

OUT-reach: Informasjon om frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak

Synnøve K.N. Bendixsen • Halvar A. Kjærre • Brita Ytre-Arne



Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfelleevaluering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-097-0
ISSN 1503-4844 (trykt)
ISSN 1892-8366 (elektronisk)

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
<http://rokkan.uni.no/>

OUT-reach: Informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak

SYNNØVE K.N. BENDIXSEN, HALVAR A. KJÆRRE
OG BRITA YTRE-ARNE

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER
UNI RESEARCH, BERGEN
DESEMBER 2014

Rapport 6-2014

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI), og handler om den informasjon irregulære migranter som bor utenfor mottak får om assistert frivillig retur. Gjennom intervjuer, spørreskjemakartlegging og feltarbeid har vi innhentet kunnskap om hvordan informasjon om assistert frivillig retur erfares, hvilke aktører ulike irregulære migranter er i kontakt med, og hvilke informasjonskanaler og medietilbud ulike irregulære migranter benytter. Vi studerer hvilken tilgang migrantene har til returinformasjon og hvordan de forholder seg til den. Vi har utført målrettet, dyptpløyende og bredspektrert analyse av irregulære migranternes organisasjonskontakt og mediebruk. Videre har vi studert erfaringer og utfordringer ved informasjonsformidlingen som utøves av ulike relevante instanser som er i kontakt med irregulære migranter. Informasjonen om assistert frivillig retur har som siktemål å sikre at den enkelte har tilstrekkelig kunnskap om returprogram til hjemlandet, og dermed blir i stand til å ta stilling til om dette er en relevant mulighet. Prosjektet har blitt fulgt opp av en referansegruppe bestående av representanter fra UDI, JD, IOM og UiO.

Prosjektarbeidet er utført av to forskere (Synnøve Bendixsen og Brita Ytre-Arne) ved Uni Research Rokkansenteret og en tredje (Halvar Kjærre) i regi av Uni Research Rokkansenteret. Vi ønsker å takke referansegruppen, og de som har stilt opp til intervju. Vi vil også takke alle medarbeidere i og representanter fra utlendingsforvaltningen, offentlig forvaltning generelt, samt ulike NGOer, innvandrersorganisasjoner, og religiøse organisasjoner som har delt erfaringer med et praktisk og etisk utfordrende felt. Vi takker også masterstudenten Selamewit Teklie fra Universitet i Oslo som har hjulpet oss med intervjuer, fungert som etiopisk tolk og gitt oss viktig innsikt i hvordan informasjon om retur blir forstått blant etiopiske migranter, spesielt på internett. Takk går også til Kari Ludvigsen for gjennomlesning og Tord Austdal for gode språkinnspill.

Den største takken går til alle migrantene som har delt sine livserfaringer med oss, mens de ofte stod mellom barken og veden. Vi håper at rapporten kan bidra til at dere blir møtt med bedre forståelse og at dere får den informasjonen dere trenger, ikke bare i retursspørsmålet, men også andre felt som vil være relevant for dere.

Rapportens tema og hovedfokus er returinformasjon, men det er forfatterens ønske at rapporten også skal ha en bredere relevans. Kunnskap om irregulære migranternes informasjonstilgang, kontaktflater, mediebruk og fortolkningsrammer er ikke bare relevant for myndighetene og IOM som gir informasjon om assistert frivillig retur. Mange av kapitlene kan også leses med tanke på å forstå allmenne informasjonsmessige utfordringer man står overfor når det gjelder irregulære migranter. Kunnskapen i rapporten er også relevant for andre aspekter ved deres liv, slik som informasjon om tilgang til helsehjelp, skole og andre rettigheter. Hva slags informasjon migrantene innhenter er også et interessant spørsmål fordi det vil kunne belyse aspekter ved deres verdensbilde, deres oppbygging av tillit og sosiale relasjoner. Denne rapporten kan slik fortelle oss mer om hvordan verden kan se ut fra en marginalisert gruppes ståsted.

Bergen 2. november 2014

Synnøve Bendixsen, Halvar Kjærre og Brita Ytre-Arne

Innhold

Forord	i
Innhold	ii
Forkortelser og akronymer	v
Tabeller	vi
Figurer	vi
Bilder	vi
Executive summary	vii
Background	vii
Focus and analytical framework	viii
Selected review findings	x
Conclusions	xiv
Recommendations	xvi
Concrete measures	xvii
Sammendrag	xxi
Bakgrunn	xxi
Fokus og analytisk tilnærming	xxii
Utvalgte funn	xxiii
Konklusjoner	xxviii
Anbefalinger	xxx
Innledning	1
Assistert frivillig retur	4
Rapportens oppbygging	8
Kapittel 2. Metode og utvalg	9
Kapittel 3. Tidligere forskning og analytisk rammeverk	17
3.1 Forskningsoversikt	17
3.2 Den analytiske rammen	28
Del 1. Å gi returinformasjon: Erfaringer, utfordringer og muligheter	32
Kapittel 4. Utlendingsforvaltningen og informasjon om assistert frivillig retur	32

4.1 Utlendingsforvaltningens oppbygning og returområdet	32
4.2 Muligheter og begrensninger i utlendingsforvaltningens informasjonsarbeid	37
4.3 Oppsummering	46
Kapittel 5. Andre offentlige aktører som kan formidle om frivillig retur	49
5.1 Irregulære migranter og det offentlige	49
5.2 Behov for klarere retningslinjer og andre aktører som muligens kan informere	55
5.3 Oppsummering og avsluttende tanker	57
Kapittel 6. Outreach og prosjektrettet informasjonsarbeid	58
6.1 Informasjonsprosjekter utenfor mottak	58
6.2 Outreach-prosjekter og ulike aktører	60
6.3 Hvem kommer IOM Outreach, NOAS og Caritas i kontakt med?	65
6.4 Erfaringer og utfordringer	67
6.5 Erfaringer og muligheter	76
6.6 Oppsummering	81
Kapittel 7. Frivillige organisasjoner og sosiale nettverk	83
7.1 Organisasjoner og nettverk	83
7.2 Erfaringer og utfordringer – frivillige organisasjoner og sosiale nettverk	86
7.3 Muligheter for å gi informasjon om assistert frivillig retur	90
7.4 Oppsummering	92
Del 2: Irregulær migranternes erfaringer og perspektiver	94
Kapittel 8. Betydningen av tillit	94
8.1. Tillitskonseptet	94
8.2 Dimensjoner av tillit hos irregulære migranter	95
8.3 Institusjonell tillit	101
8.4 Å restaurere tillit	106
8.5 Oppsummering	108
Kapittel 9. Meningsproduksjon blant irregulære migranter og resepsjon av informasjon om assistert frivillig retur	111
9.1 Kunnskap om retur	112
9.2 Resepsjon av returinformasjonen	116
9.3 Betydningen av integrasjon for resepsjon av informasjon om assistert frivillig retur	123

9.4 Budskapet endrer seg underveis	126
9.5 Oppsummering: Returkunnskap – Faktisk kunnskap, mangler og utfordringer i resepsjonsprosessen	128
Kapittel 10. Andre kanaler for returinformasjon til irregulære migranter utenfor mottak	131
10.1 Medierte informasjonskanaler	132
10.2 Møteplasser og organisasjoner som informasjonskanaler	139
10.3 Oppsummering	141
Konklusjon: Oppsummering og anbefalinger	143
Oppsummering	143
Anbefalinger	150
Informasjonens utforming	153
Appendiks 1. Asylprosessen: Søknaden, mottakssystemet og informasjon om assistert frivillig retur	165
Appendiks 2. UDIs Konkurransesgrunnlag	167
6.6 Prosjekt mål	167
Referanser	168
Offentlige dokumenter	176
Internettider	177

Forkortelser og akronymer

ARE – Assisted Voluntary Return to Ethiopia
ARRSO /ARSO – Assisted Return and Reintegration to Somaliland
ASA – Asylavdelingen
AUA – Analyse- og utviklingsavdelingen (UDI)
AVR – Assisted Voluntary Return
DfirH – Det felles innvandrerråd i Hordaland
DUF – Datasystem for utlendingsforvaltningen
FSR – Financial Support to Return
INLO – Innvandrersorganisasjonenes landsorganisasjon
IOM – International Organization for Migration
IRRANA- Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan
IRRINI – Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq
JD – Justis- og beredskapsdepartementet
Kap. – Kapittel
Nav – Ny Arbeids og Velferdsforvaltning
NOAS – Norsk organisasjon for asyløkere
PIA – Politiavdelingen
Prop. – Stortingsproposisjon
PU – Politiets utlendingsenhet
RMA – Region- og tilbakevendingsenheten
RS – Rundskriv
UDI – Utlendingsdirektoratet
UNE – Utlendingsnemnda
VARP – Voluntary Assisted Return Programme

Tabeller

Tabellnr.	Tittel	Side
1	Antall personer som har reist med assistert frivillig retur etter utreiseår og status i asyløknaden da de søkte om retur (for år 2012 og 2013)	12
2	Alderssammensetning av informantene	12
3	Antall år i Norge	12
4	Informantenes gjennomsnittsalder og gjennomsnittlig tid i Norge fordelt på landbakgrunn	14
5	Antall personer som har reist med assistert frivillig retur etter utreiseår og tid fra de søkte om asyl til utreise (for år 2012 og 2013)	13
6	Kilder til informasjon om IOM for irregulære migranter utenfor mottak og mottaksbeboere	66
7	Hvilken informasjon hadde informantene om assistert frivillig retur og IOM?	112

Figurer

Figurnr.	Tittel	Side
1	Utlendingsforvaltningens oppbygning	33
2	Asylprosessen fra ankomst til eventuelt avslag eller opphold	165

Bilder

Bildnr.	Tittel	Side
1	Skjerm bilde fra UDIs hjemmesider, førstesiden	40
2	Informasjonsbrev som sendes ut sammen med Oslo politiets brev om utreisefrist	43

Executive summary

Background

Norwegian authorities consider it a prerequisite for a functioning asylum policy that a person who has been an asylum seeker returns to her or his home country after being rejected. The last years, the Norwegian government has increasingly focused on return of irregular migrants, and they have developed various return programmes to assist former asylum seekers who had their asylum application rejected to return. This report was commissioned by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) as part of the Norwegian authorities' efforts to identify good channels and means to reach irregular migrants living outside reception centres with information on assisted voluntary return.¹ The study will contribute to:

1. Improve the knowledge base on the current information work on assisted voluntary return outside reception centres;
2. Illuminate the current challenges of such information work;
3. Evaluate existing opportunities to provide such information;
4. Lay the foundation for future efforts to provide information on assisted voluntary return for irregular migrants living outside reception centres;
5. Shed light on the situation of irregular migrants in Norway that live outside reception centres.

We have used a social anthropological and media scientific approach where we have conducted interviews, pursued document analysis and fieldwork. The interviews and fieldwork have provided us with an insight into how information system concerning assisted voluntary return works and how it can be improved.

A recent report has estimated that there are around 18 100 and 56 000 irregular migrants in Norway (Mohn et al. 2014), stating that around 18 100 is the most plausible number. All the irregular migrants we interviewed for this study were rejected asylum seekers who had stayed at asylum reception centres for a period of time, and we see this as reflecting the categories or country backgrounds we were asked to investigate (Afghanistan, Iraq, Palestine, Somalia, Sri Lanka and Ethiopia/Eritrea). These are categories where we know that many seek asylum when they arrive in Norway. These are also categories that have been in focus for the Norwegian government's work on establishing return agreements.

The term «assisted voluntary return» (AVR) in this report refers to a specific type of return migration: namely assisted voluntary return as organized by the International Organization for Migration (IOM) on behalf of the Norwegian authorities. In Norway, IOM

¹ In Norway, irregular migrants are allowed to stay at the asylum reception centers and are provided with a minimum of subsistence money allowance also after their asylum application has been rejected. There are several programmes that work on providing information on assisted voluntary return ongoing in the reception centers. In this report the focus is on how information workers reach those irregular migrants currently not living in the reception centres.

has since 2002 been responsible for the implementation of the Voluntary Assisted Return Programme (VARP), including country-specific return programs, program for particular categories, and the Financial Support to Return (FSR). IOM is responsible for assisting people who wish to return to their country of origin or to a third country where the person has either a residence permit or citizenship. Rejected asylum seekers, asylum seekers awaiting application, and people who do not have legal residence in Norway can apply for returning with the Voluntary Assisted Return Programmes.²

We make use of the notion Assisted Voluntary Return (AVR) throughout the report, even if the government in the final phase of this project implemented a new return terminology and accompanying changes in the Immigration Act, approved in Council (June 2014). The term «voluntary» was thus excluded from «assisted voluntary return», which is now referred to as «assisted return». This came out of a longer discussion, in which several researchers have argued that it is problematic to call a program «voluntary» when it is not experienced as such by the majority of its participants (see i.e. Brekke 2010; Strand et al. 2011; Øien and Bendixsen 2012; Weiss 2013). The Ministry of Justice proposed the amendments in the return-terminology in the Immigration Act and highlighted that a new conceptual framework will clearer «reveal the individual's responsibility to comply with the negative [asylum] decision which entails an obligation to leave the country» (Prop. 110 L (2013-2014):1). It is emphasized that this is a conceptual change and not a change of practice. During our fieldwork we and our interviewees referred to the concept «assisted voluntary return» and it is this concept that we applied in the report.³

Focus and analytical framework

In the work to increase the number of irregular migrants that returns with Assisted Voluntary Return programmes (AVR), it is considered as vital that UDI improves the programmes' implementation so as to increase the effect in each part of the process. The government has fronted the need to improve the collaboration between UDI, UNE (the Norwegian Immigration Appeals Board), the police and International Organization for Migration (IOM). IOM provides potential applicants with information about the Voluntary Assisted Return Programme (VARP). Additionally is government funded IOM Outreach projects that work to provide information on AVR in different ways and to various actors, particularly directly to irregular migrants that live outside asylum reception centres and organizations that work with or come into contact with irregular migrants (secondary group). Information work on AVR to irregular migrants that live outside the reception centres are, however, very complex.

In order to evaluate which channels and tools that can reach irregular migrants living outside the reception centres, we have studied the experiences of several actors who come

² IOM can also assist people who have a residence permit in Norway (repatriation) and persons who have not yet received a reply to his or her asylum application.

³ Notably, this new terminology does not imply a name-change of the IOM programme «Voluntary Assisted Return Program». According to IOM, this is because the word «voluntary» is not referencing whether or not it is voluntary to leave Norway after a final asylum rejection, but that it is voluntary to participate in IOM's return program.

in contact with irregular migrants, with particular focus on their various dilemmas and opportunities. The actors that provide information about assisted voluntary return that we have studied include:

- The immigration administration;
- Other public actors who in varying degrees pursue information work directed towards irregular migrants living outside the reception centres, such as Nav (Norwegian Labour and Welfare Administration), «Utekontakten», and the «Pro Sentret» (Pro Centre);
- Non-public actors managing publicly funded information projects that aim to reach irregular migrants living outside asylum reception centres with information on assisted voluntary return (IOM Outreach, Outreach projects, NOAS, Caritas);
- Non-governmental actors and volunteers without explicit assignment or project-related information work, but who come regularly in contact with irregular migrants, and who inform about AVR in various degrees.

The analytical framework of the report is based on the questions what information is provided by whom and in what ways? During our fieldwork and data collection we were concerned with whether, different actors should relate to AVR information in different and clearly defined ways, and if so how. Who is best capable and positioned to do what kind of information work? The question of how much motivation, pressure and force the individual actors should attach to information is here relevant. Based on Valenta et al. (2010), we have identified three different ways in which actors can provide information on assisted voluntary return:

- **Information is given by focusing on the migrant's overall situation.** Information is provided with the idea that the migrant can take a standpoint towards the information and can assess the relevance of different information. Return is one out of several relevant topics.
- **Information focuses on motivating to return.** Information is given with clear attempts to make the migrant choose the option sought from the information provider.
- **Information is given together with pressure and threats.** Information is provided with negative consequences if one does not return or threats.

We have reflected upon whether how AVR information is given will have implications for the migrant's reception of that information. Will, for example, information provided by threats be seen as credible, and the actors that provide this information in such a way be met with trust? We have also reflected upon whether a more holistic way to provide information has other consequences.

Selected review findings

Part 1: Challenges and possibilities to give information about assisted voluntary return

Part one of the report examines the various actors involved in providing information on AVR, and explores simultaneously the possible future involvement of other actors in this work. We found that the information work of *the immigration administration* is characterized by few public relations; ambiguities in the message as seen from the migrants' point of view; the message is linked to pressure and force; and the information does not take into account migrants' overall life situation. We found that several *governmental agencies* and their employees did not consider it their task to provide AVR information, while others thought such work was difficult or lacked sufficient knowledge to pursue such information work. In some agencies, such as Nav, there was a lack of knowledge about AVR, and many were uncertain about whether their mandate included providing such information.

For *IOM Outreach, NOAS, Caritas, and other Outreach projects*, we found that information work was characterized by an effort to create relationships with different secondary groups (immigrant organizations, NGOs and ethnic networks). The study highlights that for some actors, such as IOM Outreach and Outreach projects, it was challenging to get in touch with irregular migrants or to obtain the necessary access to the secondary groups (voluntary and migrant organization that have contact with irregular migrants) to provide AVR information. Other actors, such as NOAS, however had already access to the target group, but were without the capacity, time and resources to prioritize this category of migrants. Pro Sentret also had experiences with providing information that can be drawn upon in other contexts. Pro Sentret specified that when they provide AVR information, they focus on *the migrant's overall situation*. Irregular migrants apparently continued trust in the Pro Sentret shows that it is possible to inform about AVR and simultaneously maintain trust. This may be a consequence of the Pro Sentret's significant work for migrants in other areas, but may also be related to other factors: the way they provide information and at what time it is given.

We found that the facts that it is not visible whether a migrant is irregular and that many do not want to be recognized as irregular migrants have implications for the work to provide AVR information. This issue has also consequences for how to evaluate Outreach projects, such as providing assessment to the Norwegian Directorate of Immigration of how many irregular migrants the Outreach projects has reached. Many irregular migrants are hesitant to fill out a form, such as the evaluation of Outreach project's form. This means that information work is an arena that is difficult to measure.

Design of information that is *trustworthy* is essential in this information work. In addition, it is important that the work to provide AVR information focuses on the whole individual, the larger contexts and facilitates follow-up meetings. Finally, it is important to provide objective and thorough information without always forming the conversation to be about *motivating* to return. It is further essential that the irregular migrant is provided with

an exhaustive understanding and *individualized insight* into the reasons for why his or her asylum application was rejected. Large information sessions for irregular migrants, extensive advertising campaigns, and the use of large leaflets as efforts to reach this category are in such respects unsuitable.

Among the *non-governmental agencies* we identified several that provide AVR information even if they do not have this as an objective within their organization. This included organizations like the Red Cross, the Church City Mission, various immigrant organizations, religious organizations and different types of networks and individuals. While immigrant and religious organizations and NGOs generally enjoy trust from irregular migrants living outside reception centres and thus have greater access to them, their trust-position may change if return information is largely channelled through them. These social and religious networks risk being considered as pursuing the work of the Norwegian Directorate of Immigration and cause irregular migrants avoiding them and seeking to other social arenas. Some actors at these social and religious arenas were also sceptical to provide information about AVR because they view it as stigmatizing for their organization or they believe that other aspects of irregular migrant lives and living conditions are more significant to deal with. Similarly, many organizations do not want staff from IOM Outreach and Outreach projects to provide AVR information to their members because: they believe that it is not relevant to their members; consider AVR information as a sensitive topic; or feel that their participants are already well-informed.

Immigrant organizations have some advantages in providing AVR information as they often have a good ethnic network and are linguistically closer to migrants. Language competence and close contact is important to be able to reach irregular migrants, many of who have no education or little Norwegian language skills. Although assisted voluntary return has become more accepted as a solution for some in general, there are still people in various support networks that are sceptical to pursue work associated with assisted voluntary return since they believe it is politically problematic and that such work can break down migrants' confidence in them. Others highlighted that such information is important to offer because they believe that the AVR programme can be useful for some irregular migrants living in difficult situations.

Part 2: Irregular migrants' experiences and perspectives

Part two of the report deals with the complexity of irregular migrants' experiences as related to issues of assisted voluntary return. In this section, particular emphasis is placed on the *issue of trust* among irregular migrants. We saw that irregular migrants' experiences before arrival in Norway, together with the difficulties in asylum seeking process create challenges for building trust-relationships. We also found that an uncertain future and fear of deportation generated a situation where it was a challenge to create a basic level of trust. In general, we perceived that the irregular migrants had relatively *low institutional trust*, but some also exhibited a *lack of trust in others* (social trust).

Our findings suggest that there are several reasons for distrust among refugees and asylum seekers. We identified four dimensions that we believe shape migrants trust-relationship: 1) Migrants' earlier experiences (war, migration history, difficult experiences)

with characteristics that creates mistrust; 2) Experiences from their current precarious living condition where they often feel being let down, rejected or even tricked; 3) The feeling of being mistrusted by others as irregular migrants is translated into them starting to mistrusting others; 4) Habitualization of mistrust, where mistrusting others becomes a normal situation. This can be shaped both by earlier socialization as well as their current living condition. In sum, migrants' own perspectives on trust and distrust must be taken seriously if one is to restore confidence. This also creates particular challenges when assessing who can or should provide information on what, and in which contexts. Knowledge of what creates mistrust is particularly important. Both trust and mistrust are complex units that are shaped by several factors, also on the personal level. Frequently, trust relationship is about feeling a kind of value- or political kinship with institutions or humans. It is thus not a question of either or, but degrees of trust and distrust. Information actors must therefore be considered trustworthy and give migrants verifiable confirmations that he or she can be trusted.

The study found that migrants' *understanding of their rejected asylum application and their interest in information on assisted voluntary return* must be seen as interrelated. Information on AVR is ultimately also about the asylum process: Migrants experience that every opportunity to get their asylum rejection changed must be explored before they can think about returning. The fact that migrants understand on what grounds their asylum application was rejected before the migrant experience information on return as relevant or even trustworthy is a consistent finding in the report. This is confirmed by previous research. Information is not perceived as relevant if the rejection of their asylum application is not understood. Many irregular migrants will otherwise not give up hope that they will be able to stay in Norway.

Information on AVR that seems questionable, because of the content or layout, contributes to that other (possibly conflicting) sources of information or *rumours* will prevail. We found that information on assisted voluntary return is often perceived as *ambiguous*. We see this partly as a result of the migrant receiving information from various sources, e.g. from reception centres where they have lived before, activists, family, friends, IOM or NOAS. If one or more of these sources do not have updated AVR information, migrants can obtain conflicting information. There have been major changes over the past two years in how the reception centres informs on assisted voluntary return, existing knowledge can thus be outdated. This may contribute to create undesirable situations where information may appear contradictory, and updated information competes with outdated information.

The study also highlighted that ambiguity is a result of that information spreads through *word of mouth and rumours*. For example, we were able to record stories about migrants that have not received the financial or institutional backing they were entitled to when returning with AVR. Such rumours often appear as more credible than information provided directly from the government because the trust-relationship with the government is broken down. Low institutional trust towards UDI must be seen in light of a lack of confidence that the asylum application decision is fairly and accurately implemented. The combination of low institutional integration and that the official information is perceived as ambiguous paves the way for rumours to be given a larger place in migrants' everyday life

and decision making. Rumours are becoming increasingly credible when the migrants experience that information is ambiguous or they do not trust its senders.

Low social integration not only provides a feeling of powerlessness as the migrants have a poor understanding of the processes that controls their lives, but also produces alternative information channels. We thus also examined *various forms of integration* in order to understand what role the background and living conditions of the irregular migrants play for their access to and reception of information on assisted voluntary return. In some circumstances the migrant is left with several different pieces of information, some of which are contradictory. Information ambiguity will also affect the migrant's ability to make an informed decision about his or her situation and may ultimately result in a deadlock where the migrant is unable to make a decision. The message that return is «voluntary» can for example be seen as such an ambiguity - not only because AVR is continually fronted as an «option» to forced return, but also because the migrant in the next moment will hear that return is «mandatory».

The fact that the term «voluntary» used to be included in «assisted voluntary return» was also used as an argument against returning – in the sense: «I'm not returning» because it is «*voluntary* to go home». This *conceptual representation* is not the only reason why migrants remain in Norway. Previous research shows that the reasons why migrants do not return are complex, and in some cases include violence and economic conditions in the return country. In other cases, there are cultural or social reasons why migrants do not return. Further, the terms used in information work outside the reception centres have an impact on which actors are willing to provide AVR information. To be able to reach out with information on assisted voluntary return one must depend on a number of NGOs and various networks. However, if what is now called assisted return continues to be promoted as deeply tied to forced return in public discourses, some organizations may opt-out of such information work. Organizations have often used long time and energy to build up trust among migrants that many fear losing. As the representative of one immigrant organization put it – there may be a danger that they «sell out this trust» if they become highly active in providing information on AVR.

Furthermore, we examined *the information process* and the circumstances around migrants' reception of AVR information. In order to identify good models to reach irregular migrants with AVR information, our study provides: An insight into the information and media channels migrants are using and how they respond to the information conveyed by various governmental and non-governmental agencies, informal information channels and mass media. We particularly focused on how the living condition of this category affects their interpretation and management of information and how it affects different trust-relationships.

In this study, we found that most of the irregular migrants who had been informed of assisted voluntary return understood the basic of the return programs. Some were very well informed about UDI, and knew «Landinfo» (the Norwegian Country of Origin Information Centre), IOM and decision-making procedures, as well as the program on accompanied return with the police, while other migrants were less interested in formal processes. An important finding was that several migrants did not clearly understand the distinction between assisted voluntary return with IOM, accompanied return with the

police and forced return. Whether someone can apply for AVR or accompanied return is regional specific for certain nationalities, such as Palestinians and Somalis. Migrants from these groups found information confusing, unclear or found it peculiar that someone could travel with IOM (assisted voluntary return), while others had to go to the police (accompanied return). In addition, some co-ethnic members considered the fact that one had to return with the police (accompanied return) to some areas as confirming that it was actually not safe to return.

An important finding in this study was that the internet makes it possible for irregular migrants to maintain contact and exchange information with friends regardless of their current geographical or social position. In a situation that might otherwise be characterized by isolation, connection through Internet can be seen as a medium where irregular migrants can «connect» to the world. Irregular migrants access important information through internet, but it also links them to meaningful social spaces where, to some extent, they can put aside problems that they have in «the real world». Global touch with friends and family often takes place via the Internet and mobile phones. Social media makes it increasingly possible to form social networks and get to know friends of friends in a situation where they are frequently on the move and were living circumstances put restrictions on socializing. We also found that those who lack or only have limited access to media technology (e.g. did not own their own PC or smartphone) have increased experience of being outsiders and it limited their social relationships.

This insight provided us with another important finding, namely that migrants used the media and obtained information on the basis of who and what channels in which they already had confidence. As active media users they disregarded information that they perceived as little trustworthy or irrelevant. This indicates the difficulties involved in conveying different information that may be perceived as contradicting those of the migrants» already established practices, expectations, or interpretation frames of the migrants.

Another point that emerged was that migrants largely felt that those who gave AVR information failed to understand the migrants' particular situation and their individual challenges. Language barrier could lead to miscommunication and interpretation problems. Language skills are important for the migrant to obtain information and social relationships in the Norwegian society in general. Norwegian language skills are not necessarily a reflection of the number of years in Norway. We found that other factors, such as the migrant's social relations to the Norwegian society or to their ethnic network, and the person's earlier education was at least as important.

Conclusions

Eight main findings emerged from this study:

- 1) **The target group is uninterested.** IOM Outreach and Outreach projects have a challenge in their work that is not necessarily related to the idea that irregular migrants «live underground», but that the irregular migrants are not concerned about this type of information. In information work there are two main challenges:

- i) How to reach irregular migrants who live outside reception centres with information on assisted voluntary return when these are relatively uninterested in such information?
 - ii) How to better the access to information or the actual information situation when irregular migrants outside reception do seek such information?
- 2) **There is little difference in knowledge and access to information on AVR between the irregular migrants we meet living outside the reception centres and those who live in reception centres.** This may be a consequence of the study's focus on informant categories that covers mainly people who generally apply for asylum when they arrive in Norway and thus have been through the asylum and reception system where information on AVR is to a high extent provided. There were nevertheless *differences in how well an understanding* the various migrants had on the information that was given, differences in *how they interpreted* this information and *how they viewed it*. Social network, whether one is working, how they live, age and education are more important than a person's ethnic or national background in forming their access to information and comprehension of the provided information.
- 3) **The fact that many irregular migrants live outside reception centres has nevertheless implications for how the government should work to give AVR information.** Access to and contact with irregular migrants living outside reception centres is difficult to achieve. Irregular migrants' trust of return information and their reception to information is affected by their living condition outside asylum reception centres. This is characterized by situations where their trust towards the world are continuously tested and often tainted. Further, the relationship between access to information and migrants' level of social integration points to a paradox: While poor integration means that they have lesser access to AVR information, good integration leads to *lower motivation* for applying for AVR.
- 4) **Trust and distrust are complexly shaped among irregular migrants.** Everyday life as an irregular migrant brings along situations and challenges that disrupt social relations and create uncertainty and unpredictability, contributing to reducing trust and confidence. Furthermore, migrants often do not trust the authorities because their mandate is to achieve that irregular migrants leave Norway. The low confidence in IOM that we found among irregular migrants can be explained by a combination of aspects, including: perception that IOM work for the authorities since they receive financial support from the government; experience that IOM's main focus is money because irregular migrants are offered money to return, and because of a general perception that IOM receive economic benefits for each migrant they return; rumours that migrants who returned with AVR did not obtain their rights; and that IOM cannot give them the information they want, namely how to obtain a residence permit in Norway.
- 5) **Migrants' access to information is characterized by a fragmentation of sources, including word of mouth.** This makes information in general fragmented and ambiguous. Finding their way between different agencies is not only complex, but irregular migrants also experience getting different answers on this way. In addition, irregular migrants frequently perceive information differently than how the actors providing the information had intended, both because the migrants receive different

information from various sources and because they interpret the information within their own framework of interpretation. Their interpretation frame is formed by the migrants' experiences, values and attitudes, impressions of the Norwegian society and hope for the future.

- 6) **The information design is not accommodated towards its' receiver.** Information about assisted voluntary return is also about migrants' homeland, what they can expect and how they can plan their lives there. Lack of knowledge among information actors about the country of return, may contribute to the migrants' experiencing that his or her situation is not taken seriously, and that the content of AVR is reduced to a commodity with money in focus.
- 7) **The importance of understanding the asylum rejection.** It is essential for migrants to have a good understanding of why his or her asylum application was rejected, and a realistic assessment of whether change of government's decision is possible, in order to have an interest in AVR information. Understanding their asylum rejection is not merely about what a refusal implies legally speaking, but also an emotional and mental process whereby the migrant must be given the opportunity to respond to broken hopes and reconsider their own situation.
- 8) **Information for irregular migrants living outside reception centres takes place within a challenging framework that is further complicated by how *force* and *voluntary* is variously combined in the dissemination and presentation of return in different contexts.** There is a potential risk that information on AVR is too strongly linked to forced return and AVR information very early in the asylum process can weaken the applicant's confidence in the asylum system and thereby the confidence that their application is justly treated. Information about AVR can sometimes be said to undermine its' own purposes.

Recommendations

Information actors' role and potential

In order to build trust between irregular migrants and actors who give information on AVR, it is important that reputation is not only built through good reports and appealing information. A good reputation is also built through daily practice and everyday situations with irregular migrants and information actors. On a general level, we see that various information actors have different potentialities on how to provide information on AVR to irregular migrants. To have a variation between the actors involved is a big advantage in terms of the various trust-relationships different migrants could conceivably build up. It is difficult to assess which various advantages the specific organizations (religious, ethnic, volunteers, or activist-oriented) have, because this varies considerably over time and is often dependent on the individuals that at any given time are active in the organizations, and their personal or private prerequisites for building relationships with various migrants.

On an institutional level, it may have a negative impact on the trust of irregular migrants if secondary groups receive financial support from the UDI to provide information

on AVR. Financial support often brings along scepticism from migrants who perceive an economic relationship between the state and organizations as a confirmation that these organizations work for the Norwegian state or UDI. Consequently, it is not necessarily desirable to give all actors who are in contact with irregular migrants prominent positions in project-based work associated with AVR information. It may seem as if the non-existence of financial support from the government can provide a better basis for establishing trust and confidence in efforts to provide information on AVR to irregular migrants.

Information design

Based on the key findings of the survey, we believe overall that the information must be:

- **More comprehensive.** Information about AVR should be conveyed along with other types of information that may be relevant to irregular migrants in Norway.
- **Individually tailored.** The information situation must provide opportunities for migrants to get answers to questions that are specifically relevant to him or her.
- **Confidence based.** Information about AVR should take place within a framework that the migrants feel familiar with, and with an approach focusing on understanding the migrant's situation.
- **More available.** Information should be made more accessible on arenas that migrants themselves are using and experiencing as important.
- **Dimmed.** Use of strong visual and linguistic presentations or beautification of the information in the information processes should be avoided, as this may seem counterproductive. Attempts to deter or persuade may increase the distrust that migrants already have towards the authorities.

Concrete measures

To achieve an efficient, accurate and diverse information service on AVR to irregular migrants living outside reception centres we recommend the following concrete measures, which are all aimed at disseminating information about return in ways that safeguard the above mentioned information design factors:

1. **Creation of a web portal with comprehensive information for irregular migrants in Norway.** The portal should also function as a forum for improved information flow and cooperation between the various actors who in varying degrees perform information work.
2. **Creation of a well-functioning telephone service for irregular migrants.** One-to-one conversations via phone provides an opportunity to ask specific questions about their personal situation and receive the desired consulting in an informal manner, also anonymously and before the migrant has decided whether or not to seek return.
3. **Consider opportunities for face-to-face communication between irregular migrants and public administration.** One possibility is to strengthen the work already pursued by actors external to the immigration administration, such as the existing conversations done by NOAS or Caritas info centre.

4. Information on AVR on UDI's website must be made more accessible. Since the area of return is a governmental priority, we propose the creation of a box in the main menu called 'return and repatriation - Information'. It is important that *information* on return comes before the question of *how to apply* in order to not be intrusive.

5. Creation of Facebook pages as meeting places for people who have returned and those considering returning. Country specific Facebook pages where migrants who have returned and migrants who are considering returning can communicate should be established. They can for example be carried out as a collaborative government-funded project between NOAS, IOM and Caritas.

6. Develop modest designed and portable written information that informs about the web portal and phone. To inform about the web portal and phone, we recommend designing small leaflets, stickers and «card» that are easy to spread in many different venues where migrants are moving and which are easy to be included in one's pocket.

7. Clearer division of tasks between actors who provide information to irregular migrants and those providing information to the secondary group. IOM Outreach and Outreach projects should focus their outreach work on providing information on AVR to secondary groups. When irregular migrants contact them (e.g. visit their offices), information and conversation on AVR can be pursued as today, although with increased competence (see recommendation 8 and 9).

8. Obtaining expertise on how to present information on AVR. Information actors should reflect more on how they provide information about assisted voluntary return and in which situation they provide such information. We recommend a holistic approach to migrant's situation, his or her asylum rejection, and what return will mean for this individual. Persons who provide information on return should have an understanding of how certain living conditions and past events may have psychological effects, and have knowledge about the various factors that affect trust for migrants living outside the reception centres.

9. Design ethical guidelines and procedures for persons who provide information on AVR. Today, information on assisted voluntary return is given in different ways. Clear guidelines are necessary to better take into account the migrant's vulnerable situation, the sensitivity about return questions and the existing challenges of communicating information about assisted voluntary return. Giving information in certain contexts can be counterproductive, end up increasing mistrust, and may result in migrants find themselves humiliated.

10. The name «assisted return» is a better alternative than «assisted voluntary return». To call a program for «voluntary», whilst not perceived as a voluntary program for the targeted users contributes to increased resistance to the program. We agree with the changes implemented where the term «voluntary» return is removed from the name. At the same time, any continuous association between assisted return and forced return by political statements in the public may contribute to continued reluctance towards assisted return programs. A future high focus on forced return may counteract the ability to provide good information on assisted return because work on forced return that are linked up to other forms of return weakens trust, credibility, creates resistance, and contribute to irregular migrants losing interest in return information.

11. **Information about return must obtain a clearer expression.** Selection of images and text on the written material should be carefully planned and directed specifically to irregular migrants on the basis of that the situation where AVR is being considered by the migrants is perceived as tough and difficult. Brochures should have information that is recognizable among the target audience, without gimmick, but rather a balanced representation that also discusses certain dilemma that migrants may experience upon return.

12. **Information campaigns in the public sphere are not a particularly suitable information initiative.** Information campaigns in the public sphere were according to our survey little noticed by irregular migrants, and examples from past campaigns were perceived as difficult to understand, of little relevance or at worst intimidating or offensive. If public campaigns continue in the future, the design and objectives should change.

13. **Stakeholders involved in providing information on return should strengthen their knowledge of how media influence migrants' interpretative frameworks, but there is no basis for suggesting specific information measures through the Norwegian media.** Simultaneously, UDI can contribute with providing attention to the challenges around information work, media and migration in general through courses and conferences.

14. **A better understanding of what return means for the individual and situated in relation to the homeland context should be fundamental at any stage of the information campaign.** Better knowledge about which ideas of «returning» that exist in the individual countries of return is useful during dissemination of AVR information. Such knowledge should be developed through future research.

15. **Information through homeland media should be considered for some countries.** In many cases, homeland media is not suitable as information channels, partly because migrants have low confidence towards these media. But in some cases, information through media in the migrants' homeland should nonetheless be considered. Here we think about whether it is possible to modify the perceptions of assisted voluntary return in home countries by increasing information on the AVR programme, its content, application and aim. UDI must first identify the countries in which such measures would be appropriate.

16. **Broader focus in efforts to disseminate AVR information.** The focus of AVR information is the category «rejected asylum seekers» which can give assisted voluntary return as a whole a negative mark on the expense of other irregular migrants who are not former asylum seekers and who could possibly need this information. One must see return in a broader focus and that it may be relevant for other categories of irregular migrants.

17. **Assistance to understand the rejection letter.** Understanding of what a final rejection means is essential for migrants to form a realistic picture of their own possibilities and often form the basis for starting a decision-making process on AVR. We recommend changing standard formulations in the rejection letter to make the message more understandable, clearer and more precise. In addition, migrants should be provided with specific assistance to understand the rejection letter as it forms a crucial basis for becoming interested in information about AVR. NOAS is already pursuing important work here.

18. Strengthen health care access for irregular migrants who live outside the reception centres. For irregular migrants to be able to relate to information on AVR their health condition need to be generally improved. To ensure that basic needs are met is not tantamount to facilitating that irregular migrants remain in Norway, but is instead enabling them to maintain a minimum of relations with the Norwegian community and can provide vital to make migrant able to take hold of their own future and to consider returning.

19. Continuous and updated information on AVR must be provided to the secondary groups. Information via many actors (incl. NGOs) necessarily entails the risk of ambiguity and confusion. Follow-up with updated information to this group is therefore necessary to reduce this problem.

20. Conscious and consistent choices on how information about AVR is disseminated by the individual actors. Each unit of information actor (public, private, NGOs, etc.) must take a conscious choice whether to provide information with a focus on migrant's overall situation, information focusing on motivation, with sanctions (e.g. financial penalties if they do not attend information meetings), or information with pressure/persuasion/ threats of forced return. Today, different ways to inform overlap and are used variously and migrants react negatively towards this. The focus on pressure or persuasion by some information actors may shape migrants perception towards these actors in a negative way, and in particular deteriorate the possibilities to building trust.

21. Develop workshop / interactive drama where irregular migrants may play out possible scenarios that could occur upon return and other possible scenarios that could happen by continuing to live in Norway. In participatory theatre, focus can be put on the structural framework that exists, and the specific individual situation because the individual irregular migrant is performing his or herself. In such a partially controlled setting one can play out the many difficult choices. This may initiate some new personal thoughts and ideas, and at least a new reflection about his or her personal life and future. Such measures are best suited to take place within the reception centres, rather than outside.

22. Information measures must be given time to establish themselves. The measures undertaken should have comprehensive and long-term strategies, and when evaluated this should be done with a holistic and long-term perspective.

Sammendrag

Bakgrunn

Norske myndigheter anser det som en forutsetning for en fungerende asylpolitikk at en person som har vært asylsøker returnerer til hjemlandet etter avslag. Myndighetene har utviklet ulike programmer for å assistere tidligere asylsøkere med å returnere, og de siste årene har det vært et økende fokus på å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter. Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Utlendingsdirektoratet (UDI) som et ledd i norske myndigheters arbeid med å identifisere gode kanaler og virkemidler for å nå irregulære migranter utenfor mottak med informasjon om assistert frivillig retur.⁴ Studien skal:

1. Styrke kunnskapsgrunnlaget om hvordan pågående informasjonsarbeid om assistert frivillig retur utenfor mottak fungerer;
2. Belyse utfordringene knyttet til informasjonsarbeidet;
3. Evaluere hvilke muligheter som eksisterer for å gi slik informasjon;
4. Legge grunnlag for fremtidig arbeid med å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære som bor utenfor mottak;
5. Belyse livssituasjonen til irregulære migranter som bor utenfor mottak.

Metodisk har vi benyttet oss av en sosialantropologisk og medievitenskapelig innfallsvinkel hvor vi har utført intervjuer, dokumentanalyse og feltarbeid. Intervjuene og feltarbeidet har gitt innsikt i hvordan informasjonsformidlingen fungerer og hvordan den kan forbedres.

