borgere etter negative vedtak (Tildelingsbrev KRD 05.03.2001).

Det første ønsket ble oppfylt allerede den påfølgende våren 2002. Da kom forslaget om å innføre frivillig retur. Det andre ønsket i sitatet fra departementet, nemlig forslag til hvordan man kunne sikre returer til returnegative land, som Irak, Somalia og Etiopia, var det vanskeligere å oppfylle.

Da forslaget til et program for frivillig retur ble lagt frem for ledelsen i UDI i februar 2002 var det med støtte i en intern arbeidsrapport (UDI 2002). Den var utarbeidet av representanter for ulike deler av direktoratet; mottakskontoret, flyktingkontoret (INA) og oppholdsavdelingen. Her anbefalte man en ordning der UDI hadde ansvar for de som «aksepterer retur etter avslag». IOM ble anbefalt som operativ partner for gjennomføring av returreisene. Ellers er det interessant å merke seg at man her bruker uttrykket å «akseptere retur» og «frivillig retur» om hverandre. I rapporten foreslås det at ordningen skulle omfatte hjelp med hjemreisen pluss 100 USD i reisestøtte. Det presenteres også en handlingsplan der noen av oppgavene legges til et ny returenhet som skal opprettes. Andre oppgaver inkluderer å utvikle informasjonen om retur (i hjemland, ved avslag, under intervjuer, i ulike informasjonsmøter og til offentlige aktører, og gi individuell rådgivning), øke returfokuset i søk-

nadsbehandlingen, egne mottak for de med avslag, opprette egne returprogrammer for utsatte grupper, legge til rette for reintegrering i hjemlandet, samt opprette en samordningsgruppe for lederne av Utlendingsnemda, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet og Oslo politidistrikt (UDI 2002:11).

Brevet som fulgte med rapporten opp til ledelsen i UDI presiserte at man ønsket å la ordningen begrense seg til personer som ikke hadde oversittet utreisefristen. Grunnen var at man ikke ønsket at UDI skulle komme for nær politiets arbeid med iverksettelsen av vedtak, les tvangsreturer. Det ble vist til et rundskriv som slår fast at det er politiets oppgave (JD G 64-2000). Tilfellene der utreisefristen var utløpt uten at personene hadde forlatt landet ble omtalt som «gamle saker». Politiet hadde på den tiden spilt inn at det måtte være klare grenser for hvor lenge tilbudet om frivillig retur skulle stå, før tvang var eneste utvei. I tillegg ønsket man en avklaring av hvem politiet allerede var i gang med å planlegge utreiser for.

Et knippe landgrupper ble foreslått som førsteprioritet. Dette besto av øst-europeiske land som i løpet av de neste årene skulle bli med i EU; Slovakia, Tsjekia, Kroatia, Bulgaria, Romania og Polen. Dette ble ansett for å være enkle land å gjennomføre retur til. Reisedokumenter var ofte i orden, de hadde ofte vært kort tid i mottak og var samlet i mottak sentral på Østlandet. Deres søknader ble gruppert under overskriften «antatt grunnløse». Det blir videre foreslått at penger til å finansiere arbeidet blir hentet fra Post 72 på statsbudsjettet, en post som så langt hadde blitt forbeholdt tilbakevending for personer med oppholdstillatelse.

Som av de involverte i arbeidsgruppen skrev i en e-post til de andre gruppedlemmene: «Plutselig skjer alt veldig fort!» (e-post 23.02.2002).

Departementet introduserer et annet initiativ for å øke presset på de som sitter i mottak etter avslag. Man ønsker innspill fra UDI om hvordan man kan kutte ytelsene for disse gruppene for å gjøre det mindre attraktivt å bli i Norge (KRD til UDI 22.03.2002). Dette blir inkorporert ved at man foreslår at de som tilhører de nevnte nasjonalitetene mister den økonomiske støtten idet utreisefristen oversittes.

I sitt forslag til Kommunal- og regionaldepartementet foreslår man IOM som samarbeidspartner og viser til prosjektet vil ha stor kapasitet. Inntil 7000 personer tar man sikte på å kunne returnere i løpet av de første 12 månedene. Man er likevel raskt ute i samme skriv med å peke på at erfaringen med denne typen retur er liten og at det er usikkert hvor mange som kommer til å melde seg frivillig (UDI til KRD 26.03.2002:2). IOM vil ikke innebære noe kapasitetshinder, blir det hevdet. Deres eneste betingelse er at asylsøkerne reiser frivillig.

I dette forslagsbrevet blir også målsettingen for frivillig retur, som det nå blir kalt, tydelig formulert:

Hovedmålet for returprosjektet er å øke andelen som returnerer frivillig, samt sikre at hjemreisen skjer på en verdig og velordnet måte, som også sikrer respekt for menneskerettighetene.

Selv om målgruppen var den samme som i det interne forslaget, signaliserte man at prosjektet lett kunne utvides til også andre grupper. De 100 USD (med et tak på 300 pr familie) ble opprettholdt. Dette tilsvarte lommepengene personer fikk som ble transportert ut med politiet.

I april 2002 undertegnet UDI kontrakten med IOM. De skulle være den operative partneren i arbeidet med frivillig retur. Oppgavene besto i informasjon og rådgivning i tilknytning til hjemreisen, transport til hjemlandet, assistanse før avreise, i transitt og eventuelt etter ankomst (Brev fra UDI til mottak mfl. 11.04.2002). I midten av måneden startet IOM opp sitt kontor i Oslo og i mai var man rede til å ta imot søknader. Til tross for at alle asylsøkere med avslag blir ramset opp som målgrupper i meddelelsen til mottakene, minnes det igjen om den spesielle satsingen på søkere fra Øst-Europa.

Forventningene til returprogrammet var skyhøye. I IOMs prosjektbeskrivelse blir to måltall nevnt: I løpet av de neste 12 månedene forventet man å ha gitt råd til mellom 7 000 og 9 000 personer i målgruppen. På samme tid forventet man at mellom 5 000 og 6 000 personer ville ha returnert frivillig med IOM (Memorandum of Understanding Annex II 17.04.2002). I samme dokument ser IOM mer nøkternt på hva de kunne få til det første halvåret etter kontrakten var underskrevet. Minimum 1 500 – 2 300 skulle ha returnert i løpet av denne perioden. Deretter så man for seg at antall returer vill akselerere. Budsjettet som IOM skulle jobbe for i de tolv månedene ble satt til 47 mill kroner. Organisasjonen etablerte et kontor i Oslo og startet opp. Programmet ble kalt Voluntary Assisted Return Program, med forkortelsen VARP. Norsk Folkehjelp ble tatt inn som norsk samarbeidspartner av IOM for å bistå med informasjon på Østlandet, gi rådgivning over telefon og veiledning for utfylling av søknadsskjema.

De første årene med frivillig retur

Etter to måneders drift rapporterte IOM tilbake til Utlendingsdirektoratet. På den korte tiden hadde 550 søknader om frivillig retur blitt registrert siden oppstarten i mai. I juni alene var 116 personer var reist tilbake. Den store utfordringen var å skaffe reisedokumenter til en del av søkerne. Noen ambassader hadde IOM spesielle avtaler med. Der gikk saksbehandlingen raskt. Ved andre gikk det tregere. De største gruppene med søkere i starten var Ukraina, Tsjekia og Kroatia.

Da høsten kom mente UDI at det var på tide å utvide ordningen til også å omfatte andre enn asylsøkere. Også andre utlendinger som hadde fått avslag på søknader om videre opphold i landet i forbindelse med arbeid, studier eller annet, måtte få tilbudet om frivillig retur, i følge direktoratet (Faks UDI til POD 26.09.2002).

Samtidig var UDI sentral aktive med å få regionskontorene til å gjøre ordningen kjent helt ut i mottakene. Målsettingen var at alle asylsøkere skal vite om frivillig retur. I tillegg skulle et mildt press utøves: «Returprogrammet er et frivillig tilbud, men alle asylsøkere som får avslag på sin asylsøknad, skal motiveres til å reise hjem», var beskjeden til regionskontorene (Brev UDI Flykontoret til UDI region Sør 15.10.2002).

Gjennom regionskontorene ble mottakene bedt om å la «hjemreiseperspektivet» være en gjenganger i kontakten med asylsøkerne. Siden skulle dette formålet omtales som «hjemlandsfokus» eller «hjemlandsdimensjonen» (kommentarer fra UDI til rapporten august 2010). I 2002 inngikk fortsatt ordet hjemreise i direktoratets handlingsplan:

Hjemreiseperspektivet skal komme tydelig frem i alt arbeid ved mottaket. Det betyr blant annet at allerede i ankomstinformasjonen skal mottaket ivareta informasjonen om beboernes plikt til å returnere til sitt hjemland etter avslag i asylsak, samt om muligheten mange beboere har til å få bistand fra IOM til hjemreisen. For personer med avslag i asylsak, skal mottaket ha individuelle samtaler med den hensikt å motivere til hjemreise i verdighet (Handlingsplan for regionskontorenes arbeid med frivillig retur, gjeldende fra 01.01.2003).

I denne handlingsplanen kommer det frem at det er en målsetting at retur skal være en prioritert oppgave i mottaksarbeidet. Oppholdet i mottak er en usikker periode både for beboere og de ansatte i systemet rundt. Ingen vet hva som kommer til å bli utfallet når en asylsøker leverer sin søknad. Ventetiden er derfor preget av et tvisyn blant alle involverte. Hvis søkeren får opphold er det bosetting og introduksjon som venter. Ved avslag forventer myndighetene at søkeren skal dra hjem. Ideelt sett må mottakene og alle som kommer i kontakt med asylsøkere sikte inn mot begge disse mulige utfallene. Det har blitt hevdet at det i mottakene lenge hersket en holdning om at «du kommer nok til å få bli», og at muligheten for avslag og retur kom i bakgrunnen (Brekke

2008). Da handlingsplanen ble formulert i 2002 ønsket Utlendingsdirektoratet at dette skulle endres. Hvis et av de to utfallene skulle få dominere i mottakene, så skulle det være muligheten for at søkerne fikk avslag og måtte reise.

Et annet punkt i handlingsplanen sier at mottakene skal kutte i utbetalingerne når søkere som er over 18 år får avslag og ikke reiser før utreisefristen. Tanken var at dette tiltaket ville gjøre det mindre attraktivt å bli værende i Norge og dermed motivere for frivillig retur. Man var også opptatt av at regionkontorene måtte sikre at informasjon om ordningen til alle mottaksansatte, inkludert nye som ble rekruttert. I løpet av 2002 ble det opprettet grupper av ansatte i UDI med spesielt ansvar for retur. Sentralt besto denne av initiativtakkerne med et knippe andre. Regionalt besto «returgruppen» av en kontakt fra hvert regionkontor.

Mot slutten av 2002 kom det første fulle kvartalsrapporten fra IOM til UDI. Derfra ble rapporten sendt videre til departementet (KRD) sammen med et knippe kommentarer. Direktoratet oppfattet at starten hadde vært vellykket og at IOM hadde taklet enkelte praktiske oppstartsproblemer bra. Til tross for disse hadde 1800 søkere meldt sin interesse til og med oktober. Over 700 hadde allerede reist.

Samarbeidet med politiet ble trukket frem som et punkt som var ved å forbedres. Den første perioden hadde politiet sagt nei til hver fjerde søker som IOM sendte over på sine lister (Brev UDI til KRD 18.11.2002). De fire grunnene som politiet oppga som grunn var allerede utfordret av direktoratet, noe som hadde ført til endret praksis. Da det nærmet seg jul holdt politiet på at tidligere dom, påbegynt uttransportering og tidligere unndragelse fortsatt skulle gjelde som grunn til å avslå. Tidligere praksis med å si nei i tilfeller der lang tid hadde gått siden søkerens utreisefrist, var stoppet.

Politiets rolle ble nevnt også når det gjaldt manglende oppfølging av tvangsutsendelser. I sitt brev skriver UDI:

Politiets arbeid gir en viktig signaleffekt ved mottakene, og kan medføre at flere søker retur med IOM. Politiets effektueringsarbeid og frivillig retur er gjensidig avhengig av hverandre. Regionkontorene har ved flere anledninger fokusert på at politiets manglende effektivering har en negativ innvirkning på IOMs returarbeid. Personer med avslag unnlater å søke om frivillig retur fordi de legger til grunn at politiet likevel ikke kommer (Brev UDI til KRD 18.11.2002)

I sin oversendelse til departementet skriver direktoratet at også det økonomiske argumentet for ordningen med frivillig retur ser ut til å holde hva man lovet. Mens kostnadene forbundet med den enkelte frivillige returen ble hevdet å være 8250 NOK i perioden frem til november 2002, ble en tvangsretur estimert til 13 000 – 14 000 NOK. Vi vil komme tilbake til hvordan dette regnestykket kan settes opp for best å skille ut direkte og indirekte kostnader forbundet med de ulike typene returer.

I sin egen rapport skriver IOM at målsettingen om å ha 1750 frivillige returer i løpet av det første kvartalet var vel optimistisk. 275 hadde returnert ved utgangen av juli. Tre måneder senere hadde tallet på frivillige returer økt til vel 700, men var likevel et godt stykke unna målsettingen på flere enn 5000 returer det første året.

Like fullt oppfattet de ansatte i UDI og Kommunaldepartementet at ordningen med frivillig retur viste sin rett under oppstartsåret 2002. I tildelingsbrevet for 2003 ble returarbeidet nevnt som en egen målsetting (resultatkrav R3-11).

Retur til hjemlandet av de som har fått endelig avslag på asylsøknaden skal skje raskt. UDI skal sørge for: At returprogrammet i regi av IOM tilpasses ulike grupper av asylsøkere; at mottaksansatte tar aktivt del i å informere og gi råd til asylsøkere om eventuell retur til hjemlandet på et så tidlig tidspunkt som mulig; samt at det er godt samarbeid mellom UDI, Politidirektoratet og politiet for å få til rask retur etter endelig avslag (Tildelingsbrev KRD-UDI 20.01.2003).

I denne tildelingen finner vi igjen «hjemreiseperspektivet» og spørsmålet om timing av informasjonen om retur til asylsøkere. Uttrykket frivillig retur brukes fortsatt ikke i dokumentet. Dessuten er det verdt å merke seg at UDI pålegges ansvar for at samarbeidet med Politidirektoratet og politiet er godt, slik at man kan få til retur raskt etter avslag.

Søknadene fortsatte å strømme inn til IOM. 2003 skulle bli et toppår med snaut 1500 gjennomførte frivillige returer. Dette volumet bidro til ønsket i politiet om en egen enhet for utlendingssaker. I november 2003 ble en egen utlendingsenhet opprettet i politiet. Denne skulle blant annet ha ansvar for registrering, for å fastslå identitet og for uttransporteringer av utlendinger som ikke hadde lovlig opphold i landet. Enheten skulle også ha budsjettansvaret for ordningen med frivillig retur og ha ansvaret for å sjekke søkerlistene fra IOM. Fra utgangen av 2003 var Politiets Utlendingstjeneste medspiller for UDI og IOM i returarbeidet.

En stille periode 2004-2005

Etter toppåret 2003 fulgte noen år med fallende og lave tall på frivillige returer. Aktiviteten var i tråd med at det i samme periode kom få asylsøkere til Norge. Fokuset på retur var imidlertid like sterkt fra departementshold. Det var Kommunalminister Erna Solberg som fortsatt satt med ansvaret for innvandringspolitikken. I tildelingsbrevet til UDI for 2004 brukes returbegrepet aktivt og koples til et nytt argument; å beskytte asylinstituttet. Tanken som formidles er at personer uten beskyttelsesbehov raskt må få avslag og sendes ut av landet for å beskytte selve asylinstitusjonen. Uten at dette sies helt ut i tildelingsbrevet må man anta at det er tilliten til asylordningen i det norske folket, samt norske myndigheters villighet til å ta imot asylsøkere, som trues ved en for svak returpraksis. Samtidig hevdes det at returpolitikken også kan bidra til å redusere tilstrømmingen, noe som skulle åpne for at «ressursene kan rettes mot saker som krever en mer grundig behandling» (Tildelingsbrev KRD til UDI 20.02.2004:5). Disse linjene må leses på bakgrunn av at mange av asylsøkerne som kom i perioden 2002-2004 til Norge kom fra Øst-Europa og ble ansett for å ha svakt grunnlag for å søke.