En fersk rapport estimerer at det er mellom 18 100 og 56 000 irregulære migranter i Norge (Mohn et al. 2014), men presiserer samtidig at tallet 18 100 er mest plausibelt. Alle de irregulære migrantene vi intervjuet for dette prosjektet var avviste asylsøkere som hadde bodd på mottak i en periode av livet sitt, og dette ser vi som tett knyttet opp til kategoriene eller landbakgrunnene vi ble bedt om å undersøke (Afghanistan, Irak, Palestina, Somalia, Sri Lanka og Etiopia/Eritrea). Dette er kategorier der vi vet at mange søker asyl når de kommer til Norge. Det er også kategorier som har vært i fokus for utvikling av returavtaler.

Begrepet «assistert frivillig retur» i denne rapporten viser til en bestemt type returnemigrasjon: nemlig frivillig retur slik det organiseres av den Internasjonale organisasjon for migrasjon (IOM) på oppdrag fra norske myndigheter. Siden 2002 har IOM hatt ansvar for gjennomføringen av Voluntary Assisted Return Programme (VARP), inkludert landspesifikke returprogrammer, program for særskilte kategorier, Financial Support to Return (FSR), m.m. IOM har ansvar for å assistere personer som ønsker å returnere til sitt opprinnelsesland eller til et tredjeland der personen enten har oppholdstillatelse eller

⁴ Irregulære migranter med avvist asylsøknad har mulighet til å bli boende på mottak. Det er flere tiltak som fokuserer på å gi informasjon om assistert frivillig retur til migranter som bor på mottak. I denne rapporten er fokuset på hvordan ulike aktører kan nå dem som ikke bor på mottak med informasjon om assistert frivillig retur.

statsborgerskap. Avviste asylsøkere, asylsøkere som avventer søknad, og personer som ikke har lovlig opphold i Norge kan søke om assistert frivillig retur gjennom de frivillige returprogrammene.⁵

Vi bruker begrepet «assistert frivillig retur» i denne rapporten, selv om i slutfasen av dette prosjektet ble en ny returterminologi og medfølgende endring i utlendingsloven behandlet og godkjent i statsråd (juni 2014).⁶ Begrepet «frivillig» ble dermed utelatt fra «assistert frivillig retur», og omtales nå som «assistert retur». Dette kom ut av en diskusjon som har pågått over flere år, og hvor flere forskere har påpekt det problematiske med begrepsbruken «frivillig» på et program som ikke oppleves som frivillig av majoriteten av dens brukere (se i.e. Brekke 2010; Strand et al. 2011; Øien og Bendixsen 2012; Weiss 2013). Returterminologien i utlendingsloven ble foreslått endret av Justis- og beredskapsdepartementet som fremhevet at et nytt begrepsapparat vil tydeligere «få fram den enkeltes ansvar for å etterleve negative vedtak som innebærer plikt til å reise ut av landet» (Prop. 110 L (2013–2014):1). Det presiseres at dette er en begrepsendring og ikke en praksisendring. Under vårt feltarbeid forholdt vi og informantene våre oss til begrepet «assistert frivillig retur», og det er dette begrepet vi har anvendt også i rapporten.⁷

Fokus og analytisk tilnærming

I arbeidet med å øke antall irregulære migranter som returnerer med assistert frivillig retur blir det sett på som avgjørende at UDI videreutvikler bruk av virkemidler på feltet slik at effekten i alle ledd økes. Behovet for et styrket samarbeid mellom UDI, UNE (Utlendingsnemda), politiet og IOM (International Organization for Migration) blir fremhevet som del av det å utvikle et effektivt returarbeid, som inkluderer informasjonsarbeidet. I Norge har IOM ansvar for å veilede potensielle søkere om assistert frivillig returmulighetene og søknadsprosessene. Som del av dette arbeidet er også økt midler til prosjekter som skal nå ut («Outreach») til irregulære migranter som bor utenfor mottak med informasjon om assistert frivillig retur. Informasjonsarbeid om assistert frivillig retur til irregulære migranter som bor utenfor mottak er imidlertid svært komplekst.

For å kunne si noe om hvilke kanaler og virkemidler som kan nå frem til irregulære migranter som bor utenfor mottak, har vi studert erfaringene til flere aktører som kommer i kontakt med irregulære migranter utenfor mottak, med et særskilt fokus på ulike dilemma og muligheter aktører selv fremhever. Dette inkluderer:

- *Utlendingsforvaltningen;*
- *Andre offentlige aktører* som (i varierende grad) utfører informasjonsarbeid overfor personer utenfor mottak, slik som Nav, Utekontakten, og Pro Sentret;

⁵ IOM kan også assistere personer som har oppholdstillatelse i Norge (tilbakevending) og personer som ennå ikke har fått svar på sin asylsøknad.

⁶ <http://www.regjeringen.no/pages/38722129/PDFS/PRP201320140110000DDDPDFS.pdf> [Nedlastet: 24.7.2014].

⁷ Det er verd å merke seg at denne nye terminologien ikke innebærer en navneendring av IOMs «Voluntary Assisted Return Program». Dette forklares med at ordet «voluntary» referer ikke til hvorvidt det er frivillig å forlate Norge ved endelig avslag, men at det er frivillig å delta i IOMs returordning.

- *Ikke-offentlige aktører som utøver prosjektrettet informasjonsarbeid med støtte fra det offentlige med mål om å nå irregulære migranter utenfor mottak med informasjon om assistert frivillig retur (IOM Outreach, Outreach-prosjektene, NOAS, Caritas);*
- *Ikke-offentlige aktører og frivillige som uten eksplisitt oppdrag eller prosjektrettet informasjonsarbeid kommer i kontakt med irregulære migranter, og som i varierende grad informerer om assistert frivillig retur.*

Rapportens *analytiske rammeverk* er basert på spørsmålet om hva som formidles av hvem på hvilken måte? Gjennom feltarbeidet og datainnsamling var vi opptatt av hvorvidt og hvordan ulike aktører bør forholde seg til returinformasjonsarbeidet på ulike, men tydelig definerte måter. Hvem er best til å gjøre hva? Spørsmålet om hvor mye motivasjon, press og tvang de enkelte aktører bør legge ved informasjonen er her relevant. Basert på forståelsen til Valenta et al. (2010) har vi identifisert tre ulike måter aktører kan gi informasjon om assistert frivillig retur på:

- **Informasjon gis med fokus på migrantens helhetlige livssituasjon.** Informasjon gis her med tanke på at migranten selv kan ta stilling til informasjonen og vurdere relevansen av ulik informasjon. Retur er et av flere aktuelle tema.
- **Informasjon med fokus på motivasjon til retur.** Informasjon gis her sammen med klare forsøk på å få migranten til å velge det alternativet avsender ønsker.
- **Informasjon med press og trusler.** Informasjon gis her med negative konsekvenser eller trusler.

Vi har vurdert hvorvidt måten informasjonen blir gitt på vil ha implikasjoner for migrantenes resepsjon av denne. Vil eksempelvis informasjon gitt med trusler bli sett som troverdig, og vil aktørene som gir denne informasjonen bli møtt med tillit? Vil en mer helhetlig måte å gi informasjon på ha andre konsekvenser?

Utvalgte funn

Del 1: Utfordringer og muligheter med å gi informasjon om assistert frivillig retur

Del en av rapporten tar for seg de ulike aktørene som er involvert i å gi informasjon om assistert frivillig retur, samt presenterer muligheter for involvering av andre aktører i dette arbeidet. Vi fant at informasjonsarbeidet til *utlendingsforvaltningen* karakteriseres av lite publikumskontakt, en tvetydighet i budskapet sett fra migrantenes ståsted, koblinger til press og tvangsmakt i budskapet, og av å bestå av informasjon som ikke tar hensyn til migrantenes helhetlige situasjon. Utenfor utlendingsforvaltningen fant vi at flere *offentlige etater* og deres ansatte ikke anså det som sin oppgave å gi informasjon om assistert frivillig retur, mens andre mente slikt arbeid var vanskelig eller manglet nok kunnskap. I en del etater, slik som Nav, var det manglende kunnskap om assistert frivillig retur, og flere var usikre på sitt mandat.

For IOM Outreach, NOAS, Caritas, og andre Outreach-prosjekter fant vi at informasjonsarbeidet var preget av å skape relasjoner til forskjellige sekundærgrupper (innvandrersorganisasjoner, frivillige organisasjoner og etniske nettverk). Studien belyser at for noen aktører, slik som IOM Outreach og Outreach-prosjektene, var det utfordrende å komme i kontakt med irregulære migranter eller å få nødvendig tilgang til sekundærgruppen for å gi informasjon om assistert frivillig retur. Andre aktører slik som NOAS og deres veiledningsprosjekt derimot hadde allerede tilgang til målgruppen, men ikke kapasitet, tid og ressurser til å prioritere denne kategorien migranter. Pro Sentret hadde også erfaringer med å gi informasjon som man kan dra nytte av i andre sammenhenger. Pro Sentret presiserte at når de gir informasjon om assistert frivillig retur har de fokus på *migrantens helhetlige situasjon*. Pro Sentrets vedvarende tillit blant migrantene viser at det er mulig å opprettholde tillit og samtidig informere om assistert frivillig retur. Dette kan være en konsekvens av Pro Sentrets betydelige arbeid for migrantene på andre områder, men kan også ha sammenheng med andre faktorer: måten de gir informasjon på og på hvilket tidspunkt denne blir gitt.

Vi fant i vårt materiale at nettopp det at det ikke er synlig hvorvidt en migrant er irregulær og at mange ikke ønsker å gi seg til kjenne som irregulær, har konsekvenser for hvordan man bør gå frem med informasjon om assistert frivillig retur. Denne problematikken får også en konsekvens for arbeid i Outreach-prosjekter, slik som f.eks. å rapportere til UDI hvor mange irregulære migranter man når ut til. Mange irregulære migranter er skeptiske til å fylle ut skjema, slik som f.eks. evalueringsskjema til Outreach-prosjekter. Dette gjør at informasjonsarbeidet blir en vanskelig målbar arena.

Utforming av informasjon som er *tillitsskapende* er her essensielt. I tillegg er det viktig at informasjonsarbeid fokuserer på hele individet og større sammenhenger og at det blir gitt tid til oppfølgingssamtaler. Til sist er det viktig med saklig og grundig informasjon som ikke går ensidig inn for å motivere til retur, og at den irregulære migranten som blir gitt informasjonen får grundig og *individbasert innsikt* i sin egen avslagsårsak. Store informasjonsmøter for irregulære migranter, omfattende informasjons-/reklamekampanjer og bruk av store brosjyrer er i et slikt henseende lite egnet.

Av de *ikke-offentlige instanser* som ga informasjon identifiserte vi flere som gir informasjon om assistert frivillig retur selv om de ikke har dette som en målsetning innen sin organisasjon. Det kan være organisasjoner som Røde kors, Kirkens Bymisjon, ulike innvandrersorganisasjoner, religiøse organisasjoner og ulike typer nettverk og privatpersoner. Mens innvandrersorganisasjoner, religiøse organisasjoner og frivillige organisasjoner generelt sett nyter mer tillit fra irregulære migranter utenfor mottak og dermed har økt tilgang til dem, kan deres posisjon endre seg dersom returinformatjon i stor grad blir kanalisert gjennom disse. Disse sosiale kanalene kan da oppfattes som å gå myndighetenes ærend og føre til at irregulære migranter søker mot andre sosiale arenaer. En del av disse sosiale arenaene var også skeptiske til å utføre slikt informasjonsarbeid fordi de påpeker at det kan være *stigmatiserende* for deres egen person og/eller organisasjonen for øvrig eller de mener at andre aspekter med migrantens liv er viktigere. Likeledes ønsker mange organisasjoner ikke at ansatte fra IOM Outreach eller Outreach-prosjekter skal komme for å gi informasjon om assistert frivillig retur hos dem fordi de mener at det ikke er

relevant for deres medlemmer; synes retur er et for følsomt tema; eller føler seg, som person eller gruppe, allerede «overinformert».

Innvandrerorganisasjoner har noen fordeler i eventuelt informasjonsarbeid da de ofte har gode nettverk i enkelte etniske miljø og kommer nærmere migrantene språklig. Språk og nær kontakt har mye å si i arbeidet med dem som ikke har utdanning og kan lese seg til informasjonen. Selv om assistert frivillig retur har blitt mer akseptert, er det fremdeles personer innen ulike støttenettverk som er skeptisk til slikt arbeid da de mener det kan fungere stigmatiserende eller bryte ned oppbygget tillit i migrantmiljøene. Andre fremhever at slik informasjon er viktig å kunne tilby da de mener at programmet kan være nyttig for flere irregulære migranter som lever i vanskelige situasjoner.

Del 2: Irregulære migranternes erfaringer og perspektiver

Del to av rapporten tar for seg det sammensatte bildet som er irregulære migranternes erfaringer slik de knytter seg til spørsmål om assistert frivillig retur. I denne delen legges det særlig vekt på hvordan *tillit* var bygget opp blant irregulære migranter. Vi så at irregulære migranternes erfaringer før ankomst i Norge, sammen med vanskelighetene under asylsøkerprosessen, skaper utfordring for å bygge tillitsrelasjoner. Vi fant også at en usikker fremtid og frykten for deportasjon skapte en situasjon hvor det ble en utfordring å skape det nødvendige tillitsforholdet mellom dem som skal gi informasjon om assistert frivillig retur og irregulære migranter. Generelt oppfattet vi at de irregulære migrantene hadde relativ *lav institusjonell tillit*, men noen fremviste også mangel på tillit til andre mennesker – altså *lav sosial tillit*.

Funnene tyder på at det sannsynligvis vil være flere årsaker til mistillit blant flyktninger og asylsøkere. Vi identifiserte fire dimensjoner som vi mener er utslagsgivende for migrantenes opplevelse av (mis)tillit: 1) Tidligere erfaringer (krig, migrasjonshistorie, vanskelige opplevelser) hos de irregulære migrantene er ofte preget av forhold som skaper mistillit; 2) Erfaringer fra den nåværende prekære livssituasjonen som irregulære migrant hvor de ofte blir skuffet av omgivelsene, avvist eller lurt; 3) Mistillit som rettes inn mot de irregulære migrantene fra andre medlemmer i samfunnet gjør at migrantene selv retter mistillit mot andre og skaper en gjensidig mistillit; 4) Mistillithabitus hvor mistillit blir en sosial spilleregul. Dette kan ha bakgrunn både i tidligere sosialisering, samt nåværende livssituasjon. Totalt sett må derfor migrantenes egne perspektiver på tillit og mistillit bli tatt seriøst dersom man skal kunne tenke seg å kunne restaurere tillit. Dette skaper også spesielle utfordringer ved vurdering av hvem som kan eller bør informere om hva, og i hvilke kontekster. Kunnskap om hva som skaper mistillit er spesielt viktig. Både tillit og mistillit er sammensatte størrelser som formes av mange faktorer, også på det personlige nivå. Som oftest handler tillit om at man føler et slags verdimesig eller politisk slektskap med institusjonene eller menneskene man har tillit til. Det vil altså ikke være snakk om et enten eller forhold, men grader av tillit og mistillit. Informasjonsmedarbeideren må derfor gjøre seg tillitsverdig og gi andre mennesker kontrollerbare tegn på at han eller hun er tillitsverdig.

Studien fant at *forståelse av asylvedtaket og interesse for informasjon* om assistert frivillig retur må sees i relasjon til hverandre. Informasjon om assistert frivillig retur handler

også om asylprosessen. Det er en opplevelse at alle muligheter for å få endret avslaget først må utforskes før man kan tenke på retur. At migrantene forstår hva avslaget medfører før migranten opplever informasjonen om retur som relevant eller troverdig er et gjennomgående funn i hele rapporten. Dette bekreftes også av tidligere forskning. Informasjon oppleves ikke som relevant dersom avslaget ikke er forstått, og irregulære migranter gir ikke opp håpet om at de vil kunne få opphold.

Informasjon som virker lite troverdig, på grunn av innhold eller utforming, kan også gjøre at andre (gjerne motsigende) kilder eller *rykter* får forrang. Vi fant at informasjon om assistert frivillig retur ofte oppfattes som *tvetydig*. Dette ser vi delvis som et resultat av at migranten får informasjon fra forskjellige kilder, slik som f.eks. mottak hvor de har bodd tidligere, aktivister, familie, venner, IOM eller NOAS. Dersom én eller flere av disse kildene ikke har oppdatert informasjon om assistert frivillig retur kan migranten innhente motstridende informasjon. Det har skjedd store forandringer de siste to årene i hvordan mottakene informerer om assistert frivillig retur, eksisterende kunnskapsgrunnlag kan dermed bli utdatert. Dette kan forsterke uønskede situasjoner hvor informasjonskilder fra ulike hold fremstår som motstridende, og oppdatert informasjon konkurrerer med foreldet informasjon.

Men studien belyste også at tvetydigheten er et resultat av at informasjon spres gjennom *jungeltelegraf* og *rykter*. Eksempelvis kunne vi registrere fortellinger om brukere av returprogrammene som ikke har fått den økonomiske eller institusjonelle oppbakking de har rett på gjennom programmet. Ryktene oppstår gjerne som mer troverdige enn informasjon som gis direkte fra myndigheter fordi tillitsrelasjonen til myndighetene er brutt ned. Lav institusjonell tillit til UDI handler primært om manglende tillit til at asylvedtaket er forsvarlig utført. At myndighetenes informasjon oppleves som tvetydig, sammen med lav institusjonell integrasjon, legger forholdene til rette for at rykter kan få en større plass i migrantenes resepsjon. Ryktebørsen settes i sving når man opplever at informasjonen er tvetydig og ikke har tillit til den.

Den lave sosiale integrasjonen gir ikke bare en avmaktfølelse gjennom dårlig innsikt i prosessene som styrer migrantenes liv, men produserer også alternative informasjonskanaler. Vi studerte også *ulike former for integrasjon* for å se nærmere på hvilken rolle bakgrunn og livssituasjon spiller for tilgang til og resepsjon av informasjon om assistert frivillig retur. Sett under ett vil migranten sitte igjen med flere ulike budskap som peker i forskjellige retninger. Tvetydigheten vil også virke inn på muligheten til å ta en veloverveid avgjørelse rundt egen situasjon som man kan føle seg trygg på, og kan i ytterste konsekvens resultere i at en avgjørelse uteblir. Budskapet om at retur er «frivillig» kan eksempelvis sees på som en slik tvetydighet – ikke bare fordi den kontinuerlig blir satt opp som et «alternativ» til tvangsretur, men også fordi man i neste øyeblikk får høre at retur er «obligatorisk».

Det at begrepet «frivillig» er inkludert i «assistert frivillig retur» kan også brukes som argument *mot* å returnere – da «det er jo *frivillig* å reise hjem». Denne *begrepsmessige fremstillingen* er ikke alene årsaken til at migrantene blir værende. Tidligere forskning viser at årsakene til at migranter blir værende er komplekse, og handler i noen tilfeller om forhold som krig eller økonomiske vanskeligheter i hjemlandet. I andre tilfeller er det kulturelle eller sosiale årsaker til at migrantene ikke reiser. I informasjonsarbeidet utenfor

mottak vil en begrepsbruk kunne ha innvirkning på hvem som er villig til å informere om assistert frivillig retur. Å nå ut med informasjon om assistert frivillig retur er avhengig av deltagelse fra en rekke frivillige organisasjoner og ulike nettverk. Dersom assistert (frivillig) retur blir koblet for tett opp til tvangsretur vil en del organisasjoner muligens velge bort involvering i dette informasjonsarbeidet. Som en representant for en innvandrersorganisasjon påpekte kan det være en fare for at man «selger ut tilliten» de har opparbeidet seg over tid dersom de blir for aktivt involvert i informasjonsarbeidet.

Videre har vi særlig sett på *informasjonsprosessen* og forholdene rundt migrantenes *resepsjon* av returinformasjon. For å bidra til å identifisere gode modeller for å nå frem til irregulære migranter med informasjon om assistert frivillig retur gir studien et innblikk i hvilke informasjons- og mediekkanaler mottakerne bruker og hvordan de forholder seg til informasjonen som blir formidlet fra ulike statlige og ikke-statlige instanser, uformelle informasjonskanaler og massemedia. Vi har satt særlig fokus på hvordan de spesielle omstendigheter ved denne kategoriens usikre livssituasjon påvirker deres innhenting, fortolkning og håndtering av informasjon, samt betydningen dette har for ulike tillitsrelasjoner.

I studien fant vi at de fleste av personene som hadde fått informasjon om assistert frivillig retur forsto at returprogrammene var noe de som irregulære migranter kunne søke på for å returnere. Noen var veldig godt orientert om UDI, og kjente til Landinfo, IOM og beslutningsprosedyrer, og ledsaget retur med politiet, mens andre migranter var mindre orientert om formelle prosesser. Et viktig funn i studien var at skillet mellom assistert frivillig retur med IOM, ledsaget retur med politiet og tvangsretur fremsto som utydelig for migrantene. Hvorvidt noen kan søke om assistert frivillig retur eller ledsaget retur er regionspesifikt for enkelte nasjonaliteter, slik som palestinerne og somaliere. Informanter fra disse gruppene fant det forvirrende, uklart eller merkelig at noen kunne reise med IOM (assistert frivillig retur), mens andre måtte reise med politiet (ledsaget retur). I tillegg ble ledsaget retur til enkelte områder sett på av co-etniske medlemmer som en bekreftelse på at det ikke var trygt å returnere.

Et relevant funn i studien var at internett også gjør det mulig å opprettholde kontakt og utveksle informasjon med venner uavhengig av nåværende geografiske eller sosiale posisjon. I en situasjon som ellers kan være preget av isolasjon eller «avkobling» fra samfunnet kan internett sees på som et medium hvor irregulære migranter kan «koble seg på». Gjennom internett kan irregulære migranter få tilgang til viktige informasjonsstrømmer, men også koble seg til meningsfylte sosiale rom hvor man, til en viss grad, kan legge til side problemer som man har i «virkeligheten» og fremstå i andres åsyn som helhetlige og jevnbyrdige personer. Global kontakt med venner og familie skjer ofte via internett og mobiltelefon. Sosiale medier gjør det i økende grad mulig å danne sosiale nettverk eller bli kjent med venners venner i en livssituasjon hvor man gjerne er kontinuerlig på flyttefot og hvor omstendighetene legger begrensinger for normalt sosialt samvær. Vi fant også at i motsatt fall kunne manglende eller begrensinger i tilgangen til medieteknologi (f.eks. ikke eie egen PC eller smarttelefon) forsterke opplevelsen av å være utenforstående og begrense mulighet til å opparbeide seg, og verdien tillagt, sosiale relasjoner.

Denne innsikten ledet oss mot et annet viktig funn, nemlig at migrantene brukte medier og innhentet informasjon på bakgrunn av hva og hvem de i utgangspunktet hadde tillit til. Som aktive mediebrukere valgte derfor mange bort den informasjonen de oppfattet som lite troverdig, lite tillitsvekkende eller irrelevant. Dette peker på at det kan være svært vanskelig å formidle informasjon som på en eller annen måte oppleves som et brudd med migrantenes allerede etablerte praksiser, forventninger, tillitsforhold eller fortolkningsrammer som brukes når de reflekterer over sin egen situasjon og det norske samfunnet. Et annet punkt som dukket opp var at migrantene i stor grad følte at informasjonsarbeiderne ikke evnet å forstå migranters situasjon eller deres individuelle utfordringer. Språkbarriere kunne lede til kommunikasjonssvikt og fortolkningsproblemer. Språkkunnskaper er også viktig for hvor migranten innhenter informasjon og hvilke sosiale relasjoner de har til det norske samfunnet generelt sett. Irregulære migranters norskkompetanse henger derimot ikke nødvendigvis sammen med antall år i Norge, men vi fant at andre faktorer som f.eks. hvor utviklet den enkeltes sosiale relasjoner til det norske samfunnet er eller personens tidligere utdanning var minst like viktig.

Konklusjoner

Studien har åtte hovedfunn:

1. **Målgruppen er uinteressert.** IOM Outreach og Outreach-prosjektene har en utfordring i sitt arbeid som ikke nødvendigvis er relatert til ideen om at irregulære migranter «lever under jorden», men at de irregulære migrantene ikke er opptatt av deres informasjon. I informasjonsarbeidet ligger det hovedsakelig to utfordringer:
 - i. Hvordan nå ut til irregulære migranter som bor utenfor mottak med informasjon om assistert frivillig retur når disse er relativt uinteressert i slik informasjon?
 - ii. Hvordan bedre informasjonstilgangen eller informasjonssituasjonen når irregulære migranter utenfor mottak faktisk oppsøker slik informasjon?
2. **Det er lite forskjell i kunnskap og tilgang til informasjon om assistert frivillig retur mellom de irregulære migrantene vi møtte utenfor mottak og dem som bor i mottak.** Dette kan være en konsekvens av at studien har tatt for seg informantkategorier som generelt sett søker om asyl når de ankommer Norge og dermed har vært gjennom asyl- og mottakssystemet som har rutiner for å gi informasjon om assistert frivillig retur. Det var likevel *forskjeller i hvor god forståelse* de ulike personene hadde av informasjonen som var blitt gitt, *forskjeller i hvordan de fortolket* denne informasjonen, og *hvordan de vurderte* den. Sosialt nettverk, hvorvidt man er i arbeid, hvordan man bor, og alder og utdanning har større betydning for tilgang til og forståelse av informasjon om assistert frivillig retur enn en persons etniske eller nasjonale bakgrunn.
3. **Å bo utenfor mottak har betydning for hvordan man kan gi informasjon om assistert frivillig retur.** Tilgang til, og kontakt med, irregulære som bor utenfor mottak er vanskelig å oppnå. Irregulære migranters tillit til returinformasjon og deres resepsjon av informasjonen påvirkes av at de bor utenfor mottak der de kan komme i flere situasjoner hvor deres tillit til omverden blir satt på prøve og gjerne nedbrutt.

Forholdet mellom tilgang til informasjon og migrantenes nivå av sosiale integrasjon peker på et paradoks: Mens dårlig integrasjon betyr at de ikke får tilgang til informasjon om assistert frivillig retur, kan god integrasjon føre til *lavere motivasjon* for assistert frivillig retur.

4. **Tillit og mistillit er komplekst formet hos irregulære migranter.** Den irregulære tilværelsen bringer med seg situasjoner og utfordringer som bidrar til å redusere tillit ved at det bryter ned sosiale relasjoner, skaper usikkerhet og uforutsigbarhet. Videre stoler migrantene ofte ikke på myndighetene fordi deres mandat er å jobbe med at personer uten lovlig opphold i Norge returnerer. Den lave tilliten til IOM som vi fant blant irregulære migranter var en kombinasjon av flere aspekter, inkludert: Oppfatning av at siden IOM får økonomisk støtte fra myndighetene arbeider de for UDI/myndighetene; opplevelse av at IOM kun tenker på penger fordi de irregulære migrantene blir tilbudt penger for å returnere, og fordi det eksisterer en tanke om at IOM tjener økonomisk på å returnere hver enkelt migrant; rykter om at returnerte ikke fikk det de hadde rett på ved assistert frivillig retur; og at IOM ikke kan gi dem den informasjonen som de ønsker, nemlig om hvordan de kan få oppholdstillatelse i Norge.
5. **Migrantenes informasjonstilgang preges av å komme fra fragmenterte kanaler, inkludert jungeltelegrafene.** Dette gjør at informasjon generelt sett blir fragmentert og tvetydig. Å finne veien mellom ulike instanser er ikke bare komplekst, men irregulære migranter opplever også å få ulike svar underveis. I tillegg oppfatter gjerne irregulære migranter informasjonen annerledes enn hvordan den som gir informasjonen hadde intendert, både fordi migrantene har fått ulik informasjon fra flere hold og fordi de tolker informasjonen innenfor sin fortolkningsramme. Fortolkningsrammen er formet av migrantenes opplevelser og erfaringer, verdier og holdninger, inntrykk av det norske samfunnet og håp for fremtiden.
6. **Utformingen av informasjonen er ikke tilpasset.** Informasjon om assistert frivillig retur handler også om migrantenes hjemland, hva de kan vente seg, og hvordan de kan planlegge sine liv der. Mangel på kunnskap hos informasjonsaktøren om landet som det er forventet at migranten skal returnere til kan medføre at migranten opplever at hans eller hennes situasjon ikke blir tatt på alvor, og at innholdet i assistert frivillig retur blir redusert til en vare hvor penger er i fokus.
7. **Betydningen av å forstå avslaget.** En god forståelse av hvorfor migrantene har fått avslag, og en realistisk vurdering av hvorvidt omgjørelse av vedtaket er sannsynlig, er avgjørende for at de skal ha interesse omkring informasjon om assistert frivillig retur. Forståelse av avslag handler ikke bare om hva et avslag innebærer, juridisk sett, men også om en følelsesmessig og mental prosess der migranten må gis anledning til å reagere på brutte fremtidshåp og revurdere egen situasjon.
8. **Informasjon til irregulære migranter utenfor mottak foregår innenfor en utfordrende ramme som blir videre vanskeliggjort ved koblingen *tvang og frivillighet* i formidling og presentasjon av retur i ulike kontekster.** Det er en potensiell fare for at for sterk kobling mellom tvang og frivillighet, samt fokus på informasjon om assistert frivillig retur tidlig i asylprosessen, kan svekke søkerens tillit til asylsystemet og dermed også tilliten til at saken er rettferdig behandlet. Informasjon om assistert frivillig retur kan således sies i noen tilfeller å undergrave sitt eget formål.

Anbefalinger

Informasjonsaktørenes rolle og potensial

For å bygge tillit mellom irregulære migranter og aktører som gir informasjon om assistert frivillig retur er det viktig at omdømme ikke bare bygges gjennom gode rapporter og tiltalende informasjon. Et godt omdømme bygges også opp i daglig praksis og hverdagslige situasjoner som oppstår mellom irregulære migranter og informasjonsarbeidere. På et overordnet nivå ser vi at ulike informasjonsaktører har ulikt potensiale til å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter. Variasjon mellom involverte aktører er en stor fordel med tanke på de ulike tillitsforholdene migrantene kan tenkes å bygge opp. Det er vanskelig å vurdere hvilke typer fortrinn de konkrete organisasjonene (religiøse, etniske, frivillige, eller aktivistorienterte) har, fordi dette varierer betraktelig over tid og er gjerne avhengig av hvilke enkeltpersoner i organisasjonene som er aktive i lederskap eller drift til enhver tid, og deres personlig/private forutsetninger for å bygge relasjoner til ulike migranter.

På et institusjonelt nivå kan det ha negativ innvirkning på tillit fra irregulære migranter dersom sekundærgrupper får finansiell støtte fra UDI for å gi informasjon om assistert frivillig retur. Økonomisk støtte bringer ofte med seg skepsis fra migrantenes side fordi de gjerne oppfatter dette som en økonomisk relasjon mellom stat og organisasjon der disse organisasjonene arbeider for den norske staten eller UDI, som de ofte ser på som samme instans. Det er altså ikke nødvendigvis ønskelig å gi alle aktører som er i kontakt med irregulære migranter fremtredende posisjoner i prosjektbasert arbeid tilknyttet returinformasjon. Det kan synes som om manglende finansiell støtte fra regjeringen kan gi et bedre grunnlag for tillit i arbeidet med å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter.

Informasjonens utforming

Ut i fra sentrale funn i undersøkelsen mener vi at informasjonen må være:

- **Mer helhetlig.** Informasjon om retur bør formidles sammen med annen type informasjon som kan være relevant for irregulære migranter i Norge.
- **Individuelt tilpasset.** Informasjonssituasjonen må gi migrantene muligheter til å få svar på spørsmål som er spesifikt relevante for dem.
- **Tillitsbasert.** Informasjonen om retur bør skje innenfor rammer migrantene kan føle seg fortrolige med, og med en forståelsesfull tilnærming.
- **Mer tilgjengelig.** Informasjonen bør være synlig og lett å finne på de informasjonsarenaene migrantene selv bruker og opplever som viktige.
- **Nedtonet.** Bruk av sterke visuelle og språklige virkemidler bør unngås, ettersom dette kan virke mot sin hensikt. Forsøk på avskrekkelse eller overtalelse kan øke mistilliten migrantene allerede har til myndighetene. Det samme kan forskjønnelse av informasjonen.

Tiltaksforslag

For å oppnå et effektivt, treffsikkert og variert informasjonstilbud til irregulære migranter utenfor mottak anbefaler vi følgende konkrete tiltak, som alle er innrettet på å formidle informasjon om assistert frivillig retur på måter som ivaretar de overordnede momentene som beskrevet over:

1. **Opprettelse av en nettportal med helhetlig informasjon for personer uten lovlig opphold i Norge.** Portalen bør fungere også som et forum for bedre informasjonsflyt og utføres som et samarbeid mellom de ulike aktørene som (i varierende grad) utfører informasjonsarbeid.
2. **Opprettelse av velfungerende telefontjeneste for personer uten lovlig opphold.** En-til-en-samtaler via telefon gir mulighet for å stille spesifikke spørsmål om egen situasjon og få ønsket rådgivning på en uforpliktende måte, gjerne også anonymt, og før migranten har bestemt seg for å søke retur.
3. **Vurdere muligheter for ansikt til ansikt-kommunikasjon mellom irregulære migranter og forvaltningen.** En mulighet for å gjøre dette kunne være å styrke det arbeidet som allerede gjøres av aktører utenfor utlendingsforvaltningen som eksempelvis samtaler hos NOAS eller Caritas infosenter.
4. **Returinformasjon på UDI sine hjemmesider må gjøres mer tilgjengelig.** Siden returfeltet er prioritert av myndighetene foreslår vi at det lages en boks i hovedmenyen som heter «retur og tilbakevending – informasjon». Det er viktig at informasjon om assistert frivillig retur kommer før spørsmålet om man vil søke om retur for å ikke være påtrengende.
5. **Opprettelse av Facebook-sider som møteplass for personer som har returnert og personer som vurderer å returnere.** Landsspesifikke Facebook-sider hvor migranter som har returnert og migranter som vurderer retur kan kommunisere bør opprettes. De kan eksempelvis utføres som et samarbeidsprosjekt mellom NOAS, IOM og Caritas, men kan støttes av myndighetene.
6. **Utvikle enkelt utformet og portabelt skriftlig informasjonsmaterieil som informerer om nettportalen og telefontjenesten.** For å informere om nettportalen og telefontjenesten anbefaler vi utforming av små brosjyrer, klistremerker og «visittkort» som er enkle å spre på mange forskjellige arenaer der migranter beveger seg, og som gjerne kan tas med i lommen.
7. **Klarere skille og en tydeligere oppgavefordeling mellom aktører som gir informasjon til irregulære migranter og til sekundærgruppen.** IOM Outreach og Outreach-prosjektene bør begrense sitt outreach fokus til å gi informasjon om assistert frivillig retur til sekundærgrupper. I de tilfellene hvor de kommer i kontakt med irregulære migranter (f.eks. migranter oppsøker IOM Outreach på deres kontorer), kan og bør samtaler utføres etter bestemte retningslinjer (se anbefaling 8 og 9).

8. **Opparbeidelse av kompetanse på hvordan man gir returinformasjon.** Informasjonsaktører bør reflektere mer rundt hvordan de gir informasjon om assistert frivillig retur og på hvilke steder. Vi anbefaler en helhetlig tilnærming til migrantens avslag, dennes livssituasjon og hva retur vil bety for den det gjelder. Personer som skal informere bør ha en forståelse av hvordan vonde hendelser kan ha psykiske følger, og kunnskap om hvilke faktorer som påvirker tillit utenfor mottak.
9. **Utforming av etiske retningslinjer og fremgangsmåter for personer som arbeider med å gi returinformasjon.** I dag blir informasjon om assistert frivillig retur gitt på ulik vis. Klare retningslinjer er nødvendig for å bedre ta hensyn til migrantenes sårbare situasjon, returspørsmålets sensitivitet og den krevende kommunikasjonsutfordringen det er å formidle informasjon om assistert frivillig retur. Å gi informasjon kan i noen kontekster virke mot sin hensikt, ende opp med å øke mistilliten, og kan resultere i at migrantene opplever seg ydmyket.
10. **Endring av navnet «assistert frivillig retur» til «frivillig retur» er et steg i riktig retning.** Det å kalle et program for «frivillig», mens det samtidig ikke oppleves som frivillig av målgruppen bidrar til økt motstand mot programmet. Vi er enig med prosessen hvor begrepet «frivillig» retur har falt bort fra navnet. Samtidig vil en eventuell kontinuerlig assosiasjon mellom assistert retur og tvangsretur ved politiske uttalelser i det offentlige bidra til videre motstand mot program som assistert retur. En fremtidig høy vektlegging av tvangsreturer kan motvirke muligheten til å gi god informasjon fordi arbeidet med tvangsretur koblet opp mot andre former for retur svekker tillit, troverdighet, skaper motstand, og gjør at irregulære migranter mister interesse for retur informasjon.
11. **Informasjon om retur må få et mer tydelig uttrykk.** Valg av bilder og tekst på det skriftlige materialet bør være nøye gjennomtenkt og rettes spesifikt til irregulære migranter med utgangspunkt i de vanskelige situasjonene der retur vurderes. Brosjyrer bør ha informasjon som kan virke gjenkjennelig hos målgruppen, ikke inneholde gimmiker, men gi en balansert fremstilling som også tar for seg enkelte dilemma som migranter kan oppleve ved retur.
12. **Informasjonskampanjer i det offentlige rom fremstår ikke som et spesielt egnet informasjonstiltak.** Informasjonskampanjer i det offentlige rom var i følge vår undersøkelse lite lagt merke til av irregulære migranter, og eksempler fra tidligere kampanjer ble opplevd som vanskelig å forstå, lite relevant eller i verste fall skremmende eller støtende. Dersom kampanjene skal fortsette bør utforming og målsetning endres.
13. **Aktører involvert i returarbeid bør styrke sin kunnskap om hvordan medier påvirker migrantenes fortolkningsrammer, men det er ikke grunnlag for å foreslå spesifikke informasjonstiltak gjennom norske medier.** Samtidig kan UDI bidratt til å sette fokus på utfordringer rundt informasjonsarbeid, medier og migrasjon generelt gjennom kurs og konferanser.

14. **En bedre forståelse for hva retur betyr for den enkelte og situert i forhold til hjemlandskontekst bør være grunnleggende i alle deler av informasjonsarbeidet.** Det kan være hensiktsmessig for informasjonsarbeidet at man har bedre kunnskap om hvilke ideer om «retur» som eksisterer i de enkelte returlandene. Slik kunnskap kan utarbeides gjennom spesifikke forskningsprosjekter.
15. **Informasjon gjennom hjemlandsmedier bør vurderes for enkelte land.** I mange tilfeller vil hjemlandsmedier være lite egnede informasjonskanaler, blant annet fordi disse mediene har lav tillit hos migrantene. Men i enkelte tilfeller kan informasjon gjennom hjemlandsmedier likevel vurderes. Her tenker vi på om det er muligheter for å endre på forestillinger om assistert frivillig retur i hjemlandene med økt informasjon om programmenes innhold, gjennomføring og målsetning. UDI må først kartlegge i hvilke land slike tiltak vil være hensiktsmessige.
16. **Bredere oppmerksomhet på arbeidet med å gi returinformasjon.** Det at informasjonsarbeidet har kategorien avviste asylsøkere i hovedfokus kan gjøre at assistert frivillig retur som helhet får et negativt preg på bekostning av andre irregulære migranter som ikke er tidligere asylsøkere, men som muligens kunne trenge denne informasjonen. Man må se retur og tilbakevending i en bredere sammenheng og som at det kan være relevant for andre kategorier av irregulære migranter.
17. **Assistanse til å forstå avslagsbrev.** Forståelse av hva et endelig avslag innebærer er avgjørende for å gi migranter et realistisk bilde av egne muligheter og danner ofte grunnlaget for å starte en beslutningsprosess om assistert frivillig retur. Vi anbefaler å gå inn med endringer i standardformuleringer i avslagsbrevet som kan gjøre budskapet mer forståelig, tydeligere og mer presis. I tillegg er hjelp til å forstå avslagsbrev et tiltak som danner et avgjørende grunnlag for å kunne nå frem med informasjon om assistert frivillig retur. NOAS gjør her allerede et viktig arbeid.
18. **Styrke helsetilbudet til irregulære migranter som bor utenfor mottak.** For at irregulære migranter skal kunne forholde seg til informasjon om assistert frivillig retur bør deres helsetilstand bedres generelt sett. Å sikre at basisbehov blir dekket er ikke ensbetydende med å legge til rette for at irregulære migranter blir værende, men muliggjør opprettholdelse av et minimum av relasjoner til det norske samfunnet, og kan slik bidra til å sette migranten i stand til å ta grep om egen fremtid og vurdere retur.
19. **Kontinuerlig oppdatert informasjon om assistert frivillig retur til sekundærgruppen.** Informasjon via mange aktører (inkl. frivillige organisasjoner) medfører nødvendigvis risiko for tvetydighet og forvirring. Oppfølging er derfor nødvendig for å forminske problemet så mye som mulig.
20. **Bevisst og konsekvente valg i hvordan informasjonen om assistert frivillig retur blir gitt av de enkelte aktørene.** Hver informasjonsenhet (offentlige, private, organisasjoner, osv.) må ta et bevisst valg om de skal gi informasjon med fokus på migrantens helhetlige situasjon, informasjon med fokus på motivasjon til retur,

informasjon med sanksjoner (f. eks. økonomiske sanksjoner om man ikke kommer på informasjonsmøte), eller informasjon med trusler/press/overtalelse om tvangsretur. I dag flyter ulike informasjonsformer over i hverandre og dette reagerer migrantene negativt på. Fokuset på press/overtalelse kan ha gjort at enkelte instanser har kommet feil ut når det gjelder å bygge opp tillit.

21. **Utvikle workshops / interaktivt drama hvor personer uten lovlig opphold kan spille ut mulige scenarier knyttet til retur, og mulige følger av å fortsette å bo i Norge.** I deltagende teater kan man både sette fokus på de strukturelle rammene som eksisterer, og det spesifikt individuelle i de enkelte irregulære migranters liv gjennom at denne spiller seg selv. I en slik delvis kontrollert setting kan man spille på de mange vanskelige valgene. Dette kan igangsette en del nye tanker og ideer, og i det minste en annen type refleksjon om egen livssituasjon og fremtid. Et slikt tiltak er bedre egnet til å finne sted innenfor mottak enn utenfor.
22. **Informasjonstiltak må få tid til å etablere seg.** Tiltakene som utføres bør ha helhetlige og langsiktige strategier, og når de evalueres må dette utføres ut fra helhetlige og langsiktige perspektiv.

Innledning

At en person som har vært asylsøker returnerer til hjemlandet etter avslaget er i følge norske myndigheter en forutsetning for en fungerende asylpolitikk. Myndighetene har utviklet ulike programmer for å assistere tidligere asylsøkere med å returnere, og de siste årene har det vært et økende fokus på returarbeid. Justisdepartementet (JD) styrket returarbeidet i 2011 med et etatsovergripende strategidokument kalt «Strategi for returområdet 2011–2016». Et grunnleggende mål er at retursatsningen skal bidra med flere frivillige returer. Strategimeldingen presiserer at:

Et effektivt returarbeid og rask saksbehandling er viktige virkemidler for å redusere antall asylsøkere uten rett til beskyttelse, og dermed bedre ivareta interessene til de som har krav på opphold. Likeledes vil en effektiv returordning virke forebyggende mot ulovlig opphold. (Strategi for returområdet 2011–2016)

Returarbeid som er effektiv og gir synlige resultater er satt som en høyt prioritert oppgave for UDI (2014). I JDs tildelingsbrev til Utlendingsdirektoratet (UDI) (2014:3) står det at:

Det er viktig at UDI arbeider for at flest mulig av de som får avslag på søknad om beskyttelse forlater landet innen de frister som er satt, og at antallet personer uten lovlig opphold i Norge ikke øker, og på sikt blir vesentlig redusert.

I tillegg blir det sett på som avgjørende at UDI videreutvikler bruk av virkemidler på feltet for å øke effekten i alle ledd. Her blir behovet for et styrket samarbeid mellom UDI, UNE, politiet og IOM fremhevet.

Informasjonsarbeid om assistert frivillig retur til irregulære migranter som bor utenfor mottak er imidlertid svært komplekst. En av myndighetenes begrunnelser for å fremme retur er at dette kan være en humanitær løsning på en vanskelig situasjon og derfor mer «verdige» enn tvangsretur. På den andre siden ønsker derimot mange irregulære migranter å bli i Norge og kjemper for å få lovlig opphold.

Denne studien belyser ulike dimensjoner ved den informasjonen som blir gitt om assistert frivillig retur til irregulære migranter som bor utenfor mottak. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Utlendingsdirektoratet (UDI) som et ledd i norske myndigheters arbeid med å identifisere gode kanaler og virkemidler for å nå irregulære migranter med informasjon om assistert frivillig retur. Rapporten tar for seg ulike aktørers rolle og erfaringer med å gi informasjon til irregulære migranter, og deres muligheter og begrensninger i dette arbeidet. Videre tar rapporten for seg irregulære migranternes informasjonskanaler og kontaktflater, samt deres resepsjon av, og tillit til, informasjon for å belyse hvordan returinformasjonen best kan tilrettelegges for dem.

Prosjektet som ligger til grunn for denne rapporten har fulgt den spesifiserte prosjektforståelsen av konkurransegrunnlaget definert av UDI (appendiks 1) som ble levert av Uni Research Rokkansenterets forskere, og har hatt som mål å:

1. Undersøke irregulære migranternes tilgang til og fortolkning av informasjon fra ulike mediekkanaler og aktører, med spesiell vekt på returinformasjon;

2. Bidra med empirisk basert kunnskap om nåværende aktørers rolle i informasjonsarbeidet;
3. Utforske hvilke kanaler og virkemidler som kan nå irregulære migranter som bor utenfor mottak med informasjon om assistert frivillig retur;
4. Gi forslag til tilretteleggelse av returinformasjon etter særtrekk i ulike migrantkategorier;
5. Frembringe en oppdatert empirisk basert kunnskapsstatus om irregulære migranter som bor utenfor mottak.

I denne studien er fokuset på personer uten lovlig opphold som bor utenfor mottak. Vi har tatt kontakt med personer (heretter: informanter) som er irregulære migranter fra Afghanistan, Etiopia/Eritrea, Kurdistan Irak, Palestina, Somalia, Sri Lanka og Iran. De er avviste asylsøkere og samtlige bor utenfor mottak.

«Personer uten lovlig opphold» er en sammensatt kategori med stor variasjon i bakgrunn, klasse, sivil status og alder. Irregulære migranter kan deles inn i ulike kategorier, som vi her deler inn i følgende tre; 1) Personer med tidligere lovlig opphold som ikke har forlatt Norge (for eksempel etter utløp av oppholdstillatelse eller visum); 2) Personer med avslag på søknad om oppholdstillatelse/beskyttelse (for eksempel tidligere asylsøkere som ikke har reist hjem på egenhånd eller blitt returnert); 3) Personer som ikke er kjent for norske myndigheter (for eksempel ofre for menneskehandel). Som andre forskere har påpekt må slike formelle kategorier ikke sees som fastlåste (Thomson 2010). Mennesker kan tilhøre flere kategorier eller bevege seg fra en kategori til en annen, eksempelvis fra å være avvist asylsøker til å bli offer for menneskehandel. Fra et metodisk og analytisk ståsted er det også viktig å fremheve at organisering av migranter i avgrensede kategorier ikke nødvendigvis tilsvarer empirisk relevante sosiale grupper. Kategoriseringer må sees som en del av et styringsperspektiv og som sentralt i behovet for å kontrollere det som i virkeligheten er svært komplekse og heterogene migrasjonsstrømmer (jf. Feldman 2011). Det kan være store forskjeller innad i kategoriene.

I denne rapporten benytter vi oss av det analytiske begrepet «irregulære migranter» mer enn «personer uten lovlig opphold». Begrepet «irregulær migrasjon» henviser til de formene for migrasjon som blir sett som ulovlig gjennom ulike juridiske politiske, sosiale og økonomiske mekanismer. Samtidig omfavner begrepet i større grad også de gråsoner som kan oppstå rundt juridiske definisjoner, noe som gjør det bedre egnet til å beskrive ulike empiriske situasjoner som forskere kan støte på (se Thomson 2010). På grunn av disse kvalitetene har begrepet «irregulær migrant» ofte blitt foretrukket av forskere. Dette også fordi man innen forskningen har forsøkt å unngå begreper som «ulovlig innvandrer», som signaliserer en restriktiv holdning overfor migranter, eller «papirløs», som ofte brukes i politisk mobilisering rundt irregulære migranters rettigheter.

Myndighetene ønsker at retur av irregulære migranter fortrinnsvis skal skje frivillig, og har derfor etablert støtteordninger for å gjennomføre dette. Assistert frivillig retur blir i dette arbeidet satt eksplisitt opp som et alternativ til å bli returnert med tvang (Strategi for returområdet 2011-2016). De siste årene har det som nevnt vært en stor økonomisk og

strategisk satsning på både assistert frivillig retur og tvangsretur.⁸ Tilgang til informasjon om rettigheter og assistert frivillig retur vil være ulik blant migranter som bor i og utenfor mottak. UDI har som målsetning å øke returinnsatsen rettet mot dem som bor utenfor asylmottak, og har de siste årene blitt tildelt øremerkede midler fra statsbudsjettet til retur- og tilbakevendings tiltak og -prosjekter (Prop. 1 S 2012–2013). Dette omfatter også informasjonsarbeid om assistert frivillig retur utenfor mottak som er fokus i denne rapporten. Oppsøkende returarbeid (Outreach) blir sett på som viktig for å nå flest mulig aktuelle søkere til assistert frivillig retur. Denne rapportens tittel «OUT-reach» har derfor en dobbel betydning. Den henviser både til oppsøkende arbeid, og samtidig til at dette er et oppsøkende arbeid for å få flest mulig migranter til å reise ut.

Informasjonsarbeidet finner sted i en kontekst hvor mange irregulære migranter først og fremst arbeider for å få endret avslag på søknad om beskyttelse, eller fortsetter å leve i midlertidighet uten mange fremtidsplaner. Selv om det også finnes mennesker uten lovlig opphold som ønsker å forlate Norge, må man generelt kunne si at det eksisterer et grunnleggende spenningsforhold i relasjonen mellom myndigheter og irregulære migranter. De fleste irregulære migranter ønsker av ulike årsaker å bli værende i Norge, mens myndighetene ønsker rask retur. Vi vil diskutere hvordan irregulære migranter forholder seg til assistert frivillig retur, ettersom forståelse av retur er helt avgjørende for å kunne nå frem med informasjon om assistert frivillig retur. Innledningsvis bør det understrekes at mange irregulære migranter ikke oppfatter assistert frivillig retur som frivillig, men heller som en siste utvei når alle muligheter for å kunne bli i Norge er brukt opp. Samtidig har assistert frivillig retur også blitt et mindre tabubelagt begrep i offentlig debatt, selv om det også eksisterer antipati mot denne politikken. Hvilke implikasjoner har dette spenningsforholdet for arbeidet med rask retur? I hvilken grad er det mulig å bygge tillit mellom irregulære migranter og offentlige institusjoner som er en del av apparatet som vil ha dem ut av landet? Kan en ha tillit til noen som har gitt avslag på søknad om beskyttelse? Hvilke forutsetninger har irregulære migranter for å kunne skille mellom ulike etater og instanser, frivillige organisasjoner og andre? Dette er noen av spørsmålene som kom opp under feltarbeidet vi har utført i forbindelse med denne studien.

Vi vet fra tidligere lite om hvorvidt og hvordan informasjon om assistert frivillig retur når irregulære migranter som bor utenfor mottak. Av de som ved utgangen av september 2011 hadde anvendt tilbudet om assistert frivillig retur til hjemlandet, bodde 42 prosent utenfor mottak da de skulle returnere.⁹ Denne studien setter søkelys på interne forskjeller blant dem som bor utenfor mottak som også vil gi utslag i forskjellig tilgang til, og forståelse

⁸ I 2010 ble 4 615 personer uttransportert av politiet, i 2011 var tallet 4 744 personer uttransportert, mens i 2012 ble 4 902 uttransportert (Politiets Utlendingsenhet Årsmelding 2012). I 2013 ble 5 966 tvangsmessig uttransportert med PU. 251 personer ble uttransportert til Afghanistan og 1 person til Irak, og 8 til Somalia (Politiets Utlendingsenhet Årsmelding 2013). De fleste ble uttransportert til andre land i Europa. PU uttransporterer personer uten lovlig opphold – dette inkluderer personer som har fått endelig avslag på en asylsøknad som er realitetsbehandlet i Norge, de som blir uttransportert etter Dublin-avtalen, samt andre bort- og utviste personer, inkludert på bakgrunn av straffereaksjon. Måltallet for uttransporteringer i 2014 er minst 6700 og for å øke antallet tvangsreturer er det bevilget 150 millioner NOK, og PU har fått tildelt 79 nye stillinger. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/nyheter/2014/100-dager-i-regjering.html?id=749846> [Nedlastet: 3.7.2014].

⁹ <http://www.udi.no/Nyheter/2011/Oppsokende-returarbeid-viktig-for-a-na-flest-mulig/> [Nedlastet: 28.10.2013].

av, returinformasjon. Økt kunnskap om kommunikasjonsutfordringer og resepsjon er viktig for å forstå de komplekse informasjonsprosessene og dynamikkene som er involvert. Studien er ment å legge grunnlag for en forbedret informasjonsformidling, og har derfor utredet kunnskap om grunnleggende aspekter ved mottakernes livssituasjon, språkforståelse og tillit til ulike aktører. For å bidra med å identifisere gode modeller for å nå irregulære migranter med returinformasjon gir studien innblikk i hvilke informasjons- og mediekkanaler mottakerne bruker og hvordan de forholder seg til informasjon som blir formidlet fra offentlige institusjoner, frivillige organisasjoner, i uformelle nettverk, gjennom sosiale medier og i massemedia. Vi har satt særlig fokus på hvordan spesielle aspekter ved denne kategoriens usikre livssituasjon påvirker deres innhenting, fortolkning og håndtering av informasjon samt diverse relevante dimensjoner ved tillitsrelasjoner.

Vi ønsket å finne ut hvilken informasjon som når irregulære migranter utenfor mottak og gjennom hvilke kanaler. Dette ble belyst både gjennom feltarbeid og intervjuer med irregulære migranter som bor utenfor mottak, og gjennom intervjuer med aktører som har erfaring fra å gi informasjon om assistert frivillig retur enten som ledd i prosjektdefinert informasjonsarbeid eller som del av annen kontakt med irregulære migranter.

I informasjonsprosessen er det mange aktører med ulik tilgang, kompetanse og innsikt. Med utgangspunkt i irregulære migranter som bor utenfor mottak har vi derfor undersøkt hvilke erfaringer utlendingsforvaltningen, andre aktører i det offentlige, IOM Out-reach, NOAS, Caritas og andre Out-reach-prosjektaktører har med å gi returinformasjon til irregulære migranter som bor utenfor mottak. Hvilke utfordringer møter de i dette arbeidet, og hvilke tiltak opplever de fungerer? Videre har prosjektet sett på hvilken rolle aktører som IOM, NOAS og andre organisasjoner kan spille ved fremtidig returinformasjon til denne kategorien. Hvilke aktører kan potensielt sett nå irregulære migranter utenfor mottak med informasjon om assistert frivillig retur? Hvordan kan informasjonen og informasjonskanalene om assistert frivillig retur tilrettelegges etter bestemte særtrekk i grupper blant irregulære migranter (som sivilstatus, utdanning, arbeidsforhold, og etnisk bakgrunn)?

Gjennom intervjuer med irregulære migranter utenfor mottak fikk vi oppdatert informasjon om sammensetningen av denne kategorien og deres informasjonskanaler og kontaktflater. Dette gir innsikt i hvilke aktører og tiltak som i dag når frem, og hvilke som ikke gjør det. Samtidig er kunnskapen også sentral med tanke på undersøkelsens formål om å utforme nye tiltak eller forslag til forbedringer av eksisterende tiltak. Kunnskap om variasjoner innenfor ulike migrantkategoriers sammensetning, samt deres tilgang og tillit til informasjon formidlet gjennom ulike kanaler, vil gi et grunnlag for å utvikle tilpassede informasjonstiltak for å nå disse kategoriene med informasjon om assistert frivillig retur.

Assistert frivillig retur

I Norge er insentiver for retur særlig forbundet med bruk av programmer for assistert frivillig retur, hvor personer som reiser til opprinnelseslandet blir tilbudt økonomisk støtte, enten gjennom kontantutbetaling, kalt reintegreringsstøtte, eller som

reintegreringsbidrag.¹⁰ Begrepet «assistert frivillig retur» i denne rapporten viser til en bestemt type returmigrasjon: nemlig frivillig retur slik det organiseres på oppdrag fra norske myndigheter av den Internasjonale organisasjon for migrasjon (IOM) gjennom Voluntary Assisted Return Programme (VARP), samt landspesifikke returprogrammer, program for særskilte kategorier, Financial Support to Return (FSR), m.m. På oppdrag fra norske myndigheter har IOM siden 2002 hatt ansvar for gjennomføringen av ulike program for assistert frivillig retur.¹¹ Avviste asylsøkere, asylsøkere som avventer søknad, og personer som ikke har lovlig opphold i Norge kan søke om assistert frivillig retur gjennom de frivillige retur-programmene. IOM kan også assistere personer som har oppholdstillatelse i Norge (tilbakevending) og personer som ennå ikke har fått svar på sin asylsøknad. IOM har ansvar for å assistere personer som ønsker å returnere til sitt opprinnelsesland eller til et tredjeland der personen enten har oppholdstillatelse eller statsborgerskap.

Gjennom de forskjellige programmene for assistert frivillig retur gir IOM informasjon og rådgivning, hjelp til å skaffe reisedokumenter, organisering av reisen, flybilletter, transittvisum, samt assistanse i transitt og ved ankomst til hjemlandet.¹² Utgifter i forbindelse med å skaffe dokumenter, reiseutgifter og IOMs arbeid dekkes for returmigrantene. I tillegg kan de som reiser med assistert frivillig retur få økonomisk støtte i ulike former (eksempelvis gjennom FSR som er gradert støtte til dem som ikke dekkes av landprogram) eller et av de andre reintegreringsprosjektene. I noen tilfeller assisterer IOM med frivillig retur uten at personen får økonomisk støtte. Programmene varierer etter hvilket land migranten returnerer til, og ut fra hvilket stadium søknad om retur blir foretatt (før eller etter asylvedtak). Personen får vanligvis utbetalt støtten i kontanter når hun eller han kommer til returlandet. Pengestøtten er ment å bidra som en startstøtte for et nytt liv og skal gjøre det mer tiltrekkende å velge frivillig retur. Reintegreringsstøtten varierer fra land til land og er gradert i forhold til søkers juridiske status, men ligger på mellom 10.000 og 20 000 kroner.¹³ For retur til enkelte land kan man også få et økonomisk bidrag som er bundet opp i spesifikke tiltak, hvor pengene kan investeres i etableringen av egen bedrift, utdanning eller for å dekke lønn en periode. Støtten er også gradert ut fra hvorvidt søkeren returnerer med familie eller defineres som å tilhøre en sårbar gruppe.¹⁴ Som en del av returprogrammet har det gjennom årene også kommet til nye landspesifikke programmer, som i tillegg tilbyr ankomst- og re-integreringsassistanse. Noen slike programmer har igjen blitt avsluttet, eksemplvis programmet for Assistert frivillig retur til

¹⁰ Brekke (2010) beskriver hvordan programmet har utviklet seg over tid. For utvikling og evaluering av de landspesifikke programmene, se Strand et al. (2008) for Afghanistan-programmet og Strand et al. (2011) for Irak-programmet.

¹¹ På nettsidene til UDI omtales dette som «Frivillig returprogram – VARP», et program rettet mot «asylsøkere, personer med avslag på søknad om opphold og personer som ikke har lovlig opphold i Norge» som ønsker å returnere frivillig fra Norge.

¹² <http://iom.no/index.php/no/varp-no> [Nedlastet: 28.6.2014].

¹³ Man får 20 000 norske kroner om personen søker om assistert frivillig retur innen man har fått avslag eller innen utreisefristen. Dersom man søker innen 2 måneder etter utreisefristen får man 15 000 kroner. Om man søker etter mer enn 2 måneder etter utreisefristen får man 10 000 norske kroner.
<http://www.udi.no/retur/enkel-informasjon-om-retur-pa-flere-sprak/> [Nedlastet: 28.6.2014].

¹⁴ <http://www.udi.no/retur/sok-om-assistert-retur/> [Nedlastet: 10.7.2014].

Somaliland (ARSO/ARRSO).¹⁵ Samtidig eksisterer det likevel assistert frivillig retur til Somaliland, men gjennom FSR. FSR er en del av det assistert frivillig retur-regimet som IOM håndterer på vegne av UDI. For Sør-Somalia generelt kan man returnere med ledsaget retur, og da med PU. For dem med tilknytning til Mogadishu er det for tiden et returprogram for assistert frivillig retur. Dette er foreløpig et pilotprosjekt og tilgjengelig kun for en begrenset kategori. Det drives i regi av Dansk Flyktninghjelp (DRC). Programmet inkluderer flybillett tilbake, 10 000 NOK i kontanter, samt «støtte til arbeidsformidling, opplæring, næringsetablering, skole eller utdanning til en verdi av inntil 30 000 kroner».¹⁶ De som ikke kommer fra Mogadishu eller som har fått avslag om retur dit, kan søke om ledsaget frivillig retur med politiet til Somalia med økonomisk støtte gradert av søknadstidspunktet.¹⁷

IOM tilbyr altså ikke retur til alle steder. For tiden er det landspesifikke programmer for Irak (IRRINI), Afghanistan (IRRANA), og Etiopia (ARE). For disse programmene sendes søknad om assistert frivillig retur til IOM. Når søknaden er godkjent må reisedokumenter fremskaffes. Personer fra Somalia (utenfor Mogadishu) eller Gaza som er inkludert i denne studien vil av ulike årsaker ikke ha mulighet til å reise gjennom IOM, men kunne under vår feltarbeidsperiode søke om «ledsaget frivillig retur med politiet».¹⁸ Denne muligheten likner IOMs frivillige returordning da det er muligheter for økonomisk støtte, men her er UDIs samarbeidspartner politiet.

Sett under ett er det altså et ganske komplekst bilde av informasjon som skal formidles. Ikke bare er det forskjellige land og ulike migranter, men det er også variasjon i innholdet i programmene. Informasjonen ser likevel ut til å nå frem til flere, ifølge Stoltenberg II-regjeringen:

De senere årene har Regjeringen økt satsingen på returarbeid, og antallet tvangsreturer er mer enn fordoblet fra 2006 til 2012. I tillegg til tvangsreturene som politiet gjennomfører, er det også mange som reiser med programmet for assistert frivillig retur som UDI har ansvar for. Antallet frivillige returer har også økt kraftig i perioden 2006–2012, jf. omtale under programkategori 06.90. (Prop. 1 S (2013–2014)).¹⁹

I 2012 returnerte 1025 personer med FSR-støtte, og det ble brukt 19,1 millioner kroner på FSR (Oslo Economics 2013). I 2013 var det 1189 som returnerte med FSR støtte, og 23,1 millioner kroner ble brukt på FSR (bekreftet av UDI E-post, november 2014).

¹⁵ Det finnes også et ledsaget frivillig retur program til Gaza hvor personer kan få hjelp av norsk politi til å reise til Gaza via Egypt og få økonomisk støtte. Landprogrammet for Somaliland (ARSO/ARRSO) ble nedlagt fra og med 28.6.2013 grunnet lav pågang. Det er i per i dag program for dem som returnerer til Mogadishu og Somalia. <http://www.udi.no/retur/sok-om-assistert-retur/assistert-retur-til-somalia-mogadishu/#link2> [Nedlastet: 10.07.2014].

¹⁶ Fra <http://www.udi.no/retur/sok-om-assistert-retur/assistert-retur-til-somalia-mogadishu/> [Nedlastet: 10.7.2014].

¹⁷ Ved søknad innen utreisefrist kan søker få 20 000 NOK, innen to måneder etter utreisefrist kan søker få 15 000 NOK, og mer enn to måneder etter utreisefristen kan søker få 10 000 NOK. <http://www.udi.no/retur/sok-om-assistert-retur/assistert-retur-til-somalia-mogadishu/> [Nedlastet: 10.7.2014].

¹⁸ Imidlertid ble utreiseplikten for personer med endelig vedtak om retur til Gaza suspendert i juli 2014. <http://udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2014-016/> [Nedlastet: 20.7.2014].

¹⁹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-20132014/2/4.html?id=739971> [Nedlastet: 5.5.2014].

Det er et eksplisitt ønske fra regjeringen å endre uttrykket «assistert frivillig retur» for å tydeliggjøre at retur ikke er frivillig ved endelig avslag, men at man har «plikt til å reise ut av Norge». Dette er en diskusjon som har pågått over flere år. Flere rapporter (i.e. Brekke 2010; Strand et al. 2011; Øien og Bendixsen 2012) har diskutert det problematiske med terminologien «frivillig» for en ordning som ikke oppfattes som frivillig blant majoriteten av potensielle brukere. I slutfasen av dette prosjektet ble en ny returterminologi og medfølgende endring i utlendingsloven behandlet og godkjent i statsråd (juni 2014).²⁰ Begrepet «frivillig» ble dermed utelatt fra «assistert frivillig retur» som nå omtales som «assistert retur». Returterminologien i utlendingsloven ble foreslått endret av Justis- og beredskapsdepartementet fordi «dagens begreper bidrar til å skape forvirring rundt konsekvensene av et negativt vedtak» (Prop. 110 L (2013–2014):1).²¹ JD pekte på to tidligere rapporter (Øien og Bendixsen 2012; Weiss 2013) og fremhevet at et nytt begrepsapparat vil tydeligere «få frem den enkeltes ansvar for å etterleve negative vedtak som innebærer plikt til å reise ut av landet» (Prop. 110 L (2013–2014):1). Det presiseres at dette er en begrepsendring og ikke en praksisendring. Under vårt feltarbeid forholdt vi og informantene våre oss til begrepet «assistert frivillig retur», og det er dette begrepet vi har anvendt også i rapporten.²²

Regjeringens arbeid med assistert frivillig retur og tvangsretur er del av styringsmekanismene for behandling av irregulære migranter i Norge. Norge følger her lignende oppfatninger og politiske retninger som eksisterer i en del andre europeiske land. Cherti og Szilard (2013) har identifisert to tilnærminger innenfor EU for hvordan landene håndterer irregulære migranter: landene i sør Europa (Spania og Italia) har hatt jevnlig regulariseringer, mens landene nord i Europa har hatt mer fokus på streng grensekontroll og tvungen retur. I flere EU-land er tvungen retur hovedredskapet i forsøket på å redusere antallet irregulære migranter. Generelt sett tvangsreturnerer EUs medlemsstater flere mennesker enn det antall personer som returnerer gjennom AVR – *Assisted Voluntary Return* (Pennington and Balaram 2013). Samtidig er EUs returdirektiv klar på at frivillig retur er ønskelig fremfor tvungen retur.²³ Europeiske land har utviklet en rekke fremgangsmåter for å fremme at migranter returnerer med assistert frivillig retur til opprinnelsesland. Disse fremgangsmåtene varierer mellom tiltak som skal få irregulære migranter til å reise umiddelbart, for eksempel ved å skape «uvennlige» omgivelser, til tiltak som skal gjøre prosessen med retur mer håndterlig og attraktiv, slik som program med økonomisk og administrativ støtte.

²⁰ <http://www.regjeringen.no/pages/38722129/PDFS/PRP20132014011000DDDPDFS.pdf> [Nedlastet: 24.7.2014].

²¹ «Forslaget innebærer å utelate begrepet «frivillig» i følgende bestemmelser i utlendingsloven: § 66 (om utvisning av utlendinger uten oppholdstillatelse), § 90 (om iverksetting av vedtak), § 106 a (om fare for unndragelse) og § 129 (om klageadgang mv.)» (Prop. 110 L (2013–2014): 1).

²² Det er verd å merke seg at denne nye terminologien ikke innebærer en navneendring av IOMs «Voluntary Assisted Return Program». Dette forklares med at ordet «voluntary» referer ikke til hvorvidt det er frivillig å forlate Norge ved endelig avslag, men at det er frivillig å delta i IOMs returordning.

²³ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd/Nyheter-og-pressemedlinger/nyheter/2010/returdirektivet.html?id=629362> [Nedlastet: 8.8.2014].

Rapportens oppbygging

Rapporten er delt i 2 deler med totalt 10 kapitler. Dette innledningskapitlet har tatt for seg bakgrunn for studien og løsningsforslag. Kapittel 2 vil presentere vår metodiske tilnærming og datainnsamling. Kapittel 3 gir en kort gjennomgang av tidligere litteratur på området samt presenterer den analytiske rammen.

I del én av rapporten diskuterer vi aktører som har ansvar for returinformasjon, og de aktører som gir, eller potensielt kan gi, informasjon om retur til irregulære migranter utenfor mottak. Et hovedspørsmål her er hvilke aktører som kan informere om assistert frivillig retur og hvordan dette kan gjøres på best mulig måte. Denne delen begynner med kapittel 4 hvor vi diskuterer utlendingsforvaltningens arbeid og ansvar for å gi informasjon om assistert frivillig retur. Kapittel 5 tar for seg aktører i det offentlige som ikke er en del av utlendingsforvaltningen, men som likevel kan bidra med å gi informasjon om frivillig retur. Kapittel 6 går nærmere inn på prosjektrettede praksiser som er igangsatt av utlendingsforvaltningen for å gi informasjon om assistert frivillig retur med støtte fra det offentlige. I kapittel 7 ser vi nærmere på hvorvidt og hvordan ulike ikke-statlige aktører uten prosjektrettet støtte bidrar til å informere om assistert frivillig retur. I begge kapitlene trekker vi frem utfordringer og erfaringer blant fungerende og potensielle informasjonsaktører og ser på noen muligheter og begrensninger som eventuelt kan ligge i deres arbeid.

I del to av rapporten dreies fokus over på de irregulære migrantene, deres tillit til informasjonen, resepsjon og mediebruk. Kapittel 8 handler om tillit/mistillit og hvordan dette er en kontinuerlig utfordring for å skape gode informasjonskanaler og relasjoner. I kapittel 9 går vi nærmere inn på aspekter med migrantenes resepsjon av informasjonen de får. Kapittel 10 tar for seg migrantenes mediebruk med vekt på potensielle kanaler for returinformasjon. Avslutningsvis oppsummerer vi hovedfunn og gir våre anbefalinger.

Kapittel 2. Metode og utvalg

Undersøkelsen har basert seg på en kombinasjon av etnografisk metode og perspektiver fra kommunikasjons- og medieforskning. Innsamling av datamateriale er basert på ulike metoder: observasjon, intervjuer og dokumentanalyse. En kombinasjon av metodetilnæringer fra antropologi og kommunikasjons- og medieforskning har muliggjort en systematisk og dyptpløyende undersøkelse av hvilke aktører ulike irregulære migranter er i kontakt med, og innsikt i hvilke informasjonskanaler og medietilbud ulike grupper faktisk benytter. Vår tverrfaglige tilnærming og vårt gjennomgående fokus på et vidt spekter av mulige informasjonskanaler har gitt et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag enn det som eksisterer i dag. Formålet har vært å frembringe kunnskap om hvordan man kan nå frem med informasjon om retur, men også hvilken annen kunnskap de irregulære migrantene har behov for. Dette kan gjøre det enklere å tilpasse informasjon etter hvem den skal nå, differensiert etter alder, livssituasjon, språk- og leseferdigheter, psykisk helse og tillit. Det vil også kunne gjøre det lettere å ta hensyn til migrantenes situasjon når man skal gi dem informasjon om et omstridt tema. Gjennomføringen av datainnsamling er utført i perioden juni 2013 – mai 2014.

2.1 Observasjon

Ved å observere informasjonsarbeidere har vi fått bedre kunnskap om hvordan prosessen med informasjonsarbeid foregår, utfordringer og muligheter som ligger i de ulike fasene som informasjonsaktørene møter i dette arbeidet (nå ut, informere, gjennomføre en samtale, følge opp). Vi har også utført feltarbeid med irregulære migranter, blant annet i deres møte med religiøse organisasjoner, truffet dem på kafeer og andre hverdagslivsaktiviteter. Gjennom feltarbeid og kvalitative dybdeintervju har vi også fått et innblikk i hvilke kontaktpunkter ulike kategorier irregulære migranter har mot det norske samfunnet. Som antropologer ser vi at denne typen «deltakende observasjon» er spesielt godt egnet til å frembringe ny kunnskap på et felt der intervjudata og talldata ofte er problematiske og upresise. Vi ser at det ville vært en fordel om prosjektutforminger i større grad inkluderte slike verdifulle data.

2.2 Etske vurderinger

Et spørsmål migranter uten oppholdstillatelse ofte stiller oss forskere er: «Hva skal jeg gjøre nå?» Spørsmålet må sees i sammenheng med den uvisse situasjonen migrantene lever i, men det indikerer også at forskere kan bli sett på som en form for «hjelpere» eller kunnskapsrike personer som migrantene mener kan bistå dem. I møte med migrantene kan forskeren fort risikere å bli sett som en spesialist på deres utfordringer. Metodisk og etisk sett kan slike situasjoner være svært utfordrende, spesielt overfor denne kategorien informanter. Forskeren skal i minst mulig grad definere feltet han/hun undersøker. Samtidig vil feltarbeid alltid være sosialt forpliktende, og etisk sett kreves det innimellom at man stiller opp for informantene. En løsning vi har valgt å benytte er å forklare migrantene

at vi ikke kan hjelpe dem med deres sak. Vi har siden tilbudt å dra sammen med migrantene til ulike organisasjoner som jobber med å gi informasjon og gir migrantene råd.

Det ble vektlagt å sikre deltagernes anonymitet og integritet, som enkeltpersoner og som gruppe. Vi utarbeidet et skriv som ble gitt til informanter med forklaring av prosjektet og den enkeltes samtykkerettigheter, herunder rett til anonymitet og retten til å trekke seg fra prosjektet på ethvert tidspunkt. Denne informasjonen ble også gitt muntlig.

- All observasjon er utført med samtykke fra hovedinformantene.
- Det er ikke alltid innhentet samtykke fra sekundære personer, eksempelvis i situasjoner hvor vi observerte hovedinformantene våre i interaksjon med ansatte i ulike organisasjoner og offentlige instanser.
- Datainnsamling og håndtering av personopplysninger er godkjent av Personvernombudet for forskning ved NSD.

2.3 Kvalitative intervju

Til sammen ble 27 intervjuer med irregulære migranter gjennomført. Samtidig har vi gjort intervjuer med 43 aktører som har erfaring med å gi returinformasjon til irregulære migranter. I forkant av intervjuene utformet vi intervjuguider for hver informantgruppe. Intervjuguidene tok form av temalister med oversikt over hvilke emner samtalen skulle dekke, samt spørsmål intervjueren kunne ta utgangspunkt i. I tillegg utformet vi en skjematisk oppfølgingsguide for intervjuer med irregulære migranter. Dette skjemaet hadde to formål. For det første var det et verktøy som intervjueren kunne benytte i intervjusituasjonen. Hvis en informant for eksempel snakket om daglige gjøremål og så nevner en relevant mediekanal (eks. «bruker Facebook» eller «leser VG») kunne intervjueren raskt krysse av på skjemaet og dermed huske å stille oppfølgings spørsmål om dette senere. Dette ga en systematisk kartlegging av informanters mediebruk og kontaktflater samtidig som man unngikk å ødelegge flyten i samtalen. For det andre inngikk skjemaet som en del av analysematerialet, og ga da en god oversikt over mange av de kontaktpunktene den enkelte informant hadde mot det norske samfunnet. Tankegangen bak skjemaet er inspirert av (men ikke direkte overført fra) den omfattende Public Connection-studien som ble utført i Storbritannia (Couldry, Livingstone og Markham 2010). Her tok man utgangspunkt i spørsmålet om hvordan mennesker selv opplever sine forbindelser til samfunnet. Et slikt helhetlig perspektiv har gitt oss et rikere bilde av hvilke muligheter og utfordringer som finnes med tanke på det å nå frem med informasjon. Man kan selvsagt ikke si at vi har kartlagt en fullstendig liste over informasjonskilder, men våre metoder gir et godt bilde av hvordan migrantene selv opplevde sine ulike kontaktflater mot samfunnet.

2.4 Intervju med irregulære migranter

Prosjektet har tatt sikte på å sikre et bredt informasjonsgrunnlag blant irregulære migranter som bor utenfor mottak. Innen denne kategorien er det store forskjeller. Noen har vært offer for menneskehandel, eller er aktive i prostitusjonsmarkedet. Andre jobber på det uformelle arbeidsmarkedet, mens andre igjen er uten tilgang til inntekt. Siden kategoriene

vi ser på i denne studien først og fremst er avviste asylsøkere, har vi tatt for oss asylprosessen, prosedyrene for behandling av søknader og hva slags informasjon som gis i denne prosessen i appendix 1.

Vi har gjennomført feltarbeid og utført intervjuer med 27 irregulære migranter, hvorav alle bodde utenfor mottak, med følgende nasjonaliteter:

- Afghanistan (5)
- Etiopia/Eritrea (5)
- Kurdistan Irak (6)
- Palestina (3)
- Somalia (5)
- Sri Lanka (Tamiler) (2)
- Iran (kurdisk, bodd i Irak) (1)

Valget av disse landkategoriene var først og fremst et resultat av UDI sine føringer. Utvelgelsen fra UDI sin side var formet av størrelsen på kategorien (antall antatt irregulære migranter innenfor den nasjonale gruppen), og antall irregulære migrantene som fra disse kategoriene bor utenfor mottak (se Brekke 2012). Det hersker stor usikkerhet rundt hvor mange irregulære migranter som bor i Norge da dette er metodisk svært krevende å estimere. Et «guestimate» basert på data fra 2006 er at det bor 18 196 irregulære migranter i Norge (Zhang 2008). Av disse ble 12 460 antatt å være tidligere asylsøkere (ibid.). I rapporten fra Oxford Research (2014) har det reviderte estimatet svært stor spredning: mellom 18 100 og 56 000 (Mohn et al. 2014). I følge analyser og kommentarer fra Politidirektoratet, PU, Kirkens Bymisjon og NOAS er 18 100 mest plausibelt (ibid.). Brekke (2012:58) har videre estimert at i kategorien av irregulære finner vi 9 000 asylsøkere som i perioden 2008–2011 ble registrert som «savnet» fra norske mottak.²⁴ Dette tilsvarer 20 prosent av alle asylsøkere i denne perioden. For irregulære kurdere fra Irak antar man at det er en majoritet som bor utenfor mottak (Brekke 2012). Dette er en gruppe hvor ankomsttall til Norge går ned. Dette er også den nest største kategorien som returnerer. Irregulære migranter fra Afghanistan tilhører en kategori hvor mange er utreisepliktige, men bor både i og utenfor mottak. Med hensyn til irregulære migranter fra Somalia er det mange her som er utreisepliktige. Irregulære migranter fra Etiopia tilhører en kategori hvor returavtaler ble først underskrevet i 2013 og hvor frivillig retur er relativt nylig igangsatt.

Vi er imidlertid skeptiske til hvor hensiktsmessig det er å ta utgangspunkt i kategorier basert på nasjonalitet eller etnisitet, da andre fellestrekk kan ha større betydning for hvordan migranter tenker om retur og forholder seg til informasjon (f.eks. «i uformelt arbeid» eller «med familie i Norge»). Vi har videre vært bevisst på at variasjon i bruk av informasjonskanaler og kontaktflate kan være større innad i de enkelte etniske gruppene enn mellom dem. Derfor har vi målbevisst søkt en variasjon blant informanter i de forskjellige nasjonale kategoriene, særlig med hensyn til utdanningsbakgrunn, antall år i Norge, og norskkunnskaper.

²⁴ 20 prosent av kategorien savnet asylsøkere ble returnert med IOM eller politiet (Brekke 2012).

Majoriteten av våre informanter (18 av 27) var mellom 20–39 år, og informantgrunnlaget bestod av 24 menn og 3 kvinner (se tabell 1).

Tabell 1: Alderssammensetning av informantene

Alder	Under 20	20–29	30–39	40–49	50–59	60–69	over 70
Informanter	3	8	10	4	1	1	0

Våre informanter hadde totalt vært i Norge fra 3–14 år (se tabell 2) og tilbrakt mellom 1–3 år på mottak (se tabell 3).

Tabell 2: Antall år i Norge

År i Norge	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Informantenes antall år	0	0	2	6	5	1	1	3	1	3	0	1	3	1

Tabell 3: Informantenes gjennomsnittsalder og gjennomsnittlig tid i Norge fordelt på landbakgrunn²⁵

Bakgrunn	Gjennomsnittsalder	Tid i Norge	År på mottak
Somalia	35	8	1
Kurdisk Irak	29	6	2
Afghanistan	25	6	1
Palestina (Gaza/Libanon)	32	5	2
Sri Lanka (Tamilske områder)	55	13	3
Etiopia/Eritrea	37	10	1
Kurdisk Iran	34	4	Uklart

Vi ser at gjennomsnittsalder er relativt lik i alle informantgruppene, med unntak av en informant fra Sri Lanka. Med hensyn til gjennomsnittlig antall år i Norge er det større forskjeller mellom gruppene, hvor det er særlig verd å merke seg at informanter fra kurdisk Irak og Afghanistan hadde gjennomsnittlig vært 6 år i Norge, mens personene vi snakket med fra Etiopia/Eritrea hadde gjennomsnittlig vært 10 år i Norge. Noen bodde i Norge uten familie, mens andre bodde med ektefelle og med barn.

Alle vi intervjuet hadde enten fått utreiseplikt eller hadde avslag til klagebehandling. Som tabell 4 viser tilsvarer dette de to største kategoriene som søker om retur totalt sett i Norge for 2012 og 2013.

²⁵ Det er ikke grunnlag for videre generaliseringer ut i fra dette da vi maksimalt har snakket med 6 personer innen hver kategori.

Tabell 4: Antall personer som har benyttet assistert frivillig retur etter utreiseår og status i asylsøknaden da de søkte om retur (2012 og 2013)²⁶

Asylstatus ved retursøknad	2012	2013	2012	2013
1 Tillatelse	38	26	2 %	1 %
2 Søknad til behandling i UDI	107	177	7 %	9 %
3 Avslag til klagebehandling	321	427	20 %	23 %
4 Henlagt/manglende registrering	58	57	4 %	3 %
5 Med utreiseplikt	1103	1185	67 %	63 %
6 Feil	8	1	0 %	0 %
Totalsum	1635	1873	100 %	100 %

Vi ser her at størsteparten av dem som søker om retur hadde utreiseplikt på det tidspunktet de søkte (67 prosent i 2012, og 63 prosent i 2013). Den nest største kategorien er dem som har avslag til klagebehandling (20 prosent i 2012 og 23 prosent i 2013).

Det er videre statistisk sett en stor forskjell i hvor mange år en person har bodd i Norge før de søker assistert frivillig retur, med et stort skille på før og etter 5 år.

Tabell 5: Antall personer som har reist med assistert frivillig retur etter utreiseår og tid fra de søkte om asyl til utreise (for år 2012 og 2013)²⁷

Asylsøk.-Utreise	2012	2013	2012	2013
0–2 år	599	856	37 %	46 %
2–5 år	842	761	51 %	41 %
Mer enn 5 år	193	256	12 %	14 %
Søk.dato ikke reg.	1		0 %	0 %
Totalsum	1635	1873	100 %	100 %

Som tabell 5 viser, har de fleste som har reist med assistert frivillig retur vært mellom 0–5 år i Norge (totalt 88 prosent i 2012, og totalt 87 prosent i 2013). Det er noe økning i dem som reiste med frivillig retur i kategorien 0–2 år, og noe nedgang i kategorien som hadde vært i Norge mellom 2 og 5 år fra 2012 til 2013. Det er altså en større sannsynlighet at man reiser med assistert frivillig retur dersom man har vært mellom 0–5 år i Norge, enn dersom man har vært i Norge mer enn 5 år.