Arbeidet med å sikre hjemreiseperspektivet i alle ledd fortsatte i 2004. Flyktningrådets informasjonsprogram, INCOR (Information and Counselling on Repatriation and Return), ble hyret inn som veiledere for mottaksansatte. Denne tjenesten innebar at INCOR arrangerte helgekurs der enkeltmottak ble undervist i regelverk, ble trent i samtalemetodikk og fikk konkret landkunnskap. Norsk Folkehjelp, som hadde vært IOMs informasjonspartner i oppstarten av det frivillige returprogrammet hadde nå trukket seg ut. Samtidig ble innsatsen til Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) utvidet til også å omfatte informasjon om retur. Disse hadde fra tidligere hatt ansvaret for den første informasjonspakken som alle asylsøkere fikk etter ankomst.

Asylsøkere med avslag som ble sittende i mottak og hverken reiste ut av landet frivillig, ei heller kunne sendes ut, fortsatte å utfordre norske myndigheter. I 2004 satte KRD foten ned og besluttet at de som var i denne situasjonen skulle miste all støtte og fratras plassen i mottak. Retten til å bo i mottak falt bort (Brekke og Søholt 2005). Tanken var at det å gjøre livsoppholdet i Norge dårligere for denne gruppen ville føre til at flere reiste frivillig, eller i det minste samarbeidet med myndighetene slik at en retur ble mulig. Denne satstingen ble sterkt omdiskutert i norske medier og i kommunene rundt om i landet. Utfallet av forsøket ble at man opprettet et spesielt mottak der denne gruppen kunne samles etter å ha mistet plassen i det ordinære mottakssystemet. Standarden her skulle være på et minimum og all aktivitet skulle være hjemreiseorientert (Brekke og Søholt 2005). Senteret ble først kalt «utreise-senter» og siden omdøpt til «ventemottak» da Stoltenberg II regjeringen kom til makten i 2006. Tiltaket var ment å motivere målgruppen til å forlate landet.

Men, tallene på søkere hos IOM gikk ikke opp, men ned, mens saken verserte i norske aviser (Brekke og Søholt 2005).

Opprettelsen av landprogrammet IRRANA

I 2005 kom det færre asylsøkere til Norge enn året før. Det gjenspeilet seg i søkertallene til IOM. Antall frivillig returnerer ble halvert i forhold til året før, et fall fra rundt 1100 til 550. Men, med lave asylsøkertall var dette ikke et politisk felt i brann. I tildelingsbrevet fra KR D ble UDI bedt om å fortsette med de samme målsettingene. Man ble bedt om å legge til rette for og motivere til rask retur (Tildelingsbrev KR D til UDI 11.01.2005).

Asylsøkere fra Afghanistan fortsatte å komme under disse årene midt på 2000 tallet. Mange fikk avslag. I hjemlandet hadde USA og Nato fordrevet det tidligere Talibanstyret. Forholdene i hjemlandet tillot etter hvert både frivillig og eskortert retur, i følge norske myndigheter. I 2006 ble det inngått en trepartsavtale der det lokale kontoret for FNs høykommissær for flyktninger, afghanske styresmakter og norske myndigheter var enige om at det kunne åpnes for disse to typene retur. I tillegg skulle den enkelte som returnerte følges av støtte til reintegrering. Igjen skulle IOM være operativ partner, med nettverk i Norge, i transitt og i Afghanistan.

Det såkalte IRRANA programmet (Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan) ble opprettet. Samtidig åpnet norske myndigheter for tvangsreturnerer (Strand mfl. 2008:v). Gjennom IRRANA fikk IOM i oppdrag fra UDI å gi individuell informasjon og rådgivning, hjelp til å skaffe reisedokumenter, organisering av reisen, flybilletter, transittvisum, samt assistanse i transitt og ved ankomst til Afghanistan. Etter ankomst til hjemlandet tilbød programmet «rådgivning og reintegreringsstøtte i form av arbeidsformidling, opplæring med økonomisk støtte, støtte til næringsetablering, samt skole og utdanning. Denne støtten ble også gitt til afghanere som er uttransportert med tvang av politiet» (UDI.no).

Støtten under IRRANA programmet var satt til 15 000 for personer uten oppholdstillatelse som returnerte frivillig. Beløpet ble delt i to og første halvpart ble utbetalt ved ankomst i Afghanistan. Den andre delen ble gitt etter to måneder i hjemlandet. Støtten til reintegrering ble begrenset oppad til 25 000 kroner per person. Totalt kunne hver person med andre ord utløse 40 000 gjennom ordningen.

Selv personer som ikke benyttet seg av ordningen med frivillig retur og ble returnert med tvang, fikk støtte. De fikk 3 000 kroner ved ankomst og opptil 10 000 som støtte til reintegrering.

Denne støtten kunne gå til dokumenterte utgifter til næringsetablering, lønnsutbetalinger til ansatte, til opplæring og utdanning.

Antallet afghanere som benyttet seg av IRRANA var begrenset til tross for støtten til hjemreise og til livet etter hjemkomst. Ved utgangen av 2009 hadde 121 personer reist frivillig med IRRANA programmet. Samtidig hadde 300 personer blitt sendt tilbake til Afghanistan med tvang fra Norge i fra programmet ble etablert i 2006 og frem til utgangen av 2009 (Returtall Politiets utlendingsenhet).

Informantene til denne studien oppfattet at IRRANA programmet var viktig fordi det ga en modell for hvordan returarbeidet kunne gjennomføres. Trepartsavtalen ga en organisatorisk ramme som sikret ordningens legitimitet. Samtidig så de at antall returer ikke var så høyt som man hadde håpet, og kanskje antatt. Gjennom ulike demonstrasjoner protesterte afghanere i Norge mot at de kunne bli sendt hjem. En sultestreik i Oslo sommeren 2006 ble fulgt av en protestmarsj året etter (Brekke 2008). Det var likevel forholdene i Afghanistan som ble trukket frem når informantene skulle forklare de relativt lave frivillige returtallene.

I 2008 gjennomførte Christian Michelsens institutt i samarbeid med PRIO (Peace Research Oslo) en evaluering av IRRANA. På bakgrunn av intervjuer med afghanere som hadde returnert frivillig konkluderte de med at den økonomiske støtten hadde liten innvirkning på ønsket om å dra tilbake til hjemlandet (Strand mfl. 2008). Forskerne fikk kontakt med rundt halvparten av de 64 personene som hadde reist frem til midten av 2008.

Et av de interessante temaene som tas opp i studien er koplingen mellom frivillige returer og tvangsreturer. Ønsket om å unngå tvangsretur ble oppgitt som hovedgrunn til å melde seg til IOM hos de fleste av de returnerte afghanerne (Strand mfl. 2008:vi). Rapporten tyder med andre ord på en direkte sammenheng mellom den opplevde sjansen for å bli tvangsreturnert og valget av frivillig retur.

Noen av afghanerne hadde returnert frivillig før de hadde fått et endelig avslag i Norge. Disse oppga den usikre og passive tilværelsen i mottak i Norge som grunn (Strand mfl. 2008:vi). Mange av de tidligere asylsøkerne hadde planer om å forlate Afghanistan på nytt en gang i fremtiden. Og forskerne regnet med at en del av de returnerte som man ikke fikk kontakt med allerede hadde forlatt landet.

Støtten til reintegrering hadde ikke den effekten som norske myndigheter hadde håpet på, i følge evalueringen. Normalen var at pengene var brukt til å kjøpe materiell for å starte et lite foretak, men at dette så var avsluttet eller hadde lite aktivitet. Enkelte brukte modellen til å utløse penger til materiell som så raskt kunne konverteres tilbake til kontanter (Strand mfl. 2008:vii).

Oppsummert kunne man si at erfaringen fra de første årene med IRRANA programmet var at den økonomiske støtten ikke motiverte til retur og at programmets ambisjoner om reintegrering ikke var noen suksess. Spørsmålet som gjensto var om det var programmet selv som var feilslått, eller om Afghanistan var et vanskelig testcase.

I 2008 opprettet norske myndigheter det neste returprogrammet. Denne gangen var målgruppen personer fra Irak uten oppholdstillatelse i Norge. Erfaringene fra det som ble kalt IRRINI programmet (Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq programme), vil være viktige for den norske tenkningen rundt returarbeid. Etter det svake resultatet i Afghanistan var det viktig å lykkes i Irak for å vise at det var situasjonen i hjemlandet som skapte problemer for IRRANA innsatsen, og ikke utformingen av selve tiltaket. I 2010 blir IRRINI evaluert.

Fra 2006 til 2010 skulle returarbeidet få et nytt løft i Norge. Først ved at det ble nedsatt arbeidsgrupper for å forbedre myndighetenes innsats, dernest fordi antallet frivillige returer steg kraftig.

Gruppearbeid for retur

I januar 2006 møttes to ministre for å diskutere hvordan norske myndigheter kunne effektivisere returarbeidet. Justisministeren og Arbeids- og inkluderingsministeren ble enige om at tre arbeidsgrupper skulle frembringe forslag som kunne øke tallene på returer fra Norge. I tillegg til de to departementene ble det besluttet at Utenriksdepartementet skulle trekkes inn i arbeidet. Forbindelsen og samarbeid med utlendingenes hjemland ble ansett som sentral. Det var derfor viktig at UD var med (Utkast mandat returprosjekt, AID 10.02.2006).

I tillegg til en styringsgruppe ble tre undergrupper foreslått og to kom i gang med arbeidet allerede i april.

Den første av disse skulle se på hvordan administrasjonen av returarbeidet kunne bedres. Et moment her var å gjøre informasjon om hvem som til enhver tid var «utreisepliktige» tilgjengelig for både Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet. Et varslingsystem for personer som oversitter utreisefristen ble også foreslått, men ansett som ressurskrevende. Arbeidet innebar at man gikk igjennom alle som hadde oversittet fristen med seks måneder eller mer og så på grunnene til at disse ikke hadde forlatt landet. Blant årsakene var at man ikke fikk kontakt med personene, ID problemer, problemer med å skaffe reisedokumenter, sykdom, kriminalitet eller mottaksu villige hjemland (UDI saksnr. 06/3650 foreløpig rapport fra returprosjektet). Denne gruppen foreslo også at det skulle produseres månedlig statistikk på returområdet som så kunne deles av UDI og PU. Man ønsket blant annet oversikt over personer med plikt til å forlate landet, hvem som var i uttransporteringsfasen og hvem som var sendt ut de siste månedene. Videre så man behov for å få opplysninger om hvorfor de som ikke hadde forlatt landet fortsatt var i Norge. Statistikken skulle også omfatte de frivillige returene, spesifisert i kategorier som antall søknader, reiste, avslag og forsvunnet.

Hoveddelen av denne returstatistikken har aldri blitt produsert og spredd slik det var tenkt i 2006. Returtallene som blir presentert i neste kapittel kunne ikke enkelt hentes ut fra eksisterende tallpresentasjoner, men måtte produseres ved å gå inn i registrene som PU og UDI benytter (Asyltrans og DUF).

Den andre arbeidsgruppen som startet opp på våren 2006 skulle bidra til en «effektivisering av returarbeidet». Negative vedtak skulle føre til retur. En vifte av tiltak ble vurdert, inkludert tiltak i opprinnelsesland (hindre ankomst og lette retur), arbeid med ID, nye samhandlingsrutiner (UDI/UNE), samt tiltak for å avdekke ulovlig opphold. Sentralt sto ønsket om tiltak som kunne bidra til at flere valgte frivillig retur (AID 23.03.2006 ref 200600511/MJR). Gruppen fremhevet de positive sidene ved denne returformen som ble ansett for å være mer verdig og vesentlig billigere enn alternativene (anslått til 25 % av kostnadene). Det ble også åpnet for bruk av nye tiltak for å løse personer uten opphold frem mot frivillig retur. Det skulle være lov å tenke nytt.

Året etter beholdt norske myndigheter fokuset på retur og nye arbeidsgrupper ble startet opp. Styringsgruppen ble hevet opp på ekspedisjonssjefsnivå. Nå skulle det satses. Hele to av gruppene skulle jobbe med frivillig retur. En av disse var viet bruken av reintegreringsstøtte i hjemlandene. Fokus skulle være på utviklingen av et nytt returprogram til Nord-Irak (senere IRRINI). Den andre av gruppene som var rettet mot frivillig retur skulle se på andre tiltak som kunne stimulere til slike hjemreiser. Et moment her var at ministrene så frivillig retur som en løsning også i tilfeller der tvungne returer ikke lot seg gjennomføre, og altså ikke bare som en løsning som var mer verdig og billigere. Man innså likevel at det for denne gruppen ville være behov for «et grundig påvirkningsarbeid» (AID 12.03.2007, invitasjon til møte 200600511/BJF).

En tredje arbeidsgruppe skulle arbeide videre med behovet for å samordne innsatsen mellom politiet og Utlendingsdirektoratet. På sikt ønsket man også en satsting på utendingsattachéer som kunne bidra til å styrke returarbeidet.

Internt ble arbeidet med å etablere IRRINI med returer til Nord Irak sett i sammenheng med arbeidet med å stimulere til flere frivillige returer. Et forslag om å slå sammen de to arbeidsgruppene ble likevel avvist. Argumentet som ble brukt mot en slik løsning var at det var forskjell på å motivere til retur ved å gjøre tiltak i Norge og å tilpasse motivasjonstiltak i hjemlandet (Referat styringsgruppemøte 14.05.2007).

Arbeidsgruppen som skulle se på frivillige returer (arbeidsgruppe 2) leverte en midtveisrapport på sensommeren 2007. Her pekte man blant annet på det nære forholdet mellom tvang og frivillig retur.

En sentral forutsetning for at frivillig retur skal skje er at tvangsmessig retur fungerer effektivt. Tvangsmessig retur må fremstå som en reell konsekvens av å oversitte utreisefristen uten å søke IOM om frivillig retur (rapport fra UDI til AID 31.08.2007).

En annen forutsetning for å stimulere til frivillig retur som nevnes i rapporten er at informasjonsarbeidet fungerer. Listen over instanser som informerte om frivillig retur er lang. Politiets utlendingsenhet nevner muligheten for å reise tilbake på denne måten i tilfelle avslag allerede i den første kontakten med asylsøkerne. IOM, NOAS og INCOR reiste rundt på mottakene. I tillegg var de ansatte på mottakene forpliktet til å ta opp frivillig retur i flere omganger.

På denne tiden var en del av informasjonen om retur rettet spesielt mot søkere fra Afghanistan. En del av denne spesielle innsatsen besto i at Flyktningshjelpens INCOR ansatte dro til mottak med afghanske asylsøkere. Temaet var retur. Med seg hadde de en afghansk jurist som kunne gi oppdatert informasjon om forholdene i hjemlandet (se Brekke 2008).

Arbeidsgruppen noterte at «gjennomføring av retursamtaler (individuelle eller i grupper) viser seg å være en særlig vanskelig og krevende oppgave» (rapport fra UDI til AID 31.08.2007:4). Anbefalingen i kjølvannet av denne innsikten var at informasjonsarbeidet måtte få mer fokus og at det trengtes mer kunnskap. Det var behov for «opplæring, koordinering, kvalitetssikring samt samarbeid og styring». En ide som lanseres i rapporten er at det tas større hensyn til hvilke faser asylsøkerne er i år informasjonsstrategiene utformes (se Brekke 2010b).

Asylsøkere med avslag og andre utlendinger uten opphold som ikke bor i mottak er det vanskeligere å nå frem til, i følge arbeidsgruppen. Her så de et behov for nye metoder.

Rapporten inneholder også en gjennomgang av returarbeidet slik det fremsto i 2007 og en vurdering av de involverte aktørene. I omtalen av returprogrammet til Afghanistan (IRRANA) antyder gruppen at tallet på returnerte er lavt og at insentiver kan være en viktig komponent. Interessant nok skriver de i klartekst at «Program for frivillig retur er et viktig supplement til og *legitimering* av tvangsmessig retur» (rapport fra UDI til AID 31.08.2007:8).

Det nylig opprettede ventemottaket i Lier ble vurdert til å ha liten «returfosterkende effekt». Spesielt mottaket hadde en standard og en innretning som skulle gi beboerne liten grunn til å bli værende og dermed grunn til å returnere til hjemlandet. Mottaket var like mye en løsning på en konflikt mellom stat og kommune. Kommunene krevde at personer som mistet plassen i de lokale mottakene måtte ha et minimumstilbud et sted i landet. De kunne ikke belaste de kommunale helse og sosialtjenestene (Brekke og Søholt 2006).