²⁶ Data for tabell 4 er generert på bestilling til rapporten fra UDI, Enhet for statistikk og analyse. Disse tallene litt lavere enn de offisielle. Avviket er 5 prosent for 2012 og 1 prosent for 2013.

²⁷ Tall er generert på bestilling til rapporten fra UDI, Enhet for statistikk og analyse. Disse tallene litt lavere enn de offisielle. Avviket er 5 prosent for 2012 og 1 prosent for 2013.

Spørsmål rettet til informantene inneholdt både mer generell bakgrunnsinformasjon (hvorfor de forlot mottaket eller eventuelt ikke har søkt asyl, nåværende livssituasjon osv.) og spesifikt rettede spørsmål om informasjonsfortolkning, tillit og mediebruk. Vi har slik identifisert hvilke kontaktpunkter ulike kategorier irregulære migranter har mot det norske samfunnet, i form av både institusjoner, organisasjoner og mediekanaler. Rekruttering av irregulære migranter for intervjuene har blitt utført gjennom allerede eksisterende nettverk blant to av prosjektets forskere (Bendixsen og Kjærre). Basert på forskergruppens tidligere erfaring har vi etablert kontakt gjennom forskjellige innganger som organisasjoner (frivillige, religiøse, sosiale), forskjellige butikker, restauranter osv. Intervjuene har blitt utført både på Vestlandet og Østlandet for å undersøke eventuelle forskjeller på tvers av Norge, da dette kan ha betydning for hvordan informasjonsarbeidet når eller kan nå frem.

I rapporten er det inkludert et stort antall sitater, både for å gi ordet til de irregulære migrantene selv, men også fordi dette er del av den antropologiske arbeidsmåte: Datamaterialet som analysen er basert på bør fremstilles i størst mulig grad slik at leseren kan «se» forskeren i kortene. Innenfor antropologi er det regnet som fundamentalt at datagrunnlaget til forskerens slutninger og diskusjoner er godt fremstilt slik at leseren kan vurdere gyldigheten av analysen.

2. 5 Begrensninger i rapporten

Det er mulig at de irregulære migrantene vi har vært i kontakt med representerer et relativt «aktivt» segment blant irregulære migranter og dermed kan gi en viss skjevhet i utvalget. Dersom det stemmer at de irregulære migrantene vi har intervjuet og gjort feltarbeid med er mer aktive sosialt sett vil de også kunne ha flere kanaler for returinformasjon enn andre irregulære migranter som vi ikke har vært i kontakt med. Det er altså en begrensning i rapporten at vi stort sett ikke har intervjuet irregulære migranter med en svært avgrenset tilgang til det norske samfunnet. En del sekundærinformanter (NOAS, Helsesenteret i Oslo) mente at de irregulære som har det aller verst (psykisk og materielt) nettopp er de som ikke blir fanget opp av et sosialt nettverk og som ikke benytter seg av tilbud som Helsesenteret, NOAS eller andre tjenester. Slike migranter vil også være vanskeligere å komme i kontakt med for forskere, og vil dermed ikke bli inkludert som strata i forskningsrapporter.

Videre har vi i denne rapporten ikke intervjuet irregulære migranter som ikke har vært i kontakt med norske myndigheter fordi de har ingen ønske om å søke asyl eller har av ulike årsaker avventet asylsøknadsprosessen. Vi vil kort nevne at i tidligere prosjekter har vi snakket med migranter fra eksempelvis Mongolia, Nepal og Vest-Afrika som var i en slik situasjon. Flere av disse hadde kommet til Europa for å jobbe, men opplevde å bli bedratt og/eller utnyttet av arbeidsgiver. Deres ønsker var å reise hjem, og hadde ikke til hensikt å søke asyl. For andre virket det som om arbeidssituasjonen fungerte helt greit. Ingen av disse hadde fått relevant informasjon om IOM. Vår oppfatning er at der mange studier fokuserer på avviste asylsøkere mangler det en bredere oppmerksomhet på irregulære migranter.

Videre har vi ikke sett på aktiviteter som foregår i mottak før eller etter den irregulære har fått avslag på asylsøknaden sin. Selv mener vi at det vil kunne være hensiktsmessig å se på informasjonsflyten i en større sammenheng gjennom fremtidige studier.

Forskningen i denne rapporten har spent over et ganske stort felt med begrensede ressurser: Vi skulle gjerne intervjuet flere personer ved noen av instansene og organisasjoner. Undersøkelsen må derfor sees i lys av dette.

2.6 utfordringer i gjennomføringen

Vi hadde større utfordringer med å oppnå kontakt med informanter fra enkelte landbakgrunner enn vi forventet, eksempelvis fra det srilankiske miljøet. Dette kan forklares med at vi ikke tidligere selv har studert denne kategorien. En annen forklaring kan være at irregulære migranter kan være en relativt stigmatisert gruppe i det srilankiske miljøet.

Samtidig var det også utfordrende å få tillatelse til å snakke med relevante personer i Politiet og andre offentlig instanser: Det tok ofte lang tid før henvendelser ble besvart; forespørsler måtte godkjennes på flere nivåer; og på hvert nivå måtte vi besvare mange spørsmål vedrørende prosjektet i forkant. Det var også utfordrende å få informasjon fra IOM uten at denne ble formet av vår forskerposisjon. Et spørsmål vi ofte fikk når vi ringte IOM sin «Hotline» som del av feltarbeidet for å se hvordan denne tjenesten fungerer, var ofte «hvor ringer du fra?» Vi informerte da stort sett at vi jobbet som forskere noe som formet informasjonen vi fikk.²⁸

Det var også utfordrende at personer fra ulike organisasjoner kunne fungere som portvakter for hva slags informanter og informasjon vi kunne få tilgang på (se Brunovskis og Bjerkan 2008). Det er viktig å ikke utsette migranter for stress og ubehag dersom de ikke ønsker å snakke, samtidig som det er essensielt at irregulære migranternes livssituasjon blir bedre kjent og satt i fokus. Portvokterrollen gir også en stor påvirkningsmulighet i dette feltet da disse kan effektivt sile ut hvem forskerne får snakke med. Vi har derfor fått alle hovedinformantene til dette prosjektet fra andre kilder enn organisasjoner som IOM og NOAS.

En annen metodisk utfordring i studien var at vi underveis opplevde å få konkret informasjon om hvilke nettsider den enkelte migranten brukte. De fleste informantene svarte vagt på spørsmål om nettsider eller svarte at de ikke husket nettsidene navn. Dette kan både forstås med at det kunne oppleves som «spionasje» eller som en «test» å få et slikt spørsmål, men kan også være preget av at mange har navigert via lenker som gjør at de ikke husket sidene navn eller domenenavn. Det kan også være et kjennetegn på noe som betegnet migrantenes mediebruk generelt – fragmentering og til dels tilfeldig variasjon over tid.

2.7 Intervju med returinformasjonsaktører

Det er gjennomført intervju og samtaler med relevante personer i UDI (3 personer – gruppeintervju), NOAS (3), PU (1), Oslopolitiet (1), DfirH Bergen (1), INTHUS Stavanger (1),

²⁸ Det virker som om dette spørsmålet ble stilt regelmessig noe som kan være problematisk i arbeidet med å skape tillitsvekkende relasjoner til en irregulær migrant eller en «hjelper» som ringer dem. Telefonlinjen burde eksistere for å gi migranter og andre informasjon om retur, ikke for at dem som ringer skal stille spørsmål - som kanskje de trenger for å føre statistikk, men som likevel er problematisk for tillitsbygging.

INLO (2), Robin Hood Huset Bergen (1), Pro Sentret (3) Helsesenteret for papirløse i Oslo (1), Bergen Røde kors (1), ROSA (2), Utekontakten Bergen (1), Tamil radio (1), SEIF (1), imam i moské (1), Nav (4), Bibliotekansatte (3), IOM (2), Antirasistisk senter (1), privat barnevernsinstitusjon (3), innvandrersorganisasjoner (4), og aktivister (2).²⁹ Totalt 43 personer. Intervju ble gjennomført på informantenes kontorer, egne kontor, kafeer og i noen tilfeller over telefon.

²⁹ Den ene av IOM-ansatte som vi intervjuet for dette prosjektet har skiftet jobb og arbeider ikke lenger hos IOM. Vår prosjektgruppe fikk tilbakemelding på tidligere versjoner av denne rapporten om at IOM sin referansegruppe ikke identifiserte seg med sitatene fra denne tidligere IOM-ansatte. Vi har likevel valgt å inkludere disse sitatene da vi opplevde at informanten fremstod for oss som troverdig og innsiktsfull. Det presiseres likevel her at IOM Oslo ikke identifiserer seg med denne personens sitater.

Kapittel 3. Tidligere forskning og analytisk rammeverk

3.1 Forskningsoversikt

I denne delen vil vi kort se på tidligere forskning som er gjort på feltet vi jobber på. Vi har delt litteraturgjennomgangen inn i tre ulike tema som er relevant for vår problemstilling. Dette er ikke separate forskningsfelt, men ulike tema som har utviklet seg mer eller mindre samtidig i den norske forskningen på retur og irregulær migrasjon. Det kan nevnes at det derfor vil være gråsoner mellom de ulike feltene. Vi har valgt å dele gjennomgangen opp i følgende bolker for å gi en bedre oversikt:

- Irregulære migranter utenfor mottak;
- Assistert frivillig retur og returprogrammer;
- Informasjon- og motivasjonsarbeid om retur i asylmottak.

Vi anser at vår forskning kan plasseres i spenningsfeltet mellom disse tre feltene. Mot slutten av kapittelet vil vi inkludere en fjerde bolk med teori og analyseverktøy fra medievitenskapen som vil brukes i kapitlene om resepsjon og mediebruk.

3.1.1 Irregulære migranter utenfor mottak

Vi har sett at kategorien «irregulære migranter» omfavner et mangfold av ulike situasjoner og mennesker. Vi bruker kategorien om både avviste asylsøkere som bor innenfor mottak og irregulære migranter som bor utenfor. Düvell (2010) påpeker at mot slutten av 2000-tallet ble mellom 1,8 og 3,9 millioner migranter i Europa ansett som å leve i en form for irregulær situasjon. Deres situasjon vil likevel fortone seg høyst forskjellig i ulike land, og noen steder vil det å være irregulær ha svært liten betydning for migrantenes situasjon (Willen 2007).

Irregulær migrasjon i Norge er et relativt nytt forskningsfelt (Brekke 2012).³⁰ I Norge har studier av irregulære migranter hovedsakelig dreid seg rundt to forskningsfokus. Det ene fokuset er menneskehandel. Her har man ikke nødvendigvis brukt begrepet «irregulær migrant», men flere av informantene i disse studiene har likevel vært personer uten lovlig opphold i Norge. FAFO (2012) gir en samlet oversikt over mye av denne litteraturen. Det andre hovedfokuset i Norge har vært irregulære migranter som avviste asylsøkere. Man antar at disse utgjør hoveddelen av de irregulære migrantene som oppholder seg i Norge.

I de skandinaviske landene har velferdsstatens sterke tilstedeværelse blitt identifisert som en faktor som gjør livssituasjonen til de irregulære migrantene vanskelig (Khosravi 2010). Et innblikk i den skandinaviske kontekst finnes i antologien *Irregular migration in a*

³⁰ Kategorier som «papirløs», «ulovlig udokumentert», eller «illegalisert» blir også brukt. Kategorien irregulær ble innført gjennom forskningen i Norge en gang på siste halvdel av 2010 samtidig som det ble økt fokus på denne typen kategorier både politisk og i samfunnet generelt.

Scandinavian perspective (Thomsen et. al 2010). Denne boken tar også et skritt videre fra asylfokuset ved å inkludere variasjonene i den irregulære populasjonen gjennom å ta for seg rekrutteringsmekanismer til prostitusjon, arbeidsmigranter fra EU og irregulære arbeidsmigranter. Düvell (2010) påpeker i forordet at man tidligere antok at irregulære migranter ikke ville bli værende i Norge eller Skandinavia. Han trekker frem mangel på migrantnettverk, mangel på de koloniale koblingene som skapte springbrett for migrasjon i andre land, et relativt gjennomsliktig småskalasamfunn, små byer og et strengt byråkrati som noen av årsakene.

Innenfor studier av avviste asylsøkere har et relatert anliggende vært forskning på årsakene til at asylsøkere forlater mottakene. I en studie av hva som karakteriserer asylsøkere som forlater mottakene, baserer Brekke (2012) seg på registerdata og statistikk om asylsøkeres bevegelser. Han deler asylsøkere som ikke bor på mottak inn i to kategorier, dem som er savnet og dem som har oppgitt at de har flyttet til en privat adresse. Ut fra denne undersøkelsen vet vi at det er flest unge menn uten familie som forlater mottak. Asylsøkere fra Nigeria, Kosovo, Usbekistan, Irak og Serbia representerer de fem største gruppene blant «savnete asylsøkere». Samtidig er det blant dem som har «flyttet til en privat adresse» flest asylsøkere fra Sri Lanka, Usbekistan, Irak, Iran og Nigeria. Begge grupper av asylsøkere som flytter fra mottakene har oppholdt seg i relativt kort periode på norske mottak. Det må her presiseres at ikke alle som forlater mottak er irregulære migranter: I følge Brekkes (2012) studie forsvant halvparten av avviste asylsøkere som forlot mottaket før de hadde fått endelig svar på asylsøknaden. Det var likevel en høy andel blant dem som ikke har dokumentert identitet eller arbeidstillatelse, og 43 prosent var Dublin-saker. Retur av savnete asylsøkere utenfor mottak forekom, men da i størst grad innen de første tre månedene etter de forlot mottakene.

Det meste av forskningen på irregulære migranter i Norge springer altså ut av asylfeltet. I denne forskningen har mottakene hatt en sentral rolle. Tidlig forskning på asylfeltet fokuserte hovedsakelig på mottakssystemet og søknadsprosessen (Eitinger 1981; Knudsen 1984, 2005; Ramirez 1990; Solheim 1990; Lauritsen og Berg 1999; Slavnic 2002; Brekke 2001; Berg og Sveaas et al. 2005; Valenta og Berg 2010). Gjennomgående temaer er mestring, trivsel og livskvalitet, og er publisert innenfor fagfelt som antropologi, psykologi og sosiologi. Spesielt viktig i slike studier er blant annet opplevelsen av eksiltilværelsen og det konkluderes med at denne ofte skapte et fravær av normalt liv og en diskontinuitet i opplevelsen av tid. Isolasjon, mangel på aktivitet samt ydmykelser og krenkelsers var andre faktorer som sammen med usikkerheten og midlertidigheten hadde store konsekvenser for enkeltindividets fysiske og mentale helse, spesielt for barn (Valenta et al. 2010). Dette kan eksempelvis skyldes påkjenninger fra tidligere traumatiske opplevelser (Varvin 2003). Mye av denne tematikken har blitt videreført til studiet av irregulære migranter både i og utenfor mottak (Brekke og Sjøholdt 2005; Folkeson 2009; Valenta et al. 2010).

Der Brekke (2012) påpeker at vi vet lite om avviste asylsøkere som har forlatt mottak, finnes det likevel noen studier som omhandler dette. Kjærre (2010) har vist at irregulære migranter som flytter ut av mottak gjerne har tatt beslutningen om ikke å bo på mottak for å unngå tvangsuttransportering. Valenta et al. (2010) sin studie av ventemottaksordningen viste at mange valgte å forlate mottaket på grunn av deres vanskelige situasjon. Samtidig gir studien et innblikk i deres liv utenfor mottakene. Valenta (2012) deler dem som er

avviste asylsøkere som bor utenfor mottak inn i to kategorier: de som er lett å transportere ut, og de som ikke er det. Ved å bruke nettverksanalyse belyser han også de sosiale relasjoner som avviste asylsøkere har utenfor mottaket.

Enkelte studier påpeker at noen irregulære migranter kan ende opp som kriminelle (Fangen og Kjærre 2013; Øien og Sønsterudbråten 2011). Andre har påpekt at flere oppfører seg som mønsterborgere fordi de er redde for å bli uttransportert (se Khosravi 2006 sin studie i Sverige). Kjærres bidrag til dette feltet er basert på langvarig feltarbeid med irregulære migranter utenfor mottak og fokuserer på mangfoldet i feltet. Han diskuterer irregulære migranters dagligliv, boligsituasjon, arbeidssituasjon og familiesituasjon (Kjærre 2010, 2011; Fangen og Kjærre 2012, 2013). Et tema her som vi også finner igjen fra tidligere asylforskning er migrantenes sosiale nettverk.

Studiene til Kjærre (2011), Valenta et al. (2010) og Valenta og Thorshaug (2011) synliggjør det vanskelige valget migrantene har mellom å bo i en stillestående tilværelse i mottakene der man stiller seg åpen for uttransportering, kontra en vanskelig tilværelse utenfor mottakene. Andre studier viser likevel at migrantene ikke utelukkende kan oppfattes som ekskludert, men også at de inkluderes på ulike områder, selv om normalitet kan være vanskelig å oppnå (Fangen og Kjærre 2012, 2013).

Øien og Sønsterudbråten (2011) levekårsundersøkelse, supplert med flere masteroppgaver som f.eks. Ellingsens (2010) avhandling om irregulære migranters identitetsopplevelse, Gasanas (2012) avhandling om overlevelsesstrategier og strukturell sårbarhet, Lølands (2013) avhandling om irregulære menn med høy utdanning, gjør at vi har fått bredere forståelse for migrantens situasjon utenfor mottak.

En hovedkonklusjon er at livet som irregulær migrant i Norge kan være meget utfordrende. Dette gjelder de fleste av livets områder: konsekvensene av å leve uten gyldige dokumenter; migrantenes prekære arbeidssituasjon og økonomi; den vanskelige tidsdimensjon, usikkerheten og midlertidigheten; bosituasjonen og boforholdene; psykologiske utfordringer som f.eks. følelser av skam, lav mestring og frykt. Mangel på utdanningsmuligheter er en av årsakene til disse vanskelighetene. Boken «Asylsøker, i velferdsstatens venterom» (Valenta og Berg 2012 red.) presenterer forskning som tidligere stort sett har eksistert i rapportform for et mer akademisk publikum. Her er irregulær migrasjon et tema i flere artikler, men relatert hovedsakelig til dem som bor på mottak. Viktig her er Marko Valenta sitt avslutningskapittel om avviste asylsøkere som fortsetter å leve i Norge. Han gir et innblikk i hvordan «avviste asylsøkere» som bor utenfor mottak tar i bruk ulike former for relasjoner for å skaffe seg bolig og arbeid, og argumenterer for et dynamisk syn på overlevelsesstrategier. Valenta deler inn avviste asylsøkere i dem det er lett for myndighetene å uttransportere og dem det ikke er lett å uttransportere. Denne inndelingen viser imidlertid ikke hvordan personer kan bevege seg mellom disse to hovedgruppene, f.eks. ved endringer i norske myndigheters politikk eller i immigrantens «returland», ei heller hvordan irregulære selv opplever å være «deporterbar» i forskjellige situasjoner (Bendixsen 2012, 2013c). I tillegg har Hjelde (2009, 2010) forsket på irregulære migranters møte med helsevesenet og de irregulære migrantenes helsesituasjon. Hun hevder at det ofte er meget vilkårlig hva som gis av helsehjelp på grunn av uklarheter i systemet, noe som gjør tilgangen på helsetjenester usikker.

Prosjektet *Provision of welfare to irregular migrants (PROVIR)* på Uni Research Rokkansenteret er i slutfasen og det vil komme flere publikasjoner herfra. Som del av PROVIR har Bendixsen (2012b; 2015) sett på hvordan irregulære migranter opplever tilgang til helsetjenester. Bendixsen viser hvordan tillit til helsevesenet, opplevelsen av å være «illegal», og sosial og kulturell kapital spiller inn på hvorvidt irregulære migranter oppsøker helsetjenester. Bendixsen (2013b) påpeker også at helsepolitikk i økende grad har blitt del av intern migrasjonskontroll: Den begrensede rett til helsetjenester uten betaling blir legitimert av politikere som en måte å unngå å tiltrekke seg asylsøkere som kommer av helseårsaker til Norge.³¹ Søvig (2013) har fra et juridisk ståsted diskutert grunnlaget for å nekte eller gi irregulære migranter tilgang til velferdsytelser. Masteroppgaven til Karlsen (2012) tar for seg hvilke helserettigheter barn har i lys av både norsk rett og FNs barnekonvensjon, som sikrer barn tilnærmet fullgod tilgang til helsehjelp. Karlsen påpeker at regjeringen har gitt personer uten lovlig opphold et minimum av helserettigheter, og bruker dette som et virkemiddel og sanksjonsmiddel for at vedkommende skal forlate landet, samtidig som den må balansere human og nødrettslige hensyn. Forskning har i økende grad også kommet inn på situasjonen til barn og unge og hvordan myndighetene forholder seg til dem (f.eks. Weiss 2013). Sønsterudbråten (2010) gir innblikk i situasjonen til enslige mindreårige asylsøkere med avslag (EMA) som befinner seg i en mellomposisjon: De får være i Norge frem til de fyller 18 år, etter dette er de lovpålagte å forlate landet. Mer nylig har Bendixsen (2013a, 2013b) tatt for seg migrantenes politiske mobilisering i Norge. Denne forskningen åpner blant annet opp for sammenligning av politiske bevegelser som støtter migrantene i Europa og Nord-Amerika.

I Norge har forskningen på irregulær migrasjon utviklet seg i takt med at flere asylsøkere med endelig avslag forble boende på asylmottak. Denne økningen førte til at regjeringen iverksatte en rekke restriktive tiltak. Brekke (2010) beskriver denne policyendringen som å gå fra et fokus på tilrettelegging for dem som ønsket tilbakevending, til et fokus på assistert frivillig retur og tvungen retur. Et tiltak for å oppnå flere returer har blant annet vært bortfall av botilbud. Brekke og Sørholdt (2005) hevder at effekten av bortfallet av botilbud per 2004 ikke hadde den ønskede virkning. Effekten var at de kom i en langt verre situasjon (jf. Brekke 2008b). I dag eksisterer det botilbud også for irregulære migranter. Men det påpekes også at bortfall av ulike goder for migrantene kan bidra til å presse migranter ut i kriminalitet og til å begå handlinger de skulle ønske å være foruten (se Kjærre 2014). Eksempelvis peker forskning mot at EMA-ene som får beskjed om å reise i det de fyller 18 år kan være en utsatt gruppe.

Studiet av irregulær migrasjon og studiet av retur (frivillig og tvang) er nært knyttet opp til hverandre i utlendingsforvaltningsøyemed så vel som i ulike forskningsprosjekter (jf. Brekke 2008a). Oppdragsforskning i returfeltet har vært opptatt av spørsmålet om migrantenes motivasjon til retur, men også hvordan den irregulære situasjonen i seg selv gjør det vanskelig å komme videre. Øien og Sønsterudbråten (2011) lurer på om irregulære migranter lever i en tilstand av «no way in, no way out?», mens Kjærre (2011) påpeker at

³¹ Irregulære migranters rettigheter til helsehjelp er lagt ned i «Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket». I følge denne forskriften er irregulære migranters rett til helsehjelp svært begrenset (Søvig 2013).

situasjonen i seg selv kan synes å ha en magnetisk kraft som holder migrantene i den vanskelige situasjonen.

I andre land, eksempelvis sør i Europa eller USA har studier av arbeidsmigrasjon vært mer fremtredende (f.eks. Chavez 1998, Coutin 2006, De Genova 2005). Vårt forslag til videre forskning i Norge er å utvide fokuset til også å omfatte andre kategorier av irregulære migranter enn avviste asylsøkere og personer utsatt for menneskehandel, slik som irregulære arbeidsmigranter.

3.1.2. Assistert frivillig retur og returprogrammer

Et tiår tilbake beskrev King (2000:7) returmigrasjon som det store uskrevne kapittelet i migrasjonshistorien. I etterkant har flere studier fokusert på retur fra Norge (Brekke 2008a, 2008b, 2010a; Krogh 2007; Strand et al. 2011) og i andre land (Black et al. 2004; Black og Gent 2006; Cassarino 2004; EMN 2011; Pedersen 2003; Stefansson 2004). De senere år har både motivene asylsøkere har for å velge spesifikke destinasjoner, og årsakene til at personer med endelig avslag på asylsøknaden blir i oppholdslandet, vært viktige tema i forskningsprosjekter i migrasjonsfeltet, i Norge (Brekke og Aarseth 2009; Skilbrei og Tveit 2007; Winsvold og Engebrigtsen 2010; Øien 2010; Øien og Sønsterudbråten 2011; Øien og Bendixsen 2012).³²

Forskningen på returfeltet har vært nært knyttet opp til myndighetenes forvaltning, men har samtidig vært kritisk til myndighetenes praksiser og retorikk. Spesielt bruken av assistert frivillig retur har blitt kritisert for å inneha noen paradoksale koblinger til tvangsretur (Brekke 2010; Weiss 2013; Øien og Bendixsen 2012). Øien og Bendixsen (2012) diskuterer hvorvidt assistert frivillig og tvungen retur, og tiltak knyttet til ordningene, er virkemidler som er del av en bredere «governmentality» eller «styringskunst» innenfor asylfeltet (2012:88). De peker på hvordan det blir vektlagt at retur gjennom program for assistert frivillig retur er, i følge myndighetene, det eneste «riktige valget» som den avviste asylsøkeren kan ta gitt deres situasjon. Forfatterne fremhever videre hvordan moderne politisk makt utøves gjennom «å påvirke individer direkte, deres ønsker og handlinger, gjennom å spille på deres omstendigheter og lengsler» (2012:88) for å motvirke irregulære migranter til å returnere.

Valenta et al. (2010) har lignende kritikk når de påpeker at indirekte og direkte former for tvang går hånd i hånd med mer returmotiverende metoder i returarbeidet: Reduksjon i stønader og helsetilbud etter avslag kombineres med tilgang på insentiver i tilfelle man velger retur.

Et tema i returstudiene har altså vært hvilken form motivasjonsarbeid for assistert frivillig retur har fått, og særlig satt opp mot tvangsretur. Når det gjelder bruk av tvang skiller Valenta et al. (2010:26) mellom aktive og passive tvangsmidler, og aktiv og passiv returassistanse, men de påpeker samtidig at disse går hånd i hånd. I terminologien Valenta et al. (2010) foreslår vil aktiv tvang i denne sammenhengen si at noen (politiet) bruker direkte tvangsmakt for å oppnå en tvungen utsendelse. Eksempler på dette kan være

³² Forskning utenfor Norge har også sett på lignende tematikk (Khosravi 2010; Thomsen et al. 2010; Clandestino 2009; Black and Gent 2006).

internering eller pågripelse. Passive tvangsmidler kan på motsatt side være å ikke foreta seg noe, eller redusere tilgang til ulike goder i samfunnet for at migrantene skal reise selv. Eksempler kan være utestengningsmekanismer eller bortfall av botilbud. Et empirisk eksempel på passiv tvang er situasjonen Brekke og Søholdt (2005; jf. Brekke 2008b) beskriver fra 2004 der staten nektet irregulære fortsatt tilgang til mottak, og enkelte ble boende på gaten. Aktiv returassistanse vil da være å foreta seg noe aktivt for at migrantene bestemmer seg for å reise. Det kan være tiltak som å gi retur støtte, kurs eller reintegreringsassistanse for at migrantene skal returnere. I følge Valenta et al. (2010) kan et eksempel på passiv returassistanse være å gi informasjon om returtilbudene. Vi finner Valentas skille til dels nyttig å tenke med, men mener også at det bør utdypes. Vi vil i gjennomgangen av den analytiske rammen skille mellom tre forskjellige måter å gi informasjon på, der ikke alle er passive. Det som avgrenser dem er hvor mye informasjon som blir gitt som «ren» eller «nøytral» informasjon, i den forstand at migranten i større grad står overfor et valg selv, og hvorvidt informasjonen knyttes opp mot forsøk på å enten motivere, presse eller true migrantene til å søke om assistert frivillig retur.

Det er blitt fremhevet at mange irregulære migranter oppfatter assistert frivillig retur som en siste løsning, og at deltagelse er mer for å unngå tvangsretur enn et faktisk ønske om å returnere (Strand et al. 2011; Øien og Bendixsen 2012). Både i Norge og internasjonalt har mange forskere fremhevet at assistert frivillig retur har mer likhet med «obligatorisk retur» fordi assistert frivillig retur kontinuerlig settes opp mot tvangsretur gjennom praksis og retorikk (Strand et al. 2011). Paasche og Strand (2012) har problematisert «frivillige» retur- og reintegreringsprogrammer i en komparativ analyse av de to programmene IRRANA (Information, Return and Reintegration of Afghan Nationals to Afghanistan) og IRRINI (Information, Return and Reintegration of Iraqi Nationals to Iraq) som begge har vært gjenstand for evalueringsprosjekter. Forfatterne peker på at assistert frivillig retur er en mer konfliktfylt og krevende prosess enn tidligere antatt og stiller spørsmålsteget ved frivillighetsaspektet ved retur gjennom slike programmer.

I lys av diskusjonen mellom frivillighet og tvang i returarbeidet har forskning videre gjort det klart at for å forstå returspørsmålet må man også ta i betraktning situasjonen i migrantenes hjemland. Situasjonen i hjemlandet ligger utenfor utlendingsforvaltningens felt, men den har stor betydning når det gjelder beslutningen om å returnere med program for assistert frivillig retur. Det er en rekke ulike forhold i migrantenes hjemland som kan trekkes frem. Kjærre (2011) påpeker eksempelvis at familierelasjoner kan være av stor betydning for migranter i Norge. At man ikke har fått muligheten til å sende penger hjem, at man føler at man har sveket familien, at kona man forlot har funnet en annen, at man vil bli stigmatisert ved hjemkomst, eller at man ikke har noe å komme hjem med kan være faktorer som spiller en rolle (jf. Valenta et al. 2010). En del av forskningen har altså søkt å finne forklaringen på hvorfor migrantene ikke returnerer. Dette relaterer seg også til sikkerhetssituasjonen i migrantenes hjemland. Om man skal ta på alvor det mange migranter sier, nemlig at de ikke vil returnere på grunn av de usikre forholdene i hjemlandet, må man også se til deres hjemland og situasjonen der. To studier som gjør nettopp dette er de ovenfor nevnte studiene av de landspesifikke returprogrammene IRRINI til Irak (Strand et al. 2011) og IRRANA til Afghanistan (Strand 2008). Den første studien viser at det på studiens tidspunkt var stor forskjell på assistert frivillig retur til

områder som Nord-Irak som regnes som rimelig trygt, og områder sør i Irak eller i Afghanistan som regnes som mer problematiske (Strand 2008; Strand et al. 2011). Det er altså store forskjeller både mellom og innad i landene man returnerer til. I enkelte av landene kan slike forhold i hjemlandet henge sammen med hvilken etnisk og religiøs gruppe man tilhører. Det vil slik være fornuftig å tenke seg at et visst hjemlandsfokus i informasjonen vil være nyttig.

Andre utfordringer i returarbeidet som er blitt fremhevet i forskning har relatert seg til muligheten for å skaffe identitetspapirer som gjør det mulig å returnere migrantene til riktig land. Utfordringer rundt det å etablere returavtaler med land som av ulike årsaker ikke ønsker å ta imot egne borgere har vært et annet tema (NOU 2004:20; Phuong 2006; Valenta og Thorshaug 2011)

3.1.3. Informasjons- og motivasjonsarbeid om retur blant asylsøkere i mottak

Hvordan man skal nå ut med informasjon til migranter i ulike situasjoner har vært et tema i flere studier. Det er ikke bare på asylfeltet det har blitt sett på som en utfordring, men også overfor kvoteflyktninger, mulige ofre for menneskehandel, arbeidsmigranter og andre. Utfordringene kan ligge i alt fra forskjellige kulturelle rammer, ulik utdanningsbakgrunn, relevansen av informasjonen og tidspunktet informasjonen blir gitt på. Relevant for denne rapporten er utfordringer ved å nå frem med informasjon om assistert frivillig retur, og hvorvidt denne informasjonen også bør omfatte en form for motiveringsarbeid.

Brekke (2012) vektlegger informasjonskildene asylsøkerne forholder seg til på reisen til Norge, altså informasjon de innhenter selv. I sin studie er han opptatt av hva slags informasjon migrantene får om Norge og hva de antar om landet. Hva er deres forventninger? Hvilken informasjon får de underveis på reisen om norsk forvaltning og Dublin-systemet? Brekkes studie viser blant annet at internett var en viktig kilde til informasjon på reisen for etiopiere, men ikke så mye for tsjetsjenere, som heller fikk informasjon fra venner og slektninger i Norge. Sistnevnte kategori hadde også mindre kunnskap om Norge og velferdssystemet generelt. Der ett aspekt handler om hvordan myndighetene kan gi informasjon, er altså et annet aspekt hva slags informasjon migrantene innhenter selv. Forskningen viser at dette kan variere mellom forskjellige kategorier av migranter, men også ut i fra livssituasjonen migrantene befinner seg i.

Et sentralt tema her har vært hvordan forholdene i mottak, eller forhold ved det å leve uten lovlig opphold i Norge, påvirker hvordan irregulære migranter forstår informasjon generelt, og informasjon om retur og hjemlandet spesielt (Øien og Bendixsen 2012). I 2009 skrev Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) en rapport om satsningsområdet *Informasjon i asylmottak* (Viggen et al. 2009). Målet var å kartlegge og vurdere informasjon til beboere i asylmottak. Dagens informasjons- og returarbeid i mottak har endret seg de siste to årene. Imidlertid vil noen av våre informanter ha oppholdt seg på mottak i perioden som denne rapporten beskriver, og det er derfor relevant å se på dens funn. Rapportens konklusjon var at ikke alle beboere i asylmottak fikk den informasjonen de hadde behov for. De opplevde manglende informasjon om egen sak, noe som også tok bort interessen for informasjon om andre tema, slik som bosetting og retur, altså den informasjonen myndigheten ønsket å

formidle. Tolketjenester var varierende både i kvalitet og i tilgang. Det var også utfordrende å holde seg oppdatert på ny informasjon. Tilgang til TV og PC var heller ikke tilfredsstillende. Allerede i mottakene ser vi altså at informasjonen fort kan ha vært begrenset for våre informanter. Et tiltak man i enkelte tilfeller har iverksatt for å bøte på denne problemstillingen er å innføre økonomisk straff for enkelte beboere som uteblir fra informasjonsmøter, noe som også ble nevnt av våre informanter. Dette var for øvrig upopulært og mange opplevde forskjellsbehandling fordi ordningen ble praktisert fleksibelt og vilkårlig.

I tillegg ble det en utfordring når enkelte av disse møtene omhandlet et følsomt tema som retur. Rapporten konkluderer:

Retur er et tema myndighetene legger stor vekt på. Mange mottaksansatte synes det er vanskelig å snakke om det, og mange beboere vil helst ikke høre om det. Retur er et nødvendig tema. Det står ofte på dagsorden, samtidig som det er det tema beboerne er minst motiverte til å ta imot informasjon om. Troverdigheten ved denne informasjonen svekkes ved at asylsøkere med avslag fortsetter å bli boende på mottaket. (Viggen et al. 2009:2)

Det kan hevdes at mye er gjort med informasjonsarbeidet i mottak siden, og spesielt på returområdet. Likevel er flere av forholdene som Viggen et al. (2009) beskriver relevante for vår studie da de delvis har formet våre informanters opplevelser mens de bodde på mottak. Våre informanter som nå bor utenfor mottak har gjerne vært innom mottak tidligere og fått informasjon i en annen form enn den som blir gitt på mottak i dag. Dagens returarbeid på mottak danner dermed ikke nødvendigvis noe grunnlag for våre informanters forståelsesrammer og beslutningsprosesser.

Et videre spørsmål i returarbeidet har vært hva som får migrantene til å velge retur. Øien og Bendixsen (2012) fremhever i sin studie den komplekse og sammensatte beslutningsprosessen personer som har valgt å reise med assistert frivillig retur har vært gjennom. Deres studie er også et inntak til et større overblikk over utfordringer og muligheter mottaksansatte og andre som medvirker i dette motivasjonsarbeidet kan møte.

En rekke tidligere undersøkelser diskuterer problematikk knyttet til returfremmede tiltak og viser at slike tiltak ikke nødvendigvis stimulerer til retur, men også kan virke mot sin hensikt (Brekke og Sørholdt 2005; Valenta et al. 2010; Borhan et al. 2011). Et flertall av studiene fremhever videre at retur generelt blir sett som et lite aktuelt alternativ (Brekke og Sørholdt 2005; Kjærre 2011; Valenta et al. 2010; Valenta og Thorshaug 2011; Øien og Bendixsen 2012; Øien og Sønsterudbråten 2011).

I en evaluering av de nå nedlagte ventemottakene slo Valenta et al. (2010) fast at ordningen ikke virket etter sin hensikt og var lite returmotiverende. Tvert imot bidro den til å «bryte ned» migrantene, noe som skapte nye utfordringer. Etter at ordningen ble nedlagt har myndighetene flyttet de avviste asylsøkerne tilbake til vanlige mottak, slik situasjonen var før 2004. Samtidig er det blitt vurdert å opprette såkalte «returmottak», noe som vil innebære en differensiering i mottaksapparatet, og opprettelse av mottak som er spesifikt innrettet med tanke på retur (Thorshaug og Valenta 2012). Formålet med returmottakene var å skape mottak som var mer innrettet med informasjon om retur og returforberedende/returmotiverende aktiviteter. Et faremoment ved slike mottak kan være at de blir forholdsvis like ventemottakene som fungerte mot sin hensikt.

Returmottaksordningen har i senere tid blitt skrinlagt eller utsatt, og fokus i UDI har gått over til strategisk bruk av mottaksplasser for å motivere til retur. Dette innebærer at man «velger mottak» til den enkelte avviste asylsøker som man tror vil føre til en best mulig retur for den det gjelder, eksempelvis ved å velge mottak der man vet det finnes god kunnskap om denne migrantens hjemland, eller der det finnes tilpassede returforberedende aktiviteter (UDI vårkonferanse 2014). Personer som har jobbet med dette har også fremhevet at en slik løsning vil være billigere. Hvordan mottakene vil bli innrettet for å håndtere irregulære migranter i fremtiden er et tema som faller utenfor vårt felt, men vi nevner diskusjonen fordi vi mener mange avviste asylsøkere kommer i kontakt med asylmottakene selv om de hovedsakelig oppholder seg utenfor.

Brekke (2004) fremhever hvordan ventetiden på mottak preges av usikkerhet og fortregning av et mulig avslag, og medfører at beboere blir passivisert og går inn i fastlåst tankegang. Fremtidsfokuset rettes mot hvordan man kan få opphold. Situasjonen påvirker ofte også den psykiske helsesituasjonen negativt, noe som gjør det vanskeligere å ta veloverveide avgjørelser omkring fremtiden (Øien og Bendixsen 2012). Som en konsekvens av dette har det vært et økende fokus på «empowerment-relaterte tiltak» som kan virke returforberedende eller motiverende for retur. Dette kan være aktiviteter som arbeid og undervisning (Brekke 2005; Valenta et al. 2010; Sønsterudbråten 2010; Øien og Bendixsen 2012). Det blir her påpekt hvordan det er mulig å normalisere en unormal situasjon gjennom andre tiltak som kultur og fritidstilbud, kvinnegrupper, barneaktiviteter, o.l. Forskning har vært opptatt av negative effekter som følge av reduksjon i slike tiltak (Brekke 2004a; Lauritsen, Mollden og Valenta 2005; Valenta 2009; Valenta og Berg 2010; Valenta et al. 2010; Sønsterudbråten 2010). Empowerment-relaterte tiltak har vært sett på som viktige for et funksjonelt returarbeid (Valenta et al. 2010; Øien og Bendixsen 2012), likevel har norske myndigheter vært sparsomme med å gi for mange tilbud, fordi de ikke ønsker at søknadsperioden skal bli attraktiv. De som har mottatt avslaget i første instans, har for eksempel mistet muligheten til å ta lønnsarbeid og delta på språkkurs. Samtidig har forskere påpekt at det er utfordringer med å få migranter til å delta på empowerment-relaterte aktiviteter når disse tilbys. Dette gjelder både aktiviteter som er relatert til integrering og assistert frivillig retur (Valenta 2001; Valenta og Berg 2010; Sønsterudbråten 2010). I følge Valenta og Berg (2010) er det spesielt vanskelig å motivere til deltakelse på aktiviteter relatert til assistert frivillig retur når myndigheter og migranter har motstridende interesser (se også Brekke 2008b).

Ifølge forskning oppfatter et stort antall avviste asylsøkere avslaget på asylsøknaden som urettferdig, og aksepterer ikke avslaget (Valenta og Thorshaug 2011; Øien og Bendixsen 2012). Flere foretrekker å bli i Norge og arbeide for å motarbeide effektiviteten av avslaget (Valenta et al. 2010). Mange har bodd flere år i Norge og har bygget seg opp et sosialt nettverk, de har arbeidserfaring og har kanskje fått barn. Disse aspektene blir fremhevet som medvirkende årsaker til hvorfor de ønsker å bli i Norge og ikke er mottagelige for informasjon om retur. Andre migranter fremhever urolighet i områder de er forventet å returnere til, eller sikkerhetsproblematikk knyttet til sin person. Returarbeid er derfor karakterisert av en grunnleggende motsetning av interesser og situasjonsoppfatninger mellom norske myndigheter og asylsøkere med avslag.