En veileder ble utviklet som støtte for mottaksansatte som skulle snakke med asylsøkere om retur. Denne ble laget i 2004 og revidert i 2006. Arbeidsgruppen mente den fungerte tilfredsstillende.

I rapporten gjør man et interessant poeng av at IOMs returinformasjon i mottakene var blitt oppfattet som en skjønning og dermed lite tillitsvekkende. Det er mottaksansatte som har brakt videre denne vurderingen som er hentet fra Hilde Kroghs studie fra 2007. I rapporten skriver arbeidsgruppen:

De som returnerer på IOM-filmen returnerer til et tilsynelatende sikkert land, og de har velstående familie med hus, bil og et stort nettverk som tar imot dem etter hjemkomst (rapport fra UDI til AID 31.08.2007:16)

Det er med andre ord troverdigheten ved returinformasjonen som var truet hvis asylsøkere som så filmen på denne måten. De kunne sammenligne bildet som ble gitt av IOM med situasjonen i sitt eget hjemland. Konklusjonen kunne da bli at en hjemkomst for dem selv ville være annerledes enn den som ble vist på filmen.

Oppfølging av gruppearbeidet på retur

Den andre runden med arbeidsgrupper som arbeidet gjennom 2007 ble omtalt som «returprosjektet». Prosjektet ble sammenfattet våren 2008. Rapporter fra undergruppene ble sendt til Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Justisdepartementet. Også Utenriksdepartementet ble holdt orientert. Høsten 2008 ble erfaringene fra innsatsene samlet i forkant av et møte i styringsgruppen og et møte mellom ministrene fra AID og JD, samt representanter for UD (Innkalling AID 15.07.2008).

Oppsummeringen fra gruppene ga mange nye innspill til norske arbeidet med retur.

Den første av gruppene så på tiltak i hjemlandet og hadde Irak som spesielt fokus. Her ble det konkludert med at støtte til reintegrering kan føre til flere returer og til at de som reiser kan «klare seg selv økonomisk og bidra til utviklingen i hjemlandet» (Innkalling AID 15.07.2008).

På dette tidspunktet var evalueringen av IRRANA programmet i gang, men konklusjonene var ennå ikke kjent (Strand mfl. 2008). Som nevnt over fant forskerne ingen av disse virkningene fra returprogrammet til Afghanistan. Støtten der ga ikke flere returer, ikke vellykket reetablering og ei heller et bidrag til utviklingen i hjemlandet.

Fra et utviklingsperspektiv la gruppen vekt på at:

[...] hverken humanitær bistand eller langsiktig utviklingshjelp kan rettes særlig inn mot enkeltpersoner som returnerer fra Norge, men at generelle tiltak vil kunne ha stor betydning også for personer som returnerer fra Norge (Innkalling AID 15.07.2008).

Her kom en begrensning syne som i lang tid har preget i samarbeidet mellom Utenriksdepartementet og innvandringsmyndighetene på returfeltet (Brekke 2001). Mens mandatet for UDs arbeid med nødhjelp og bistand har som mål å bidra til størst mulig effekt i mottaksregionene, er det mandatet til de andre involverte myndighetene å stimulere til retur fra Norge. Man kunne si at UD

har hjemlandet som anliggende, mens Utlendingsdirektoratet og ansvarlig departement for retur har Norge som hovedfokus.

Den andre arbeidsgruppen foreslo en rekke tiltak i Norge som kunne bidra til flere frivillige returer. Blant disse var en utvidelse av landprogrammene til å gjelde flere enn Afghanistan, Irak og Burundi. Det ble også foreslått et generelt reintegreringsprogram som skulle omfatte alle returland. Dette forslaget hadde kommet fra IOM til AID på høsten 2007. Tanken var at IOM selv skulle være operativ partner og at NGOer i hjemlandene skulle fungere som støttespillere.

Videre viste gruppen til at mer kunnskap om frivillig retur kunne bidra til en mer effektiv innsats på feltet. I tillegg var det nødvendig med et bedre informasjonsarbeid, i følge den andre arbeidsgruppen. Det gjaldt både en mer målrettet informasjon til beboere i mottak, men også en heving av nivået på retursamtalene som de ansatte var pålagt å ha med asylsøkerne. De som bodde utenfor asylmottakene skulle man nå med informasjon gjennom såkalte «outreach» kampanjer.

Den tredje arbeidsgruppen i denne runden foreslo at spesialutsendinger som skulle ha retur som hovedoppgave ble utplassert i Amman og Kabul. En ambulerende utsending skulle ha base i Colombo. Politiet lå an til å ha faste utsendinger i Amman og Moskva, samt en ambulerende med Magreblandene som ansvarsområde. En siste arbeidsgruppe tok til orde for opprettelsen av et eget identifiserings- og dokumentasjonssenter, et initiativ som har blitt holdt levende gjennom 2010.

Alt gruppearbeidet som ble gjort på returfeltet mellom 2006 og 2010 kan fremstå som forvirrende. Til sammen ble åtte arbeidsgrupper foreslått. To ble droppet tidlig. Seks av disse var operative. To kom i gang i 2006 og fire i 2007. De to første hadde administrative rutiner og effektivisering av returarbeidet som tema. Den neste runden, med start i 2007, hadde «tiltak i opprinnelsesland», «Frivillige returer – tiltak og arbeidsformer», «Utlendingsattachéer/sambandsmenn», samt «identitetsfastsettelse og samarbeid» som tema.

Samtlige grupper foreslo et sett med tiltak og endringer i arbeidsform. Disse forslagene ble så fulgt opp og rapportert på hvert kvartal i årene som fulgte. En gjennomgang av statusrapporten for dette arbeidet fra september 2009 viste at de fleste tiltakene allerede var gjennomført.

Perioden 2006 – 2010 viste med andre ord en kraftig satsing på retur i allmennhet og kanskje frivillig retur spesielt. Dette samtidig med at tallene på slike returer sank frem til 2009, som vi skal se i neste kapittel. Dette kan tyde på en sterk overbevisning om at dette var veien å gå for norske myndigheter i arbeidet med å sikre retur for personer uten oppholdstillatelse i Norge.

Landprogrammet for Irak – IRRINI

Programmet for informasjon, retur og reintegrering til Irak ble startet opp i mars 2008. Dette skulle være et spesielt tilbud til de som vurderte å reise tilbake til akkurat dette landet og kom i tillegg til det ordinære tilbudet om frivillig retur med IOM. De som valgte å melde seg til frivillig retur under IRRINI programmet fikk både støtte til reise, et kontantbeløp, samt støtte til reintegrering i Irak. Som med IRRANA programmet i Afghanistan, siktet IRRINI også grupper utover asylsøkere med avslag. Også personer med permanent oppholdstillatelse og irregulære migranter fikk tilbudet. Landprogrammet siktet i første omgang mot retur til de tre nordlige provinsene Dohuk, Erbil og Suleimaniya.

Størrelsen på støtten ble gjort avhengig av om søkeren hadde oppholdstillatelse eller ikke. Personer med slik tillatelse fikk utbetalt 15 000 kroner før avreise. De uten tillatelse, det vil si irregulære eller personer med avslag, fikk 10 000 kroner utbetalt etter ankomst til Irak.

Felles for begge grupper var at selve reisen ble betalt samt den øvre grensen for støtten til reintegrering etter ankomst. Denne ble satt til 25 000 pr. person. Disse pengene ble utbetalt i form av direkte støtte til kurs, oppstart av næringsvirksomhet eller utdanning. Administrasjonen og oppfølgingen av disse midlene lokalt ble satt ut til IOM i Nord-Irak.

I dette landprogrammet brukte norske myndigheter Business Innovation Programs (BIP) som en sentral ny samarbeidspartner. Dette var en norsk stiftelse grunnlagt av personer med erfaring fra norsk returarbeid. BIPs rolle var spesielt knyttet til næringsetablering for de som returnerte, men innebar også at de skulle informere i og utenfor mottak om IRRINI, gi individuell rådgivning til de som vurderte retur, samt gi opplæring i å starte opp en virksomhet i Irak.

IOM (International Organization for Migration) skulle stå for forberedelse og gjennomføring av reisen, registrere hva den enkelte ville ha behov for etter hjemkomst (reintegreringsbehov), samt altså administrere og følge opp bruken av UDIs støtte til reintegrering.

Med andre ord var det ambisiøse planer for landprogrammet for Irak. Tiltaket blir evaluert i 2010, og som nevnt tidligere vil erfaringene med dette programmet og samarbeidspartnerne være sentrale for hvordan norske myndigheter vil arbeide videre med frivillig retur. Her skal det kun nevnes at oppslutningen om IRRINI var større enn for landprogrammet for Afghanistan. En endelig konklusjon når det gjelder ressursbruk og oppfyllelse av de høye ambisjonene om næringsetablering og individuell oppfølging får vente til evalueringen.

Et generelt returprogram med reintegrering?

Initiativet om et utvidet returprogram kom som tidligere nevnt fra IOM høsten 2007. Tanken var at erfaringene fra Afghanistan og Irak skulle brukes til å utforme et program personer fra flere eller alle land skulle kunne søke. VARP programmet slik det var gjennomført av PU, UDI og IOM fra oppstarten i 2002, inneholdt kun informasjon og støtte til hjemreise. Landprogrammene til Afghanistan og Irak inneholdt i tillegg kontaktutbetalinger og støtte til reintegrering. Landprogrammet til Burundi innebar ikke støtte til reintegrering og ble lagt ned etter kort tid på grunn av få søkere (ansatt UDI).

Initiativet om et generelt returprogram gikk via Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Utlendingsdirektoratet. Her brukte man vinteren 2008 til å utrede hvordan et allment program kunne utformes.

Da man rapporterte tilbake til departementet i juni 2008 hadde direktoratet vurdert tre forskjellige løsninger. En der alle nasjonaliteter var omfattet, om enn med enkelte begrensninger, én løsning der man fokuserte på utvalgte grupper, samt en mellomløsning. Det var den mest omfattende løsningen som UDI anbefalte at AID gikk videre med (Brev fra UDI til AID 09.06.2008).

I følge denne modellen ville det kunne gis reintegreringsstøtte til returer utenfor EU-området. I tillegg ville ytterligere begrensninger med hensyn til nasjonaliteter, persongrupper og tidsbegrensning for deltakelse måtte vurderes, i følge UDIs vurdering. Grunnen til man diskuterte tidsrommet fra en person kom til landet til det kunne være aktuelt å få retur- og reintegreringsstøtte var frykten for at ordningen skulle få en «trekk-effekt» på ankomster. Hvis denne tiden ble for kort, ville det kunne føre til at personer ble lokket til landet av utsiktene til en fremtidig retur og utbetaling i hjemlandet.

Argumentene for en slik omfattende løsning var flere. Det sterkeste var at det ville kunne føre til flere frivillige returer fra Norge ved at alle grupper som kunne benytte seg av IOMs VARP tilbud også kunne utløse støtte til reintegrering i hjemlandet. Et annet argument var at informasjonsarbeidet ville bli enklere når mange falt inn under målgruppen for ordningen.

Samtidig fremgår det i UDIs vurdering at det også vil være utfordringer knyttet til et slikt generelt returprogram der reintegreringsstøtte er en sentral komponent. Landene der retur var aktuelt var svært forskjellige når det gjaldt politiske og sosiale forhold. Muligheten for samarbeid med lokale partnere, myndigheter og ikke-statlige organisasjoner vil også variere fra land til land. Det vises derfor til at det vil kreve en stor grad av fleksibilitet samt en grundig planlegging og vurdering av lokale reintegreringsløsninger i de ulike hjemlandene.

UDI foreslo at et generelt program ville måtte heve satsene for reintegrering for å få de ønskede resultatene. Kontantstøtten ble foreslått satt til 15 000 pr. person som så ble fulgt av opptil 30 000 i støtte til reintegrering. Man pekte samtidig på behovet for å lage rutiner som sikret at beløpene ble betalt til-

bake i tilfellene der personer kom tilbake til Norge etter å ha gjennomført en frivillig retur til hjemlandet.

Den tredje modellen for et generelt program som blir omtalt i UDIs rapport ble kalt mellomløsningen. Denne ville innebære at alle frivillige returnerer ville få kontantstøtte, men bare noen utvalgte grupper ville kvalifisere for støtte til reintegrering.

Responser fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet kom et halvt år senere. Her avviste man den mest omfattende modellen som var foreslått fra UDI og tok i stedet til orde for en videre utredning av en redusert løsning (Brev fra AID til UDI 18.12.2008). Det var to grunner til at departementet ønsket å styre unna et generelt reintegreringsprogram for alle nasjonaliteter: For det første var det ikke bevilgninger til å dekke de økte kostnadene det ville medføre. For det andre fryktet man at en slik sjenerøs ordning ville kunne trekke flere personer til Norge som ikke ville ha grunnlag for opphold.

Med utgangspunkt i den omtalte mellomløsningen ønsket man at UDI skulle utrede videre en løsning der:

Alle oppholdsnektede fra land utenfor EØS/OECD området tilbys 10 000 i reintegreringsstøtte dersom de deltar i programmet for frivillige retur (VARP) (Brev fra AID til UDI 18.12.2008)

Den samme gruppen personer skulle i tillegg få tilbud om et to ukers returforberedende kurs i Norge før avreise. De større beløpene til reintegrering skulle fortsatt forbeholdes enkelte utvalgte nasjonaliteter. Hvilke land som skulle omfattes av en utvidet støtte skulle fastsettes av AID i samråd med UDI. I brevet ber departementet om at direktoratet foreslår hvilke land som kunne tenkes inngå i en slik ordning. Utover Afghanistan og Irak, der returnerte allerede var sikret utvidet støtte gjennom IRRANA og IRRINI programmene, ønsket AID at UDI la vekt på to kriterier i valget av nasjoner i tillegg til budsjettmessige hensyn:

- Land som har vært ødelagt av væpnede konflikter og hvor det er særlig utfordrende å etablere seg på nytt
- Land der reintegrering er vanskelig, men som har vært villig til å inngå tilbaketakingsavtale med Norge. Etablering av reintegreringstjenester kan gjøre det lettere for slike land å inngå avtale med Norge (Brev fra AID til UDI 18.12.2008)

For å forsterke argumentet om at de som skulle returnere frivillig burde kurses før avreise viser departementet til erfaringene fra Lier ventemottak. De hadde startet opp en ordning der personer som ville returnere fikk tilbud om et såkalt returprogram med tittelen «Hjem i verdighet – hjelp til selvhjelp». Departe-

mentet mente at de som deltok på dette kurset også skulle følges av 10 000 kroner i reintegreringsstøtte hvis de siden reiste hjem.

Innspillene fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble diskutert videre i Utlendingsdirektoratet. Her fant man at hvis man åpnet for at alle som var kvalifisert for frivillig retur med IOM også fikk tilbud om støtten på 10 000, så ville det kunne bli en økonomisk utfordring. Forslaget ble derfor redusert til å gjelde en prøveperiode høsten 2009, der de 400 første som søkte fikk utløst kontaktstøtten (Brev fra UDI til AID 26.05.2009).

Ideen om et to ukers forberedende kurs for de som skulle returnere frivillig fikk ikke støtte fra direktoratet. De fant både «returfaglige», budsjettmessige og gjennomføringsmessige ulemper med et slikt tiltak. Kort sagt ville et slikt tiltak bli dyrt samtidig som det ville være av liten nytte for den som skulle reise hjem frivillig.

I diskusjonen om kandidater for en utvidet støtte til reintegrering presenterte UDI en liste på fem land: Serbia/Kosovo, Nigeria, Sri Lanka, Russland og Palestina (statsløse). Andre land ble vurdert som for farlige, som å ha for svake myndigheter eller å ikke ha noen NGOer norske myndigheter kunne samarbeide med. Landene på listen hadde tilstrekkelig med potensielle returner, i følge UDI. I tillegg ville det være mulig for norske myndigheter å gjennomføre reintegreringstiltak i samarbeid med IOM og ikke-statlige organisasjoner (Brev fra UDI til AID 26.05.2009).

Et interessant poeng som direktoratet peker på i sin anbefaling av ordningen er at kontantytelsen på 10 000 kan føre til at personer med ulovlig opphold i Norge, men som ikke er registrerte av norske myndigheter, vil kunne velge å returnere frivillig.