Norsk og internasjonal forskning påpeker at asylsøkere med avslag sjelden returnerer med mindre de ikke har noe annet valg (Windsvold og Engebriksen 2011; Øien og Bendixsen 2012). Returmotiverende arbeid på mottaket har en relativt ubetydelig påvirkning på avgjørelsen om retur hos avviste asylsøkere (Valenta og Thorshaug 2011; Øien og Bendixsen 2012). I tillegg kan returforberedende arbeid ha negative konsekvenser for denne kategorien da de ofte frembringer vanskelige følelser (Borhan et al. 2011).

Samtidig viser Valenta et al. (2010) at returforberedende program i ventemottak kan ha en indirekte positiv innvirkning ved at passivering og «klientifisering» av beboerne blir motarbeidet, og fremstår som en utilsiktet empowerment-effekt. Rapporten fra Deloitte (2014) mener at samtaleprosjektet «Veien Videre» som hadde som målsetning å bedre motivasjonen for retur blant avviste asylsøkere i mottak viste positive effekter målt med kvalitative data, men fremhever at de ikke fant målbare positive effekter av returtiltakene basert på kvantitative analyser. En mulig årsak til denne divergensen kan ha vært metodologiske utfordringer knyttet til deres forsøk å påvise deres kvalitative funn ved hjelp av statistikk, eksempelvis pga. for mange variabler.

I en evaluering av kurset «Help Increase the Peace Program» (HIPP), som var rettet mot enslige mindreårige asylsøkere, fremhever Borhan et al. (2011) programmets indirekte, retursensitive fokus omkring ungdommers fremtid. Forfatterne mener at en for direkte tilnærming til retursspørsmål skaper konflikt og ubehagelige situasjoner. I stedet kan en tilpasset og dynamisk tilnærming til returperspektivet i HIPP bidra til at deltagerne tar mer velinformerte fremtidsvalg. Ved å gå gjennom et HIPP-kurs blir enkeltindividene samt relasjonene og tilliten mellom ungdommer og mottaksansatte styrket. Da returarbeid er betinget av et tillitsforhold mellom asylsøkeren og den som informerer om retur, vil et slikt kurs kunne virke positivt på returarbeid. Et av suksesskriteriene er at personen som leder dette kurset blir trent opp i metodikken. Slike empowerment-relaterte aktiviteter i og utenfor mottak har blitt fremhevet som uunnværlige for både integrerings- og returarbeid (Brekke 2004a; Lauritsen, Molden og Valenta 2005; Valenta og Berg 2010; Valenta et al. 2010; Borhan et al. 2011).

I forskningen på returfeltet påpekes det videre at ansatte i mottak kan vegre seg mot å gjennomføre retursamtaler (Brekke 2008b; Vigger et al. 2009). Flere rapporter fremhever også at dersom informasjonsarbeidet skal fungere optimalt må informasjonen til asylsøkeren og migrantene være troverdig og konsistent (Øien og Bendixsen 2012; Oslo Economics 2014). Hilde Krogh (2007) diskuterer i dette henseende hvordan IOM sin informasjon i mottakene ble sett på som en forskjønning og dermed lite tillitsvekkende. Informasjon som blir for ensrettet positiv om returen eller returprogrammene kan altså samtidig bli lite troverdig (jf. Brekke 2010:31). Lauritsen et al. (2005) har studert hva som gis av informasjon til asylsøkere i den første fasen av deres opphold og hvordan informasjonen gis. Et aspekt er hvordan myndighetene kan gi informasjon til migrantene, og hvordan man kan få dem til å respondere på denne informasjonen ut i fra situasjonen de er i. De påpeker at informasjonsprosessen generelt sett er god, men at det finnes forbedringspotensial i måten politiet gir informasjon ved ankomst, og at det generelt har vært for lite informasjon knyttet til helse, saksutfall og returspørsmålet. De etterspør også et bedre samarbeid mellom de ulike aktørene i informasjonsarbeidet, eksempelvis for å skape kunnskapsutveksling og synergieffekter eller for å bedre informasjonskvaliteten:

«Problemet er å få til at informasjonen som gis fra ulike kilder er konsistent, slik at en tydeliggjør og ikke forvirrer søkerne» (Lauritsen et al. 2005:68).

Winsvold og Engebrigtsen (2010) trekker frem at ansatte som jobber med barn og familier i mottak ønsker flere råd og informasjonsverktøy i henhold til hvordan man skal informere barn om et vanskelig tema. En utfordring er at foreldre vil ta den avgjørende beslutningen om hvilken informasjon barn skal få del i. Når barn er inne i bildet er mange ansatte redd det kan bli traumatisk å meddele returinformasjon, og de ansatte ønsker å kunne ta hensyn til den psykiske tilstanden i familiene.

Winsvold og Engebrigtsen (2010) vektlegger videre behovet for mer internasjonalt rettet informasjon, hjemlandsinformasjon, og etterspør mindre fokus på Norge. I denne sammenhengen kan det eksempelvis nevnes at i den omtalte IRRINI-undersøkelsen (Strand et al. 2011) opplevde 75 % av respondentene at forholdene i hjemlandet var annerledes enn forventet da de returnerte. De som returnerte til Bagdad opplevde forholdene som verre enn de hadde trodd, mens en del av de som reiste til irakisk Kurdistan opplevde at situasjonen var bedre enn forventet. Dette kan tyde på at irregulære migranter kan være dårligere oppdatert på hjemlandet sitt enn man kanskje kunne tro.

Winsvold og Engebrigtsen (2010) påpeker at den lange ventetiden kan gjøre at informasjonsprogrammene kan føles meningsløse over tid. Informasjonen må gi et visst realistisk bilde for at den ikke skal miste troverdighet. Migranter som har vært lenge i Norge, og har fått beskjed om mulig tvangsretur, oppfatter likevel ofte at tvangsretur ikke er et reelt utfall for dem siden de har vært her så lenge. Tidsaspektet med informasjonen har også blitt fremhevet av andre forskere. Skilbrei og Tveit (2007) har eksempelvis sett på ventetidens konsekvenser for mottakeligheten for informasjon om retur blant nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge. De skiller mellom fire kategorier i beskrivelsen av hvordan informantene forholdt seg til retur: 1) Nyankomne: Ved retur vil disse muligens reise tilbake til Europa igjen under usikre forhold; 2) De som har prøvd seg litt men ikke nådd målene sine: Disse skjønner at det er vanskeligere enn de hadde trodd og vil muligens reise med rette prospekter for inntekt og sikker jobb; 3) De som har vært lenge i Europa: Disse føler de må jobbe (i prostitusjon) for å støtte familie eller betale bakmenn og ser ingen ende på tidssituasjonen. De vil trenge mye hjelp og støtte for å starte et nytt liv. De mangler selvtillit og sliter ofte med traumer og depresjon; 4) De som føler de er ferdige i Europa og har nådd sine mål: De har penger, oppholdspapirer og kan velge selv. Noen av disse kategoriene og deres innhold kan sannsynligvis også overføres til andre irregulære migranter.

Timing for når informasjonen gis kan altså være viktig. Det handler ikke bare om hvorvidt man har fått informasjonen, men også når man får den og om man på daværende tidspunkt er mottakelig for den. Winsvold og Engebrigtsen (2010) påpeker at de fleste asylsøkere i mottak har fått informasjonen gjentatte ganger. Asylsøkerne mener, ifølge forfatterne, at informasjonen ikke passer deres situasjon og at den er for lite konkret. Asylsøkere ønsker konkret informasjon om akkurat deres situasjon. Man må altså spørre seg: I hvilken situasjon er migranten man prøver å nå?

En annen faktor knyttet til returinformasjonen har vært rykter om støtteordninger som ikke fungerer (Winsvold og Engebrigtsen 2010; Strand et al. 2011). Dette ødelegger tilliten til systemet i lang tid: «Både for IOM og mottakene er opparbeidelse av tillit og respekt avgjørende for at asylsøkere skal ta imot og bruke den informasjonen de får og for at

motiveringsarbeidet for retur skal kunne gjennomføres på en tilfredsstillende måte» (Winsvold og Engebrigtsen 2010: 76).

Et grunnleggende skille som beskrives her er mellom private og offentlige informasjonsaktører. Brekke (2008) trekker i sin evaluering av flyktningshjelpens informasjonsarbeid om tilbakevending og retur (INCOR) at:

INCOR endret tyngdepunkt i sin virksomhet fra tilbakevending til retur fra 2003. Overgangen skjedde uten tilstrekkelig intern gjennomgang av grenene mot myndighetenes returarbeid, samt av skillet mellom å informere om, motivere for og å fremme retur (Brekke 2008a: 81).

I takt med at myndighetene får større fokus på retur kan ulike aktører altså velge om de vil formidle slik informasjon eller la være. Brekke skiller her mellom ulike måter å kommunisere på alt etter om det er enveis/toveis kommunikasjon, altså hvor dialogbasert formen informasjonen gis i er. Hvorvidt relasjonen mellom den som gir informasjon og den som får informasjon er likeverdig eller symmetrisk/asymmetrisk er også av betydning mener Brekke. Eksempelvis er spørsmålet hvor mye overtalelse, press og trusler ulike aktører vil ta i bruk ved informasjonsarbeidet. Brekke (2008) er videre opptatt av gradene av relevans informasjonen har for asylsøkerne fra uinteressant til viktig. Likeledes er det et spørsmål hvor spisset og tilpasset den informasjonen som gis enkeltmigranter eller grupper bør være (se Lauritsen et al. 2005). Relatert til dette er spørsmålet om hvem som kan informere om assistert frivillig retur, og på hvilken måte, noe vi skal diskutere inngående i denne rapporten.

Rapporter om oppsøkende sosialt arbeid har vektlagt viktigheten av å gi sosialarbeidere oversikt over hva det skal informeres om (Vollebæk 2010) og hvordan man går frem for å informere (Vollebæk 2014). Disse rapportene er utarbeidet som veiledere for sosialarbeidere. I tillegg fremheves nøye gjennomtenkte fremgangsmåter i det sosiale arbeidet. Slike kunnskaper kan også være nyttige når man skal informere om retur utenfor mottak.

Gjennomgangen her viser at vi vet noe om utfordringer ved å gi returinformasjon og motivere til retur, men dette er basert hovedsakelig på erfaringer fra mottak. Selv om det finnes en del generelle studier om personer uten lovlig opphold som bor utenfor mottak, er det lite kunnskap om hvilken tilgang denne kategorien irregulære migranter har til informasjon generelt sett, og informasjon om retur spesielt, og hvordan de forholder seg til denne. Dette vil være fokuset i kommende kapitler. For å gjøre dette vil vi anvende et analyseperspektiv der antropologisk metode og medievitenskapelige perspektiver kombineres for å gi en nyansert framstilling av migrantenes forhold til returinformasjon.

3.2 Den analytiske rammen

Vår tilnærming kombinerer data av et utvalg sekundærgrupper og informasjonsformidlere som har god kjennskap til ulike dimensjoner ved migrantenes situasjon, og feltarbeid utført blant irregulære migranter. Når vi fortolker dette materialet vil vi vektlegge samtalepartnernes forståelse av assistert frivillig retur, deres erfaringer og hvilke muligheter som eksisterer i informasjonsarbeidet. Vi presenterer derfor det analytiske rammeverket fra medievitenskap som ligger til grunn for det empiriske arbeidet her.

Når vi i dette studiet trekker inn medievitenskapelige perspektiver for å analysere hvordan irregulære migranter forholder seg til ulike former for informasjon, skriver vi oss inn i en større trend der migranter og media har fått styrket oppmerksomhet. Både i norsk og internasjonal medie- og kommunikasjonsforskning er det en økende interesse for spørsmål vedrørende migranter og medier. Feltet er preget av varierende tilnærminger til hvordan ulike dimensjoner ved kommunikasjonsprosesser kan relateres til migrasjon (Moore 2012; Eide and Nikuunen 2011). Migranternes bruk av internett og digitale medier har blitt gjenstand for diverse studier (Georgiou 2006; Khvorostianov et al. 2011), inkludert mediens betydning for migranternes forståelser og fortolkninger av identitet og tilhørighet med empiri fra norske kontekster (Alghasi 2009; Mainsah 2011). Andre forskningstradisjoner fokuserer på medietekster som analyseobjekter og legger vekt på representasjoner av innvandring, migrasjon eller nasjonal identitet i mediene (Eide og Simonsen 2007). Et aspekt ved dette som vi vil se i senere kapitler er at media også er med på å forme hvordan irregulære migranter forstår seg selv og sin situasjon i det norske samfunnet.

Prosjektet «Mediation of Migration» ved Universitetet i Oslo representerer den hittil største og mest systematiske forskningsinnsatsen på feltet i Norge. Prosjektet kartlegger hva som kjennetegner nyheter om migrasjon, hvordan disse nyhetene produseres og hvilke effekter de har på opinion, politikk og forvaltning (Ihlen og Thorbjørnsrud 2014). De utforsker også hvordan den norske debatten fanges opp blant minoritetsgrupper og hvordan informasjon formidles videre til deres opphavsland. En relevant rapport forfattet av Thorbjørnsrud et al. (2012) analyserer hvordan spørsmål om migrasjon til Norge belyses i medierte kontekster i Irak/Kurdistan. Rapporten påpeker at kurdere i Irak har lite kunnskap om vestlig migrasjonspolitik. Studien viser samtidig at personer i Irak er klar over at mange kurdiske irakere blir sendt hjem igjen fra Europa, men de har liten forståelse for hvorfor dette skjer. Den foreslår også at mange av dem som reiser tenker på reisen som et lykkespill. Når det gjelder irregulære migranter i Norge kan forståelse av mediert kunnskap fra migrantenes hjemland være relevant på flere måter. For eksempel er hjemlandsmedier relevant for hva slags bakgrunnsinformasjon og forhåpninger migrantene har med seg til Norge. Hva migrantene har hørt om Norges migrasjonspolitik før de drar kan ha innvirkning på hva slags forhåpninger de har om sin fremtid i landet. Thorbjørnsrud et al. (2012) foreslår å gi bedre mediert informasjon om vestlig migrasjonspolicy i migrantenes hjemland. Om personer i hjemlandet ikke forstår hvorfor migrantene får avslag og blir returnert vil dette kunne ha innvirkning på forventninger til den returnerte migranten. I tillegg, om personer i hjemlandene har høye forventninger til migrantene vil mange vegre seg for å returnere. Det er mulig at bedre informasjon om vestlig migrasjonspolicy i migrantenes hjemland kan motvirke det stigma som ofte er forbundet med retur.

Spørsmål om migranter i Norge sin tillit til, og bruk av, norske medier belyses også i undersøkelser utført i regi av det nevnte prosjektet.³³ Dette er også et tema vi vil belyse her. Selv om forskningsfeltet rundt media og migrasjon er i vekst er det fortsatt et stort

³³ <http://www.hf.uio.no/imk/forskning/prosjekter/mediation-of-migration/publikasjoner/> [Nedlastet: 12.8.2014].

behov for ulike empiriske studier av ulike migrantgrupper i ulike kontekster, inkludert irregulære migranter utenfor mottak.

3.2.1 Mediebruk og medievaner

Mediebruk er et begrep som viser til menneskers ulike former for bruk av ulike medier, og omfatter dermed aktiviteter som å se på tv, oppdatere Facebook, lese aviser osv. Internett kan regnes som et eget medium eller som en plattform for bruk av medier. Det samme kan til en viss grad sies om mobiltelefoner og nettbrett. Mediebruk er en selvfølgelig del av hverdagen, men hvor, når, hvordan, hvorfor og hvor mye man bruker ulike medier varierer. Disse variasjonene henger sammen med individuelle forskjeller, men gruppetilhørighet og sosiale/kulturelle fellesskap er også avgjørende. Ulike former for mediebruk vil ofte være integrert i rytmen i dagliglivet og etablert som faste rutiner, og dermed kan man snakke om *medievaner*. Det er viktig å understreke at mediebruk og medievaner inngår i sosiale sammenhenger og er tett sammenvevd med dimensjoner som f.eks. arbeid, utdanning, familieliv, helse, økonomi og bosted (Gentikow 2010; Hagen 2000).

Gjennom kvalitativ mediebruksforskning kan man få mer dyptpløyende innsikt i hvordan forskjellige livssituasjoner eller tilhørighet til ulike fellesskap kan forme mediebruk. Som vist i 2.1.1 er det utført relativt lite kvalitativ forskning på irregulære immigranternes mediebruk. I denne rapportens kap. 10 er derfor mediebruken til de irregulære migrantene vi har fulgt noe vi vil se på. Vi mener at irregulære migranters mediebruk vil være helt essensielt for å forstå hvordan de irregulære migrantene forholder seg til informasjon om retur.

3.2.2 Resepsjon og kommunikasjonsmodeller

«Resepsjon» betyr mottagelse, og i medie- og kommunikasjonsforskning betegner begrepet hvordan budskap blir mottatt, oppfattet og tolket (Gentikow 2009). Ulike kommunikasjonsmodeller innebærer ulike syn på hvordan resepsjon foregår. Flere modeller baserer seg på en grunnleggende inndeling mellom avsender, budskap og mottager.

Ut fra denne modellen vil forestillinger om «ren» eller «nøytral» informasjon, som vi har funnet i enkelte samtaler med personer som gir returinformasjon, være problematiske. En jurist kan for eksempel formulere informasjon som vedkommende oppfatter som nøytral og korrekt, men som tolkes helt annerledes av en person som er på kant med loven. Informasjon kan altså ikke betraktes som en uforanderlig gjenstand som fraktes fra avsender til mottager, men i stedet som en diskursiv konstruksjon som innkodes og avkodes under ulike forutsetninger. Vi vil særlig benytte oss av et slikt inntak til avsenders og mottakers forståelse av informasjonen i analysekapitlet der vi ser på informantenes resepsjon av informasjon om assistert frivillig retur (kap. 9).

3.2.3 Informasjonens utforming

Tradisjonelle massemedier som for eksempel fjernsyn kjennetegnes av at et budskap spres fra en avsender til mange mottagere. Vi kaller dette «broadcasting» (kringkasting). Som en

motsats til broadcasting kan begrepet «narrowcasting» beskrive en mer spisset informasjonsformidling der budskap i større grad skreddersys for å nå mindre grupper. Et vesentlig poeng er at alle mediebudskap utformes med tanke på en målkategori som så kan være bredt eller smalt definert.

Internett og sosiale medier byr på nye muligheter til å i større grad treffe de som aktivt søker informasjon om et bestemt emne. Samtidig oppstår nye utfordringer med å nå frem i «jungelen» av informasjon, noe som vanskeliggjør arbeidet med å finne kommunikasjonsmåter som passer både målkategori og kommunikasjonsformen mediet legger opp til. Hvorvidt det finnes muligheter til å nå irregulære migranter med slik spisset informasjon, og hvem som eventuelt kan gjøre dette, vil diskuteres i de kommende kapitler. Likeledes er det også et spørsmål om informasjon bør være helhetlig eller tematisk avgrenset.

I en kommunikasjonssituasjon er det mulig å gi informasjon om ett eller flere tema ad gangen. Gir man informasjon om ett enkelt tema vil man kunne rette fokus på akkurat dette temaet, men det kan være vanskelig å fange oppmerksomheten dersom målgruppen ikke er interessert i dette temaet. Om man gir informasjon sammen med annen informasjon, altså på en måte som mer helhetlig favner flere relevante tema i målgruppens liv, vil man muligens få målgruppen til å vurdere tematikken opp mot andre felt som er relevant for ham/henne. Et spørsmål i kommende kapitler er derfor om informasjonen som gis om assistert frivillig retur bør gis alene, eller om den bør gis i sammenheng med annen informasjon som er relevant for irregulære migranter.

3.2.4 Informasjon og grader av press

Et spørsmål som berøres i vår rapport er hva som formidles av hvem på hvilken måte? Muligens bør ulike aktører forholde seg til returinformasjonsarbeidet på ulike, men tydelig definerte måter, som fremhever deres egenart. Hvem er best til å gjøre hva? Her kommer også spørsmålet om hvor mye motivasjon, press og tvang de enkelte aktører bør legge ved informasjonen. Basert på forståelsen til Valenta et al. (2010) skiller vi mellom tre ulike måter å gi informasjon på. Dette er ikke absolutte kategorier, men et forsøk på å identifisere ulike måter aktører kan gi informasjon om assistert frivillig retur på.

- **Informasjon gis med fokus på migrantens helhetlige livssituasjon.** Informasjon gis her med tanke på at migranten selv kan ta stilling til informasjonen og vurdere relevansen av ulik informasjon. Retur er et av flere aktuelle tema.
- **Informasjon med fokus på motivasjon til retur.** Informasjon gis her sammen med klare forsøk på å få migranten til å velge det alternativet avsender ønsker.
- **Informasjon med press og trusler.** Informasjon gis her med negative konsekvenser eller trusler.

Vi vil i det kommende vurdere hvorvidt måten informasjonen blir gitt på vil ha implikasjoner for migrantenes resepsjon. Vil eksempelvis informasjon gitt med trusler bli sett som troverdig, og vil aktørene som gir denne informasjonen bli møtt med tillit? Vil en mer helhetlig måte å gi informasjon på ha andre konsekvenser?

Del 1. Å gi returinformasjon: Erfaringer, utfordringer og muligheter

Kapittel 4. Utlendingsforvaltningen og informasjon om assistert frivillig retur

Spørsmålet i dette kapitlet handler om hvordan ulike aktører i utlendingsforvaltningen arbeider med å informere og motivere til assistert frivillig retur for irregulære migranter utenfor mottak, og hvilke muligheter og begrensninger som finnes i dette arbeidet. Det er et overordnet mål at utlendingsforvaltningen skal være «helhetlig, effektiv og brukerorientert».³⁴ I følge Stortingsproporsjon 1 S (2013–2014) blir videre «Rask retur av utlendinger uten lovlig opphold» presisert som et viktig mål for å skape en «helhetlig og konsekvent innvandrings- og flyktningpolitikk».³⁵ Assistert frivillig retur er sett som et viktig virkemiddel for å oppnå dette målet, og UDI er gitt hovedoppgaven med å utføre arbeidet fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i samarbeid med andre aktører i utlendingsforvaltningen (Tildelingsbrev til UDI fra JD 2014). Hvilket ansvar har ulike aktører i utlendingsforvaltningen når det gjelder å informere om assistert frivillig retur? Hvilke aktører er involvert og hva er deres mandat? Er informasjonsarbeidet til de ulike aktørene i utlendingsforvaltningen effektivt og brukerorientert? Hvilke erfaringer med å gi informasjon om assistert frivillig retur finnes blant aktører i utlendingsforvaltningen og hvilke aktører i utlendingsforvaltningen kan best informere om assistert frivillig retur på hvilken måte?

4.1 Utlendingsforvaltningens oppbygning og returområdet

Det er Stortinget som setter rammene for flyktning- og innvandringspolitikken. Videre ligger det overordnede ansvaret for å utforme og samordne statens flyktning- og innvandringspolitikk ved JD,³⁶ men flere andre departementer og underordnede instanser

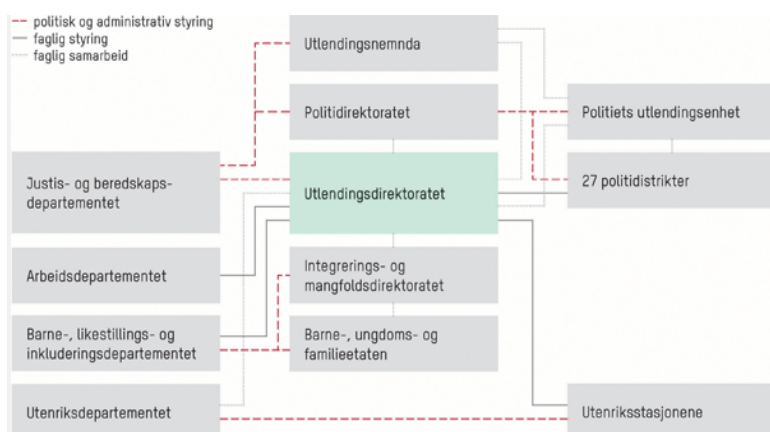
³⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring/midtspalte/hvem-svarer-pa-hva.html?id=448310> [Nedlastet: 11.7.2014].

³⁵ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-20132014/2/4.html?id=739971> [Nedlastet: 12.3.2014].

³⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring/midtspalte/hvem-svarer-pa-hva.html?id=448310> [Nedlastet: 21.7.2014].

har også ansvarsområder her.³⁷ Modellen under er en oversikt over den norske utlendingsforvaltningen, og i dette delkapittelet gjennomgår vi de aktørene som er involvert i å informere om assistert frivillig retur. I tillegg til aktørene som vises i modellen har vi også valgt å trekke inn Landinfo og advokatordningen som er tilknyttet utlendingsforvaltningen og som spiller en viktig rolle i å gi informasjon som vil være relevant for irregulære migranter.

Figur 1: Utlendingsforvaltningens oppbygning³⁸



De viktigste kjerneoppgavene i utlendingsforvaltningen er delegert fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) til et knippe hovedaktører som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), samt politiets utlendingsenhet (PU) og de 27 politidistriktene. Dette gjelder også for returarbeidet. JD har her utarbeidet et eget strategidokument (Strategi for returområdet 2011–2016).³⁹ Formålet er å fremme en «koordinert, fokusert og effektiv innsats på [retur]området» (ibid.). I dokumentet ser vi følgende oppgavefordeling:

Arbeidet med retur involverer flere virksomheter. Justisdepartementet ved Innvandringsavdelingen (INN) og Politiavdelingen (PIA) har det overordnede ansvaret. Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda (UNE) er ansvarlig for saksbehandling i henholdsvis første og annen instans. UDI har også ansvaret for assistert frivillig retur. Politiets utlendingsenhet (PU) har, med bistand fra politidistriktene ansvar for tvungen retur. (JD 2011 – Strategi for returområdet 2011–2016:2)

³⁷ I tillegg til aktørene som nevnes i dette kapitlet kan vi trekke inn Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) som har ansvar for arbeidsinnvandringspolitikken, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLID) har ansvar for integreringspolitikken, og utenriksdepartementet (UD) har ansvar for utenriksstasjonene der det tilbys førstelinjetjeneste for utlendinger som ønsker å besøke eller flytte til Norge. Utenriksstasjonene har også en viktig rolle i arbeidet med retur av personer uten lovlig opphold, blant annet ved å samarbeide med politiet for å avklare og verifisere asylsøkeres og andre utlendingers identitet. I tillegg finnes det nye nasjonale ID senteret for å avklare identiteter, Servicesenteret for utenlandske arbeidere (SUA) som er et samarbeidsprosjekt mellom UDI, Skatteetaten, Politiet og Arbeidstilsynet, samt IMDI og kommunesektoren som er viktige utførere av integreringspolitikken.

³⁸ <http://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/#link2> [Nedlastet: 5.7.2014].

³⁹ <http://no.mercell.com/m/file/getfile.ashx?id=34682479> [Nedlastet 20.10.2014].

Selv om UDI har hovedansvaret for assistert frivillig retur er alle de nevnte aktørene sentrale når det gjelder å informere. I strategidokumentet for returområdet heter det at aktørene skal «være innovative med hensyn til å utvikle mer effektive arbeidsmetoder med hensyn til assistert frivillig retur og tvangsretur» (ibid.:2) og at de skal informere om «rettigheter, plikter og muligheter for retur på et tidlig tidspunkt og gjennom hele [asyl]søknadsprosessen» (ibid.:3).⁴⁰

4.1.1. Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

Generelt har Justis- og beredskapsdepartementet ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, kriminalitetsbekjempelse og kriminalomsorg, innvandring, domstoler og lovarbeid.⁴¹ Når det gjelder returarbeid, herunder oppgaven å informere om assistert frivillig retur, ligger dette underordnet flyktning- og innvandringspolitikken som JD har ansvar for å samordne og utforme. JD delegerer hovedansvaret for arbeidet med assistert frivillig retur videre til UDI som igjen samarbeider med andre aktører, men de ytrer seg også som en politisk aktør på utlendingsfeltet. Av de 50 millionene som er satt av til retur av asylsøkere med avslag og tilbakevending av flyktninger i 2014 (jf. Prop. 1 S 2013–2014 og kap. 490, post 72 på statsbudsjettet) skal JD videre distribuere inntil 6,8 millioner kroner som tilskuddsordning for retur- og tilbakevendingstiltak og prosjekter.⁴² Denne tilskuddsordningen forvaltes av UDI på vegne av departementet.⁴³

4.1.2. Utlendingsdirektoratet (UDI)

UDI er den mest sentrale etaten i utlendingsforvaltningen, og instansen er overordnet politiet i utlendingssaker.⁴⁴ UDI skal iverksette og bidra til å utvikle innvandrings- og flyktningpolitikken til regjeringen og legge til rette for lovlig innvandring. Samtidig har de en kontrollfunksjon og skal se til at systemet ikke blir misbrukt. UDI behandler søknader om oppholdstillatelser, beskyttelse (asyl), reisedokumenter og statsborgerskap og de har også ansvaret for botilbudet til asylsøkere. UDI fatter vedtak om bortvisning og utvisning og har ansvar for å finne gode løsninger for dem som vil reise tilbake til hjemlandet sitt. I samarbeid med politiet skal UDI også tilrettelegge for at retur av utlendinger uten opphold skjer «så raskt og kostnadseffektivt som mulig».⁴⁵ I det generelle tildelingsbrevet for 2014 gis UDI videre ansvar for å utvikle virkemidler for å oppnå flere returer. Assistert frivillig retur er et slikt virkemiddel.

⁴⁰ Slik informasjonsplikt reguleres også av forvaltningsloven og berøres av utlendingsforvaltningens servicestrategi der det heter at det skal gis «enhetlig og tilpasset informasjon til den enkelte bruker» (Servicestrategi for utlendingsforvaltningen 2013–2017:6).

⁴¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd.html?id=463> [Nedlastet: 23.7.2014].

⁴² <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/tilskudd-2014/regelverk-for-tilskudd-til-retur--og-til.html?id=748367> [Nedlastet: 3.9.2014].

⁴³ http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/tilskudd-2014/regelverk-for-tilskudd-til-retur--og-til.html?regj_oss=1&id=748367 [Nedlastet: 11.3.2014].

⁴⁴ <http://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/#link1> [Nedlastet: 5.6.2014].

⁴⁵ Justis- og beredskapsdepartementets tildelingsbrev til UDI (2012:3).

Før 2010 var det Politiets utlendingsenhet (PU) som behandlet søknadene om assistert frivillig retur, men i 2010 overtok UDI dette ansvaret (jf. Brekke 2010). I følge tildelingsbrevet fra JD skal UDI både informere om og motivere til retur. Her heter det at UDI skal:

jobbe målrettet for at personer i og utenfor mottak, som har fått avslag fra UDI, returnerer innen utreisefristen. (...) UDI skal ha oppmerksomhet på returinformasjon i hele asylsaksprosessen. UDI skal sørge for at informasjon om retur gis til rett tid, så presist og lettfattelig som mulig. UDI skal fortsette å bruke realitetsorienterende samtaler for å motivere flere til ordinær assistert retur. (Tildelingsbrev fra JD til UDI 1.1.2014)

I tillegg til å motivere og legge til rette for at personer uten lovlig opphold returnerer, skal UDI samtidig legge til rette for tilbakevending (se appendiks 1). UDI skal videre vurdere behov, utrede, utvikle og implementere endringer innen retur- og tilbakevendingsfeltet. Gjennom de nevnte midlene UDI er tildelt gjennom JD til retur- og tilbakevendingsstiltak og -prosjekter (jf. Prop. 1 S 2012–2013) initierer UDI samarbeid med eksterne aktører på returfeltet og følger opp dette.⁴⁶ Det er utarbeidet et eget regelverk som regulerer slike «tilskudd til retur- og tilbakevendingsstiltak og -prosjekter» (RS 2013-01-15-1).⁴⁷ I regelverket fremheves følgende formål og målgruppe:

Formålet med tilskuddsordningen er å bidra til at personer med endelig avslag på søknad om asyl og øvrige personer uten lovlig opphold i Norge skal returnere frivillig, samt å legge til rette for at flyktninger kan vende tilbake til hjemlandet når det er trygt. (RS 2012-010, RS 2013-01-15-1).

Tilskuddsordningen skal altså bidra til bærekraftig retur og reetablering i hjemlandet, og den skal virke motiverende. Et av flere prioriterte områder er «informasjons- og veiledningsprosjekter» (jf. RS 2012-010) som blir gjennomført både i og utenfor mottak.

4.1.3. Utlendingnemda (UNE)

UNE er et politisk og faglig uavhengig forvaltningsorgan som behandler klager på UDIs vedtak i utlendingssaker. UNE behandler alle typer saker etter utlendingsloven. Det betyr at virksomheten omfatter beskyttelse (asyl), familieinnvandring, oppholdstillatelser for øvrig, samt bortvisning, utvisning og visum.⁴⁸ De er underlagt JD, men JD kan bare instruere dem i særskilte tilfeller der det står om nasjonale interesser og utenrikspolitiske hensyn.⁴⁹ Vedtak fra UNE blir skriftlig meddelt klagerens advokat eller gjennom nærmeste politidistrikt/utenriksstasjon dersom klageren ikke har advokat (for UNE sin rolle i klagesaker, se appendiks 1). UNE er forpliktet til å informere om assistert frivillig retur gjennom forvaltningslovens prinsipper og JDs felles strategi for returområdet der det heter

⁴⁶ RS 2012-002. Statsbudsjettet 2012, kap. 490, post 72 – tilskudd til retur- og tilbakevendingsstiltak og -prosjekter.

⁴⁷ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2013-01-15-jd/> [Nedlastet: 4.8.2014].

⁴⁸ <http://www.une.no/no/Saksgang/> [Nedlastet: 5.7.2014].

⁴⁹ <http://www.une.no/om-oss/> [Nedlastet: 5.7.2014].

at det skal informeres om retur gjennom hele asylprosessen (JD 2011 – Strategi for returområdet 2011 – 2016).

4.1.4 Landinfo

Landinfo er en del av utlendingsforvaltningen og gir fagkunnskap om forhold i migrantenes hjemland som benyttes av andre deler av forvaltningen.⁵⁰ De er administrativt underlagt UDI, men faglig uavhengige, og kan ikke instrueres i faglige spørsmål verken av ansvarlig departement, direktoratet eller UNE. Landinfos oppgave er å publisere egenproduserte rapporter om forhold i en rekke land. Publikasjonene utarbeides for norske utlendingsmyndigheter og brukes til vedtak i utlendingssaker. Landinfo har ingen innflytelse på hvordan informasjonen brukes. Landinfo spiller ingen aktiv rolle i returarbeidet.

4.1.5. Politiets utlendingenhet (PU)

PU er et særorgan i politiet med ansvar for asyl- og utlendingssaker. Deres oppgaver knyttet til asylsøkere og irregulære migranter inkluderer å registrere asylsøknader, kartlegge asylsøkernes reiserute og identitet, samt koordinering, kvalitetssikring og iverksetting av negative vedtak i asylsaker gjennom pågrep og uttransportering.⁵¹ Når asylsøkere kommer til Norge møter de hos PU som den første norske offentlige instansen. I PUs lokaler i Oslo sentrum registreres deres asylsøknad. Ved ankomst skal PU informere asylsøkerne om plikter og rettigheter de har som asylsøkere i Norge, inkludert informasjon om assistert frivillig retur.⁵²

Mens det er UDI som har ansvar for assistert frivillig retur er det PU som har ansvar for tvangsreturer. Det er også forskjell på søknad om oppholdstillatelse og søknad om beskyttelse når det gjelder ansvarsforhold i forhold til retur mellom UDI og politiet. UDI har ansvar for ordningen med assistert frivillig retur. PU har nasjonalt ansvar for oppfølging av tidligere asylsøkere (personer med negativt vedtak på søknad om beskyttelse) mens politidistriktene har ansvar for oppfølging av personer som enten har fått negativt svar på søknad om oppholdstillatelse eller hvor en tidligere tillatelse har utløpt uten søknad om fornyelse.

Både politidistriktene og PU skal bidra med å gjennomføre ledsaget retur. Arbeidsfordelingen går hovedsakelig ut på at PU har ansvar for oppfølging av de avviste asylsøkerne mens politidistriktene har ansvar for oppfølging av andre former for vedtak og andre typer avslag enn avslag på asyl (familiemigrasjon, studenter, turister, arbeid m.m.). Det er likevel et samarbeid her knyttet til uttransporteringer og informasjon, og PU har «det nasjonale ansvaret for iverksetting og koordinering av uttransporteringer av

⁵⁰ <http://www.landinfo.no/id/1901.0> [Nedlastet: 15.7.2014].

⁵¹ Se PU sine nettsider <http://www.politi.no> [Nedlastet: 20.7.2014].

⁵² Vi har skrevet en e-post med spørsmål om PU sender ut informasjon om retur i brevform, eksempelvis slik som Oslopolitiet. Det ble opplyst at PU ikke gjorde dette.

utlendinger uten lovlig opphold, men politidistriktene bidrar også betydelig i dette arbeidet».⁵³

Etter avtale med UDI skal PU kunne tilby ledsaget frivillig retur til steder IOM ikke har returprogrammer og av ulike årsaker ikke gjennomfører frivillige returer. Som en del av felles strategi på returområdet vektlegges økt samarbeid i utlendingsforvaltningen, også i informasjonsarbeidet (JD 2011 – Strategi for returområdet 2011–2016: 2).

4.1.6 Politidistriktene

Underlagt JD og Politidirektoratet utgjør de 27 politidistriktene viktige instanser i utlendingsforvaltningen. De tar i mot søknader om oppholds- og reisedokumenter, arbeidstillatelser og statsborgerskap. Politidistriktene skal også bidra med å uttransportere personer uten lovlig opphold. Dette gjøres i samarbeid med PU.⁵⁴ De har også ansvar for å informere om assistert frivillig retur etter felles strategi for returområdet og forvaltningsloven.

4.2 Muligheter og begrensninger i utlendingsforvaltningens informasjonsarbeid

4.2.1 Informasjon fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

I tillegg til å delegere ansvaret for returarbeidet videre til UDI finnes det også mye informasjon om assistert frivillig retur på JDs hjemmesider, og departementet ytrer seg ofte offentlig om returspørsmålet. Vi belyser her informasjonen og ytringene fra JD, fordi offentlige ytringer former muligheter og begrensninger til å informere om assistert frivillig retur for andre aktører. Vi fremhever departementets rolle her, fordi uttalelser på departementsnivå er autorative og vil påvirke det offentlige rommet der ulike aktører (eksempelvis NGOer og andre offentlige tjenesteytere) arbeider med å formidle informasjon om assistert frivillig retur. Angående «Retur og tilbakevending» står det følgende på departementets hjemmesider:

I utgangspunktet er dette en rettslig forpliktelse alle uten lovlig opphold har. Mange forsøker å undra seg denne forpliktelsen. En effektiv returpraksis har en forebyggende effekt og bidrar til å redusere antall personer som søker asyl uten at det foreligger et beskyttelsesbehov.⁵⁵

I dette sitatet fremstår «returpraksis» som en viktig symbolpolitisk handling. Returpraksisen skal virke forebyggende ved å holde potensielle migranter borte. Både returene i seg selv og informasjonen om returprogrammene er dermed av en politisert karakter med et

⁵³ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-20132014/2/4.html?id=739971> [Nedlastet: 11.3.2014].

⁵⁴ Politiet generelt har også relaterte oppgaver tilknyttet grensekontroll og sikkerhetsvurderinger av utlendinger. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) bidrar eksempelvis med å vurdere eventuelle sikkerhetsmessige konsekvenser av utlendingers opphold i Norge.

⁵⁵ http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring/utvisning_og_bortvisning_fra_norge/retur-og-tilbakevending.html [Nedlastet: 11.3.2014].

grensekontrollerende formål. Som vi vil se i kap. 9 bidrar dette til en del kritiske holdninger rundt informasjon om assistert frivillig retur fra både migranter og andre aktører.

Statsråden i JD og andre fra departementet uttaler seg jevnlig om returordningene offentlig. Her trekkes det gjerne koblinger mellom plikten til å returnere og muligheten for assistert frivillig retur. Tidligere statssekretær i JD, Pål K. Lønseth, var eksempelvis aktiv med kronikker og publiserte flere uttalelser på internett. Han fremholdt i 2011 at:

Det er ingen løsning å tvangsreturnere alle returnekterne, for det finnes mange land som motsetter seg at egne borgere sendes tilbake med tvang. Det finnes heller ingen land som vil ta tilbake en person med ukjent identitet. Dessverre har mange av de såkalte papirløse aktivt kvittet seg med sine papirer fordi de ønsker å tilsløre sin identitet. Så hva er løsningen da? Rett og slett at returnekterne reiser hjem frivillig. (Lønseth 2011)⁵⁶

Det kan virke paradoksalt å si at det beste for dem som nekter å returnere er at de returnerer frivillig. Departementets utsagn om assistert frivillig retur karakteriseres ofte av det som kan, sett fra migrantenes ståsted, oppfattes som dobbeltheter og tvetydigheter der frivillighetsbegrepet blir problematisk.

Solbergregjeringen har fulgt opp satsingen på retur siden de vant valget i 2013 med å videreføre fokuset både på tvangsretur og assistert frivillig retur. Få måneder etter ansettelsen blir Justisminister Anders Anundsen (Frp) sitert i Bergens Tidende:

Det er et viktig politisk mål med sammenheng i asylkjeden. Hvis du ikke får opphold, skal du ut av landet raskt. Dette vil også føre til at flere vil returnere frivillig, sier Anundsen som mener økningen [i antall tvangsreturer] vil føre til at færre asylsøkere kommer til Norge i år.⁵⁷

Informasjon om retur som blir gitt til allmenheten av JD (og som da ikke er direkte rettet mot irregulære migranter) preges av å fremheve bruk av tvangsretur for å overtale personer til å søke om assistert frivillig retur. Brekke (2010) påpeker at arbeidet med assistert frivillig retur legitimerer tvangsreturene, og at det er tette bånd mellom disse to formene for retur, noe vi også ser klart i departementets formuleringer.

Måten departementet utaler seg om assistert frivillig retur i offentligheten vil bidra til å skape både muligheter og begrensninger for andre aktører på feltet, slik som IOM Outreach, fordi deres utsagn i så stor grad er med på å definere feltet. Den politiserte karakteren til informasjonen som skal gis, forsterkes trolig av negative stereotyper i den offentlige diskurs, slik som «returnektere» og annen stigmatiserende retorikk. Dette kan skade muligheten til å gi god informasjon, ved at begrepsbruken kan fremstå som provoserende og lite tillitsbyggende for involverte aktører, både irregulære migranter og innvandrersorganisasjoner. Det kan også påvirke assosiasjonene til programmene for assistert frivillig retur på en negativ måte. Dette er viktig å ha i mente når man leser senere kapitler i denne rapporten.

⁵⁶ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd/taler-og-artikler/2011/returnekterne-er-selv-ansvarlige.html> [Nedlastet: 16.3.2014].

⁵⁷ <http://www.bt.no/nyheter/innenriks/Rekordmange-tvangsreturnert-i-ar-3073243.html> [Nedlastet: 16.3.2014].

4.2.2 Informasjon fra Utlendingsdirektoratet (UDI)

Et viktig tema i denne rapporten er de informasjons- og veiledningsprosjektene som utføres utenfor mottak, og som hovedsakelig kalles Outreach-prosjekter. Disse utføres ved hjelp av tildelte prosjektmidler som UDI får via JD. Vi behandler Outreach-prosjektene i kap. 6, og vil her konsentrere oss om informasjon som UDI gir til irregulære migranter utenom disse prosjektene, særlig gjennom UDIs telefontjeneste og hjemmesider. UDI gir informasjon om assistert frivillig retur med alle avslagsbrev som sendes ut. Tidligere ble informasjonen gitt på et eget følgeark med avslagsbrevene. Per dags dato er informasjonen inkorporert i selve teksten. Informasjonen her fokuserer på assistert frivillig retur som en mulighet samtidig som den opplyser om flere negative konsekvenser av å være i Norge uten lovlig opphold, inkluderte muligheten for tvangsuttransportering og at migranten selv må dekke kostnadene ved tvangsretur.

UDI har tidligere hatt et informasjonssenter, eller et servicesenter der det har vært mulig å få informasjon om assistert frivillig retur ansikt til ansikt over en skranke. UDIs servicesenter ble nedlagt 14. juni 2013 blant annet av økonomiske årsaker. Etter nedleggelsen av servicesenteret har ikke UDI lenger nær kontakt med asylsøkere eller potensielle søkere til assistert frivillig retur. I dag vektlegges det heller at informasjon om assistert frivillig retur skal gis på internett og telefon, eller gjennom andre aktører som utfører oppdrag for UDI. Vi har selv prøvd ut UDIs telefontjeneste og hjemmesider for å få et inntrykk av hvordan disse fungerer og hva slags informasjon om assistert frivillig retur som presenteres der.

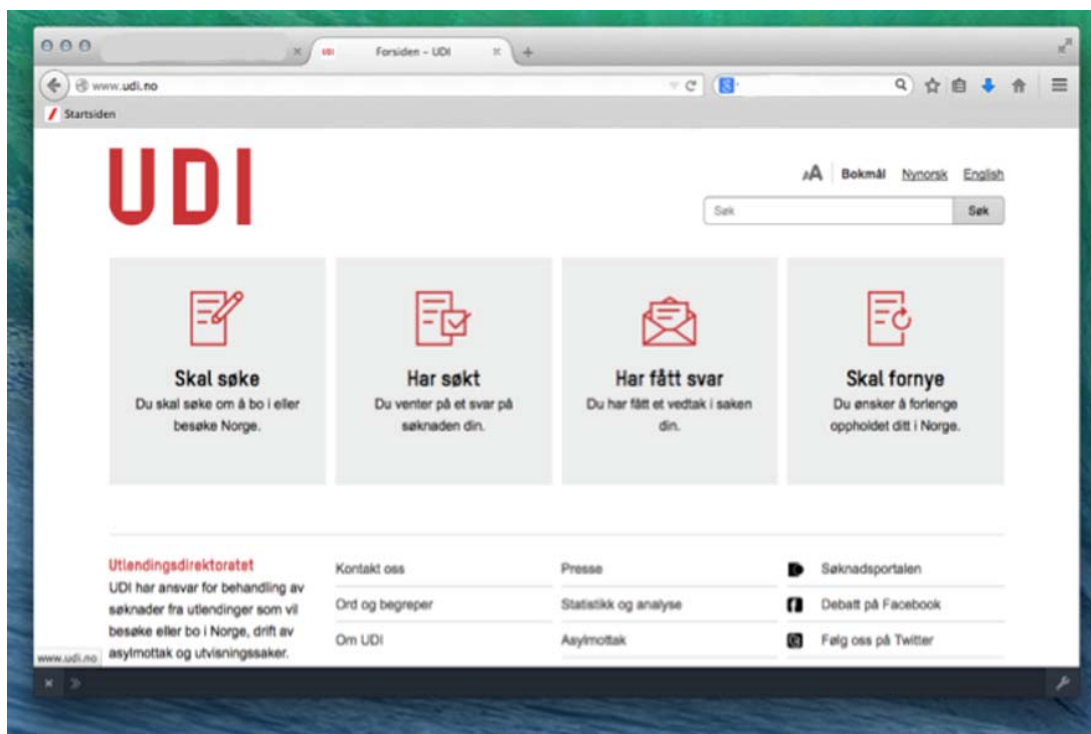
UDI telefontjeneste: Ut fra vår etnografiske tilnærming opplevde vi at UDIs telefontjenester gir begrenset informasjon om assistert frivillig retur. Under feltarbeidet prøvde vi å ringe UDIs telefontjeneste. For å finne rette telefonnummer måtte vi først søke tre nivåer nedover på UDIs hjemmeside – nummeret er altså relativt vanskelig tilgjengelig. Etter noe venting og opplesning av menyer for tastevalg kom vi gjennom til sentralbordet. Tastevalgmenyen ble lest opp på norsk (med mulighet for engelsk) og såpass fort at selv vi som har norsk som morsmål hadde problemer med å få med oss hva svartjenesten sa. Da vi hadde valgt riktig tast kunne vi likevel ikke få svar på vårt spørsmål, som denne gangen var om assistert frivillig retur fra Norge for personer med Dublin-sak, og vi måtte bli ringt opp igjen fordi personen som svarte oss satt i møte. Etter tre timer ble vi oppringt og fikk til svar at personer med «Dublin-sak» kunne returnere, men at vi måtte spørre IOM om detaljene. På dette steget i prosessen fikk vi opplyst telefonnummeret til IOM 800-FRIVI. (Se diskusjon om IOM sin telefontjeneste i kap. 6). Det var altså flere omveier til den informasjonen vi trengte, selv for oss som snakket språket godt.

UDIs telefontjeneste er ikke gratis, noe som er en ulempe for irregulære migranter som generelt sett har dårlig råd. At det ikke er gratis gjør at denne telefontjenesten blir ekstra frustrerende når man må vente lenge. Tidsforståelsen for irregulære migranter er også en viktig faktor her: Mange er allerede frustrerte over lang ventetid i asylsøkerprosessen. Mange, og spesielt dem som har bestemt seg for å returnere, ønsker å få avklart sine spørsmål fort. Andre migranter, som jobber flere timer for dagen, er ikke alltid tilgjengelige for gjenoppripping. Flere har gjerne ikke den tålmodigheten som kreves

for først å skulle finne telefonnummeret, stå i telefonkø, bli bedt om å bli oppringt, og deretter få beskjed om å ringe et annet telefonnummer.

UDI nettsider: UDI har også nettsider hvor man skal kunne få tilgang til informasjon om assistert frivillig retur.⁵⁸ UDIs hjemmesider er en side som flere irregulære migranter nevner som viktig for dem. Imidlertid oppdaget vi at når man prøver å benytte disse sidene må man ned 6 nivåer via hovedmenyene for å finne informasjon om returprogrammer og assistert frivillig retur.⁵⁹ Det er lite informasjon om assistert frivillig retur på UDIs forside, kun en liten peker nederst på siden som vi ikke observerte før tredje gang vi var inne på nettsidene. Dette skyldes at pekeren står helt nederst på siden og derfor ofte faller utenfor nettleserens bilde. Her ligger det altså et forbedringspotensial i å gi informasjon som det vil være rimelig enkelt å gjøre noe med. Når man så kommer frem til informasjonen har man mulighet til å velge hvilket land man er statsborger i for så å få spisset informasjon relevant for den enkelte brukeren. Slik vi ser det er dette en god løsning som kunne vært bedre utnyttet og lettere tilgjengelig. Vi mener at det i en slik sammenheng vil være viktig å nå den enkelte bruker med spisset informasjon, heller enn informasjon om overordnede rammer for retur generelt.

Bilde 1: Skjerm bilde fra UDIs hjemmesider, førstesiden⁶⁰



⁵⁸ <http://www.udi.no/> [Nedlastet: 15.5.2014].

⁵⁹ For å finne informasjon gjennom hovedmenyene må man trykke 1) UDIs hovedside; 2) Har fått svar; 3) Eksempelvis beskyttelse/asyl; 4) Har fått avslag; 5) Økonomisk støtte til retur og hjemreise; 6) Så får man opp en meny der man får spørsmål om man vil søke. Der kan man skrive inn land; 7) Først på nivå syv, når man har gjort dette finner man informasjon. Her er link til nivå 6: <http://www.udi.no/retur/sok-om-assistert-retur/> [Nedlastet: 10.5.2014].

⁶⁰ <http://www.udi.no/> [Nedlastet: 8.8.2014].

4.2.3 Informasjon fra Utlendingsnemnda (UNE)

UNE sender ut generell informasjon, men også spesiell informasjon knyttet til sårbare kategorier av migranter og bestemte programmer for retur til Afghanistan, Etiopia og Irak i et brev på norsk. I vedtaksbrevet henviser de videre til IOM og UDI for mer informasjon:

For å motta denne støtten må det søkes om retur gjennom International Organization for Migration (IOM), tlf. 800 37484, www.iom.no. Se også mer informasjon på www.udi.no, under punktet «Retur». (UNE brev)

UNE gir altså informasjon om assistert frivillig retur sammen med avslagsbrev på klagesaker de behandler. Samtidig er det mulig å sende inn omgjøringsbegjæring til UNE flere ganger. Det vil si at man søker UNE om å få omgjort avslaget på klagen de har behandlet over UDIs vedtak. Det er i prinsippet ikke begrensninger på hvor mange ganger dette kan gjøres, men det må være nye aspekter i saken for å få saken behandlet på nytt. I denne sammenhengen kan det også nevnes at de fleste migrantene vet at det er mulig å ta saken videre til rettsystemet for å overprøve gyldigheten i UNE sitt vedtak. Migrantene opplever ofte at informasjonen fra utlendingsforvaltningen er tvetydig, fordi samtidig som at justisdepartementet presiserer at et avslag fra UNE er endelig og betyr retur, vet migrantene at de kan søke omgjøringsbegjæring og at flere får opphold etter å ha sendt inn slike omgjøringsbegjæringer. Selv om gjentatte innsendinger av omgjøringsbegjæringer fra migrantene ikke fører til opphold, kan migranten se dette som eneste mulighet og håpe at det vil ordne seg. I mange tilfeller kan det dreie seg om «å ha en sak inne» for å føle at man gjøre noe med sin situasjon.

4.2.4 Informasjon fra Politiets utlendingenhet

I følge vår informant i PU var det få koordinerte tiltak for å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak hos dem. Noe informasjon ble likevel gitt i form av å henvise videre til IOM da det har hendt at enkeltpersoner ringte PU og ønsket denne typen informasjon. Selv om UDI overtok ansvaret for assistert frivillig retur i 2010 mente en medarbeider i PU at det fortsatt er flere mottaksansatte som ikke har fått med seg dette. På tross av store ressurser lagt inn i informasjonsarbeidet i mottakene oppga denne PU-ansatte at mottaksansatte fortsatt ringer PU for å spørre om assistert frivillig retur. Dette kan ha sammenheng med at retur generelt er et tema som knyttes opp til politiets ansvarsområde. Det kan også ha sammenheng med at det er PU som utfører ledsaget retur.

Den ansatte i PU mente at enkelte migranter forvekslet frivillig ledsaget retur i regi av PU med assistert frivillig retur i regi av IOM. Mer informasjon om hvorfor frivillig ledsaget retur utføres av politiet, og at disse skiller seg fra tvangsretur, kunne vært hensiktsmessig. Samtidig, selv om politiet bistår i gjennomføringen av disse returene er det likevel ikke sikkert at det er PU som skal informere om dette tilbudet, fordi tilknytningen til politi kan stigmatisere slike returer. Vi vet at å reise med politiet kan gi konnotasjoner til straff og kriminalitet og er derfor ikke nødvendigvis ønskelig fra migrantens side.

Returmuligheten via PU er ikke nevnt på IOMs nettsider og informasjon om denne er som vi har sett vanskelig tilgjengelig på UDI sine hjemmesider. Det finnes heller ikke noe

direkte samarbeid mellom IOM og PU, ei er det hjemmel for at IOM skal informere om PUs arbeid på sine sider. På politiets hjemmesider finner man informasjon om assistert frivillig retur med IOM og om hvordan man skal søke asyl. Her står også litt om frivillig ledsaget retur. Informasjonen ligger likevel ned noen nivåer, er mangelfull og lite utfyllende. Den er også veldig generell og ikke spisset for enkelte målgrupper. Det henvises videre til IOM, men ikke til UDIs side der det legges bedre til rette for å finne spisset informasjon for den enkelte migrant.

PU opplyser at de fleste som kommer til dem for å benytte seg av deres returmulighet kommer etter at de har fått informasjon fra IOM: «Når de kontakter IOM får de en lapp med informasjon om oss (PU) fra IOM, så kommer de hit og vi hjelper dem med returen.»⁶¹ Vi vet ikke hvor mange av dem som oppsøker IOM og får beskjed om å henvende seg til politiet som faktisk gjør dette. Bedre veiledning og oppfølging fra en annen aktør (f.eks. IOM eller UDI) om hva ledsaget retur med PU innebærer kan forhindre at dette blir knyttet opp mot tvangsretur og bidra til at flere velger denne muligheten.

4.2.5 Politidistriktene

Der PU har ansvaret for asylsøkere med endelig avslag har politidistriktene ansvaret for å følge opp andre migranter uten lovlig opphold. Selv om politidistriktene ikke har ansvar for oppfølging av fokuskategorien i denne rapporten, nemlig tidligere asylsøkere uten lovlig opphold, kan PU i praksis be om bistand fra politidistriktene i oppfølging av denne kategorien. Det er likevel PU som har ansvar for asylsøkere uten lovlig opphold. For de landkategoriene vi studerte kan det derfor tenkes at politidistriktene er en mindre relevant aktør siden vi antar at de fleste fra disse landkategoriene er tidligere asylsøkere. Men det kan likevel være verdt å se på politidistriktenes erfaringer og arbeidsmåter med andre migranter. Praksis som Oslopolitiet utfører, og som vi vil diskutere nedenfor, gjelder dermed ikke tidligere asylsøkere. Samtidig er praksisen relevant å nevne her da migranter i noen tilfeller flytter seg fra en kategori til en annen, slik som fra å søke familiegjennforening til å søke asyl eller omvendt, og politidistriktenes praksis kan bli relevant som del av jungeltelegraf (se kap. 9).

Oslopolitiet sender først og fremst ut brev der det henvises til avslag fra UNE/UDI og hvor migranten påminnes utreiseplikt og utreisefrist. Brevet sendes til migranter med avslag som er innen deres ansvarsområde, og Oslopolitiet følger opp disse så langt det er mulig. I brevene legges det også ved informasjon om assistert frivillig retur fra IOM. Basert på feltarbeid vurderer vi det som en godt innarbeidet rutine i Oslopolitiet at informasjonen om assistert frivillig retur sendes ut samtidig med brevet som formidler utreiseplikt og utreisefrist. Vi vet likevel lite om hva andre politidistrikt gjør ellers i landet.


I brevet fra Oslopolitiet kommer informasjon om assistert frivillig retur samtidig med informasjon om utreiseplikten og utreisefristen. I tillegg ber politiet enkelte migranter møte opp for å vise dokumentasjon på kjøpte billetter og planlagt reiserute. Migranter som samarbeider med IOM kan få dokumentasjon på den planlagte reiseruten fra dem, og bes

⁶¹ Det foreligger ingen samarbeidsavtale mellom PU og IOM. I følge IOM gir de derfor ikke veiledning om PUs arbeid. IOM informerer migranter om PU kun i tilfeller hvor migranter ønsker retur til land som IOM ikke returnerer til, eksempelvis Somalia og Gaza.

om å fremvise dette til politiet. Slik blir koblingen mellom tvangsretur og assistert frivillig retur meget tydelig. En videre konsekvens er at aktørene IOM og politiet settes side om side. I brevet opplyses det videre om mulige konsekvenser det kan ha å ikke overholde utreisefristen, som eksempelvis utvisning eller innmelding i Schengens informasjonssystem (SIS). Som vi skal se i kap. 9 kan dette føre til at retur ikke oppleves som frivillig, og det kan resultere i at enkelte oppfatter IOM som å løpe politiets ærend. På bildet under ser vi informasjonen som Oslopolitiet sender ut.

Brevet med informasjon er skrevet på norsk selv om mange mottakere ikke behersker språket. Informasjonen er lite tilpasset den enkelte migrant og sier svært lite om retur til det aktuelle stedet den enkelte skal returnere til. Brevet sier heller ikke noe om at ikke alle kan reise med IOM, men må henvende seg til PU.

Bilde 2: Informasjonsbrev som sendes ut sammen med Oslopolitiets brev om utreisefrist


IOM International Organization for Migration
IOM Den Internasjonale Organisasjon for Migrasjon

Frivillig retur til hjemlandet

DITT ANSVAR

I følge Utlendingsloven §41 har personer med avslag på søknad om opphold i Norge plikt til å reise ut av landet innen den fastsatte utreisefristen. Dette innebærer direkte kontakt med politiet. Dersom du ikke har gyldig reisedokument, har du også plikt til å skaffe deg dette.

IOM gir deg et alternativ

IOM er en uavhengig internasjonal humanitær organisasjon med kontorer i de fleste land. De kan hjelpe deg med å:

- Skaffe **reisedokument**
- La deg reise hjem **anonymt** som vanlig passasjer
- Arrangere **transport til flyplassen** i Norge
- Arrangere **transport** fra flyplassen i hjemlandet **ditt til der du bor**

Når du skal dra med IOM, får du beskjed på forhånd. Du reiser på en **verdigi måte**. Det er gratis å reise hjem med IOM.

Dersom du vil ha hjelp av IOM

Ta kontakt med **UDI's regionkontor** der du bor. Du kan også kontakte **IOM direkte** på tlf. **23 10 53 22** fra mandag til fredag kl. 13.00 – 17.00 eller på e-post: osloreturn@iom.int Du finner mer informasjon om IOM på Internett: www.iom.no

Dersom du velger å søke hjemreise med IOM, **trenger du ikke å kontakte politiet direkte.**

Politiet har også en egen telefonlinje der man blant annet skal kunne få informasjon om assistert frivillig retur, saksopplysninger eller bli henvist videre til IOM. Oslopolitiet møter i tillegg en del migranter som kommer til dem med spørsmål om sakene sine. Både politiet og UDI har tilgang til samme datasystem med informasjon om migrantenes saker (DUF, Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker). I følge informanter fra politiet forekommer det noe overlapp eller uklarhet i hva som er informasjonsplikten til henholdsvis politiet og UDI når det gjelder å gi informasjon om ulike aspekter ved migrantenes saker. Er det for eksempel politiets oppgave å formidle opplysninger knyttet til avslagssaken og hvorfor personen har fått avslag? Hvem skal formidle dette?

Personer i politiets telefontjeneste påpekte at de fikk større pågang etter at servicesenteret til UDI ble lagt ned. Dette kan peke på at tjenestetilbudet fra servicesenteret hadde en etterspørsel som nå i praksis har blitt overtatt av politiet. Fokuset

på tvangsretur fra politiet sin side kan imidlertid forhindre at irregulære migranter som trenger informasjon om ledsaget retur (for eksempel Palestinere fra Gaza) henvender seg til dem.

Det kan være hensiktsmessig å holde politiarbeid og UDIs arbeid adskilt når det gjelder informasjon om assistert frivillig retur. Den tette koblingen mellom assistert frivillig retur og tvangsretur kan virke særlig fremtredende i politiet, selv om også de jobber etter en modell der de hovedsakelig ønsker at migrantene skal returnere frivillig. Politiet står likevel i en posisjon til å legge sterkere press bak dette kravet. I hvor stor grad skal UDI og andre instanser involveres i politiarbeid ved å informere om at tvangsretur er en konsekvens av å ikke returnere frivillig? Dette spørsmålet handler igjen om hvem som skal informere om hva og på hvilken måte.

Også i politidistriktene er det lite personlig kontakt mellom ansatte i politiet som rutinemessig informerer om assistert frivillig retur og irregulære migranter. Vi erfarte derimot at det til tider kan være arbeidstilpasninger der ansatte i politiet velger å opprette en slik kontakt for å gjøre arbeidet mer effektivt. En representant for Oslopolitiet så det eksempelvis som viktig for alle involverte parter, og spesielt migrantene, å ha samtaler om assistert frivillig retur direkte med den personen det gjaldt. For ham var det hensiktsmessig å gi informasjonen på denne måten selv om det, i følge ham, ikke var en del av hans arbeidsinstruks. I dette tilfelle hadde den ansatte blitt oppfordret av sin ledelse til å minimalisere personlig publikumskontakt fordi dette kunne ta mye tid og var ressurskrevende. Han valgte likevel enkelte ganger å ha samtaler med migrantene da han mente at det muliggjorde kommunikasjon rundt hva han selv oppfattet som et sensitivt tema. I følge ham var retur et tema som det ikke var mulig å snakke om gjennom internett eller over telefon. Uten personlig kontakt, mente han, ville hans jobb med å formidle avslag på oppholdstillatelse bli umulig. Slik erfaringsbasert kunnskap kan være nyttig å ta hensyn til i informasjonsarbeidet. Medarbeideren hos politiet vektla også behovet for å bruke tid på å forklare avslagsbrevene slik at migrantene forsto hvorfor de ikke fikk opphold i Norge.

I intervjuet med Oslopolitiet kom det også frem at det er viktig at migranten forstår helheten i informasjon som blir gitt om returtilbudet og detaljene som gjelder for hans eller hennes land/situasjon, slik at «informasjon om retur ikke blir redusert til det at IOM tilbyr støtte til retur» (Medarbeider Oslopolitiet). For å oppnå en slik informasjonsbredde kreves lengre og mer inngående samtaler. Representanten for Oslopolitiet påpekte at et komparativt fortrinn ved utlendingsforvaltningen, i forhold til andre aktører som informerer, er at de har innblikk i de avvistes saker. Slik kunne politirepresentanten slippe «å gå mange omveier» fordi han allerede hadde mer utfyllende informasjon. Under nåværende arbeidsinstruks virker det likevel å være opp til den enkelte medarbeider i politiet hva han eller hun velger å gjøre, da det er få formelle krav til slikt i deres arbeid.

I samtaler med Oslopolitiet fant vi at det også her finnes tiltak med oppsøkende virksomhet og samtaler om ulike returmuligheter. UDI innvilget i 2014 midler til Oslopolitiet for «retur- og tilbakevendingstiltak» rettet inn mot asylsøkere med avslag og andre personer uten lovlig opphold som bor på privat adresse.⁶² Disse prosjektene vil løpe frem til

⁶² Tildelingsbrev: Statsbudsjettet for 2013-2014, Kap. 490, Post 72 – Tilskudd til retur- og tilbakevendingstiltak og -prosjekter: Oslo politidistrikt, 242 Utlendingsavsnittet – «Oppsøkende returarbeid».

august 2015. Hoveddelen av politiets prosjekter er tilknyttet kontroll av personer med avslag, og arbeidet baserer seg på oppsøkende virksomhet der politiet oppsøker migranter som er tilknyttet en adresse på bopel, annet sted, eller arbeidsplass.⁶³ Det informeres om utreiseplikten, assistert frivillig retur, og muligheten for tvangsretur. Slike utreisekontroller følges opp ved at man ser til at migrantene kjøper billetter og drar til avtalt tid. Like fullt kan det være vanskelig å finne migrantene, noe som kan være en stor utfordring for utlendingsforvaltningen i arbeidet opp mot personer som bor utenfor mottak eller muligens gjemmer seg. Politiet kontakter også migranten per telefon. Her legges press på at migrantene returnerer selv, og politiet ønsker i minst mulig grad å bruke tvangsmidler som meldeplikt og internering. Samtidig ligger det i samtalen en trussel om tvangsretur, utvisningssak, meldeplikt og internering. Politiet skriver:

Vår erfaring er at det er langt enklere å oppmuntre til frivillig retur hvis det ikke [allerede] foreligger utvisningssak. Dette for å bruke en eventuell utvisningssak som pressmiddel når vi oppfordrer til frivillig utreise. (Oslopolitiet ved Utlendingsavsnittet 2011:1)

I politiets informasjon om retur, både ledsaget frivillig retur og assistert frivillig retur, blir retur knyttet nærmere opp til trusselen om tvangsreturer enn hva UDI eller andre aktører nødvendigvis trenger å gjøre. Dette er fordi tvangsretur er politiets ansvarsområde. Som vi har sett kobles tvangsretur og assistert frivillig retur sammen helt fra departementsnivå, og det sees ofte som politiets oppgave å øke antall assistert frivillige returer ved å øke antall tvangsreturer. Slike koblinger bekreftes også gjennom media.⁶⁴ Selv om dette kan være «effektivt returarbeid» sett fra den ene siden, vil vi i kommende kapitler se at det påvirke andre aktørers muligheter til å formidle informasjon om assistert frivillig retur.

4.2.6 Advokatordningen

I Norge utnevnes advokater for å tale asylsøkerens sak etter avslag på asylsøknad. Denne ordningen er ikke en del av utlendingsforvaltningen, men vi behandler likevel dette temaet her fordi utlendingsforvaltningen er med på å arrangere og betale for ordningen og fordi ordningen må sees som en del av asyloprossessen. Advokatene vil være en viktig kilde til informasjon for migrantene. Advokatordningen består av fem regionale lister over kvalifiserte advokater som har lov til å jobbe med asylsaker. En asylsøker som får avslag i første instans (hos UDI) får tildelt en advokat som kan ta klagen videre til UNE. Dette gjøres gjennom stykkprisfinansiering med mulighet for utvidet støtte (Viblemo et al. 2012).

Gjennom vårt feltarbeid var advokatenes rolle i informasjonsarbeidet et spørsmål som kom opp fra tid til annen fra irregulære migranter og representanter fra forskjellige typer organisasjoner. Tema som kom opp dreide seg om kvaliteten på advokatenes arbeid, tiden de hadde til rådighet, at de ikke informerte godt nok om avslaget, og at de nedprioriterte returinformasjon. Det ble også nevnt at det for enkelte advokater nærmest gikk automatikk i å sende inn klager uten at de vurderte om det var belegg i saken. Advokatens rolle i å

⁶³ Oslopolitiet ved Utlendingsavsnittet (2013), Oslopolitiet ved Utlendingsavsnittet (2012), Oslopolitiet ved Utlendingsavsnittet (2011).

⁶⁴ <http://www.bt.no/nyheter/innenriks/Rekordmange-tvangsreturnert-i-ar-3073243.html> [Nedlastet: 15.3.2014].

hjelpe migrantene med sin sak og samtidig informere om retur kan lett bli tolket som tvetydig.

Vi har ikke fokusert på hva advokatene gjør ettersom det nylig har kommet en egen rapport om advokatordningen (se Viblemo et. al 2012). Denne rapporten tar blant annet for seg kvalitetsutfordringer og peker på utfordringen med kommunikasjon og kontakt med asylsøker, inkludert forkynnelse av vedtak. Selv om det her påpekes at det også er mye bra advokatarbeid, bemerkes også utfordringer med kvaliteten på arbeidet, ofte relatert til den begrensede tiden den enkelte advokat har til rådighet gjennom stykkprisfinansieringen. Et relevant funn rapporten til Viblemo et al. (2012) peker på er den generelle informasjonsmessige utfordringen: «asylsøkerne får trolig riktig og god informasjon hos NOAS og i mottakene. Samtidig finner vi at mange søkere har begrenset med forståelse for asylprosessen, hva en advokat er og de ulike roller til aktørene» (Viblemo 2012:12).

Intervjuene våre bekreftet en del av det Viblemo et al. (2012) konkluderer med. Blant annet mener Outreach-prosjektansatte og NOAS at asylsøkernes advokater er for lite aktive i prosessen med å forklare avslaget til asylsøkeren da det virker som om advokatene generelt sett ikke følger opp avslagsbrevene. Når en person får avslag på en asylsøknad er det advokatens oppdrag å formidle om avslaget til sin klient.⁶⁵ I henhold til forvaltningsloven skal advokatene også formidle om veien videre og om muligheten for assistert frivillig retur.⁶⁶ Blant flere av aktørene vi har intervjuet har det blitt stilt kritiske spørsmål ved om alle advokater utfører dette på en tilfredsstillende måte.

Representanter for UDI påpeker også at de vet at advokatordningen ikke fungerer på dette området og at de jobber med å forbedre dagens ordning (jf. Viblemo et al. 2012). De fleste asylsøkere får avslagsbrevet på norsk i posten og får det ikke oversatt eller forklart av en kompetent person. NOAS fremhever at selv om det står i brevet at de kan ringe advokaten sin dersom noe er uklart, er det få som faktisk ringer. Dette bidrar til at mange asylsøkere ikke forstår eller aksepterer hvorfor de har fått avslag, noe som igjen kan ha konsekvenser for hvordan irregulære migranter forholder seg til informasjon om assistert frivillig retur. Vi kommer tilbake til dette i kap. 9.

4.3 Oppsummering

Noen vesentlige momenter i formidling av returinformasjon i utlendingsforvaltningen er:

Posisjon og tilgang for aktører i utlendingsforvaltningen: Det kan være vanskelig for utlendingsforvaltningen å komme i kontakt med irregulære migranter utenfor mottak, og det legges heller ikke til rette for personlig kontakt med migrantene etter at UDI sitt servicesenter ble nedlagt. Slik sett kan det også være vanskelig for UDI å gi god informasjon direkte til irregulære migranter utenfor mottak. Likevel ser vi at det er mulig at

⁶⁵ Jan Paul Brekke hevder at det er dårlige rutiner på hvem som formidler avslaget og at heller ikke advokatene føler opp dette. Ved UDIs vårkonferanse 2014 påpekte han at formidling ved mottak ofte skjer etter det han kaller «størrelsen på konvolutten prinsippet». Det vil si at postansvarlig på mottaket ser på tykkelsen på konvolutten om det er avslag eller ikke. Det er eneste mulighet mottaksansatte har til å forberede seg på utfordringene som kan følge av at en migrant får avslag.

⁶⁶ <http://www.advokatforeningen.no/Advokatroller1/Roller/Asyladvokat/Huskeliste-for-asyladvokater/> [Nedlastet: 15.6.2014].

utlendingsforvaltningen i enkelte tilfeller kan gjøre oppsøkende arbeid utenfor mottak slik som Oslopolitiet gjør. Oslopolitiet når likevel kun en begrenset gruppe. I følge UDI var det også begrenset hvor mange migranter som servicesenteret kom i kontakt med. Et fortrinn utlendingsforvaltningen har ut i fra sin posisjon versus andre aktører er at de kjenner til migrantenes asyl- og oppholdssaker, noe som kan gi et godt utgangspunkt for retursamtaler dersom saksopplysningene brukes riktig, og om man kommer i posisjon til å gjøre dette. Utlendingsforvaltningen er også i god posisjon til å formidle informasjonen via brev, men dette krever at advokatene (eller andre) kan hjelpe til å forklare informasjon, en ordning flere i forvaltningen hevder bør forbedres.

Tvetydighet i budskapet: Det fremheves fra departementets side at returene er frivillige, samtidig påpekes det at assistert frivillig retur er det eneste reelle alternativet til tvungen retur. Dette skaper en tvetydighet i budskapet som påvirker hvordan ulike aktører kan formidle budskapet om assistert frivillig retur og kan øke motstanden mot informasjonen fra både migrantene og dem som representerer dem.

Koblinger til press og tvangsmakt i budskapet: Spesielt fra JDs og politiets hold er koblingen til tvangsretur og tvangsmakt tydelig. I informasjonsarbeidet burde slike koblinger begrenses og forbeholdes politidistriktene og PU som er de eneste aktørene som faktisk kan utføre slik tvang. Det kan være hensiktsmessig å skille politiarbeid og UDI sitt arbeid, særlig dersom hensikten er å gi god og tillitsvekkende informasjon om assistert frivillig retur og ledsaget frivillig retur. Det er manglende retningslinjer rundt hvor langt man skal trekke relasjonen tvang/frivillig i arbeidet med å gi informasjon om returmulighetene. Spesielt kan satsningen på tvangsretur påvirke migrantenes oppfattelse av ledsaget frivillig retur. Dette kan også bidra til at færre henvender seg til politiet for spørsmål om ledsaget retur.

Tvetydighet i praksis: Det at ulike aktører i utlendingsforvaltningen har forskjellig mandat og utfører forskjellige oppgaver medfører tvetydighet og utydelighet i hvordan informasjon om assistert frivillig retur blir oppfattet fra migrantenes side. Eksempelvis kan man etter avslag søke omgjøringsbegjæring fra UNE, og flere får også opphold. Samtidig formidles det fra departementets og politiets side at retur er eneste utvei ved avslag. Migranter som selv holder seg oppdatert på Landinfos informasjon kan oppleve det som at UDI ikke forholder seg til denne informasjonen fordi migranten ikke evner å se helheten i avgjørelsen eller hvordan UDI tolker Landinfo. Dette kan fremstå som forvirrende og lite troverdig for både migrantene og dem som jobber med dem, og det får utlendingsforvaltningen til å fremtre som lite helhetlig sett fra migrantenes ståsted.

Tilpasninger i det byråkratiske systemet gjennom personlig kontakt: Det er lite ansikt til ansikt-kontakt mellom irregulære migranter utenfor mottak og ansatte i byråkratiet. Byråkrater utfører i noen tilfeller samtaler med irregulære migranter, slik vi eksempelvis så hos politiet, fordi enkelte opplever at denne typen kontakt gjør deres jobb mer effektiv, brukervennlig og mer menneskelig. Slike byråkratiske tilpasninger er interessant fordi praksisen er etablert som lokale løsninger på utfordringer som personer møter i sitt arbeid. Brukeren kan lettere stille spørsmål, det kan være enklere å forklare både informasjon om assistert frivillig retur og avslagsbrev, og kan bidra til at prosessen blir mer brukervennlig for irregulære migranter. Tiltak som vektlegger personlig kontakt i formidlingen av informasjonen kan derfor være hensiktsmessig.

Forbedringspotensial i informasjonens tilgjengelighet: Det gis informasjon om assistert frivillig retur fra flere instanser i utlendingsforvaltningen, men noe av informasjonen kan være vanskelig tilgjengelig på hjemmesider og telefon. Denne utfordringen kan løses med enkle grep, og dette vil gjøre forvaltningens informasjonsarbeid mer effektivt og brukerorientert. Videre kunne informasjon om ledsaget retur med politiet bli utbedret med tanke på å «ufarliggjøre» denne muligheten for migranter som kan være redde for å kontakte politiet. En anledning for å bedre tilgjengelighet til god informasjon kan være å få en annen aktør til å informere om ledsaget frivillig retur med politiet. Likevel bør ikke dette nødvendigvis være IOM ettersom man ønsker at de i mindre grad skal assosieres med politiet.

Lite helhetlig informasjon: Når utlendingsforvaltningen gir informasjon om assistert frivillig retur gis det som oftest informasjon om hvordan man kan søke, heller enn informasjon om selve returprogrammet. Slik kobles ikke returspørsmålet opp mot andre forhold i migrantens liv. Helhetlig informasjon som angår migrantens situasjon kan bidra til økt tillit til både informasjonen og informasjonsgiveren, og den kan, som vi skal se, også være mer tillitsvekkende og aktuell for migranten.

Kapittel 5. Andre offentlige aktører som kan formidle om frivillig retur

Vi har i forrige kapittel sett på hvordan ulike aktører i utlendingsforvaltningen informerer om assistert frivillig retur til migranter utenfor mottak. Men det er ikke bare gjennom utlendingsforvaltningen irregulære migranter kommer i kontakt med det offentlige. I dette kapitlet vil vi se på andre instanser i det offentlige som informerer eller kan informere om assistert frivillig retur og hvilke erfaringer som finnes i dette arbeidet. Vi er altså opptatt av offentlige aktører som ikke er en del av utlendingsforvaltningen, men som likevel kan bidra til å løse utlendingsforvaltningens oppgave med å gi informasjon om assistert frivillig retur.

5.1 Irregulære migranter og det offentlige

Det har vært vanlig å tenke seg at irregulære migranter holder seg borte fra det offentlige, eksempelvis fordi de er redde for å bli arrestert eller uttransportert (Kjærre 2010). Likefullt viser vårt feltarbeid at irregulære migranter er i kontakt med det offentlige på flere områder. De kan ta utdanning, ha barn som går på skole, barnevernet kan være innblandet, eller de kan være i kontakt med helsevesenet. Pro Sentret er et av de offentlige tilbudene hvor ansatte kommer regelmessig i kontakt med irregulære migranter, og har samlet lang erfaring med informasjonsarbeid blant sexarbeidere i Oslo. Utekontakten kan være en annen aktør som møter irregulære migranter. Også Nav-systemet er i kontakt med irregulære migranter utenfor asylmottak, om enn i noe mindre grad. Det har ikke vært mulig for oss å følge opp alle aktører i det offentlige som kan tenkes å formidle informasjon om assistert frivillig retur, men vi har tatt for oss noen aktører vi mener er særlig relevante for å se på deres erfaringer og muligheter for å utføre slikt arbeid. Disse aktørene har ikke som hovedoppgave å informere om assistert frivillig retur. De tilbyr først og fremst andre tjenester, og i dette ligger muligens også deres styrke som informasjonsaktører. Det er likevel ikke sikkert at alle instanser innen det offentlige skal ha en aktiv rolle med å gi slik informasjon. Hvilke muligheter og begrensninger finnes det blant aktører i det offentlige som ikke er en del av utlendingsforvaltningen når det kommer til det å informere om assistert frivillig retur?

5.2.1 Pro Sentret

Pro Sentret ble opprettet som Oslo kommunes hjelpetilbud for kvinner og menn med prostitusjonserfaring. Senteret er ikke en del av utlendingsforvaltningen, men flere i deres målgruppe er migranter. Pro Sentret er nå et nasjonalt kompetansesenter for spørsmål relatert til prostitusjon. Administrativt tilhører senteret Oslo kommune, men driften finansieres dels med statlige, dels med kommunale midler. Ved senteret finnes fagfolk med ulik bakgrunn, og senteret er kanskje en av de instansene i Norge som har lengst erfaring med å gi informasjon om assistert frivillig retur, fortrinnsvis med saker som kommer innunder menneskehandelsfeltet.

Pro Sentret er hovedsakelig i kontakt med tre kategorier, hvorav to kan være aktuelle brukere av IOMs returordninger: tidligere asylsøkere og ofre for menneskehandel.⁶⁷ I tillegg er de i kontakt med EU-borgere uten arbeid som er ulovlig i Norge. Pro Sentrets representant påpekte at det er få personer i deres brukergrupper som ønsket å returnere: «De kan telles på en hånd.» Samtidig ble vi fortalt at «det er mer fokus på retur nå enn tidligere. Det er mer erfaringer på plass i forhold til ordninger».

Selv om Pro Sentret ikke er i regelmessig kontakt med hovedgruppene av irregulære migrantene som vi ser på i dette prosjektet, er det relevant å se på hvordan de gir informasjon om retur til de irregulære migrantene de er i kontakt med. Pro Sentret ser ut til å ha bygget opp en særlig god kompetanse om hvordan man kan gi informasjon til migranter som er aktuelle brukere av returprogram som andre aktører kan dra veksler på. Om deres erfaring om hvordan man best går frem i samtaler om retur, svarte medarbeideren at:

Man må bygge tillit og se på hver enkelte persons sak. Man selger jo på mange måter et dårlig produkt! (Medarbeider Pro Sentret)

I tillegg til betydningen av å opparbeide tillit for best å kunne gi informasjon, presiserte ansatte ved Pro Sentret behovet for å se den enkelte person, samt dennes bakgrunn og livssituasjon. utfordringer ved retur forstås i relasjon til de enkelte personenes livssituasjon, og informasjon gis på en helhetlig måte som er tilpasset migrantens situasjon. Dette betyr også at informasjonen bør spisses mot den enkelte migrant:

Om retur er et samtaletema er det fortsatt mye vanskelig som skjer i disse personenes liv som gjør det vanskelig å informere. Ikke alle er mottakelige for informasjon i det hele tatt. Spesielt når situasjonen er for vanskelig. (Medarbeider Pro Sentret)

Tidsaspektet ble videre trukket frem som en viktig faktor for å bygge opp tillit:

Det å «selge» retur er vanskelig. Hvordan? Når? – Man må alltid ta en individuell vurdering. Avhengig av hva personens situasjon er. Tid i Norge er viktig. Det er mye som har noe å si. Om man akkurat har rømt fra bakmenn. Noen har vært her over lengre tid. De har klart å ordne seg, men det kan være lettere å prate med dem da. Andre har vært lenge i Europa. Vi skjønner personens situasjon. Orienterer oss godt. Hele pakken. Asylsøknad osv. Noen er mer stabile og vil ikke snakke om retur(...). Man må ha «timing» om man skal snakke om retur. Noen kan man ta dette opp med første uka. Andre senere. Det vil vel alltid være en del av en realitetsorientering eller mulighetsorientering. (Medarbeider Pro Sentret)

Pro Sentret forsøker å nå dem de anser som de mest sårbare migrantene med flere typer informasjon, slik at migrantene kan ta stilling til denne informasjonen selv. Samtidig mener de at begrepet frivillig retur er problematisk siden «*de står ikke fritt til å velge selv*».⁶⁸ Til spørsmålet om hva som har virket i å gi informasjon om retur, presiserte medarbeideren at:

Man kan gi ut masse brosjyrer, og tilgjengelighet i forhold til dette er bra. Men utfordringen er ikke, «vil jeg være her eller der». Det er mange typer informasjon og hensyn som skal tas

⁶⁷ Det eksisterer egne returordninger for ofre for menneskehandel.