Høsten 2009 ble resultatet av denne prosessen for å styrke returprogrammet implementert. Ordningen med 10 000 i støtte til de første 400 som søkte frem til utgangen av året fikk navnet «Financial Support for Voluntary Return», eller FSR. Av budsjettmessige årsaker var ikke alle borgere av land utenfor EØS/OECD områdene omfattet av ordningen. Den gjaldt kun for såkalte ODA-land, dvs. land som var kvalifisert til å mottak norsk utviklingshjelp. Dette gjorde at for eksempel de som skulle returnere til Russland ikke fikk støtte. Ordningen ble siden utvidet til å gjelde ut 2010. For brukerne ble den beskrevet slik på UDIs hjemmesider:

Den utvidede reintegreringsstøtten skal gjøre det enklere for de som ikke har oppholdstillatelse i Norge å velge frivillig retur, ved at de får økonomisk bistand til å reetablere seg i hjemlandet. Støtten er på 10 000 kr og er ment som et bidrag til å lette den første tiden etter hjemkomst (UDI.no/reintegreringsstotte).

Det forberedende kurset som var diskutert tidligere i prosessen ble droppet inntil videre. Utvidelsen av de landspesifikke programmene ble utsatt inntil videre. Sommeren 2010 besto porteføljen på dette området fortsatt av IRRA-NA for Afghanistan og IRRINI for Irak.

Hvem skal administrere frivillig retur i Norge?

Under intervjuene som ble gjennomført på våren 2010, var det ett tema som alle informantene gjerne ville diskutere. Det gjaldt hvordan ansvaret for arbeidet med frivillig retur skulle ligge.

Fra opprettelsen i 2002 hadde det budsjettmessige ansvaret ligget hos politiet og senere Politiets utlendingsenhet. Ved inngangen til 2010 kom det et initiativ fra UDI og regional- og mottaksavdelingen om at direktoratet skulle overta hele ansvaret for ordningen. Argumentet for en slik endring var flere. Et møte ble holdt i januar der alle involverte offentlige myndigheter var representert: Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Politiets utlendingsenhet, Justisdepartementet og Utlendingsnemda. I forkant av møtet diskuterte man i UDI hvilke argumenter som skulle fremmes for et slikt «eierskifte» på returfeltet.

Blant disse var at frivillig retur ville stå sterkere dersom ordningen ble avgrenset fra politiet og dermed synliggjort som et sivilt anliggende (Notat UDI 22.01.2010). Det kunne dermed fremstå som et tydeligere alternativ til tvangsretur, hevdet man internt. Videre kunne en adskillelse av de to returformene mer gjensidig påvirkning, eller dynamikk, mellom de to. Man antok med andre ord at en mer aktiv praktisering av tvang ville gi ekstra uttelling i frivillige returer hvis disse var klart skilt ad. I tillegg mente man i UDI at de irregulære og uregistrerte i målgruppen lettere ville velge frivillig retur hvis de visste at politiet ikke var en del av prosessen. Til sist argumenterte man med at direktoratet lettere ville kunne få til en helhetlig koordinering av innsatsen for frivillig retur hvis hele ansvaret var plassert ett sted.

Bakgrunnen for henvendelsen var i tillegg en langvarig diskusjon mellom samarbeidspartnerne (PU, UDI, IOM) om politiets avslag på søknadene om retur som ble fremmet fra IOM. Dette temaet blir tatt opp bredere i kapittel 4.

I neste kapittel skal vi se på den tallmessige utviklingen av frivillig og andre returformer i Norge. Målet er å se hvilken rolle frivillig retur har spilt de siste åtte årene og hvordan ordningen står i forhold til andre former for retur.

Returarbeid i Norge – en tallmessig oversikt

Det har vært store svingninger i antallet asylsøkere som har kommet til Norge de siste ti årene. Det samme gjelder returer, hva enten disse er gjennomført med tvang eller som en del av ordningen med frivillighet.

I dette kapitlet settes tallmateriale fra Politiets utlendingsenhet sammen med statistikk fra Utlendingsdirektoratet. Tall på ulike typer returer (fra PU) kombineres med et materiale om antall utreisepliktige i norske mottak (UDI). Resultatet kan gi oss en oversikt og kanskje også en pekepinn om hvor man kan lete videre etter sammenhenger mellom for eksempel frivillig og tvungen retur.

Returer fra Norge 2000 – 2010

Med jevne mellomrom diskuteres tallet på returer fra Norge i media. De siste årene har de ansvarlige politikerne også gått ut med målsettinger for returarbeidet. For året 2010 satt for eksempel Justisminister Storberget opp en ambisjon om å returnere 6000 personer uten opphold. Det som sjelden når offentligheten er at disse tallene inneholder ulike typer returer. I stedet omtalles alle som en del av «uttransporterte». Dette kan være noe villedende, selv om det ikke er intensjonen. Returstatistikken fra Politiets utlendingsenhet viser en mulig oppdeling. Det er først når de frivillige returene med IOM skilles ut fra de øvrige typene returer at diskusjonen om ordningens rolle kan komme i gang.

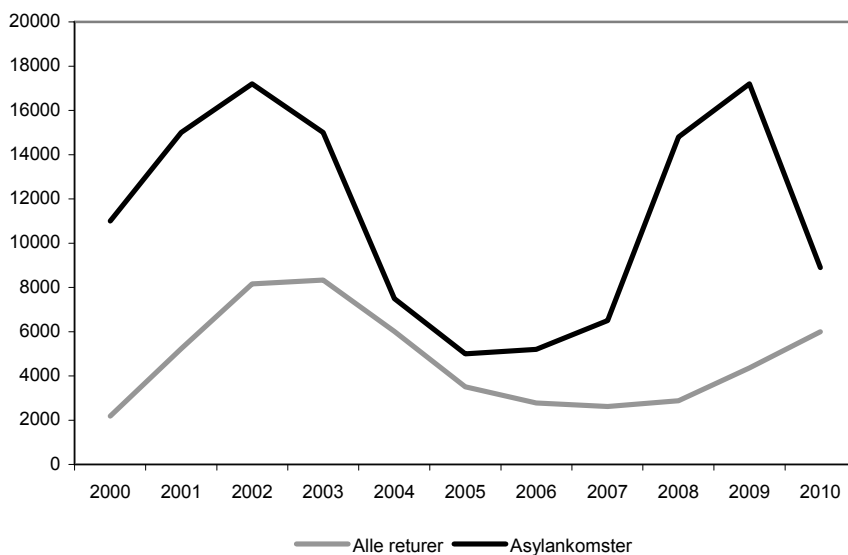
Her gjelder det å holde hodet klart. Tvangsreturer kan deles inn i om det gjelder tidligere asylsøkere, Dublinsaker eller andre. Den første gruppen er søkere som normalt har fått endelig avslag. Det vil si at de har fått avslag i første instans og ikke fått tillatelse til å bli i landet mens anken behandles (ikke har fått utsatt iverksettelse), eller har fått en anke avslått i Utlendingsnemda. Personer som har en registrert søknad i et annet land som er med i Dublinsamarbeidet (dvs. de fleste medlemsland i EU) skal returneres til dette

landet. Kategorien «andre» omfatter andre utlendinger i Norge uten lovlig opphold. Det kan for eksempel være personer som har oversittet visumfrister, straffedømte eller utlendinger som ikke har vært registrert tidligere. Personer som tvangsreturneres kan ledsages på reisen, eller den kan foregå uledsaget. I de siste tilfellene vil politiet typisk følge personen frem til denne er på flyet til bestemmelsesstedet. Diskusjonen om ledsaget eller ikke og utviklingen i denne fordelingen vil ikke bli tatt opp her, med ett unntak.

I tillegg til de tre typene tvangsmessige returer finner vi VARP returene, eller de frivillige returene med IOM. Holder vi oss til disse fire typene returer, frivillig, tvang asyl, tvang Dublin og tvang andre, gir det et godt grunnlag for å få en oversikt over utviklingen i returer fra Norge de siste ti årene.

Utviklingen i antall returer har totalt sett fulgt ankomstene (se figur 2). Mange asylankomster til Norge er en forutsetning for tre av de fire typene returer: frivillige returer, asyl tvang og Dublinreturer.

Figur 2. Asylankomster og alle returer fra Norge



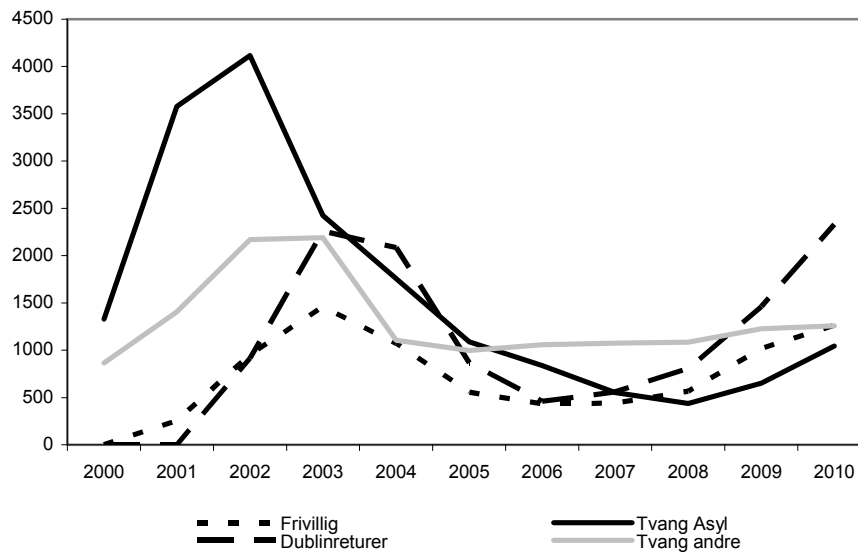
Som vi ser i figur 2 følger utviklingen i returene variasjonen i antall asylansøknader. Toppårene for asylsøking til Norge, 2002 og 2009 ble fulgt av høye retur tall. Tallene for året 2010 er estimert på grunnlag av tallene fra årets fire første måneder (UDI/PU statistikk).

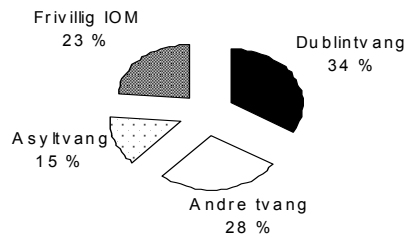
Det er interessant at returene øker også i etterkant av 2009. Det skulle i utgangspunktet være vanskeligere betingelser for å få gjennomført returer i denne omgangen enn ved forrige topp (2002). Grunnen er at en stor del av søkerne med avslag den gang kom fra land i Øst-Europa. Dit var det relativt enkelt å gjennomføre returer. I 2009 hadde de fleste asylsøkerne hjemland som lå lenger unna.

Når vi ser nærmere på hvilke typer returer som skjuler seg i disse totaltallene, så blir denne sammenhengen lettere å forstå. Figur 3 viser sammensetningen av de ulike returtypene for de siste ti årene.

Der ser vi at den forrige perioden med høye retur tall var dominert av tvangsreturer av asylsøkere. Dette var personer som kom raskt og raskt ble sendt ut igjen av landet. I etterkant av de høye ankomsttallene i 2009 var det vesentlig færre tvungne asylreturer. I stedet var det Dublinreturer som lå høyest. Det totale retur tallene for 2009 viste et relativt moderat antall tvangsreturer av asylsøkere (651 personer), mens returene av personer for behandling i andre Dublinland var vesentlig høyere (1463 personer).

Figur 3. Returer fra Norge, etter type



Figur 4. Fordeling returtyper 2009

Det totale retur bildet for 2009, som er det siste fulle året med retur tall, kommer frem i figur 4. Der ser vi at tvangsreturer av personer med Dublinsaker var størst (34 prosent), fulgt av andre tvangsreturer (28 prosent), frivillige returer (23 prosent) og tvangsreturer av asylsøkere (15 prosent). De to største kategoriene tvangsreturer overensstemmer med politiets målsettinger på feltet:

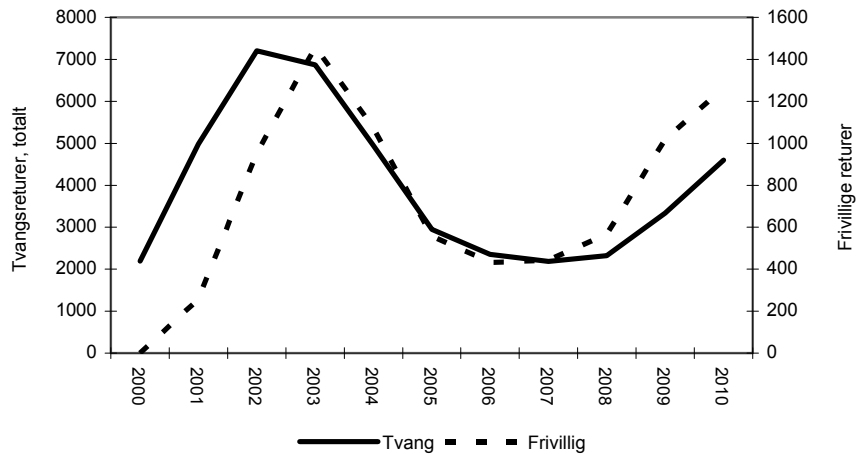
Vi prioriterer først kriminelle (les andre tvang) og deretter Dublinsaker. Alle er enige om dette, dvs. departementet (Justisdepartementet), Utlendingsdirektorat og politiets utlendingsenhet. Ved å satse på Dublin får vi ut flere for mindre penger, pluss at de har en tidsfrist. De må ut. Vi har redusert andre tvangsreturer fordi vi har satset på Dublinreturer (ansatt PU).

Denne prioriteringen blir kommentert av de andre involverte etatene i neste kapittel.

Frivillig og tvungen retur

Oppsvinget i retur tallet 2009 og 2010 må også forklares ved at det fant sted flere frivillige returer. Men hvordan sto disse returene i forhold til tvangsreturene? Er det sånn at de følger hverandre? I materialet som ble presentert i forrige kapittel ble det ved flere anledninger antydning en sammenheng mellom de to typene returer. La oss først se hvordan tvangsreturene (samlet) og de frivillige returene utviklet seg i perioden.

Figur 5. Tvang og frivillig retur



Utviklingen av frivillige og tvungne returer gikk helt parallelt, slik det fremgår i figur 5. Når den ene gikk opp gikk den andre også opp, og omvendt. Grunnleggende i samfunnsvitenskapelig metode sier likevel at man ikke kan slutte fra denne typen samvariasjon til at det ene forårsaker den andre. Det er alltid en mulighet for at en tredje faktor ligger bak og påvirker begge disse kurvene. I vårt tilfelle vil variasjonen i asylankomster eller antall avslag være mulige forklaringer som kan styre begge typer returer opp eller ned. Det er samtidig ikke gitt at det ikke er noen årsakssammenheng mellom de to. Hva sammenhengen er mellom frivillig og tvungen kan utredes noe nærmere ved hjelp av tallene vi har til rådighet.

En hypotese som har vært fremmet i materialet vi har presentert og av Justisminister Storberget, er at en økning i tvangsreturer leder til en økning i frivillige returer. På et makronivå kan det se ut til å stemme for perioden 2001-2004. Her økte tvangsreturene først. Deretter fulgte en stigning i de frivillige returene. Men, dette stemte ikke i forbindelse med den neste returtoppen i 2009-2010. Her steg de frivillige returene først, mens antallet tvangsreturer kom etter.

For mine informanter og for de som kjenner returarbeidet i Norge fremstår likevel slik spekulering på et så overordnet nivå som lite meningsfull. Til det er de periodene med høye tall for forskjellige og sammensetningen av de som returnerte for stor. I 2002-2003 var tvangsreturene som nevnt dominert av asylsøkere fra Øst-Europa. Mange av dem som meldte seg hos IOM i denne perioden hadde ventet lenge på en mulighet for å komme tilbake til hjemlandet, i følge mine informanter. Det var et opplagret behov for en slik løsning.

Retur til hjemlandet – Afghanistan og Irak

For å gå nærmere inn på forholdet mellom frivillig og tvungen retur kan vi splitte opp i landgrupper og bruke to av dem som eksempler. To store ankomstgrupper de siste ti årene har vært asylsøkere fra Afghanistan og Irak. Tallene fra Politiets utlendingsenhet tillater at vi i tillegg til returkategori også kan se hvor personene reiste til. Reiste de til hjemlandet, eller til et annet land når de «returnerte»? Ved å skille mellom *nasjonalitet* og *destinasjon*, kommer et interessant bilde frem av forholdet mellom tvungen og frivillig retur.