⁶⁸ Videre påpekte de at det var problematisk at en del av deres brukergruppe, som prostituerte, ikke har lik mulighet for å søke om økonomisk kontantstøtte ved retur. Sistnevnte aspekt ble relatert til mistenkeliggjøring av brukergruppen og myndighetenes antagelser om de ville gi pengene videre til bakmenn.

med. Eksempelvis: Hvordan skal jeg fylle forpliktelsene til dem hjemme. Hva skjer om jeg ikke betaler gjelda. Hva skjer med familie og barn? Kan jeg sette meg selv foran de andre? I myndighetenes måte å se dette som «frivillig» mister man forståelse for at dette er et vanskelig valg. Det er ikke bare noe man kan motivere til. (Medarbeider Pro Sentret)

Igjen blir enkeltindividets spesielle situasjon fremhevet som viktig å forholde seg til når man skal gi informasjon om assistert frivillig retur. Samtalepartneren må være bevisst individets fremtidstanker og muligheter for å kunne nå frem med informasjon som oppleves som relevant. En slik posisjon skaper også tillit. Det problematiske i å definere programmet som «frivillig» ligger for medarbeideren på Pro Sentret i at begrepet overskygger hvor vanskelig og komplisert en slik avgjørelse er. Tanken om at man skal motivere til assistert frivillig retur blir videre noe motstridende:

Vi har ofte et individfokus. Det ligger også i begrepet frivillig. Men de har mange hensyn å ta. Fremtid å returnere til er bare ett. Man vil ikke skuffe. Ikke mer «hazzle». Skal man gi opp de andre? Da har man hvert fall ingen fremtid. Man er avhengig av dem. Dette er en vanskelig pakke å selge fordi den ikke gir svar på spørsmålene som migrantene bærer med seg. (Medarbeider Pro Sentret)

Der det kan se ut til at de fleste avviste asylsøkere vi har fulgt i vårt prosjekt får informasjon om assistert frivillig retur, mente informanten fra Pro Sentret at dette ikke nødvendigvis var tilfelle for kategoriene de jobbet med. Hun kommer med følgende oppfordring:

De færreste vet hvem IOM er. IOM bør lage brosjyrer som gjør at de tenker at dette handler om meg. Fokus på valg. De må snakke om noe mer enn bare returprogrammer. Fokuserer på alle tingene. (Medarbeider Pro Sentret)

Som andre aktører vi har snakket med nevnte også Pro Sentret at saksbehandlingen kunne ta for lang tid – tiden fra migrantene får informasjon og bestemmer seg for å dra til de faktisk *kan* dra. Basert på forskning hun har lest og egne kontakter hadde Pro Sentrets medarbeider liten tro på kvaliteten og innholdet i IOMs returprogram, og hun mente at assistert frivillig retur som konsept er vanskelig fordi: «Det tar for lang tid. Innholdet i produktet de prøver å selge er også for dårlig. Så var det skammen og de andre forholdene i livet.» Tidsdimensjonen som kjennetegner tilværelsene som migrantene lever i, hvor ventetid kan være vanskelig, ble presisert: «Om det går fortere kan det hende flere returnerte frivillig», mente hun. Hun påpekte også en problematikk knyttet til frivillig retur – nemlig hvordan de returnerte blir sett på i hjemlandet:

Men så har du et problem de er opptatt av. Det handler om organisasjonene hjemme. Det er stigma å få hjelp fra IOM osv. Fordi folk da assosierer deg med bestemte ting. Det er ikke samme forhold til personvern og taushetsplikt i deres hjemland. Å få hjelp fra enkelte organisasjoner stempler deg. Da vet folk hva du har vært ute i. I slike situasjoner vil det nok være bedre å få penger i lomma når man kommer frem. Slik kan man slippe å være en del av «ofre for menneskehandelssystemet». (Medarbeider Pro Sentret)⁶⁹

Til spørsmålet om hvordan man best gir informasjon om assistert frivillig retur pekte medarbeideren på at man må fokusere på å gi informasjon som del av en samtale, med

⁶⁹ Informanten refererte med frasen «ofre for menneskehandelssystemet» direkte til Brunovskis og Bjerkans rapport (2008).

fokus på fremtiden for dem som skal søke, hvilke muligheter de har, men hun pekte også på måten informasjon om retur til irregulære migranter blir gitt:

For vår brukergruppe er ikke dette et enten/eller-alternativ. De har tydelige meninger om hva de kan. Fokus på alternativer i et tillitsforhold ville derfor fungere best. Man må ikke bestemme hva som er best for dem, men informere om alternativene. Da er det lettere å ha en samtale om dette. Når man er streng presenterer man det som om man ikke har andre muligheter. De må hvert fall få en opplevelse av å velge. Dette er viktig på alle områder i livet. Er man for streng bryter de relasjonene og så kommer de ikke tilbake. Jeg tror ikke man bare kan arrangere et informasjonsmøte, eksempelvis en returkveld eller informasjonsmøte. Så må man huske på at vi også sliter med å informere om helt essensielle ting. Man må ha en kultursensitiv holdning. For Nigerianer hjelper det ikke å lage brosyrer. Kanskje det kan komme noen og danse returordningen. Overlevering av retur skjer på mange måter, og de er ikke så vant med det formaliserte. Informasjonsmøter når ikke frem. De får først informasjon om dette når de kommer på mottaket. Da har de akkurat kommet. Det blir som å planlegge begravelsen allerede i dåpen. Valg – dette blir kanskje også vanskelig for dem som ikke har valgt noe selv. Det er jo grader av frivillighet. Informasjonsmøter svarer seg ikke for denne gruppen. I hvert fall i vår gruppe er de sjelden lenge på mottak. Men jeg tror på langtidsvirkninger av informasjon. Appellen må ikke være «Reis hjem!», men alternativer når det dukker opp et problem og budskapet kan være mer naturlig. (...). (Medarbeider Pro Sentret)

Vi fremhever her at senterets tillit blant migrantene ikke virker å bli undergravd ved at de informerer om retur. Det er altså mulig å opprettholde tillit og informere om frivillig retur. Dette kan være en konsekvens av deres helhetlige tilnærming og tydelige arbeid for migrantene på andre områder, men kan også ha med hvem de er, *måten* de gir informasjon på som er spisset inn mot den enkelte person, samt bevissthet rundt hvilket tidspunkt man gir informasjon på.

5.2.2 Utekontakten og oppsøkende arbeid

Utekontaktens oppgave er å forebygge problemutvikling og medvirke til bedring av livssituasjonen til unge voksne i risikoutsatte miljøer. De jobber ofte med sosialt oppsøkende arbeid. Flere byer i Norge har oppsøkende tjenester, men vi har begrenset vår studie til Oslo og Bergen. I samtaler med personer som jobber med oppsøkende arbeid ser vi at disse er opptatt av å formidle muligheten for assistert frivillig retur, men ikke for enhver pris. Det vektlegges at det ofte er sårbare migranter de kommer i kontakt med, og at retur ikke alltid egner seg som tema. Innenfor sosialt arbeid er det nylig blitt utviklet en veileder som tar for seg flere typer informasjon som kan være viktig for migrantene. Returinformatjon er her et sentralt tema (Vollebæk 2014). Vollebæk pekte på lanseringsmøtet for veiledningen (Oslo, 28.4.2014) viktigheten av å gi god informasjon til migrantene. Hun fremhevet informasjon som en menneskerett, og fastslo at mange sårbare migranter manglet informasjon, eksempelvis oversikt om egen oppholdsstatus, returmuligheter, og annen faktainformasjon. Hun påpekte viktigheten av at migrantene er i stand til å ta en egen avgjørelse på best mulig grunnlag, og trakk frem andre tema det var viktig å gi informasjon om, eksempelvis rettigheter, Dublin-forordningen, at utvisning

gjelder hele Schengenområdet, hva regelverket er, oversikt over hjelpearbeidere, forskjell på D-nummer og fødselsnummer, m.m. Veilederen er spesielt utarbeidet for sosialarbeidere i offentlig forvaltning med bakgrunn i at flere her manglet inngående kunnskap på områdene veilederen tar opp. Målet er at veiledere skal være et viktig verktøy i prosessen med å gi god informasjon til sårbare migranter. Våre funn støtter opp om at en slik helhetlig tilnærming har mye for seg. Videre har veilederen en egen del hvor assistert frivillig retur er kort beskrevet, og en mer spesifikk del om enkelte returprogrammer til ulike land. En utfordring her er at informasjonen om de enkelte returprogrammene endres over tid. Det vil derfor være viktig at slike rapporter eller veiledere blir jevnlig oppdatert.

Utekontakten treffer irregulære migranter i forskjellige situasjoner (prostitusjon, narkotika- og rusrelaterte aktiviteter, og folk som bor på gaten) og har lang erfaring med å gi informasjon om helsetilbud til brukere. Under feltarbeidet deltok vi på et internt møte hvor et Outreach-prosjekt informerte om assistert frivillig retur til lederen og medarbeiderne i Utekontakten. Utekontaktens medarbeidere presiserte at dette møtet, initiert av Outreach-prosjektet, var svært nyttig da deres forkunnskap om assistert frivillig retur var minimal og at de var villige til å gi slik informasjon i relevante situasjoner. Årsaken til at de tidligere ikke hadde gitt informasjon var manglende kunnskap om assistert frivillig retur mer enn motvilje mot å gi slik informasjon. De påpekte at brosjyrene til IOM Outreach var for upraktisk til å kunne distribueres aktivt. Slike store brosjyrer er særlig upraktiske fordi det ofte er «gatekeepers» i miljøene hvor Utekontakten arbeider som på sin side gjerne ønsker at en del informasjon ikke skal nå frem til enkelte brukere. Utekontakten fremhevet at de selv hadde gode erfaringer med å bruke små visittkort (telefonnummer og nettsideadresse) som kunne stikkes i lommen.

Utekontakten har også en særegen posisjon overfor migrantene da de tilbyr bredere støtte og mer helhetlig informasjon som angår et større område av migrantenes situasjon. Dette vil muligens også gi dem mer tillit hos irregulære migranter.

5.2.3 Nav

Personer som oppholder seg ulovlig i Norge og oppsøker Nav-kontoret, vil utelukkende ha rett på opplysning, råd og veiledning, ikke økonomisk stønad eller hjelp til å finne et midlertidig botilbud (Søvig 2013). Det er likevel hjemmel for å gi hjelp i en nødssituasjon for at mennesker i nød ikke skal sulte i hjel på gaten, og for å oppfylle internasjonale forpliktelser om ivaretagelse av helt grunnleggende behov. Det var lenge uklart hvor lenge denne hjelpeplikten skulle gjelde og hvor mye den skulle omfatte, noe som resulterte i en endring i forskriftsbestemmelsen som regulerer rett til sosiale tjenester for personer uten lovlig opphold i Norge. Arbeids- og sosialminister Robert Eriksson (Frp) uttalte at:

Jeg vil at Nav-kontoret som hovedregel skal gi nødhjelp til personer med ulovlig opphold, for eksempel i form av matkuponger og en seng å sove i, ikke i form av penger. Dette skal understreke at hjelpen ikke er en inntekt, men konkret hjelp i en nødssituasjon.⁷⁰

⁷⁰ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/presesenter/pressemeldinger/2014/Ulovlig-opphold-skal-ikke-finansieres-med-sosialhjelp.html?id=753045>, [Nedlastet: 15.3.2014].

Forskriftene presiserer, etter endringen, at retten til hjelp kun gjelder i en kort periode. Nav-kontoret kan også stille krav at den det gjelder skal bidra aktivt til egen hjemreise, for eksempel ved fremskaffelse av pass eller andre reisedokumenter.⁷¹ Vi har undersøkt informasjon vedrørende assistert frivillig retur på fire forskjellige Nav-kontorer. To var i mindre byer (< 10 000 innbyggere), mens to var på større steder (den ene ca. 30 000 innbyggere, den andre var en bydel i Oslo). Vi valgte en slik geografisk spredning ettersom Nav-systemets informasjonsarbeid kan tenkes å ha regionale og lokale variasjoner.

Vi opplevde at ikke alle ansatte eller ledere i Nav kjente til IOM og tilbudet om assistert frivillig retur. Nav-kontorene på de mindre stedene var ikke kjent med problemstillingen rundt assistert frivillig retur. De henviste oss videre til flyktningetjenesten som visste at dette var et fokus i mottakene, men jobbet ikke mye med dette selv. Ved de større stedene var de bevisst problemstillingen og kjente til IOM, men også her ble det påpekt at de hadde manglende kunnskap om både retur og tilbakevending. En Nav-ansatt så kun på tilbakevending som del av sin oppgave, fordi assistert frivillig retur gjelder for irregulære migranter – en kategori som ikke ble forstått som å være omfattet av Navs arbeidsområde. Praksis i møte med slike personer var da å henvise til UDI. På alle Nav-kontorene var det forholdsvis sjelden at man hadde mye kontakt med denne målgruppen.

En leder ved Nav-kontoret i Oslo fortalte oss først at Nav ikke har tjenester for personer med avslag. Tilbakevending har heller ikke vært et hyppig spørsmål til Nav, mente hun. Da det er få i denne situasjonen som dukker opp hos Nav er det ikke en særlig relevant problemstilling: «De fleste personer som ansatte i Nav snakker med søker tjenester i Norge. De ansatte kjenner derfor lite til denne problemstillingen i Nav.» Hun antok mer generelt at det er veldig lite informasjon om dette i Nav-systemet. Det gjelder ikke bare i bydelen i Oslo, mente hun. I den grad det dukker opp personer som dette er relevant for oppgir hun at de henviser videre til UDI og utlendingsmyndighetene, men hun mener det er lite oppfølging av slike saker. Samtidig presiserte hun at det kan være relevant med informasjon om returprogrammene for Nav-ansatte:

Om UDI snakket med ledelsen i Nav om at dette er noe det er behov for å prioritere ville vi kunne sette mer fokus på dette. (Leder Nav-kontor)

Manglende interesse for returinformasjon koblet hun til at det kun er delvis relevant, men også til et spørsmål om kapasitet og vanskelige prioriteringer. Et dilemma i Nav er tidsklemmen og at eksisterende oppgaver må få forrang. Det ble sett som problematisk med enda flere oppgaver og kursing, samtidig som hun presiserte at det kan være greit å kjenne til retur programmene. På spørsmålet om hva hun tror kan gjøres for å spre informasjon om dette bedre, svarte hun:

Om vi fikk informasjon om dette kunne det jo tenkes at vi kunne informere. Det er sikkert noen som har behov for denne informasjonen, men det er nok ikke så veldig vanlig problemstilling. Behovet er der nok, men da må vi få nødvendig informasjon først. Da kunne vi informere bedre om dette, nå henviser vi bare videre de få gangene dette er aktuelt. (Leder Nav-kontor)

⁷¹ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/presSESenter/pressemeldinger/2014/Ulovlig-opphold-skal-ikke-finansieres-med-sosialhjelp.html?id=753045>, [Nedlastet: 15.3.2014].

Å gi informasjon om assistert frivillig retur ble ikke av Nav-ansatte vi snakket med oppfattet som en del av deres ansvar. Dette får også konsekvenser for hvilke muligheter ansatte i Outreach-prosjekter har for å informere om assistert frivillig retur til Nav-ansatte, og våre informanter i IOM stadfestet vanskeligheter med å nå ut til Nav-kontoene med informasjon av samme grunn. Det finnes altså ulike holdninger til returinformasjon ved Nav: Der noen ser at mer informasjon om retur kan være nyttig, ser andre på slik informasjon som utenfor deres ansvarsområde. Informasjon her bærer preg av at ansatte er usikre på sitt mandat, ansatte har lite kunnskap, og lite informasjon blir gitt.

5.2 Behov for klarere retningslinjer og andre aktører som muligens kan informere

Finnes det offentlige aktører som kunne gitt informasjon om frivillig retur, men velger å ikke gjøre det? Bør alle potensielle aktører i det offentlige informere om frivillig retur? Vi har innen det offentlige identifisert ulike grunner til at enkelte ansatte, for eksempel i Nav, velger å ikke informere om assistert frivillig retur. I følge dem vi snakket med i Nav kan dette skyldes: konflikter i arbeidsoppgaver; tidspress; mangel på kunnskap; eller at det å snakke om retur simpelthen er en vanskelig oppgave.

Irregulære migranter kan være i kontakt med flere offentlige instanser og frivillige organisasjoner av ulike årsaker uten at de får informasjon om assistert frivillig retur. Mangel på informasjonsformidling omkring assistert frivillig retur kan være knyttet opp til at hver etat har et avgrenset ansvar og relasjonsfokus til den aktuelle personen, noe som gjør at andre aspekter ved personen blir forbigått. Eksemplet under belyser ulike aspekter ved dette.

En rundtur mellom offentlige instanser

I løpet av vårt feltarbeid besøkte en av forskerne et Nav-kontor i Oslo sammen med en irregulær migrant. Forskeren opplevde da at Nav var usikker på hvordan de skulle møte ham. Denne personen hadde, etter det han fortalte selv, blitt forvist fra mottaket han bodde på etter at han hadde knust et vindu i frustrasjon over avslag på asylsøknaden. Siden da hadde han bodd hos venner og han var nå sliten av å føle seg til belastning for dem. Selv om UDI er forpliktet til å gi botilbud og mat til asylsøkere mente denne migranten at han nå stod uten husly og mat, noe han hadde hørt han hadde rett på. Migranten sa videre at han hadde han kontaktet UDI selv og opplevde at de ikke ville hjelpe ham. Våren 2014 hadde vår forsker derfor vært med ham til UDIs servicesenteret i Hausmannsgate. Ved det nå nedlagte informasjonssenteret (siden 14.6.2013) var de da usikre på hva de skulle gjøre. Personen i skranken ba ham om å kontakte Nav og henviste ham videre til et spesifikt Nav-kontor i Oslo.

Når vi senere ble med den avviste asylsøkeren til Nav, var også de usikre på hvordan de skulle gripe situasjonen an. Han fikk ingen veiledning, men ble henvist tilbake til UDI. Han gikk ikke dit fordi han mente det ikke var noe vits siden de hadde sendt ham til Nav. Videre, i følge migranten selv, hadde politiet kommet til mottaket i forbindelse med hans utagering, men de ville ikke gripe inn da de ikke så hendelsen som alvorlig nok. Migranten

påpekte: «Til og med i fengsel har de det bra, men ingen vil ha meg.»

UDI er forpliktet til å gi et botilbud til alle asylsøkere, inklusiv personer uten lovlig opphold. Hvorvidt denne personen faktisk hadde lovmessig rett til botilbud forblir uklart for oss. Poenget med denne beskrivelsen er ikke bare å vise at det kan skje svikt i systemet fordi ansatte er usikre på hvordan de skal følge opp personer uten lovlig opphold. Det relevante her er at personen ikke ble henvist til IOM fra noen instanser han kom i kontakt med, og at han heller ikke opplevde å få annen informasjon og veiledning om sin situasjon, muligheter og rettigheter.

Selv om det er blitt slått fast at alle personer som oppholder seg i Norge har krav på mat, tak over hodet og akutt helsehjelp (Søvig 2013) ble denne personen boende flere måneder hos venner før han igjen kom i kontakt med UDI og til slutt fikk plass på mottak. Samtidig slet han tilsynelatende med store frustrasjoner og psykiske utfordringer. Disse hadde han bekreftet i brev han hadde fått fra ulike leger han hadde vært i kontakt med. Han viste disse til forskeren i håp om at vi kunne gjøre noe. Denne migranten kjente til IOM og anså ikke dette som et aktuelt tilbud, men han ble ikke påminnet denne muligheten og fikk heller ikke annen veiledning eller hjelp til å se mer i dybden på hva returprogrammet kunne innebære for ham. I følge ham selv opplevde han heller at han ble avvist. Eksemplet viser flere ubenyttede muligheter hvor informasjon om assistert frivillig retur og annen relevant informasjon ikke ble gitt.

Vi ser at irregulære migranter som bor utenfor mottak kommer i kontakt med flere offentlige etater – i dette tilfellet Nav, UDI, politiet og lege. I dette eksempelet virker det som om det ikke eksisterer definerte retningslinjer eller praksiser for hvordan man skal forholde seg til irregulære migranter i slike situasjoner. I casen over kan det være vanskelig å si når i hendelsesforløpet det ville vært riktig å nevne assistert frivillig retur som en mulighet. Når er den rette timingen? I casen ble det ikke gitt informasjon om assistert frivillig retur selv om dette kunne vært relevant for den irregulære migranten. Hvorfor informasjon om assistert frivillig retur ikke ble gitt kan henge sammen med mangel på kunnskap om konkrete ordninger eller personens rettigheter. Det kan også være grunnet en oppfatning om at informasjon om assistert frivillig retur ikke er den konkrete ansattes eller etatens arbeidsoppgave. Det kan også være tilfellet at retur for mange er et vanskelig tema å snakke om, noe som kan føre til en unnvikelse i å gi informasjon. En ansatt i politiet uttrykte det slik:

Det skjer nok veldig ofte at man unngår å snakke om retur og avslag. Både i UDI, Nav, UNE, men også i de frivillige organisasjonene. Det er ikke akkurat et tema som er så hyggelig å ta opp, det er ubehagelig... man kan være redd for represalier.

I følge den ansatte i politiet var det ikke bare ubehagelig og emosjonelt vanskelig for enkelte å ta opp returspørsmålet. Han mente at man også kunne unnlate å gi informasjon i frykt for potensielt voldelige reaksjoner. Andre offentlige instanser som kommer i kontakt med irregulære migranter, som f.eks. skole og helsesektoren, kan ha etiske grunner til ikke å gi informasjon om retur. For eksempel kan det være en unødig påkjenning dersom foreldre til barn som går i offentlig skole blir konfrontert med deres irregulære status i situasjoner hvor det først og fremst er deres rolle som foreldre og deres barns utdanning som er i fokus. Det kan likevel være gunstig at slike instanser vet hvor de kan henvende seg

om irregulære migranter. Altså en mindre aktiv form for informasjonsgivning der man kun snakker om temaet dersom migrantene tar det opp.

5.3 Oppsummering og avsluttende tanker

Aktørene vi har omtalt i dette kapittelet er ikke en del av utlendingsforvaltningen, men de er likevel en del av den offentlige forvaltningen. Basert på hva representantene for disse aktørene forteller ser man at flere av dem møtte migrantene på en måte som gjør dem i stand til å informere på en tillitsvekkende måte, og i noen tilfeller på en bedre måte enn enkelte aktører i utlendingsforvaltningen. Dette er fordi de tilbyr noe mer enn bare returbudskapet, som migrantene kan forbinde med statens «grenseoppretholdende» rolle. Selv om aktuelle aktørene er en del av det offentlige viser både Utekontakten og Pro Sentret også en karakter av å møte brukerne ute der de er, og arbeider eksplisitt med tillitsetablering og den helhetlige situasjonen til migrantene. Aktørene har heller ingen tvangsmakt og kontakten med dem er frivillig for brukerne. Slik kan de posisjonere seg bedre i en tillitsrelasjon.

I situasjoner der informasjon om assistert frivillig retur formidles direkte til migrantene viser erfaring at det kan være hensiktsmessig å gi mer helhetlig informasjon om migrantenes muligheter. Det vil si at man ikke bør gi informasjon om assistert frivillig retur som et særskilt felt alene, men ta opp flere tema som kan være relevante for migrantenes situasjon. Det påpekes at det kan være hensiktsmessig å fokusere på mulighetsorienteringer og migrantenes egne valg fremfor assistert frivillig retur som eneste reelle mulighet. Personer vi har snakket med fremholdt at informasjonen også bør gis i en form som er tilpasset den enkelte personen og hans/hennes sosiale og temporale kontekst.

Vi opplevde enkelte steder at offentlige etater og deres ansatte ikke anså det som sin oppgave å gi informasjon om assistert frivillig retur, andre følte at det var vanskelig, eller at de manglet kunnskaper. Noen (Nav, Utekontakten Bergen) ønsket mer kunnskap. Vi fant videre at det var ulike holdninger til returarbeid ved Nav, noe som kan tyde på at ansatte har lite kunnskap og er usikre på sitt mandat. Mangel på klare retningslinjer kan føre til at ingen tar jobben, spesielt i en situasjon der ansatte kan vegre seg for å snakke om et vanskelig tema.

Vi ser at irregulære migranter bosatt utenfor mottak kommer i kontakt med forskjellige etater i det offentlige og frivillige organisasjoner på ulike tidspunkt. Det er derfor behov for at et bredt spekter av offentlige etater har grunnleggende kunnskap om returinformasjon. Å skolere sekundærgrupper slik at de er forberedt dersom en aktuell informasjonssituasjon skulle dukke opp, er ikke det samme som aktivt å gå inn for informasjonskampanjer rettet mot målgruppen gjennom disse kanalene.

Vi vurderer avgjørelsen om å reise hjem som en såpass omfattende beslutning for migrantene at den bør tas på et mer helhetlig grunnlag der flere aspekter med migrantens situasjon gjennomgås. Igjen understreker erfaringene nytteverdien av å gjøre informasjonstilbud til irregulære mer helhetlige.

Kapittel 6. Outreach og prosjektrettet informasjonsarbeid

Der vi i forrige kapittel så på informasjonen vedrørende assistert frivillig retur som gis gjennom ulike offentlige instanser, vil vi i dette kapittelet se på spesifikke prosjekt som igangsettes for å gi informasjon om assistert frivillig retur til personer utenfor mottak.

Som sett i kap. 4 finnes det mulighet for å søke om tilskudd fra UDI for å iverksette retur- og tilbakevendingstiltak og -prosjekter (RS 2013-01-15-1). Tilskuddsmottakerne kan være både «frivillige organisasjoner, ikke-kommersielle aktører, kommuner og andre som organiserer retur- og tilbakevendingstiltak og -prosjekter» (RS 2013-01-15-1). Et av de prioriterte områdene handler om å gi informasjon- og veiledning til potensielle brukere.

Vi vil se på hvilke erfaringer de ulike aktører som jobber med slike informasjons- og veiledningsprosjekter har med å gi returinformasjon til irregulære migranter som bor utenfor mottak. Som vi har nevnt går flere av disse prosjektene ofte under navnet «Outreach». Hvordan er arbeidet i Outreach-prosjekter som skal nå irregulære migranter utenfor mottak utformet? Hvilke utfordringer møter de i dette arbeidet? Hvilke fordeler og ulemper innebærer det at ulike organisasjoner utfører slikt informasjonsarbeid, spesielt med hensyn til hvordan informasjonen blir mottatt? Til slutt vil vi vurdere hvilke praksiser som synes å fungere når det gjelder å nå ut til sekundærgrupper og irregulære migranter utenfor mottak.

6.1 Informasjonsprosjekter utenfor mottak

Her vil vi se på UDI-støttede informasjons- og veiledningsprosjekter og Outreach-prosjekter utenfor mottak. Vi har særlig sett på aktiviteter som ble utført av IOM (*Outreach for Voluntary Return*), NOAS (*Veiledningssamtale*), INLO (*Outreach informasjon om returprogram – Innvandreernes Landsorganisasjon*), Caritas (*Pilotprosjekt for kartlegging*), DfirH (*Outreach i Hordaland*), og Internasjonalt Hus i Stavanger (IH) (*Outreach i Rogaland, Agder og Telemark*).⁷² Vi har utført intervjuer med 9 personer som jobber i disse prosjektene og deltatt på flere prosjektaktiviteter. Prosjekter som får innvilget midler til slike returtiltak er forpliktet til å rapportere om effekten og resultatene av tiltaket og hvor stor måloppnåelse prosjektet har hatt (jf. RS 2012-010). Vi har også sett på disse projektrapportene. Utgangspunktet for prosjektene er at de gir informasjon om assistert frivillig retur som del av deres daglige arbeidsoppgaver eller som del av prosjektaktiviteter, og får støtte til dette. Aktiviteter kan være møter, informasjon via nettverk, oppsøkende arbeid på kafeer, tiltak for å nå sekundærgrupper, i tillegg til offentlige informasjons/reklamekampanjer i byrom, radio, brosjyrer, osv.

⁷² Dette inkluderer ikke alle prosjektene som UDI støttet i 2013, men vi har sett disse som de viktigste og prøvd å kartlegge erfaringer fra disse. Vi har her valgt å ikke gi en fullstendig oversikt over alle Outreach-prosjektene da aktørene har blitt endret under vår prosjektperiode, og kan antas å endres i fremtiden.

Et slikt nyopprettet prosjekt var Radio Latin-Amerika som fikk tilskudd til en programserie bestående hovedsakelig av intervjuer med personer som jobber med målgruppen, og som skal ta opp spørsmål rundt deres sårbare situasjon, konsekvenser ved ulovlig opphold og muligheter ved assistert frivillig retur. Andre tiltak er annonsering i en begrenset periode (1–3 måneder per år) på nettsteder som Abesha.no (for annonsering av returprogram til Etiopia, 2012); norsk-somaliske nettsider som Intersom / Warcosub.com (for annonsering av returprogram til Somaliland i 2012); nettsider som samadoon.no, calanka.com, shaaciye.com, shacabkamedia.com, warcosub.com (for annonsering av returprogram til Somaliland mellom 2012 og 2013); og i trykkavisen Utrop for annonsering for returprogram til Gaza (i 2012).⁷³ I tillegg fikk en del humanitære organisasjoner tilskudd etter søknad i 2014 for å gjennomføre prosjekter for å gi informasjon om assistert frivillig retur, slik som Kirkens Bymisjon (*Informasjons- og veiledningsprosjekt om assistert retur*), Frelsesarmeen (*Informasjonsarbeid om assistert retur*) og Caritas (*Returprosjekt*). Vi har ikke sett spesifikt på disse prosjektene da aktiviteten kom i gang sent i vår prosjektperiode, men vi har studert annet arbeid Caritas utfører med irregulære migranter og hvordan returinformasjon kan integreres i dette. Det er relevant for vår studie å forstå UDIs vurdering av samarbeid med humanitære organisasjoner i 2014:

Organisasjonene har tilgang til målgruppen gjennom egen virksomhet i form av lavterskeltilbud om mat, overnatting, klær og rådgivning om ulike spørsmål rundt deres livssituasjon. De når derfor i større grad enn innvandrersorganisasjonene ut til målgruppa personer uten lovlig opphold, og er derfor relevante partnere for UDI. (Personlig kommunikasjon, e-post 9.5.2014).

Organisasjonene blir dermed sett på som relevante samarbeidspartnere fordi de tilbyr migranter tjenester som mat, husly eller rettighetshjelp og har slik opparbeidet seg viktige kontaktflater. Samtidig, som vi vil diskutere mer inngående i kap. 7, kan det være problematisk å opprettholde tillit mellom organisasjonene og irregulære migranter dersom slike organisasjoner blir ansett som for tett koplet til UDI (f.eks. gjennom økonomisk støtte).

I samband med Outreach-prosjekt kan IOM forstås som en slags hovedaktør da de som jobber med de konkrete prosjektene – som tilhører organisasjoner i de enkelte byene – skal henvise til IOM og deres returprogrammer. I følge en IOM-ansatt har IOM ulike typer avtaler med aktører i innvandrersorganisasjoner og frivillige organisasjoner. Noen er formalisert og andre er mindre formaliserte. Ifølge IOM-ansatte satser IOM i sitt arbeid på samarbeid med organisasjoner som har «en variasjon i forhold til typer aktører» og som har gode nettverk blant irregulære migranter. Frivillige organisasjoner forsøker på sin side å jobbe opp i mot andre eksterne aktører med kontaktflater mot migrantene, inkludert mindre innvandrersorganisasjoner som ikke nødvendigvis får støtte til å gi informasjon om assistert frivillig retur (se kap. 8). I enkelte tilfeller forsøker Outreach-prosjektene også å arrangere informasjonsmøter med irregulære migranter.

Målene og målgruppene for Outreach-prosjektene varierer noe, men det primære er å få ut informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak. Et

⁷³ Sør-Trøndelag felles innvandrerråd gjennomførte ikke prosjektet i 2013, og tilbakebetalte det meste av midlene de fikk for 2013.

eksempel på mål fra Outreach i Hordaland, som vi har fulgt i løpet av studien, kan belyse dette:

Å gi innvandrere som oppholder seg uten lovlig opphold i Norge et bedre beslutningsgrunnlag til å vurdere og/eller velge assistert frivillig retur; Spre informasjon og kunnskap om returprogrammet i innvandremiljøer i Hordaland; Gjennomføre informasjonsmøter om returprogrammet; Bistå potensielle personer i målgruppen og kontakt mot IOM. Målgruppe for prosjektene er Irregulære migranter; Asylsøkere som har fått avslag på søknad om beskyttelse; Asylsøkere som trekker sin søknad om beskyttelse; Religiøse trossamfunn. (08/3335-54/OURB).

Som det ligger i navnet «Outreach» har disse prosjektene et element av oppsøkende virksomhet. Målet er å nå grupper som kan være vanskelig tilgjengelig gjennom andre kanaler. Det er dermed nødvendig med et informasjonsarbeid hvor det legges stor vekt på å nå ut med budskapet. I løpet av vår prosjektperiode har fokuset i enkelte Outreach-prosjekter endret seg fra å gi informasjon om assistert frivillig retur direkte til irregulære migranter til å bli mer rettet mot sekundærgrupper som antas å ha kontakt med irregulære migranter (indirekte returarbeid).

6.2 Outreach-prosjekter og ulike aktører

6.2.1 IOM Outreach

Den *Internasjonale organisasjon for migrasjon* (IOM) er en mellomstatlig organisasjon med 155 medlemsland, som på oppdrag av norske myndigheter står for gjennomføringen av flere «assistert frivillig retur»-programmer. IOMs assistert frivillig retur program heter Voluntary Assisted Return Programme (VARP). Som en del av VARP har vi flere ulike reintegreringsprogrammer (FSR, IRRINI, IRRANA og Sårbarhetsprosjektet). IOM har ansvar for å veilede potensielle søkere om muligheter for assistert frivillig retur og om søknadsprosessen. Som del av prosjektet *Outreach for voluntary return* skal IOM formidle informasjon om assistert frivillig retur til asylsøkere som bor utenfor mottak. Organisasjonen har kontor sentralt i Oslo hvor migranter kan komme innom for muntlig og skriftlig informasjon på ulike språk. IOM har en egen telefonlinje tilknyttet returprogrammet, har utviklet forskjellige nettsider, utfører informasjonskampanjer og arrangerer jevnlig Outreach-møter med sekundærgrupper. Det finnes også videoer på nettsidene som informer, eksempelvis, om hvordan man kan søke. IOM er også tilstede på forskjellige aktiviteter hvor det kan forventes å være mange migranter. Før vi ser på hvem IOM når ut til og deretter generelle utfordringer, vil vi se nærmere på hvordan deres telefonlinje og hjemmeside fungerer som kanaler for informasjon om assistert frivillig retur.

IOMs telefonlinje: IOM har en gratis «hotline» 800-FRIVI (800-37484). Telefonnummeret skal være lett å huske i og med at det er 800 og tallkombinasjonen på tastaturet som tilsvarer ordet FRIVI (som i assistert FRIVI-llig retur) I enkelte tilfeller har vi uriktig blitt fortalt av IOM-ansatte at nummeret er 800-RETUR.⁷⁴ Telefonnummeret står på

⁷⁴ Det faktiske nummeret vil imidlertid bli utdatert dersom det ikke lengre skal hete «assistert frivillig retur». Dette vil også kreve et nytt informasjonsmateriale.

en del brosjyrer, men i vårt feltarbeid opplevde vi at telefonnummeret var vanskelig tilgjengelig. Etter å ha ringt nummeret 800-RETUR, som var feil, gikk vi inn på IOMs hjemmesider for å lete etter telefonnummeret. Her kunne vi imidlertid ikke finne telefonnummeret. Da vi tilslutt fant nummeret i en brosjyre prøvde vi å ringe to ganger, men ingen tok telefonen.⁷⁵ Det var heller ingen telefonsvarer som ba oss ringe et annet sted eller vente/bli ringt tilbake. Et positivt trekk ved telefontjenesten er at i motsetning til UDI sin telefontjeneste er den gratis for brukerne, hvilket er svært viktig siden mange irregulære migranter til tider ikke har penger på telefonkortet sitt.⁷⁶

IOMs hjemmesider: Vi vil i et senere kapittel se at irregulære migranter som utelukkende ønsker grunnleggende informasjon oppfatter IOMs skranketilbud som å ha et uheldig og pågående fokus på søknadsprosessen (se kap.8). Dette har konsekvenser for hvordan relasjonen mellom irregulære migranter og IOM-ansatte utvikler seg. Vi mener også at hjemmesidene til IOM bærer preg av en tilnærming hvor spørsmålet om hvorfor og hvorvidt den irregulære migranten skal søke om retur blir tilsidesatt. I stedet er fokus rettet mot *hvordan* migrantene skal søke om retur. Informasjonen om hva programmene faktisk går ut på ligger et par nivåer ned. Det er altså vanskeligere å få informasjon om selve programmet, enn søknadsprosessen. Informasjonen på hjemmesidene omhandler hovedsakelig hvordan man søker assistert frivillig retur og ikke de større spørsmålene som mange migranter er opptatt av, slik som trygghet og fremtid. Dette kan gjøre at IOM-ansatte støter fra seg migranter som ikke har gjort seg opp en mening enda, og som ønsker kunnskap for å ta et mer informert valg. Utformingen av informasjonen hopper slik over et helt avgjørende steg i beslutningsprosessen som kan lede mot bruk av ordninger for assistert frivillig retur.

IOM har også en nettside hvor de legger ut historier fra personer som har returnert, med domenenavnet «iomstoriesofreturnnorway.com».⁷⁷ Imidlertid er historiene som blir presentert foreløpig relativt ensidige og viser lite av de aktuelle dilemma som mange migranter snakker om. Både tidligere rapporter og migranter viser til historier om hvordan retur kan være vanskelig. Historiene på denne nettsiden kan dermed bli tolket som å gi et glansbilde og bli lite troverdige. Denne siden ble først lansert høsten 2014, og det vil bli interessant å se i hvilken grad denne nettsiden vil bli brukt av asylsøkere og personer uten lovlig opphold i Norge.

IOMs informasjonskampanje. I perioden oktober 2011 til mai 2012 gjennomførte IOM en kampanje hvor budskap om assistert frivillig retur ble eksponert på bussholdeplasser, digitale skjermer, «taxi tops» og supermarkeder i syv byer (Oslo, Lørenskog, Strømmen, Moss, Kristiansand, Jessheim og Stavanger). Det var annonser om assistert frivillig retur i

⁷⁵ Dette feltarbeidet ble utført ca. kl. 10.00 mandag morgen 12.5.2014 og kl. 09.19 mandag 26.5.2014.

⁷⁶ IOM er på sin side er kjent med at enkelte har støtt på problemer og forklarer hvordan de ønsker systemet skal fungere: «Når det gjelder tilgjengelighet så er IOM klar over at vi har hatt utfordringer i forhold til at det til tider har vært vanskelig å nå frem til IOMs sentralbord, og at websiden ikke har vært optimal. Vi jobber målrettet og systematisk for å oppdatere IOMs kommunikasjonssystemer (inkludert website, telefon, informasjonsmateriell, sentralbord) for migranter og våre samarbeidspartnere. Vårt mål er at IOMs service skal være lett tilgjengelige for migranter, og at websiden og informasjonsmateriell skal være informerende og lett forståelig. Vi har allerede merket en tydelig forbedring i tilbakemeldingen fra våre brukere.» (E-post til prosjektmedarbeidere 8.8.2014).

⁷⁷ <http://www.iomstoriesofreturnnorway.com/p/home#> [Nedlastet: 14.5.2014].

flere migrasjonsmediekanaler (Radio Latin America, Utrop, Folkmagazine) og IOM distribuerte posters og materiale om assistert frivillig retur til diverse organisasjoner og ansvarlige for Outreach-prosjekter. Informasjon i byrommet er noe man kommer over og ikke oppsøker aktivt, de er ment å fange oppmerksomhet og vekke interesse. Hensikten med informasjonskampanjen var å øke kjennskap, bevissthet og motivasjon for assistert frivillig retur, og den var støttet gjennom UDI-midler som styres av *Regelverk for tilskudd til retur- og tilbakevendingsiltak og -prosjekter*.

Vi diskuterte utformingen av plakaten både med ansatte i Outreach-prosjekt og med irregulære migranter, begge gav en overveiende kritisk respons.⁷⁸ Dette handlet både om vurderinger av utforming og personlige oppfatninger av budskapet. IOM fremhever at dette var ment som en informasjonskampanje, men for mange fremstod den i sin utforming mer som «reklame». Bruk av reklamespråk og virkemidler (som slagord og dobbeltbetydninger) ble oppfattet av flere som «flåsete» og «sleazy». Det ble også påpekt som uklart hvilken målgruppen kampanjen var ment å nå. Vi opplevde at flere av migrantene ikke forstod budskapet i informasjonskampanjen. Antall personer som har faktisk sett informasjonskampanjen blir dermed ulikt fra antall personer som har forstått informasjonens budskap. Gjennom intervju med irregulære migranter så vi at informasjonen kunne virke både påminnende og samtidig demotiverende ved at den skaper motstand, følelse av «utenforskap» eller «trigger» redsel for retur. Informasjonskampanjen illustrerer godt at grafisk og/eller semantisk *utforming* av informasjon også kan virke tvetydig eller provoserende for migranter, både regulære og irregulære migranter. Informasjonskampanjen fra IOM kan få folk til å tenke på hvor vanskelig det kan være å reise hjem og på flere dilemma som oppleves som uløselige i migrantens egen situasjon. Den kan altså virke som en påminnelse om problemer uten at løsningene som presenteres fremstår som relevante. Dermed er det grunn til å anta at for noen irregulære kan den virke mot sin hensikt.