Hvis vi ser på alle afghanere som ble registrert med retur hos politiet mellom 2000 – 2010 (frem til 1.mai 2010), så ser regnstykket ut som følger:

Totalt antall returer av afghanske statsborgere		1828
Av disse	Tvang Dublinsaker	1075
	Tvang bort-/utvist	87
	Tvang asylsaker	440
	Frivillige returer	226

Hvis vi skiller ut de som faktisk reiste tilbake til Afghanistan, ser bildet annerledes ut. Her forsvinner selvsagt Dublinsakene.

Returer til Afghanistan totalt:		568
Av disse	Tvang asylsaker	348
	Tvang bort-/utvist	9
	Frivillige returer	220

Det første inntrykket fra disse tallene er at tallene som norske myndigheter normalt operer med – der *nasjonalitet* og ikke *destinasjon* er det som fremheves – leder en til å tro at det er flere som returnerer helt hjem enn det faktisk er. Det neste og kanskje viktigere inntrykket tallene gir er at frivillig retur fremstår som mer betydelig enn det blir fremstilt som, selv for en gruppe som afghanere, der evalueringen av IRRANA og dokumentene som er presentert i den foreliggende studien alle peker på de lave retur tallene. Når politiets returstatistikk blir brutt ned på landgrupper og returer til andre steder enn hjemlandet blir skrellet vekk, viser denne tvert i mot at de frivillige returene utgjorde en betydelig del av tilbakereisene til Afghanistan (39 prosent). Av personene som returnerte til Afghanistan fra Norge i perioden 2000 til 2010, gjorde nær fire av ti dette frivillig.

Nesten halvparten av de 220 frivillige returene til dette landet skjedde før IRRANA kom i gang i 2006.

Det samme regnstykket kan settes opp for returene til Irak. Ser vi igjen på tallene fra Politiets utlendingsenhet kommer et enda klarere bilde frem:

Totalt antall returer av irakiske statsborgere		2509
Av disse	Tvang Dublinsaker	875
	Tvang bort-/utvist	252
	Tvang asylsaker	473
	Frivillige returer	945

Hvis vi nå tar bort alle irakere som returnerte fra Norge, men som ikke hadde Irak som destinasjon, får vi følgende regnstykke:

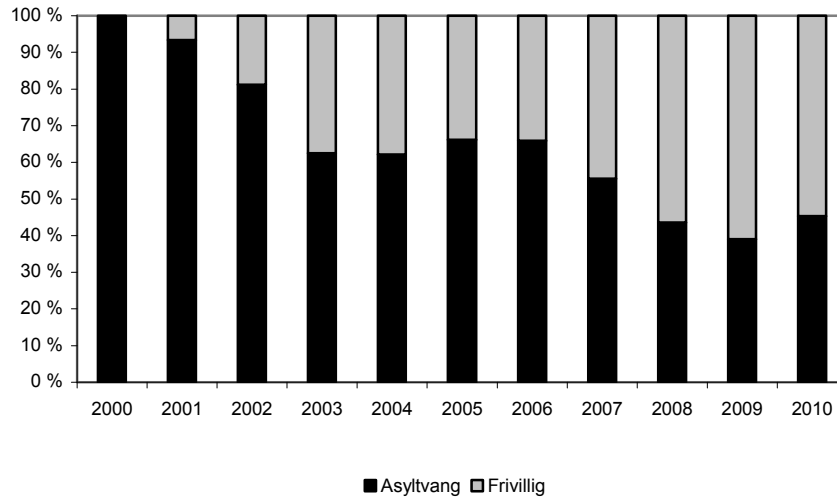
Returer til Irak totalt:		1288
Av disse	Tvang asylsaker	308
	Tvang bort-/utvist	36
	Frivillige returer	944

Ut fra dette regnstykket ser vi at hele 73 prosent av alle returene til Irak i denne tiårsperioden har skjedd gjennom frivillig retur med VARP og IRRINI programmet. Som en indikasjon på IRRINIS tallmessige vellykkethet kan nevnes at 47 prosent av de frivillige returene til Irak skjedde før programmet kom i gang i 2008. Resterende skjedde i løpet av de to og et halvt neste årene (frem til 1.mai 2010). Her må man selvsagt vise varsomhet i tolkningen. For eksempel må forbedringene i de sikkerhetsmessige forholdene i Irak tas med i betraktningen.

Det kan likevel se ut til at tallene for frivillig retur kommer bedre ut enn man kanskje kunne forvente. Den relative størrelsen avhenger naturligvis av hva man sammenligner med.

Hvis vi går tilbake og ser på alle landgrupper samlet, kan vi sette opp andelen som reiste frivillig sammenlignet med tvangsreturer. I og med at Dublinsaker er ekskludert fra å delta i VARP programmet, kan vi også ta disse ut fra gruppen av tvangsreturer. Hvis vi også kutter ut de «andre» fra tvangsreturgruppen, sitter vi igjen med de som har fått avslag på asylsøknad og returneres med tvang. Det frivillig returprogrammet har få søkere som ikke har vært i kontakt med asylsystemet. Det nøyaktige antallet foreligger ikke, men IOM anslo dette til å være meget beskjedent. Det er med andre ord rimelig, dog ikke helt presist, å sammenligne med denne gruppen. I så fall får vi den relative utviklingen de siste ti årene (stipulert for 2010 ut fra tall 1. tertial) som fremgår i figur 6.

Figur 6. Relativ frivillig og asyltvang



Figur 6 gir et tydelig inntrykk av at de frivillige returene har spilt en stadig større rolle i det totale antallet returer av asylsøkere. Tvangsreturene for denne gruppen var lavere enn de frivillige i årene 2008, 2009 og 2010 (estimert med base i 1 tertial). Men her må det altså minnes om at det fåtallet av IOM returene som returnerte uten å ha søkt om asyl, ikke er holdt utenfor.

Under intervjuene med informantene til denne studien ble det ofte snakket om hvilke returer som er de enklest å få gjennomført. Alle var enige om at frivillige returer var å foretrekke. I neste kapittel skal vi se hvordan representanter fra de ulike etatene og organisasjonene så på dette. Foreløpig rekker det å peke på at det er krevende for norske myndigheter å gjennomføre tvangsreturer til mange av landene som det har kommet søkere fra de siste årene, som Afghanistan, Irak, Etiopia, Eritrea og Somalia. I forhold til disse returene er vesentlig enklere å sende hjem Dublin-søkere til Sverige, Tyskland, Italia og Hellas. Utfordringene ved de lange tvangsreturene bidrar til å gjøre frivillig retur til en attraktiv løsning for norske myndigheter.

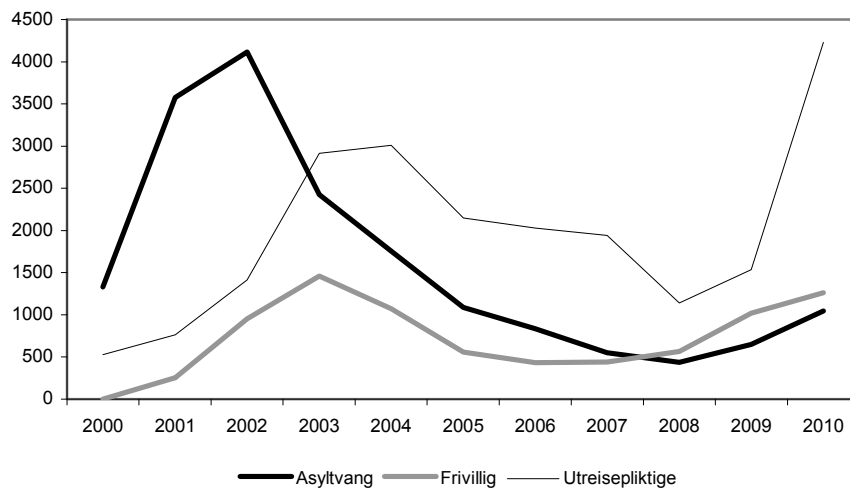
De utreisepliktige

En vurdering av tallene på retur fra Norge krever at man vet noe om potensialet, det vil si hvor mange personer det er som er aktuelle for å reise tilbake til hjemlandet. Variasjonene i asylkomstene er én indikator, der vi så at toppårene 2002 og 2009 dro med seg en hale av returnere, både tvungne og frivillige.

Et annet og kanskje mer presist uttrykk for potensielle returnere er de som befinner seg i mottak med avslag på asylsøknaden. Disse blir betegnet som «utreisepliktige» i myndighetenes statistikk. Det betød at de enten hadde fått avslag etter anke til Utlendingsnemnda, eller at de hadde fått avslag i Utlendingsdirektoratet (som første instans), men ikke hadde fått tillatelse til å bli værende i landet under den videre saksbehandlingen.

Hvor mange som til enhver tid befinner seg i denne kategorien er ikke enkelt å fastholde i tall. I løpet av et år vil personer med endelig avslag forlate mottakene mens andre vil komme til. En måte å få et inntrykk av de årvisse variasjonene i gruppen utreisepliktige i mottak, er å se på hvor mange det var på én bestemt dato og så sammenligne på tvers av årene. I figur 7 ser vi kurven for hvor mange det var som befant seg i denne kategorien første januar hvert år. Som nevnt er ikke kategorien et perfekt uttrykk for omfanget av gruppen som kan tenkes å velge frivillig retur eller bli tvunget til å returnere. I begge gruppene inngår jo andre utlendinger som ikke har vært i kontakt med asylsystemet, men også asylsøkere som ikke lenger befinner seg i mottak. Likefullt vil variasjonen i utreisepliktige si noe om potensialet fra år til år.

Figur 7. Utreisepliktige i mottak, asylreturner og frivillige returner



I figur 7 finner vi utviklingen av personer i mottak med effektuerbare avslag ved inngangen til hvert år. Som vi ser kommer toppene i denne kurven i årene etter det har kommet mange asylsøkere (2002, 2008/2009).

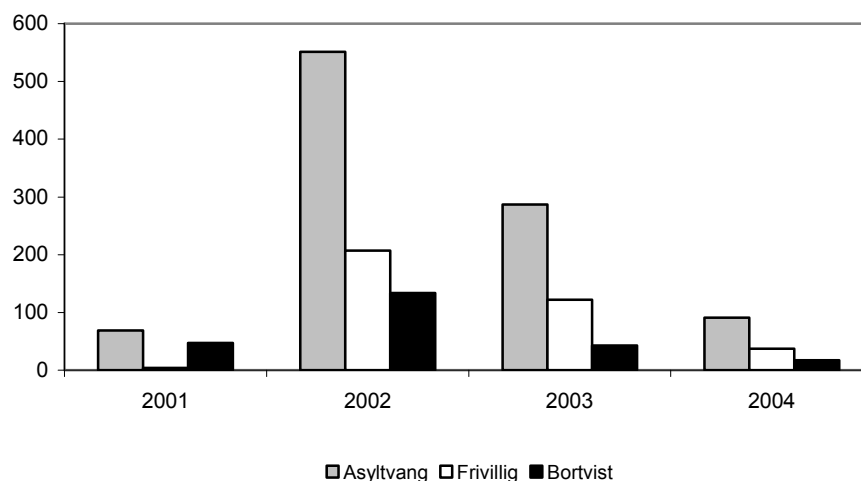
I samme figuren finner vi også to andre kurver, én for tvungne returer av asylsøkere og en for frivillige returer.

I 2001 og 2002 var det høye tall også for antall tvangsreturer av tidligere asylsøkere. De høyeste tallene her tilhørte som nevnt de østeuropeiske land. For de to årene var de største nasjonalitetene Serbia og Montenegro (840+770), Kroatia (146+892), Bulgaria (861+284), Ukraina (69+551), fulgt av Bosnia (199+333) og Slovakia (182+354).

En interessant oppfølging av forholdet mellom tvangsmessig retur og frivillig retur ville være å se hvordan tvang og frivillig retur fulgte hverandre for enkeltland over tid. Et eksempel her ville være for eksempel å se på gruppen fra Ukraina i årene 2001 til 2004. Som nevnt tidligere startet VARP programmet med frivillige returer opp i mai 2002. Politiet registrerte likevel 256 returer som frivillige allerede i 2001. Disse fikk assistanse i å gjennomføre reisen, men International Organization for Migration (IOM) hadde ingen befattning med disse sakene.

Ser vi på Ukraina i denne første perioden og bruker tallene fra Politiets utlendingsenhet finner vi mønsteret som fremgår i figur 8. Ukraina er valgt som eksempel fordi dette var den største landgruppen i det første året med VARP programmet. Fra mai og gjennom desember 2002 benyttet 550 personer fra dette landet seg av tilbudet om retur med IOM. Året etter gikk Bosnia og Russland forbi Ukraina som de største frivillige returlandene (PU statistikk).

Figur 8. Ukraina frivillig tvang 2001-2004

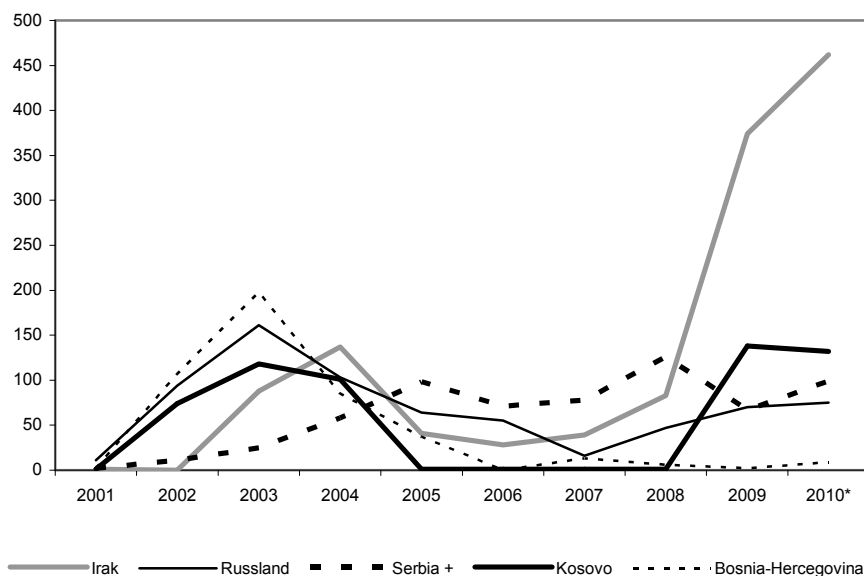


I figur 8 ser vi at helt fra oppstarten holdt den frivillige returen følge med de tvungne asylreturene. I dette landeksempelet er det vanskelig å påstå at tvangsreturene førte til at flere valgte frivillig retur. For å etablere en slik årsakssammenheng kreves en annen type metode. Det man kan si var at de to typene returer fulgte hverandre i denne perioden.

Frivillige returer fra Norge

Ser vi nærmere på tallene for frivillige returer fra Norge ser vi at landgruppene som har dominert har variert fra år til år. Totalt har rundt 7000 personer returnert siden 2001 (IOM opererer med 6800 fra mai 2002 til mai 2010, Politiets utlendingsenhet med 7200 med start i 2001 og fulgt ut april 2010). Følge vi politiets tall, har de fem største gruppene i perioden vært Irak (totalt 950 personer frem til mai 2010), Russland (646), Serbia (569), Kosovo (488) og Bosnia (453). Fra listen over alle landene dit personer har returnert frivillig er det interessant å se at Afghanistan befinner seg et stykke ned (226 frivillige returer totalt). På listen står også Sri Lanka. Dette landet ble diskutert som kandidat til land med en styrket satsing på reintegrering og retur. Tallene fra PU viser et svært beskjedent volum i frivillige returer til Sri Lanka. Totalt benyttet 53 personer seg av tilbudet fra IOM fra 2002 til 2010. Det gir færre enn seks frivillige returer per år. Går vi tilbake til de største landgruppene som har valgt frivillig retur, kan disse fremstilles som i figur 9.

Figur 9. De største fem landgruppene som har benyttet frivillig retur



Det første vi kan lese ut av oversikten over de fem største returgruppene er den store oppgangen i irakere som har reist hjem den frivillige ordningen. Fra 376 slike returer i 2009, vil en fremskriving av tallene frem til mai for 2010 (154 returer i første tertial) tilsa at mellom fire og fem hundre irakere velger frivillig retur i år. Dette må blant annet sees i sammenheng med innstramningen i norsk asylpolitikk i 2008 og hurtigbehandlingen av irakiske saker fra utgangen av samme år. Videre skjedde det en serie tvangsmessige gruppereturer til Irak i 2009 og 2010, som også kan ha innvirket på tallene. En analyse av den eksakte bakgrunnen for de høye Irak-tallene på frivillige returer er det ikke rom for i denne studien.

Det neste som slår en er at de øvrige topp fem landene alle ligger i eller grenser til Europa.

Videre fremgår det av figur 9 at det kan være mange frivillige returer til et land, som siden nærmest forsvinner ut av statistikken. Bosnia Hercegovina er et slikt eksempel. Ser man på listen utover de topp fem er Ukraina og Kroatia andre eksempler på slike land.

Listen viser også at returene har skjedd til mange land. Det er stor spredning og hele 15 land har 100 returer eller flere. Blant disse finner vi mindre kjente returdestinasjoner som Kirgisistan og Usbekistan. Totalt hadde IOM registrert over 100 nasjonaliteter siden 2002.

Diskusjonen om frivillig retur

Vi har nå sett på utviklingen av ordningen med frivillig retur og på enkelte nøkkeltall for denne ordningen og andre former for retur. I dette kapitlet skal stemmene fra byråkrater og andre involverte i arbeidet med retur i Norge komme til orde. Mange lesere vil savne asylsøkernes perspektiv på returordningen. Som nevnt har det ikke vært rom i denne studien for å intervjuere personer fra denne gruppen. Noen antagelser om hvordan asylsøkere og andre aktuelle utlendinger tenker om frivillig retur gjøres av informantene. Disse får tjene som utgangspunkt for senere korreksjoner når kildene selv kan bli hørt.

Etter et par allmenne inntrykk fra historien om frivillig retur gis en kort diskusjon av noen temaer som informantene var spesielt opptatt av; forholdet mellom frivillig og tvungen retur; organiseringen av arbeidet; reintegreringsstøtte; tilbaketakelsesavtaler; samt informasjon.

Historien om frivillig retur

En gjennomlesning av den historiske gjennomgangen i denne rapporten åpner for et par refleksjoner.

Et hovedtrekk ved tenkningen rundt retur har vært overgangen fra en prinsipiell holdning, «de som har avslag har plikt til å forlate landet», til en mer pragmatisk tilnærming. Etter hvert har innstillingen fra myndighetene snarere vært at «de drar ikke hjem hvis vi ikke foretar oss noe». Man kunne kalle det en slags realitetsorientering. Inntil de siste årene hadde den normative/prinsipielle innstillingen sterkest fotfeste hos politiet og Justisdepartementet, mens Utlendingsdirektoratet og ansvarlige departement var mer realistiske.

Justisdepartementet mente at de hadde plikt til å reise. Greit. Men hva når de likevel ikke gjør det? Hva gjør vi da? Vi tok utgangspunkt i at «de forlater ikke landet slik ordningen er nå».

Informantene fra justissektorene ville nok ikke være helt enig i dette sitatet. I Utlendingsdirektoratet opplevde man under hele perioden at samarbeidspartnerne i politiet tenkte annerledes om en rekke sider ved ordningen. Samtidig gjorde intervjuene til denne studien det klart at de så mange av de samme mulighetene og farene ved denne typen retur. De delte for eksempel bekymringen for at et returprogram kunne virke som en belønning til de som fikk avslag, eller lokke flere til landet. Organiseringen var arbeidet på returfeltet og samarbeidet mellom UDI og PU skal tas opp bredere nedenfor.

Den pragmatiske holdningen åpnet for en strategisk bruk av insentiver i jakten på å oppnå størst mulig flest mulig søkere.

Det var lave tall på midten av 2000-tallet. Vi så på ordningen. Det straffet seg ikke å bli og det lønte seg ikke å dra. Når dette opptrer samtidig, da er det vanskelig å få høye tall. Dette utløste tanken om insentiver (ansatt UDI).

Etter gjennomgangen av tallene i forrige kapittel kan vi jo legge til at både ankomsttallene og avslagsprosentene var lave i denne midtperioden, noe som bidro til lavkonjunkturen.

Et annet trekk ved utviklingen som ble tydelig i den historiske gjennomgangen er sammenhengen mellom asylankomster og frivillige returer. I perioder med høye ankomsttall var det også stor søkning til IOM. I de åtte årene ordningen har eksistert var det en slik høykonjunktur i starten. Deretter fulgte en periode med lite tilfang av saker. Fra 2008 steg så antall saker kraftig igjen.

Men ankomstene og returene er også koplet på en annen måte. Sakene var annerledes i de første årene fra den stille perioden på midten av 2000-tallet og frem til årets topp. Hos IOM (International Organization for Migration) opplevde saksbehandlerne endringene både i volum og sakstyper.

Det er flere forhold som har påvirket retur tallene i perioden. Det var høye ankomsttall i 2002 da vi startet opp. I 2003/2004 begynte man med hurtigprosedyre (48-timers) og mange kom fra land som Bulgaria, Romania og Ukraina. Mange var av Rom opprinnelse. Disse søkerlandene falt etter hvert bort [...]

Frem til 2004 var det mange retursøknader fra samme land. Det gjorde dem enkle og raske å jobbe med. Etter 2004 endret det seg. Da enkeltsaker og vanskeligere. Eks. land i Afrika. Det ble færre returer men mer jobb for oss! (tidligere ansatt IOM).

Et tredje trekk ved utviklingen har vært den økende rollen frivillig retur har spilt som del av den norske asyl- og utlendingspolitikken. I perioden fra 2002 til 2010 har retur vært fokusert av samtlige ansvarlige ministre og den frivillige ordningen har spesielt vært trukket frem. Omtalen i tildelingsbrevene fra departement til direktorat har økt i omfang og presisjon. Fra 2006 opprettet

man flere arbeidsgrupper som arbeidet parallelt. Siden har det vært arbeidet og rapportert kontinuerlig på ulike sider ved temaet.

Myndighetene har også fått øynene opp for den strategiske rollen ordningen med frivillig retur har i forhandlinger om tilbaketakelsesavtaler. Her gir den legitimitet og aksept fra mottakerlandene og kan bidra til å åpne for tvangsreturer.

Et fjerde trekk er de manglende helhetlige grepene på returfeltet. Det har vært få innsatser fra myndighetene til å se de ulike formene for retur i sammenheng. Diskusjonene i denne rapporten og tilløpene til statistiske fremstillinger av sammenhengen mellom returtypene ble oppfattet som et pionerarbeid av informantene.

Sammenhengen mellom frivillig og tvungen retur

I kapittel 2 beskrev jeg det uklare skillet mellom frivillig og tvungen retur i mottaket av flyktninger fra Bosnia og Kosovo. I bosniernes tilfelle ble det med truslene om tvang. For Kosovo-flyktningene ble overgangen fra oppmuntring til å vende tilbake til chartrede returfly kortere en mange hadde tenkt seg (Brekke 2002).

For Kosovo-flyktningene hadde fått frivillig retur hvis en ordning fantes. Man ga støtte til personer som ikke hadde noe valg, men som valgte å samarbeide om retur. Tilbakevendingsordningen ble brukt av personer som egentlig ikke skulle ha den (ansatt UDI).

Denne informanten opplevde at skillet mellom frivillig tilbakevending og tvungen retur hadde vært klarere på starten av 1990-tallet. Returpresset som ble brukt overfor Kosovo-flyktningene hadde så bidratt til å gjøre skillet utydelig. De som vendte tilbake skulle jo ha støtte, mens de som ble sendt tilbake strengt tatt ikke skulle ha det. Likevel fikk Kosovo-gruppen, tross avslag, støtte utover på 2000-tallet.

Men spørsmålet alle informantene var opptatt av når det gjaldt de ulike returformene var ikke den historiske fremveksten av frivillig retur. Det var sammenhengen mellom frivillig retur og tvangsretur. Her var det enighet om at det er en sammenheng.

Det er en sammenheng: Tvangsreturer har en innflytelse på folks valg av FR. Etter oppslagene i avisene om charterflyene til Irak var det telefonstorm her (informant IOM).

Opplevelsen hos IOM etter Irak-chartrene ble gjentatt i de andre instansene. Tydelige omfattende returoperasjoner leder til større interesse fra samme

landgruppe, var oppfattelsen. Samtidig var det Irak-tilfellet som ble trukket frem som eksempel. Under lå en antagelse om at dette er en sammenheng som også ville være gjeldende for andre situasjoner og grupper.

En annen måte å uttrykke det samme poenget er å beskrive situasjonen i tilfeller der tvang er fraværende.

Hvis de ikke tvangsreturnerer til et området, så kan det hende at det blir vanskeligere å få oppslutning om frivillig retur (informant UDI).

Tilstedeværelsen av tvang som et mulig utfall for den enkelte gjorde det enklere å snakke om frivillig retur, i følge informantene fra UDI.

Det å kunne returnere med tvang, det motiverer for frivillig retur. Og det gjør det enklere å informere. Du kan dra frivillig, eller så risikerer du uttransportering (informant UDI).

Noen motforestillinger mot en sterk enkel sammenheng mellom tvang og frivillighet. I følge en informant måtte man være åpne for at tvangsreturer ikke nødvendigvis gjorde returarbeidet lettere for myndighetene.

Det kan virke som det er en sammenheng. Tvangen kan virke avskrekkende, men den typen returer kan også virke motsatt på noen. I stedet for å melde seg til frivillig retur, går de under jorda (informant NOAS).

Inntrykket om at returprogrammet til Irak (IRRINI) var vellykket hadde spredd seg til alle etater og involverte aktører. I Politidirektoratet var man opptatt av at dette eksempelet viste viktigheten av timing:

IRRINI har vært bra. Det er viktig at tvangsreturer er med fra starten. Det så vi i Irak. Når tvangsreturene kom i gang så av det også ble flere frivillige returer. Aktørene her er rasjonelle (ansatt Politidirektoratet).

I gjennomgangen av tallmaterialet i kapittel 3 ble det gjort et forsøk på å se etter sammenhengen mellom tvang og frivillig retur for personer fra Ukraina på begynnelsen av 2000-tallet. Analysen var ikke omfattende nok til å fastslå om dette er en allmenn sammenheng eller om den kun gjelder under enkelte forutsetninger. Det som er klart ut fra denne studien, er at aktørene i feltet – ansatte i departement, etater og ikke-statlige organisasjoner – opplevde at det var en klar relasjon mellom de to formene for retur. Parallelle tvangsreturer gjorde arbeidet med frivillige returer enklere.

Organiseringen av returarbeidet

Tidligere i denne rapporten har uenigheter mellom de tre hovedaktørene i det operative returarbeidet blitt synlig. Forholdet mellom politiet (etter hvert Politiets utlendingsenhet), Utlendingsdirektoratet og International Organization for Migration (IOM) har båret med seg en serie utfordringer. I dette avsnittet skal noen av uenighetene som opptok informantene fra de tre partene beskrives. Etter å ha hørt de ulike synene på tema som «prioritering av frivillig retur», «politiets avslag på retursøknader», «rollefordeling» og «målgrupper for frivillig retur», sitter man igjen med en opplevelse at mye av motsetningene har sin grunn i mandatene til partnerne. La oss likevel knytte noen kommentarer til disse temaene før vi ser på hva som kan tilbakeskrives til rollene de ulike aktørene er satt til å fylle.

Prioritering av frivillig retur

Som nevnt satt Politiets utlendingsenhet med hovedansvaret for returarbeidet i Norge. De hadde også et overordnet ansvar for frivillig retur frem til våren 2010. Et av kritikkpunktene mot politiet fra Utlendingsdirektoratet og IOM var at man her ikke prioriterte frivillig retur høyt nok sammenlignet med andre former for retur. De ble hevdet at «Vi i UDI er mer inne i frivillig retur, mens politiet henger igjen i gamledager», og at «PU er generelt rettet inn mot tvangsreturer. Det er deres hovedinteresse», eller at «Politiet er folk som liker å jobbe med tvangsreturer, mens vi sivile liker å jobbe med frivillig retur». En offentlig ansatte uttrykte misnøyen i klartekst:

Vi er misfornøyd med politiets arbeid med frivillig retur. De har en politimåte å arbeide på. De er mer opptatt av tvang. De vil få opp sine tvangstall.

En annen hadde merket seg begrepsbruken i politiet og mente at «de bruker begrepet «uttransportert med IOM». Vi er uenige. De prioriterer ikke frivillig retur».

Disse påstandene var man ikke enige i på politisiden. Tvert i mot mente man å se alle fordelene med den frivillige ordningen. «Politiet ønsker at flest mulig med avslag velger frivillig retur», uttalte en informant i Politidirektoratet. Denne holdningen ble gjentatt i PU:

Vi ønsker et høyt fokus på frivillig retur. Det lønner seg for oss å ha mange frivillige returer. Vi har et oppsett som gir faste kostnader knyttet til slike returer. Og jo flere som reiser frivillig, desto mer tid får vi til å jobbe med andre saker. Pluss at det er bra for dem som reiser. Det lønner seg for dem også.

Hos politiet var man også opptatt av å se returarbeidet i sammenheng. At de ansatte med ulike oppgaver var samlokalisert så man som en fordel. «Vi har et tett samarbeid internt her om frivillig og tvungen retur. De sitter i samme gang», mente en ansatt i Politiets utlendingsenhet. Dette gjorde det mulig med god kommunikasjon om enkeltsaker på tvers av de to returformene. Nye hendelser eller opplysninger kunne raskt formidles til de som hadde ansvar for sakene.

Kostnadene ved de ulike formene for returer var et diskusjonstema både innenfor og utenfor politiet. «Frivillig retur er mye billigere, de koster 10-15 000 kroner stykke, mens tvang med ledsager fort kommer opp i 50 000» anslo en informant i Politidirektorat.

Som vi så i den historiske gjennomgangen i kapittel 2, var de lave kostnadene et argument for opprettelsen av en frivillig ordning. Hva som skal inngå i et eventuelt regnstykke over prisen pr. frivillig og tvangsretur, er imidlertid ikke helt enkelt å avgjøre. Det er ikke rom for å lage en fullverdig beregning i denne studien. Flere av informantene var opptatt av hvilke elementer som burde være med i en slik øvelse. Det var enighet om at følgende faktorer i det minste burde inngå.

Figur 10. Regnstykke – kostnader ved frivillig og tvungen retur

Kostnad frivillige returer år n:
Kostnad returenhet i Utlendingsdirektoratet
+ Kostnad kontor frivillig retur Politiets utlendingsenhet (PU)
+ Kostnad IOM kontor (nesten alt knyttet til friv. retur)
+ Variable kostnader, støtte, reintegreringsstøtte, reiser
= Totale kostnader for frivillig retur (begrenset omfang)
/ antall frivillige returer
= Kostnader pr. frivillig retur år n
Kostnad tvangsreturer år n:
Kostnader involverte enheter i Utlendingsdirektoratet
+ PU utenom kontor for frivillig retur og registrering
+ Direkte kostnader, billetter, assistanse mv.
= Totale kostnader for tvangsreturer
/ antall tvangsreturer pr år
= Kostnader pr tvangsretur år n.

For at en slik beregning skal være meningsfull krever det at man setter og begrunner grensen for hva som skal tas med av omkringliggende kostnader. Regnestykket må også ta høyde for de ulike typene returer som inngår i samlebetegnelsen «tvangsreturer». Korte reiser til Sverige og Tyskland eller Italia, er noe annet enn å følge personer til hjemland langt bortenfor Europas grenser.

Avslagene

Et annet tema i intervjuene med de offentlig ansatte og International Organization for Migration (IOM) var avslagene som PU ga på 10-20 prosent av søknadene om frivillig retur. Særlig var informantene opptatt av den manglende åpenheten rundt avslagene. I IOM førte dette til frustrasjon.

Politiet gir oss ikke noen mulighet for å si hvorfor en person får avslag. Prosessen er ikke gjennomskuelig (transparent). Og det skader målsettingen om retur. Vi kan ikke fortelle søkerne hvorfor de får avslag. Det oppleves som urettferdig for dem og svekker vårt omdømme. Vi må bare si til de med avslag at vi ikke vet hvorfor og at de må ringe PU selv.

Tjenestemennene i Utlendingsdirektoratet var enige i at det skapte utfordringer at de enkelte avslagene ikke ble begrunnet.

De 20 prosentene føler seg lurt. Det svekker tilliten til ordningen. De går også glipp av støtten og utbetalinger til reintegrering.

Politiet på sin side så gode grunner til at man i en del tilfeller måtte avslå søkere. At man ikke oppga grunnlaget i hver sak var fordi dette ikke var vedtatt som kunne overklages. Informasjonen ville dertil ofte ikke være egnet for spredning.

Vi sier nei til en del av sakene. Ca 20 prosent. Men, dette er saker det er gode grunner til å avvise. Halvparten er for eksempel Dublin saker. En del av de øvrige har opphold eller visum. Andre er straffedømte. Og narkoman, syke, voldsdømte eller farlige personer kan heller ikke settes på flyet uten følge. For noen har vi startet et uttransporteringsløp og en siste kategori har uklar identitet (ansatt politiet).

Flere av disse kategoriene ble utfordret av henholdsvis IOM og Utlendingsdirektoratet. IOM var uenige i at Dublin saker, dvs. personer som hadde påbegynt en asylsaksbehandling i et annet europeisk land, ikke kunne dra direkte til hjemlandet med frivillig retur. Her sto PU på at det disse først måtte returneres til saksbehandlerens land, for deretter eventuelt å søke om frivillig retur til hjemlandet. PU mente å ha støtte fra Politidirektorat og Utlendingsdirekto-

ratet på dette punktet. I tillegg til forpliktelsen til andre deltakere i Dublin-samarbeidet viste Politidirektorat til mulige uheldige virkninger av en åpning for frivillige returnerer for denne gruppen.

Dublinsakene er mellom to lands migrasjonsmyndigheter. Hvis vi åpner for frivillig retur i Dublinsakene, så kan fort Norge bli en Dublinmagnet.

For kategorien straffedømte hadde de vært en glidning i løpet av de åtte årene med frivillig retur når det gjaldt hvilke som kunne få reise.

Da vi startet med frivillig retur godkjente politiet ingen kriminelle. Etter hvert har man lempet på kravet og personer med visse typer mindre alvorlig kriminalitet får godkjent søknaden (ansatt Politidirektorat).

Det var ulike meninger om hvor grensen skulle gå når det gjaldt straffedømte. Også internt i Politiets utlendingsenhet var meningene delte på dette punktet. Det var ikke uenighet internt i etaten når det gjaldt narkomane, mentalt syke eller farlige personer «de kan vi ikke bare sette på flyet. De trenger assistanse», var holdningen. Her viste man også til den internasjonale lufttransportavtalen IATA.

Alle de tre aktørene PU/UDI/IOM var klar over muligheten for at ordningen med frivillig retur kunne misbrukes, for eksempel for å motarbeide og forsinke en utsendelse.

Rollefordeling

Triangelet av Utlendingsdirektoratet, IOM og Politiets utlendingsenhet hadde flere innebygde motsetninger, som vi har sett. En ytterligere hadde sin bakgrunn i at to av aktørene var statlige etater, mens IOM var en ikke-statlig organisasjon. Dette kan medføre som krever en bevisst grensesetting når det gjelder samarbeid (Brekke 2008). Instruksjonsmyndigheten er for eksempel en annen enn mellom statlige institusjoner. Hos IOM skapte det enkelte utfordringer.

I søknaden skriver søkerne adresse og telefonnummer. Den informasjonen går ikke videre til politiet. Men når noen av søkerne forsvinner, da ringer politiet hit og vil ha de opplysningene. Vi må si nei. Det respekterer de ikke.

Opplevelsen i IOM var at politiet ikke hadde noen lang erfaring med å arbeide tett med ikke-statlige organisasjoner. I tillegg gjorde samarbeidet det vanskeligere for organisasjonen å forklare rollefordelingen overfor potensielle søkere.

Det er vanskelig å formidle triangelet av aktører som er involvert i frivillig retur. Det gjør dem forvirret over hva som er IOMs rolle oppi det hele (ansatt International Organization for Migration).

Målgrupper

Ytterligere en uenighet mellom politiet og Utlendingsdirektorat/IOM gjaldt målgruppene for den frivillige ordningen. I UDI mente flere stemmer at politiet ikke ønsket å jobbe med personer uten opphold som befant seg utenfor mottakssystemet.

Vi er opptatt av outreach arbeidet (dvs. rekruttering utenfor mottakene), både ulovlige og personer med avslag. Disse er målgruppe for programmet, men politiet er ikke så opptatt av disse. Politiet ønsker ikke at irregulære skal være en del av VARP. For den gruppen skal tvangsretur være gjeldende praksis (ansatt UDI).

Både i UDI og IOM var man opptatt av at praksisen i andre land var annerledes når det gjaldt rollefordeling mellom IOM og statlige myndigheter. Den norske praksisen kunne bidra til å holde personer med uten lovlig opphold borte fra ordningen, i følge disse:

I Norge må du først til politiet og registrere deg (og det stopper mange), så avhør, registreres i DUF, og det er fare for pågrepelse. Du risikerer å bli sendt ut. I UK og i Italia har IOM-kontorene et annet system. De kan selv ta fingeravtrykk fra irregulære, som så sjekkes en gang i uken (UK) av Home Office. Alle som ikke treffer direkte på denne testen kvalifiserer til FR.

Hvem som skulle inngå i denne målgruppen var også uklart. De såkalte irregulære, det vil si personer uten opphold som ikke har vært innom asyl eller visumapparatet, ble delt i to.

PU vil ha målgruppen til å være «alle registrerte irregulære», men vi mener at uregistrerte irregulære er en viktig gruppe (ansatt UDI).

De ansatte i UDI og IOM gjorde seg tanker om hvorfor politiet ikke ønsket å at de uregistrerte irregulære utlendingene skulle inngå som målgruppe for ordningen: «De fokuserer på tvangsreturer. Fordi de ikke klarer å nå denne gruppen vil de ha dem ut av oppdraget».

Politiet hadde en enkel forklaring på hvorfor man ikke kunne inkludere uregistrerte irregulære utlendinger uten at disse måtte igjennom en sjekk. «Vi kan ikke si ja til personer som vi ikke vet hvem er».

Vi hadde en sak på om ulovlige/uregistrerte skulle få være med på VARP. Vi må jo vite hvem folk er. Dette kan ha en pulleffekt. IOM vil si at UK og andre har denne typen returner. Men UK er en øy, og er ikke medlem av Schengen. Det er annerledes for dem (ansatt PU).

Et annet argument for å konsentrere innsatsen om de som fantes på mottak var kostnadene knyttet til disse. En ansatt i PU sa dette i klartekst, men var ikke villig til å se bort fra de som befant seg på utsiden av institusjonene.

Vårt hovedfokus er på de som bor i mottak. Det er de som koster penger. Samtidig viktig å nå de utenfor mottak.

Mandatforskjell

Alle informantene var opptatt av å presisere at de personlige relasjonene mellom de involverte i de to etatene og i IOM var gode. Det var ikke her motsetningene lå, ble det hevdet. I 2009 ble det også opprettet en koordineringsgruppe der lederen for arbeidet med frivillig retur i IOM, UDI og PU tok opp felles utfordringer. Inntrykket etter intervjuene var at det kan hende snarere var oppgaveforståelsene som var ulike.

Mens utgangspunktet for politiets arbeid med retur er å forhindre eller rette opp i misbruk av systemet, er Utlendingsdirektoratets returarbeid at dette er personer som skal hjelpes tilbake. Litt overdrevet kunne man si at: mens politiet er vare for folk som «prøver seg» og utnytter systemet, ser Utlendingsdirektoratets ansatte dem som mennesker fra tøffe land som har kommet i en vanskelig situasjon. I virkeligheten så både PU og UDI den andre partens hensyn. Hvor stor tiltroen i PU var til UDIs arbeid for å «motivere» til retur egentlig var, kan ikke denne studien svare på. Likeså kunne det se ut til at mistanken i UDI om at PU ikke hadde respekt for de myke sidene ved returarbeidet, hadde fått fotfeste. Mens man i UDI hadde ansvar for hele asylsyklusen, fra ankomst over mottak til retur, så man i politiet disse personene i første og siste fase. Etter det første politiintervjuet forsvant asylsøkerne for politiet før de dukket opp igjen når retur ble aktuelt.

Tilbaketakelsesavtaler

Informantene var opptatt av hvilken rolle frivillig retur spilte for tilbaketakelsesavtalene som norske myndigheter inngikk med returland. Det var en gjengs oppfatning at frivillig retur var et viktig forhandlingskort. For å få mottakerlandenes myndigheter til å godta slike avtaler, la man vekt på den frivillige returordningen. Trepartsavtalen med Afghanistan ble trukket frem som ett eksempel. Der var ordningen med frivillig retur en forutsetning for at det skulle åpnes for tvangsreturer, i følge informantene. Den offisielle holdningen var at tvangsreturer kun skulle støtte opp om de frivillige returene.

Returavtaler baseres på at det beste alternativet er FR. De vi forhandler med sier at bare frivillige returer. Så sier vi at ok, men for at flest mulig skal dra frivillig, så må vi også kunne ha noen tvangsreturer. Det vil støtte de som reiser frivillig (ansatt Justisdepartementet).

I tillegg til denne offisielle bruken av kombinasjonen av de to typene returer, la flere informanter vekt på at frivillig retur ble brukt strategisk også når det egentlige målet var å få til tvangsreturer. Det frivillige alternativet ble brukt som en brekkstang for å få til avtalene, mens det var tvangen som var motoren i arbeidet.

Diskusjonen om hvilke land man skulle ha returprogram kan knyttes til denne diskusjonen. En informant i UDI uttalte:

Tilbaketakelsesavtalene har vært forhandlet ut fra hvor det har vært mulig å få dem til. Målet har primært vært å få til tvangsretur.

Likefullt var det enighet om at den tilsynelatende tilfeldige utvelgelsen av land man gjorde avtaler med, med Burundi som fremste eksempel, nå var endret.

Dette har endret seg de siste årene. Nå spør departementet Utlendingsdirektoratet og Politiets utlendingsenhet om hvor vi mener at avtaler bør arbeides frem. Vi setter opp en liste med land vi mener er viktige (ansatt UDI).

Når de ansatte i departementet ble presset på den strategiske bruken av frivillig retur, var svaret pragmatisk: «Hovedmålet er å få til returer».

Fra den ikke-statlige organisasjonen NOAS kom et forslag om å trekke inne enda en kategori mennesker i forhandlingene om tilbaketakelse:

En ide er å åpne for begrenset midlertidig arbeidsinnvandring fra landet man forhandler med. En kvote på la oss si 100 arbeidsinnvandrere fra land som Etiopia, kanskje de da ville ta i mot de Norge ønsker å returnere? En slik løsning ville være bra for alle (ansatt Norsk organisasjon for asylsøkere).

Reintegrering

Som nevnt ble det gjort forsøk med støtte til reintegrering for Bosnierne og Kosovoflyktingene som vendte tilbake på 1990-tallet. Men de norske myndighetene som arbeidet med retur, så ikke noen effekt av denne innsatsen.

Utviklingen i bruken av Post 72 midlene (returmidler) var den samme frem til 2002. Erfaringen var at de sponsede tilbakevendingsprosjektene ikke virket. De trakk det tosporete løpet (rettes mot integrasjon i Norge og retur samtidig) for langt i disse tiltakene. De målte ikke den faktiske tilbakevendingen. De argumenterte for at tiltakene før retur var til nytte selv om de ble i landet. Men, støtten ble gitt fordi vi hadde ambisjoner om retur.

Resultatet var altså at de returansvarlige myndighetene satt desillusjonerte igjen etter de første rundene med støtte til reintegrering for å fremme retur. En reaktivering av en slik komponent i det frivillige returprogrammet satt derfor langt inne hos det ansvarlige departementene (KRD, siden AID og JD).

I 2005 fantes det ikke reintegreringsstøtte som en del av returstøtten. Man hadde negative erfaringer fra Kosovo og Bosnia. Det var grunnen til at norske myndigheter var uvillige til å gi slik støtte (ansatt IOM)

Bruken av returmidlene på Post 72 i Statsbudsjettet er forbeholdt såkalte ODA land. Disse er utviklingsland. Enkelte informanter reagerte på en kopling til utviklingsfeltet som de oppfattet som tynn.

Retur rapporteres som ODA midler. Dette er påtvunget oss. I tilfeller der vi bare gir billettene, så er det bare ikke bistand, spør du meg.

I dokumentgrunlaget og under intervjuene ble støtten til reintegrering omtalt dels som en pengestøtte for å få flere til å velge frivillig retur, dels som støtte til reell integrering etter hjemkomst. Den hadde med andre ord en dobbel funksjon. Hvor godt den faktisk fungerte som insentiv varierte, i følge informantene.

I Irak fungerer støtten og ordningen. Der er det stas å komme hjem med noe. I Afghanistan er det motsatt. Der er det skam å ha villet gi opp for litt penger. De skulle heller ha kjempet til det siste (informant PU).

Det varierte også hvorvidt støtten ble brukt av mottakerne som et ledd i en langsiktig oppbygging i hjemlandet, eller til mer kortsiktige formål. I omtalen av pengestøtten til integrasjon i Irak viste en ansatt i UDI også til tidligere erfaringer med bruk av pengestøtte.

De vil ha penger og ikke materiell. De ønsker å omgjøre støtten til penger. Erfaringen fra tidligere er at støtten til for eksempel Rom-folkene raskt ble omgjort til penger. Ofte via dårlige kjøp og raske videresalg. Men det var penger som teller. Ellers følte de at de gikk glipp av pengene.

Omfanget av slik konvertering fra materiell til penger var ikke dokumentert da denne studien ble avsluttet. Det som var klart var at i den grad det forekom en slik reversering av de langsiktige intensjonene med reintegreringsstøtten, så brøt det med intensjonene med midlene. Det ble i alle fall hevdet av flere informanter. Men, det brøt vel strengt tatt kun med en av de to funksjonene disse midlene var tiltenkt. Individene det gjaldt hadde tross alt allerede oppfylt forventningen om retur.

Men, samtidig var ønsket der fra myndighetene om at pengene skulle brukes til noe som kunne gi positive ringvirkninger for den enkelte og dens omgivelser. Som én uttrykte det: «Det ideelle er at noen starter opp noe som lever videre».

Enkelte informanter var opptatt av at støtten måtte balanseres, slik at den ikke trakk søkere til Norge som kom for å få støtte til å reise tilbake. I følge politiet var det midlertidige generelle returprogrammet (FSR) sikret mot dette ved at man annonserte at det her var en grense etter de 400 første søkerne som meldte seg.

Informasjon

Det var enighet blant informantene om at det ikke var noen enkel oppgave å få informasjon om frivillig retur helt frem til mottakerne. Dette hadde dels praktiske årsaker, som at personene bodde spredt på mange mottak, var utenfor mottak, språklige utfordringer, eller at det var vanskelig å treffe tidsmessig med informasjonen slik at den ble opplevd som relevant for dem det gjaldt. IOM var en viktig informasjonskilde for ordningen.

IOM skal helst besøke hvert mottak to ganger pr år. Det er komplisert å få til. Og vi skal helst vite hvem som bor på hvert mottak, behov for tolk mv. Det er et problem at mottakene stiller med tolker som ofte ikke er optimale. Det er tungt å få informasjon ut om dette temaet. Og man må være forberedt på å gi ut informasjon igjen og igjen. Det holder ikke å gi den en gang (ansatt IOM).

Dels var det vanskelig å nå ut med informasjon fordi retur var et lite populært tema for mennesker som hadde brukt tid og ressurser på å søke asyl i Norge.

Erfaringene fra IOM som hadde reist rundt på mottakene siden ordningen med frivillig retur kom i gang i 2002 var blandete. På spørsmål om hvordan informasjonen ble tatt imot ble besvart slik:

Hva mener, du? Av de mottaksansatte eller asylsøkerne? Vi opplever at det er sterk sammenheng mellom holdningene hos de ansatte og hos asylsøkerne. [...] Og de ansatte? Noen steder spør vi oss selv: Tror de overhode på budskapet om frivillig retur? Noen ansatte tror at det er bortkastet tid å snakke om det. Men, det er også stor variasjon mellom mottak.

Opplevelsen av villigheten til å ta imot budskapet om frivillig retur varierte også for asylsøkerne på mottakene. Timingen var viktig, i følge IOM:

Hos asylsøkerne varierer det med hvem de er, alder, kjønn, nasjonalitet og hvor lenge de har ventet. Det er lettere å snakke om retur, og med faktisk retur når de har vært her en kort tid. Jo lenger i landet, desto sterkere klynger de seg til håpet. Behandlingstiden gjør det vanskelig for retur (ansatt IOM).

Den allmenne holdningen hos informantene i etatene og NGOene var at det alltid er vanskelig å snakke om retur. Og det for alle involverte i samtalene. De ansatte på mottakene hadde spesielle utfordringer i informasjonsarbeidet (Krog 2007). Disse var blant annet knyttet til mottakspersonellets doble roller som støttepersoner og representanter for utlendingsmyndighetene (Brekke 2008). Det var også enighet blant informantene om at det var enklere for de som besøkte mottakene å snakke om landprogrammene til Afghanistan og Irak (IRRANA og IRRINI) enn om andre former for retur.

Funn

På bakgrunn av den historiske gjennomgangen, tallmaterialet og intervjuene kan vi sette opp en serie med funn. Noen av disse vil være kjent fra tidligere for de som arbeider med returordningen til daglig. Andre vil være ny kunnskap om frivillig retur fra Norge.

Frivillig retur utgjør en økende andel av returene fra Norge

- Flere *asylsøkere* med avslag reiser tilbake til *hjemlandet* med frivillig retur enn som blir returnert med tvang. Normalt fokuseres det på *nasjonalitet* og ikke *destinasjon*. Dette leder en til å tro at det er flere som tvangsreturneres helt hjem enn det faktisk er. Majoriteten av tvangsreturene gjelder Dublinsaker eller personer som aldri har vært i kontakt med asylsystemet.
- Tallet på frivillige returer har likevel variert sterkt fra år til år. De første årene i perioden (2002-2004) og de siste to (2009-2010) var tallet på frivillige returer høye. På midten av 2000-tallet var det færre som forlot landet med ordningen. Dette hadde blant annet sammenheng med få asylankomster til Norge.
- Antallet frivillige og tvungne returer har fulgt hverandre i perioden 2002-2010. De som arbeider med returer til daglig mente at det var en årsakssammenheng mellom de to typene: Når tvangsreturer ble gjennomført tydeliggjorde det alternativet og fikk flere til å velge frivillig retur. Under hvilke betingelser et slikt forhold eventuelt eksisterer er ikke fastslått gjennom denne studien.

- Mange frivillige returer har de siste årene gått til Irak, som kan betegnes som et «vanskelig hjemland». Tvangsreturer går hovedsaklig til medlemsland i Dublin-samarbeidet eller til enklere herkomstland for asylsøkere. Frivillige returer kan dermed avlaste tvangsreturer til tøffe hjemland.
- Statistikk over utviklingen i ulike typer returer og antall utreisepliktige har i liten grad blitt utvekslet mellom Politiets utlendingsenhet og Utlendingsdirektoratet. En oversikt og analyse av utreisepliktige ble etterlyst allerede i forbindelse med ansatsen til et returprogram 1997.

Arbeidet med frivillig retur har modnet i perioden

- Frivillig retur, eller frivillig assistert retur, har utviklet seg til å bli en betydningsfull del av norsk returarbeid og asylpolitikk siden oppstarten i 2002.
- Fra 2006 har det vært arbeidet bredt og systematisk med frivillig returer i form av arbeidsgrupper og rapportering.
- Holdningen til ordningen er nå mer instrumentell. Incentiver diskuteres for eksempel ut fra virkningen de har på returer.
- Ordningen har en dobbel funksjon for norske myndigheter. Den fører til at personer uten oppholdstillatelse velger å reise hjem. I tillegg er frivillig retur viktig *strategisk*. Det gjelder både som en legitimering av tvangsreturer fra Norge og i forbindelse med fremforhandlinger av avtaler med utlendingenes hjemland.
- Informasjonsarbeidet på returfeltet ble oppfattet som utfordrende. Her har det vært gjort omfattende innsatser på 2000-tallet, spesielt i asylmottak. Dette har i mindre grad blitt fulgt opp med forskning.

Ordbruken er viktig på returfeltet

- «Frivillig retur» ble oppfattet som upresist av informantene. «Frivillig assistert retur» ble sett på som mer representativt for ordningen.
- Alle returer går under samlebetegnelsen «uttransporteringer» hos Politiets utlendingsenhet. Dette kan skjule hva tallene inneholder og gjøre en debatt om retur mindre presis. Hvor mange returer som er frivillige kan for eksempel undersøkes med en slik ordbruk, mens andre typer returer (returer til Dublin-land og tvangsreturer av andre utlendinger) kan lett oppfattes som å være returer av tidligere asylsøkere til deres hjemland. Samtidig, hvis få fra en nasjonalitetsgruppe faktisk har hjemlandet som destinasjon, vil det være riktigere å snakke om uttransporteringer, eller utreiser, enn retur.

Mandatforskjeller utfordret samarbeidet mellom UDI, PU og IOM

- Ansvar for frivillig retur ble overført til Utlendingsdirektoratet høsten 2010 etter å ha ligget hos politiet siden starten i 2002. Mandatforskjeller mellom de to etatene skapte uenigheter i andre halvdel av 2000-tallet.
- En del (10-20 prosent) av søknadene om frivillige returer stoppes av Politiets utlendingsenhet (PU). Grunnlaget for det enkelte avslag formidles ikke til de to andre samarbeidspartnerne for ordningen: Utlendingsdirektorat eller International Organization for Migration (IOM). Heller ikke søkerne får vite årsaken til at de nektes å delta i returprogrammet. Denne mangelen på gjennomsiktighet bidro til gnisninger mellom PU, UDI og IOM
- Politiet har åpnet for «frivillig retur med politiet». Denne ordningen ligger utenfor frivillig retur med IOM og skapte reaksjoner fra Utlendingsdirektoratet. Denne typen frivillige returer har hatt lite volum, men ble hevdet å ha skapt noe forvirring i informasjonsarbeidet.

- Det eksisterer ingen helhetlig strategi for å nå personer uten opphold som befinner seg utenfor asylmottak. Samarbeidet mellom Politi og Utlendingsdirektorat bød på utfordringer her.

Støtte til reintegrering etter hjemkomst fikk større rolle

- Norske myndigheter kviet seg for å innføre støtte til reintegrering etter dårlige erfaringer på 1990-tallet. Returprogram knyttet til Afghanistan (IRRANA) og Irak (IRRINI) har gitt ny kunnskap og fornyet tro på nytten av støtte til reintegrering. Fra et returperspektiv ble IRRANA ble betraktet som mislykket av informantene i denne studien, mens IRRINI ble ansett som en suksess.
- Støtten til reintegrering har en dobbel funksjon. Den skal fungere både som et insentiv for å velge frivillig retur, men er også ment å lette etableringen etter hjemkomst for den enkelte.
- Støtten i forbindelse med frivillig retur, dens nivå, timingen for utbetaling, formen for støtte (materiell eller kontanter), samt tidsintervallet for støtten må vurderes i forhold til kostnader og muligheten for å trekke nye ankomster til landet. Hvorvidt og på hvilket nivå en slik effekt kan oppstå, er ikke etablert.

Litteratur

- Berg, Berit (red.) (1998), *Kommet for å bli? Om integrasjon og tilbakevending blant bosniske flyktninger i Norden*. NORD nr. 8. København: Nordisk Ministerråd.
- Berg, Berit, Kirsten Lauritsen, Melinda A. Meyer, Sissel M. Neumayer, Laila Tingcold, Nora Sveaass (2005), «Det hainnle om å leve...» *Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak*. Sintef Ifim. Trondheim.
- Black, Richard og Khalid Koser (2004), *Understanding Voluntary Return*. Sussex Centre for Migration Research. Online report 50/04.
- Brekke, Jan-Paul (2001), *Velkommen og farvel? Om midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge* (Welcome and Goodbye? On temporary protection in Norway). Oslo: Unipax Forlag.
- Brekke, Jan-Paul (2002), *Kosovo – Norge, tur og retur. Midlertidig opphold for kosovoflyktninger*. ISF-rapport 2002:8. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brekke, Jan-Paul (2004), *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum seekers in Sweden*. ISFR-rapport 2004:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brekke, Jan-Paul (2006), «Utstengt fra velferdsstaten. Når asylsøkere med avslag blir værende i Norge». *Tidsskrift for velferdsforskning*. 9(4)
- Brekke, Jan-Paul (2008), *Fra tilbakevending til retur. En evaluering av Flyktninghjelpens informasjonstjeneste, INCOR*. ISF-rapport 2008:13. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- Brekke, Jan-Paul (2010), «Life on Hold - The Impact of Time on Young Asylum Seekers Waiting for a Decision». *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 5 (2):159-167.
- Brekke, Jan-Paul og Susanne Søholt (2005), *I velferdsstatens grenseland. En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud for asylsøkere med endelig avslag*. Rapport Institutt for samfunnsforskning, Nr. 5.
- Brochmann, Grete (1999), «The Mechanisms of Control». I: Brochmann, Grete & Thomas Hammar (red.) (1999), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Oxford: Berg.
- Bunar, Nihad (1998), «Identitet, flyktingska, vardagsliv. Självbiografi som en narrativ konstruktion». I: Ålund, Aleksandra (red.) (1998), *Mot ett normalt liv: Bosniska flyktingar i Norden*. NORD:7. København: Nordisk Ministerråd.
- Commission of the European Communities (COM) (2005), *Directive of the European Parliament and the Council on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third Country Nationals*. 391 – Final.
- ECON (2009), *The enforced return of irregular migrants – rules and practices in Norway, France, Poland and Sweden*. Report 2009-026. Oslo: ECON
- ECRE (2005), *The Return of Asylum Seekers whose Applications have been Rejected in Europe*. June.
- European Migration Network (EMN)(2007), *Synthesis Report. Research Study III, European Commission*. Unit 2B. Doc 110.

- Flyktninghjelpen (2006), *Evaluation Policy – Learning from Experience*. September.
- Flyktningrådet (2000), *Å vende tilbake. Erfaringer fra INCOR-prosjektet*.
- Flyktningrådet (2004) *Veiledningstjenesten for mottaksansatte om retur, tilbakevending og hjemlandsfokus. Pilotprosjekt*.
- Gruning, James A. og Todd Hunt (1984), *Managing Public Relations*. Blackwell.
- Hagelund, Anniken og Jill Loga (2009), *Frivillighet, innvandring og integrasjon*. Rapport 2009:1. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor
- Hammond, Laura (1999), «Examining the Discourse of Repatriation. Towards a Proactive Theory of Return Migration». I: Black, Richard og Khalid Koser (red.) (1999), *The end of the refugee cycle?. Refugee Repatriation and Reconstruction*. New York: Berghahn Books.
- HIT Foundation (2010), *European cooperation on the sustainable return and reintegration of asylum seekers. A final report*.
- Haug, Magne (2000), *Informasjon eller påvirkning? Utviklingstrekk ved informasjon og samfunnskontakt som fag*. Bedriftøkonomenes Forlag.
- INCORs (1995-2007) Kvartalsrapporter og prosjektrapporter i perioden.
- Jonassen, W, J. Holm-Hansen og Arne Tesli (2000), *Tilbake fra eksil. Retur og reintegrering av bosniske flyktninger*. NIBR Pluss-serien 2000:2.
- Jonsson, Anna and Domenika Borg (2006), *Return - The Swedish Approach*. Dept. of Eurasian Studies. Uppsala University.
- Krogh, Hilde (2007), *Returarbeid i mottak. En kartleggingsundersøkelse*. Utlendingsdirektoratet.
- Moberg, Liv (2006), *Veien videre – ti års erfaring med INCOR*. Rapport Norwegian Refugee Council. Mars.
- Myrvold, Hanne (1992), *Chile, endelig! Repatriering av eksilchilenere fra Skandinavia*. Hovedfagsoppgave i sosialantropologi. Universitetet i Bergen, desember.
- Myrvold, Hanne (1993), *Evaluering av programmet for frivillig repatriering*. Kommunal og arbeidsdepartementet, Innvandringsavdelingen. Desember.
- Myrvold, Hanne (1994), *Flyktning og tilbakevending - en kunnskapsstatus*. Kommunal- og arbeidsdepartementet, innvandringsavdelingen. Oslo, mai.
- Norstöm, Eva (2004). *I väntan på asyl*. Borea Forlag
- NTG Asyl (2007), *Återvändande i Sverige och Europa. Policy, praxis och prosjekterfarenheter*. Nr.3.
- Papademetriou, Demetrios G. og Kevin O'Neil (2007), *Idéer for en bedre styring av innvandringen til Norge*. Institutt for migrasjonspolitik
- Schjaatvet, Elisabeth (2008), «Et ideologisk dødsfall og en politisk oppvåkning. Statsråd Hansens møte med de afghanske asylsøkeres sultestreik». *Samtiden*, 1/2008.
- Stortingsprop. 1. (2008-2009). Statsbudsjettet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
- Strand, Arne m.fl. (2008), «Return with Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan». Christian Michelsen Institute. Draft March.
- Sveaas Nora (2005), *Asylsøkeres psykiske helse. Tidligere forskning*. I: Berg, Berit, Kirsten Lauritsen, Melinda A. Meyer, Sissel M. Neumayer, Laila Tingcold, Nora Sveaass (2005), «Det hainnle om å leve...» *Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak*. Sintef Ifim. Trondheim.
- UDI (2002), *Arbeidsskisse – Retur og reintegrering. Rapport fra en arbeidsgruppe 25.02.2002*
- Valenta, M og Berg, B. (2003), *Tilbakevending – Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. Trondheim, SINTEF.
- Valenta, Marko, Kristin Thorshaug, Thomas Hugaas Molden og Berit Berg (2010), *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen. Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse*. NTNU Samfunnsforskning.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2010:10

<i>Forfatter/Author</i> Jan-Paul Brække
<i>Tittel/Title</i> Frivillig retur fra Norge - En historisk gjennomgang
<i>Sammendrag</i> Hvordan skal norske myndigheter best måte sørge for at asylsøkere som får avslag og andre uten oppholdstillatelse forlater landet? Én løsning innebærer at personer uten opphold samtykker til og deretter får hjelp til å returnere til hjemlandet. Dette kalles «frivillig retur» eller «frivillig assistert retur». I denne studien gjennomgås arbeidet som er gjort i Norge med slik «frivillig retur» siden 2002. Ved hjelp av intervjuer med offentlig ansatte, gjennomgang av dokumenter samt et statistisk materiale, beskrives hvordan frivillig retur har vokst til å bli en sentral brikke på det norske utlendingsfeltet. Antallet personer som har benyttet seg av ordningen har variert mellom 500 og 1500. Antallet slike returer har sammenheng med antall asylsøkere som kommer til Norge. I rapporten diskuteres hvilken sammenheng det er mellom frivillig og tvangsretur. Norske myndigheter ønsker, som kollegaene i andre europeiske land, å stimulere til flere frivillige returer. Dette gjøres ved å kombinere støtte til reise med kontantytelser og mer langsiktig tilskudd til reintegrering etter hjemkomst. Studien viser at de siste årene har flere asylsøkere reist med den frivillige ordningen til sine hjemland enn asylsøkere som blir tvunget til å reise tilbake. Den viser videre at ordningen har en dobbel funksjon for norske myndigheter. Den fører til at personer uten oppholdstillatelse velger å reise hjem. I tillegg er frivillig retur viktig strategisk. Det gjelder både som en legitimering av tvangsreturer fra Norge og i forbindelse med fremforhandlinger av avtaler med utlendingsnes hjemland.
<i>Emneord</i> Asyl, flyktninger, irregulære, retur, integrering, tilbakevending, migrasjon, tvang, frivillig
<i>Summary</i> How can the authorities of receiving countries best secure the return of failed asylum seekers and other third-country nationals? One solution that has received increased attention in Europe and in Norway is «voluntary return» (voluntary assisted return). Under this program the individual agrees to cooperate in the return process and for this receives monetary and logistical support. This report gives an overview of the first eight years with «voluntary return» in Norway. The study is based on interviews with civil servants and NGO employees. In addition statistical material and a review of documents and correspondence are used to describe and analyze how voluntary return has come to play a central role in Norwegian migration policy. The number of such returns has varied between 500 and 1500 per year. One explanation for this variation is the fluctuations in asylum arrivals to Norway. In the report another relationship is also discussed, that between forced and voluntary return. The statistical material shows that the number of forced return of asylum seekers (Dublin cases exempted) played a smaller role than voluntary returns over the past three years. The interviews indicate that the voluntary program has a double function for Norwegian Authorities. It stimulates return. But at the same time voluntary return is important as a strategic instrument. It serves to legitimize forced returns from Norway and is pivotal in negotiations on broader return agreements with returnees' home countries.
<i>Index terms</i> Asylum, return, irregular migrants, refugees, integration, repatriation, migration, voluntary, forced