6.2.2. Outreach-prosjekter som utføres av ulike paraplyorganisasjoner

I Oslo, Bergen og Stavanger har store paraplyorganisasjoner, med et godt utbygd nettverk til mindre innvandringsorganisasjoner, religiøse menigheter og interesserorganisasjoner, hatt ansvar for Outreach-prosjekter. Hvordan arbeidet de ansvarlige i de enkelte Outreach-prosjektene med å gi informasjon om assistert frivillig retur? Vi fant ulike metoder for å forsøke å nå irregulære migranter med informasjon i de enkelte byene. To Outreach-prosjekter fokuserte særlig på å skape kontakt med sekundærgrupper for å informere dem om programmene for assistert frivillig retur. I enkelte byer arrangerte ansatte i prosjektene informasjonsmøter, drev oppsøkende arbeid på kaféer og stands på festivaler (Mela-festivalen) og på Migrasjonsdagen. I løpet av 2013 arrangerte et Outreach-prosjekt i en av byene minst tre møter hvor de inviterte migranter og irregulære migranter til å få

⁷⁸ Den type plakater som vi diskuterte er ikke lenger i sirkulasjon. IOM har etter den storstilte kampanjen endret på utformingen av plakaten sine. Det var imidlertid denne utgaven som hadde sirkulert i perioden før vårt feltarbeid slik at det gav mening å diskutere den for å vite mer om dens effekt på irregulære migranter og nettverk.

informasjon om assistert frivillig retur. Vi gjorde feltarbeid på to av disse møtene, hvor vi mener det var svært lite oppmøte av irregulære migranter. De fleste personene på møtet var tilknyttet IOM, UDI eller selve Outreach-prosjektene. Noen var fra sekundærgruppen (migranter eller organisasjoner), og kun en til to personer kan potensielt ha vært irregulære migranter. Flere av prosjektene drev også informasjonsarbeid gjennom organisasjonens mer generelle aktiviteter. Én frivillig organisasjon hadde laget eget informasjonsmaterieell («flyers») som de brukte i tillegg til IOM-brosjyrer om assistert frivillig retur. Prosjektansvarlige hadde også kontakt med media gjennom nettsider, Utrop, Facebook og lignende for å informere om informasjonsmøter. I tillegg ble sekundærinformanter oppsøkt og informert, inkludert Nav-ansatte, journalister og imamer. Til slutt var det flere som hadde hatt kontakt med radiokanaler for innvandrergupper, slik som Tamil Radio, Radio Latin-Amerika, RadioPAK (nå Voice of Oslo) hvor de snakket om assistert frivillig retur.

6.2.3. Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er hovedsakelig en «advocacy-orientert» organisasjon for asylsøkere. NOAS er et uavhengig organ og det tredje eller fjerde organet asylsøkeren møter i asylprosessen (etter PU, mottaket og eventuelt helsekontoret) (NOAS 2008). NOAS har bidratt med ulike typer av informasjon gjennom flere prosjekter i mottak, slik som *Besøksprosjektet* (2011–2013) som ble finansiert av UDI.⁷⁹ Formålet med prosjektet var at asylsøkere skulle få en bedre forståelse av hva som legges til grunn i vurderingen av asylsaker, betydningen av at relevant informasjon om saken når frem til myndighetene, og hva som er konsekvensene av vedtakene. Et videre formål var at asylsøkerne skulle få den informasjonen de trenger for å kunne ta selvstendige valg i tilfelle avslag. NOAS stoppet prosjektet på grunn av manglende finansiering. Likevel har asylsøkere med avslag mulighet til å få veiledning om de oppsøker NOAS sitt hovedkontor der det tilbys rettshjelp og veiledning til asylsøkere.⁸⁰ Vi ser dette tilbudet som en viktig informasjonskanal for beboere utenfor mottak.

NOAS har også driftet prosjekter finansiert med UDIs returmidler som har vært rettet mot returininformasjon til irregulære migranter utenfor mottak («rådgivningstjenesten» frem til 2012). De har også hatt «veiledningsprosjekt» eller «veiledningssamtaler» (2013) som var rettet mot asylsøkere med endelig avslag og som bodde i eller utenfor mottak. I dette sistnevnte prosjektet gav NOAS veiledningssamtaler til asylsøkere på sine egne kontorer i Oslo for å avklare asylsøkers sak og situasjon.⁸¹ Samtalene fokuserte på å gi informasjon om praktiske utfordringer og rettigheter etter endelig avslag, og noen ganger kom informasjon om assistert frivillig retur opp som del av disse samtalene.

⁷⁹ <http://www.noas.no/besoksprosjekt/> [Nedlastet: 29.5.14]. Gjennom *informasjons- og veiledningsprogrammet* overfor nyankomne asylsøkere har NOAS også hatt regelmessig tilstedeværelse på ankomstmottakene siden september 2003 (se Lauritzen et al. 2005 for diskusjon av ankomstinformasjonen). <http://www.noas.no/tema/info-programmet/noas-informasjons-og-veiledningsprogram/> [Nedlastet: 29.5.14].

⁸⁰ <http://www.noas.no/hjelp-fra-noas/om-hjelp-fra-noas/> [Nedlastet: 29.5.14].

⁸¹ NOAS hadde i tillegg et annet prosjekt finansiert av Ekstrastiftelsen som ble avsluttet april 2013. Dette siste prosjektet hadde et helserelatert fokus.

I følge en NOAS-ansatt var bakgrunnen for disse prosjektene at flere ansatte opplevde at målgruppen hadde manglende kunnskap om selve asylprosessen, inkludert asylsaken og ulike migrantgruppers faktiske rettigheter. NOAS kommuniserte et ønske om å kunne tilby god informasjon som kunne forbedre irregulære migranternes forståelse av ens egen situasjon og alternativer, både juridisk, materielt og psyko-sosialt, for å kunne gi irregulære migranter et bedre grunnlag til å ta informerte valg. Prosjektet muliggjorde fortsatt kommunikasjon med personer som NOAS hadde avslått fra videre advokatbistand og som de tidligere ikke kunne følge opp. Gjennom veiledningsprosjektet kunne NOAS gå inn i en rolle hvor de, ifølge en NOAS-ansatt, kunne «realitetsorientere asylsøkerne og informere om retur». Tidligere har denne kategorien ikke fått tilbud om videre samtaler grunnet allerede høy pågang fra asylsøkere hos NOAS. NOAS opplevde en stor pågang av personlig oppmøte av migranter som ville snakke om asylsaker, innholdet i vedtaket, eller om mulighet for å søke asyl i andre land.

6.2.3 Caritas Norge

Caritas Norge (heretter Caritas) er en ikke-statlig aktør tilknyttet den internasjonale føderasjonen Caritas Internationalis og fungerer som den katolske kirkens nødhjelpsorganisasjon. Caritas har dermed et stort nettverk i mange land og er på verdensbasis en av de største aktørene innen bistand og nødhjelp. Organisasjonen er kjent for mange migranter, enten fra hjemlandet, eller reisen til/gjennom Europa. I noen europeiske land, for eksempel Belgia, gir organisasjonen både veiledning om asyl og migrasjonsaker, informasjon om returtilbud og i tillegg reintegreringsstøtte. I land som Belgia, Sveits og Tyskland tar Caritas hånd om «hele pakken». De gir juridisk veiledning og realitetsvurderinger.⁸²

Organisasjonen har startet egne informasjonssentra i Oslo (høsten 2011) og Bergen (høsten 2013) og ønsker også å starte opp i andre større byer i Norge. Caritas kommer oftest i kontakt med migranter fra andre land enn dem som vi utreder her, og er ofte i kontakt med migranter som ikke er asylsøkere. Informasjonssentrene i Oslo og Bergen startet først opp som et tilbud for arbeidsmigranter fra Øst Europa. Det er likevel blitt en kapasitetsutfordring hos Caritas fordi mange avviste asylsøkere og andre irregulære migranter kommer for å søke hjelp:

De blir ofte fortalt om senteret av noen som kjenner Caritas fra andre sammenhenger. Det er jungeltelegrafene som gjelder. Noen hører om det i kirka, men det kommer også en del muslimer. De får ikke så mye hjelp i moskeen. (Caritas-medarbeider)

Vi ser her at Caritas forholder seg til personer med forskjellig religiøs bakgrunn i sitt arbeid og ikke bare migranter med katolsk bakgrunn. Caritas fikk støtte i 2013 for et kartleggingsprosjekt hvor de skulle 1) «kartlegge de besøkende til Caritas infosenter i Oslo med hensyn til statsborgerskap, oppholdsstatus i Norge, opphold i andre europeiske land før ankomst til Norge og eventuelt oppholdstillatelse i andre europeiske land, asylsøknad i

⁸² Organisasjonen ble etablert i Norge i 1952 under navnet Norsk katolsk flyktningshjelp. I 1964 ble Caritas Norge opprettet som selvstendig organisasjon, først under Oslo katolske bispedømme, deretter under Norsk katolsk bisperåd – som omfatter Oslo katolske bispedømme og Tromsø- og Trondheim stift.

andre europeiske land. Målet for kartlegging er å få en oversikt over andelen av de besøkende til infosenteret som kan falle inn under målgruppa for UDIs ordning med støtte til assistert frivillig retur»; og 2) «utveksle informasjon med andre menigheter i Norge om deres kontakt med personer uten lovlig opphold, og utrede mulighetene for å drive informasjons- og veiledningsarbeid om assistert frivillig retur andre steder i Norge.» (Tilsagnsbrev fra UDI til Caritas 2013). En medarbeider i Caritas påpekte noen erfaringer fra dette prosjektet:

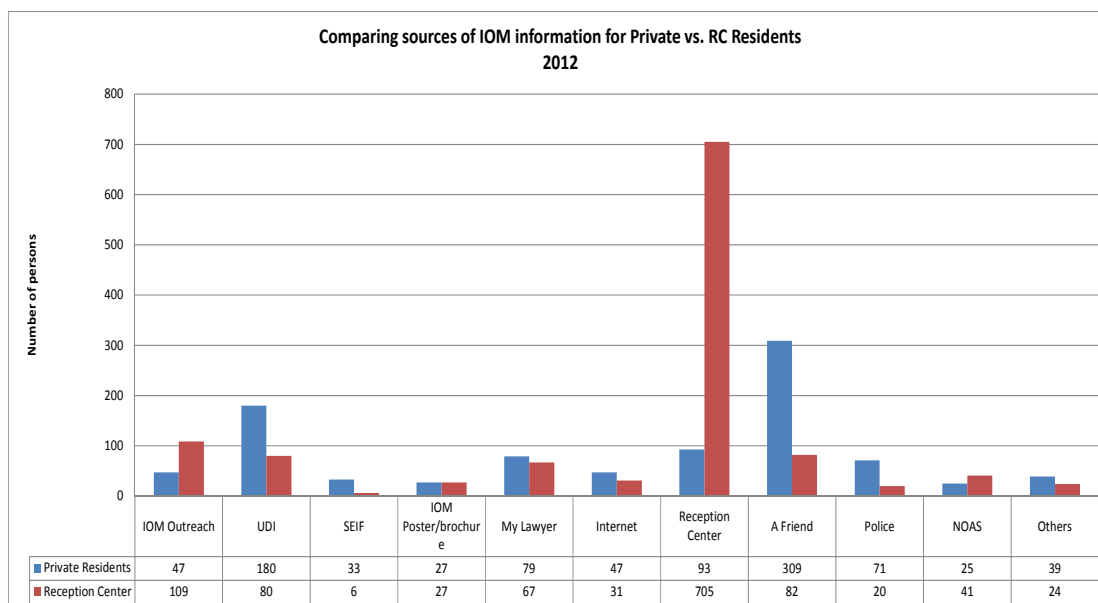
Vi må være tydelige på hvordan vi tar imot folk. Sortere. Informasjonsmaterialet fra IOM blir liggende. Vi må bli tydeligere etter hvert. Dra ut og informere. Høre med ansatte i menigheten om det er noen som kunne trenge IOMs tilbud. Det er mye jobb med å kartlegge. 135 000 katolikker er registrert i Norge, men vi antar at det er over 200 000 her. (Caritas-medarbeider)

Denne kommentaren viser at Caritas også kan gi informasjon om assistert frivillig retur til sine menigheter, men Caritas jobber ellers rent diakonalt uten misjonering. Under feltarbeidet gikk vi innom informasjonssenteret deres sammen med en muslim, og den irregulæres religion var aldri et fokus. Under intervju med en ansatt i Caritas ble vi fortalt at de oftest henviste til IOM i situasjoner hvor informasjon om assistert frivillig retur var aktuelt. Den ansatte mente ikke at det nødvendigvis var et problem å gi slik informasjon, men påpekte: «Man må være bevisst tematikken. Den må drøftes.» Informasjon om assistert frivillig retur ble oppfattet som et sensitivt tema. En informant fra Caritas var klar på at å gi informasjon om assistert frivillig retur er komplekst, men at de ønsket å søke videre prosjektstøtte fra UDI (hvilket de fikk vår 2014).

6.3 Hvem kommer IOM Outreach, NOAS og Caritas i kontakt med?

IOM Outreach: IOM mener at de fleste som kommer i kontakt med dem har først fått informasjon via mottakene. For dem som bor utenfor mottak er det venner og UDI som er de viktigste kildene (180 av totalt 950 henvendelser fra personer utenfor mottak opplyste at de kom til IOM etter å ha fått informasjon fra UDI, og 309 av dem fikk informasjon om IOM via venner) (IOM 2013). Dette stemmer godt overens med våre funn, nemlig at jungeltelegrafene er en viktig kilde for informasjon om returprogrammene (se kap. 9). Jungeltelegrafene må imidlertid starte et sted, og hvor informasjonen kommer fra er et komplekst bilde.

Tabell 6: Kilder til informasjon om IOM for irregulære migranter utenfor mottak og mottaksbeboere⁸³



Av andre viktige kilder for irregulære migranter utenfor mottak nevner IOM advokater (79), politiet (71), internett (47), IOM Outreach (47). Mindre viktig var organisasjoner som SEIF (33) og NOAS (25) og IOMs informasjonsmaterieell (27). En slik opptelling er imidlertid svært metodisk komplisert. Det kan være vanskelig å avgjøre hvilke aktører migrantene faktisk peker til og hvilke av disse kanalene som er viktigst. Eksempelvis er NOAS ofte en viktig aktør når det gjelder informasjon i mottak, slik at når irregulære migranter peker på mottak som kilde kan dette gjerne bety NOAS i praksis egentlig. Videre vet vi at flere av dem vi fulgte opplyste at de hadde fått informasjon om IOM via UDIs nettsider. Denne gruppen vil gjerne svare «UDI» heller enn «internett», som vi mener er en kanal som kan utnyttes bedre. Videre, som vi vil komme tilbake til, er det ikke alltid irregulære migranter har en klar forståelse av «hvem UDI er». Hva migrantene faktisk mener når de svarer «UDI» eller «mottak» er usikkert. De fleste av dem vi snakket med sa de hadde fått tidligere informasjon på mottak selv om de på intervjudispunktet bodde utenfor. Kategoriene i IOMs kartlegging er videre ikke gjensidig utelukkende. Eksempelvis kan migranter utenfor mottak tenke på «mottak» som «UDI». Statistikken må derfor sees med et visst forbehold. Vår erfaring er at de fleste har fått informasjon gjennom flere kilder. IOM påpeker at migrantene ofte vil nevne den siste kilden de har fått informasjon fra, men årsak til hvorfor dette skulle være slik begrunnes ikke. Det kan være like god grunn til å tro at migrantene nevner det de ser som den viktigste kilden, eller som den første kilden.

NOAS: I følge NOAS' «Rapportering fra NOAS' veiledningsprosjekt i Torggata» (11/3460-63/SBRA, desember 2013), ble det utført 67 veiledningssamtaler i perioden 1.

⁸³ Tabell fra IOM Outreach final report for 2012 (IOM 2013).

september – 9. desember 2013. Av disse samtaleene var 37 prosent med asylsøkere utenfor mottak. Fordelt etter nasjonalitet er hovedgruppene som kommer innom NOAS fra Etiopia, Afghanistan og Iran (vi har ikke fått slik landbakgrunn statistikk fra IOM). Årsaken til at NOAS er mye besøkt av disse gruppene ble forklart med at disse gruppene har et høyt antall asylsøkere. NOAS gir ut informasjon gjennom andre ledd, slik som Helsesenteret for Papirløse i Oslo, IOM og Uteseksjonen. En del grupper, slik som det etiopiske miljøet, har etablerte sosiale nettverk og er veldig engasjert i asylsaken sin og oppsøker derfor NOAS. Etiopiere blir av NOAS generelt oppfattet som nettverksbyggere og har spredd informasjon om NOAS sine prosjekter gjennom disse kanalene. En slik bevissthet og store nettverk gjør at informasjon spres raskt. Andre grupper eller kategorier som NOAS kommer mindre i kontakt med inkluderer migranter fra Sri Lanka. Fra denne gruppen, ble vi fortalt, er det få som kommer av eget initiativ. Denne kategorien kan altså muligens best nåes gjennom andre kanaler.

Caritas: Caritas Infosenter opplyser at de i gjennomsnitt har 73 besøkende per måned fra land utenfor EU/EØS.

Statistikken for perioden januar til juni 2012, viser en høy forekomst av nasjonaliteter som faller inn under målgruppa for ordningen med assistert frivillig retur fra Norge. Den viser videre en høy forekomst av nasjonaliteter som vi har kjennskap til at lever uten lovlig opphold utenfor mottak i Norge, deriblant russere, nord-afrikanere, vest-afrikanere og bangladeshere. *Det er imidlertid usikkert hvor mange av de besøkende som har oppholdstillatelse i et annet europeisk land og som dermed ikke kvalifiserer til å motta støtte til frivillig retur.* (Tilsagnsbrev fra UDI til Caritas 2013: 1)

Selv om Caritas hadde enkelte besøkende fra kategoriene vi har fokusert på her var dette altså unntakene mer enn regelen. De kommer likevel i kontakt med mange andre kategorier som kanskje kan være mottakelige for informasjon om assistert frivillig retur (jf. vår diskusjon av utvalget til denne undersøkelsen). Dette viser at det kan være nyttig å samarbeide med et bredt spekter av organisasjoner i informasjonsarbeidet.

6.4 Erfaringer og utfordringer

Hvilke erfaringer har disse aktørene med å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære utenfor mottak? Hvilke utfordringer har de støtt på? Hva mener de fungerer og hva fungerer ikke i oppgaven med å gi informasjon om assistert frivillig retur?

Vi fokuserer her samlet på erfaringer og utfordringer blant aktører som har fått støtte av UDI til Outreach-prosjekter utenfor mottak, og på deres planlegging av hvordan man kan skape en plattform hvor slik informasjon kan gis. Vi har valgt å samle erfaringene til alle prosjektaktørene, inkludert IOM Outreach, NOAS, Caritas og Outreach-prosjektene. Dette opprettholder en viss anonymitet blant informantene våre, og gir en mer helhetlig oversikt over relevante utfordringer og erfaringer. Vi diskuterer også aspekter vi opplevde i feltarbeidet som viktig for å forstå hvordan slikt informasjonsarbeid best kan utføres og forbedres. Alle navn er anonymisert. Så fremt det ikke er relevant for analysen, oppgir vi heller ikke fra hvilken organisasjon eller felt personen kommer fra.

6.4.1 Målgruppen er vanskelig å nå

Den største utfordringen med å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak er å få direkte kontakt med personer som tilhører denne kategorien. Irregulære migranter er i forskningslitteratur ofte karakterisert som «usynlige», som mennesker som lever «under jorden» og som generelt er redde for eller mistroiske mot myndighetspersoner. Som forskere i Norge opplever vi likevel relativt ofte at irregulære migranter lever et liv i «dagslys» og det er få vi har intervjuet som lever i «skjul». Selv om deres fysiske mobilitet i bylandskapet kan være preget av deres irregulære status (at de unngår visse områder av Oslo, ikke tar offentlig transport, e.l.), forteller flere selv at de ikke kjenner frykt når de beveger seg i offentligheten. Enkelte er også politisk aktive og har synlige symbolske roller i det norske samfunnet, eksempelvis i media. Likevel er dette mennesker i en kategori som er vanskelig å få kontakt med av flere årsaker: Mange fortier eller tilbakeholder informasjon om at de er irregulære; deres sosiale nettverk er relativt lite utviklet og da gjerne innenfor samme etniske eller nasjonale gruppe eller andre tidligere asylsøkere; de deltar i få sosiale offentlige aktiviteter (noen ganger fordi deres arbeidsdag er svært lang); og de kan ha en mangelfull norsk språkkompetanse.

Utfordringen med å få snakket med irregulære migranter utenfor mottak har forskjellig utfall for dem som arbeider med å gi returinformasjon. For NOAS-ansatte var det å få tilgang eller tillit blant irregulære migranter utenfor mottak ikke sett på som en utfordring. Andre organisasjoner (slik som SEIF) henviser også asylsøkere til NOAS i Oslo og vice versa. NOAS hadde altså allerede tilgang til målgruppen, men for dem var mangel på kapasitet og tid en utfordring med tanke på å prioritere denne kategorien.⁸⁴ Selv om IOM også har kontorer hvor migranter kan komme innom, er det en særlig forskjell mellom IOM Outreach og NOAS, og det er at ansatte i IOM Outreach må være mer aktive for å nå ut til irregulære migranter og deres nettverk. IOM har dessuten få andre tjenester de kan tilby migrantene. Dette gir IOM en utfordring i informasjonsarbeidet som gjør at de trenger gode samarbeidspartnere. Dette er et interessant skille, for hvordan møtet mellom den irregulære migrant og den som skal informere oppstod vil i utgangspunktet ha betydning for samtalens utløp og for hvilket rom som skapes for diskusjon om assistert frivillig retur.

Noen generelle karakteristikk ved irregulære migranternes situasjon, som f.eks. at det ikke er synlig—sånn «på utseende»—hvorvidt en migrant er irregulær, og at mange ønsker å ikke gi seg til kjenne som irregulær, har konsekvenser for hvordan man bør gå frem med informasjon om assistert frivillig retur. Denne problematikken får også konsekvenser når det gjelder arbeid innenfor Outreach-prosjekter. En informant som jobbet med et av Outreach-prosjektene fortalte at hun hadde merket seg at irregulære migranter ofte «ikke gir seg til kjenne» på større informasjonsmøter som fortrinnsvis er rettet mot sekundær grupper. Hun kunne derfor f.eks. ikke oppgi hvor mange irregulære migranter som er til stede på møtet. Det er dermed usikkerhet knyttet til hvorvidt informasjon om assistert frivillig retur på slike møter når den ønskede målgruppen. Flere prosjektansvarlige pekte på

⁸⁴ I 2012 mottok NOAS cirka 1300 nye saker. De så grunnlag for å involvere seg i 15 prosent av sakene. Det vil si at 85 prosent av sakene ble avvist. I denne kategorien, mente NOAS, er det personer med behov for veiledning om sin situasjon. (Medarbeider Noas).

at det er vanskelig å rapportere til UDI om hvor mange de når ut til, og å få personer til å fylle ut evalueringsskjema. Selv om evalueringsskjemaet er anonymt er det mange som blir skeptiske når de er forventet å fylle ut et skjema. Dette bidrar også til utfordringer i forsøket på å evaluere i hvilken grad Outreach fungerer i de enkelte regionene. For eksempel mente Kari: «Det er utfordrende når det er så lite målbart; det blir så mye synsing.»

6.4.2 Manglende tillit

Tillit er en viktig del av arbeidet med å nå ut til irregulære migranter som bor utenfor mottak og vi skal diskutere dette inngående i kap. 8. Flere forskningsrapporter har også slått fast betydningen av tillit (Borhan et al. 2011; Øien og Bendixsen 2012). Koblingene mellom tillit og troverdigheten til informasjon som blir gitt, har blitt fremhevet av samfunnsforskere på flere områder:

The credibility of a message is not independent on that of its source and the latter is judged on criteria of perceived competence and attributed compassion from the part of the receiver (de Marchi 2007: 145).

Nødvendigheten av å ha tillit for å få tilgang var noe flere ansatte i innvandrersorganisasjoner som jobber i et Outreach-prosjekt fremholdt:

Det er en utfordring. IOM er tett knyttet opp til politiarbeid. Dette gjør at de ikke alltid har tiltro. Andre må derfor også informere om hva dette er. Sammenblendingen mellom IOM, eller assosiasjonene man får til politiarbeid er dårlig for saken. (Ansatt i Outreach-prosjekt)

Dette illustrerer en antagelse om at mistillit til en type aktør kan smitte over på andre aktører. Uklarhet i rollefordeling og systemforståelse kan forsterke slik smittende mistillit. Dette kan føre til at organisasjoner eller enkeltpersoner som ønsker migrantenes tillit ser behov for å distansere seg fra andre aktører på feltet. Oppfatningen av at mange kopler IOM sammen med norske myndigheter var noe vi fant både blant frivillige organisasjoner og irregulære migranter. Det er klart et problem at IOM blir oppfattet som representant for norske myndigheter (politi og UDI) i dette arbeidet, noe vi skal diskutere videre i kap. 8.⁸⁵

Samtidig mente NOAS' informanter at mange irregulære er uvitende om at NOAS mottar pengestøtte fra UDI. NOAS, mente de, har opparbeidet seg et godt rykte og integritet blant migranter:

De vet at NOAS jobber for asylsøkerne og deres sak, men samtidig gir [vi] realistiske vurderinger. Andre har gitt falske håp og [har] «aktivistpreg» – vi forholder oss til realistiske vurderinger samtidig som vi har en human kontakt: humanistisk, ærlig og realistisk. (Medarbeider NOAS)

Hun mente at erfaringen med NOAS-veiledning fra mottak bidrar til at asylsøkerne opplever at NOAS og UDI er ulike. NOAS har en egen trygghet og status hos asylsøkerne slik at de blir sett på som uavhengige fra staten, mente hun.

⁸⁵ I Storbritannia har Refugee Action vært svært opptatt av å fortsette å ha en uavhengig profil og rykte etter at de overtok arbeidet med Assisted Voluntary Return (AVR) i 2011 (Derek et al. 2014). Dette var tidligere utført av IOM i Storbritannia.

Likevel var minst en av NOAS-informantene klar på at ikke alle asylsøkere og irregulære migranter utøvde tillit til dem som organisasjon. Denne samme informanten fortalte også om situasjoner hvor frustrerte asylsøkere sier: «Dere sier det samme som UDI og UNE.» De har da, mente hun, urealistiske forventninger til NOAS.

En annen Outreach-ansatt, Kari, mente at nettverket rundt irregulære migranter først måtte bli kjent med henne for å bygge opp tillit, og dette, mente hun, tar tid. I vår studie ble tillit og kjennskap til personen som gir informasjon, eller renommé, fremhevet som en forutsetning for at irregulære eller representanter fra deres nettverk skulle komme på møter og samtaler. Noen organisasjoner kan også være engstelige for å miste allerede opparbeidet tillit ved at man går inn i prosjektstøttet arbeid omkring assistert frivillig retur. En informant fra Caritas mente:

Det ble diskutert i styret hvordan Caritas skal forholde seg til returinformasjon. Mange kommer hit fordi de har gode erfaringer med Caritas. Vi må altså ikke selge ut denne tilliten. I dette spørsmålet avhenger det om hvor langt vi skal gå. Å informere om assistert frivillig retur er ok. Vi kan gi informasjon og vi kan bruke vårt nettverk. Vi må tenke på ulike behov. Menighetenes behov er også viktig. Noen velger å prøve asylinstituttet uberettiget. Hva gjør menigheten da? Nå kan vi henvise dem videre til IOM. (Medarbeider Caritas)

6.4.3. Uinteressert målgruppe

Flere involvert i Outreach-prosjekter mente at irregulære innvandrere er godt informert og at det ikke står og faller på kunnskapsnivået om IOM. I dialog med enkelte om «hvorfors reiser du ikke hjem» er det ikke mangelen på hjelp til å reise som blir nevnt som årsak. Det er andre faktorer som gjør at de blir værende i Norge eller reiser til andre europeiske land. En IOM-ansatt fortalte: «Mange forteller at de ikke kan søke IOM. Noen [irregulære migranter] sier heller søke på nytt, få omgjøringsbegjæring.»

Som vi vil diskutere mer i kap. 9, er mange lite interessert i informasjon om assistert frivillig retur fordi de har en grunnleggende følelse av å være godt nok informert allerede. Samtidig, utrykte flere Outreach-ansatte, er det likevel grunn til å tenke at den faktiske kunnskapen om assistert frivillig retur er mangelfull selv om migranter og deres nettverk føler de er oppdatert.

Den manglende interessen for informasjon om assistert frivillig retur må også forstås i lys av en kontekst hvor flere irregulære migranter er mer engasjert i å få informasjon om hvordan de skal få oppholdstillatelse. Mangel på forståelse av avslag hos den irregulære migranten gjør at dennes fokus rettes mot hvordan man kan endre negativt vedtak heller enn mot fremtidsavgjørelser. En ansatt i NOAS hevdet: «Ingen er interessert i å snakke om retur før de har skjönt hvorfor de har fått avslag.» Han mente at det er nødvendig først å forklare avslagene før man kan snakke om assistert frivillig retur. I dag er det uklarheter rundt hvem som har ansvaret for å forklare avslaget.

Det er viktig at søkerne som har fått avslag forstår begrunnelsen for avslaget fordi dette kan avgjøre om de aksepterer eller ikke anerkjenner avslaget, noe som igjen vil ha innvirkning på hvorvidt de vil se på informasjon om assistert frivillig retur som relevant.

6.4.4 Sammensetting av forskjellige typer informasjon

Flere informanter var av den oppfatning at informasjonsmøter ikke utelukkende burde fokusere på assistert frivillig retur, men også inkorporerer andre aspekter ved livet som irregulær, f.eks. personlige rettigheter, aktuelle støttegrupper og «hverdagen». Et slikt utgangspunkt ville gjøre det mindre problematisk at samtalen dreiet seg mot assistert frivillig retur. Ifølge NOAS-ansatte oppleves en del migranter som «låst» i kommunikasjonen. De har vært gjennom mye og ventet så lenge på asylsaken sin at det er vanskelig å bare snakke om assistert frivillig retur. IOM-informanter vektla at det må komme informasjon fra flere hold for at det skal fungere. En prosjektansatt påpekte:

Bare informasjon om IOM har ingen hensikt. Fordi det må vinkles på et menneskelig plan. Det er ikke bare den praktiske delen av IOM. Den humane faktoren må med. (Ansatt i Outreach-prosjekt)

6.4.5 Valg av møtested og tidspunkt med omhu

I løpet av vårt feltarbeid opplevde vi at en prosjektansatt mente at åpne møter hvor man inviterte bredt, både irregulære migranter, og dem som kommer i kontakt med irregulære gjennom ulike aktiviteter, er nyttig. For at slike møter skulle bli vellykket var særlig tidspunkt og lokalet for møtet, samt invitasjonsarbeid viktig (bruk av nøkkelpersoner og Facebook). En del innvandrerrestauranter og kafeer er særlig brukt blant noen spesifikke etniske eller regionale grupper. Det gjør at man som informasjonsarbeider kan planlegge arbeidet bedre ettersom det er rimelig å anta at personer fra visse kategorier vil være i overvekt, og at det derfor er mulig å forberede landkunnskap på dette spesifikke returområdet. Imidlertid var det svært lite oppmøte av irregulære migranter på to av de møtene der vi deltok.

En annen Outreach-ansatt var av den oppfatning at selv om hun klarte å arrangere et stort informasjonsmøte var det ikke sikkert at dette var beste tilnærming for å få informasjonen ut. Hun erfarte at uformelle steder hvor hun kunne presentere seg og hvor det var rom for å drikke te og å snakke sammen fungerte bedre. Hun mente at samtaler om assistert frivillig retur krevde en annen ramme enn et stort møte. Det kan argumenteres for at strategiene gir ulike muligheter og begrensinger.

Det er også verdt å reflektere over hvordan møter blir organisert og utformet – og hvorvidt de er intendert å skape tillit eller være en form for sosial arena. Ved en Outreach-workshop i Oslo om temaet assistert frivillig retur ble både organisasjoner og irregulære migranter invitert. Det var sendt ut e-poster i forkant og man hadde distribuert informasjonen gjennom ulike innvandrerorganisasjoner eller nettverk. Arrangørene (IOM og INLO) hadde besluttet å filme selve informasjonsmøtet med kamera. Dette medførte at tre av migrantene gikk. Det så ut til at de opplevde et ubehag eller vantro over å skulle bli filmet i en slik situasjon, noe som også ble kommentert i etterkant av andre deltakere med oppholdstillatelse som også observerte hendelsen. Kontakt med det offentlige som irregulær er ofte forbundet med et visst ubehag i utgangspunktet. Bruk av kamera eller andre registreringsmekanismer i slike situasjoner vil øke ubehaget. Dette peker også tilbake til at å «leve skjult» eller «åpenhet» innbefatter flere dimensjoner. Det å bli identifisert på

et informasjonsmøte om assistert frivillig retur kan oppleves som et usikkermoment fordi en risikerer å avdekke eller aktualisere ens «irregularitet».

6.4.6 utfordringer under selve samtalen

Personer som skal informere om assistert frivillig retur møter en rekke utfordringer under selve samtalen. Under større og mindre møter hvor assistert frivillig retur blir diskutert ytrer ofte migrantene bekymring omkring sikkerhetssituasjonen i området hvor man er forventet å returnere til, enten formulert som motargumenter eller erklæringer om frykt. Flere av dem som er aktive i innvandrersorganisasjoner eller migranter selv har også et bilde av sikkerhetssituasjonen i hjemlandet. For eksempel fortalte en prosjektansatt oss:

Kari snakket om prosjektet på mottaket en dag og da en person fra Afghanistan utfordret henne: «Du jobber for IOM? Vet du hva som skjedde med IOM sitt kontor i Kabul? De ble bombet. Vil du jobbe for IOM i Kabul?» Når hun svarte «Nei», la han til: «Og jeg vil ikke hjem fordi jeg er redd». (Medarbeider i Outreach-prosjekt)

I slike situasjoner blir det vanskelig å argumentere godt for returprogram som et alternativ til å bo irregulært i Norge. I større formelle samtaler om assistert frivillig retur kan ytringer om frykt være utfordrende å forholde seg til. En ansatt i et Outreach-prosjekt mente at hun ikke går inn i den subjektive frykten når denne kommer opp, da det ikke er hennes oppgave å vurdere hvorvidt frykten er reell. I stedet utalte hun i slike situasjoner: «*Du er ekspert på ditt hjemland. Jeg er ekspert på hva IOM har å tilby.*» Dette kan sees som et forsøk å skape en dialog som er basert på likeverd (jf. Brekke 2008). Her blir personens erfaringer og egne følelser hverken avvist eller sett på som feil, samtidig undergraver den ansatte heller ikke sin egen kompetanse på feltet om returinformasjon. Et slikt utgangspunkt kan skape grobunn for gjensidig respekt, og dermed bedre dialog og informasjonstilgang. På den annen side kan ambivalensen som ligger i utsagnet hennes også sees på som en måte å unngå den vanskelige spenningen som ligger i å informere om assistert frivillig retur til et område som man gjerne vet mindre om enn samtalepartneren. Indirekte vil man ved et slikt svar den IOM Outreach-ansatte ga også kunne fremstå som en person som ikke har god nok landkunnskap relatert til returprogrammene, eller skape uklarhet om hvordan IOM selv har tenkt å hjelpe personen å integrere seg i hjemlandet slik de lover. Man kan dermed bli oppfattet som å «selge en vare», og samtalen blir uten meningsfylt innhold.

I motsetning til dette var det andre prosjektarbeidere som forsøkte å gjøre research ut fra hvem man forventet ville komme på møtet:

Det fungerer bedre når møtet er orientert mot en spesifikk region eller nasjonal bakgrunn for migrantene. Slik kan jeg forberede meg bedre før møtet. Når de da spør – vet du hva som foregår i hjemlandet? Ja, jeg vet det veldig godt. (Ansatt i Outreach-prosjekt)

Denne ansatte presiserte at hun regelmessig oppdaterte seg via Landinfo om de regioner/land hun skulle berøre på møtet for å være i den posisjon å kunne imøtekomme publikumskommentarer og besvare eventuelle spørsmål med oppdatert informasjon. Samtidig uttrykket flere ansatte et ønske om bedre landkunnskap når man arbeider med Outreach-prosjekt. Informasjon gjennom dialog i dette feltet er svært viktig. Flere presiserte at dialog ikke opphører selv om noen uttaler at de har angst for retur. I stedet

kan man fortsette å snakke om hva som ville skjedd dersom de reiste hjem, men uten å gå inn i diskusjon om sikkerhetssituasjonen i hjemlandet.

Hvilken livssituasjon og helsetilstand den irregulære migranten befinner seg i påvirker også situasjonsforløpet og samtalen. Mange har symptomer på stress, men får i liten grad behandling. Det kan være vanskelig å snakke «rasjonelt», som en NOAS-ansatt sa: «For å få folk til å snakke om retur må vi først få dem til å puste med magen.» Ansatte i NOAS mente at det er forskjell i hvordan de kom inn på assistert frivillig retur under samtalene alt ettersom hvor migranten kom fra. Det er lettere, mente en NOAS-ansatt, å snakke om assistert frivillig retur til personer fra landgrupper med et høyt asylavslag og hvor man er kjent med at de generelle forholdene og sikkerheten er noenlunde akseptabel. I slike tilfeller prøver de aktivt «å åpne øynene for muligheter ved retur og snakke om hvor liten mulighet de har for å få opphold».

Det ble også oppfattet som mindre problematisk å diskutere assistert frivillig retur i situasjoner hvor et lengre opphold i Norge ikke vil påvirke mulighet for oppholdstillatelse. Vanskeligere var det å argumentere for assistert frivillig retur når denne innebærer intern omplassering eller hvor UDI ikke følger UNHCRs anbefalinger.⁸⁶ I tilfeller hvor UDI og UNHCRs anbefalinger divergerer kan noen informasjonsarbeidere personlig føle at det er bedre for personen å forbli i Norge selv med marginale eller ingen reell mulighet for opphold. For dem som utfører samtalen om assistert frivillig retur er det dermed viktig at de selv opplever assistert frivillig retur som et reelt alternativ for den det gjelder. Troverdigheten til UDI sine avgjørelser om hvor det er akseptabelt å returnere til er ikke automatisk fastlagt hos dem som gir returinformasjon. Dette får konsekvenser i retursamtalene, hvor personer fra spesifikke kategorier fremstår som mer relevante kandidater for returprogram enn andre. En tidligere NOAS-ansatt presiserte:

Det viktige ville nok være at man må kjenne sakene veldig godt. Når jeg ikke har gjort dette tidligere er det fordi man må snakke til dem som om man skjønner deres sak. Det handler om posisjoneringer overfor migrantene. Jeg ville nok vært forsiktig med å jobbe med dette. Det er ikke helt min type altruisme, og man kan lett bli misoppfattet til å blande roller. Likevel ville jeg nok informert om det der jeg så en mulighet for at dette var beste løsning. Forstår man saken vet man hvorfor dette ikke lar seg gjøre. (Tidl. NOAS-ansatt)

I motsetning til IOM kjenner ofte NOAS-ansatte sakene til asylsøkeren godt. En NOAS-informant påpekte at når returbiten i samtalen kommer opp så vil ikke bosituasjonen (mottak eller ikke) føre til store forskjeller i samtalen. Det som gir utslag i denne delen av samtalen, mente hun, var hvor langt asylsøkeren har kommet i sin forståelse av at han eller hun er her uten lovlig opphold og hvilke andre muligheter som eksisterer i en slik situasjon.

For at prosjektansatte skal kunne snakke om assistert frivillig retur på en pålitelig måte er det viktig å ha bred kunnskap om området det er forventet at en person skal akseptere å returnere til. Slik kan både aktøren som gir informasjon bli tryggere på at dette er et

⁸⁶ UDI legitimerer dette ved at: «UDI legger vekt på landinformasjonen formidlet av UNHCR, men vi legger også vekt på andre kilder, først og fremst de som blir formidlet av Landinfo. I tillegg blir hver enkelt søknad om beskyttelse i Norge vurdert etter norsk lov og forskrift, praksis fra UNE og instruksjoner fra departementet» https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-praksisnotater/pn-2010-029/#_Toc297279360 [Nedlastet: 5.6.2014].

forsvarlig tilbud, og målgruppen kan føle at informasjonsarbeideren vet hva han eller hun snakker om.

Språklig kompetanse bør også vurderes som viktig i avviklingen av samtaler, men også ved større informasjonsmøter. Under feltarbeidet vårt deltok vi på et møte ledet av en lokal ansatt i et Outreach-prosjekt hvor en IOM-representant var invitert til å informere om assistert frivillig retur til sekundærgrupper. Hovedfokuset var IOM sitt arbeid og de forskjellige måtene representanter for sekundærgruppene kan informere videre om assistert frivillig retur i sine miljøer. Det var 7–8 representanter til stede, inkludert representanter fra Caritas, Kirkens Bymisjon og en aktivistorganisasjon for «papirløse». IOM-representanten hadde noe utilstrekkelig norskkunnskaper som resulterte i at mye av møtet foregikk på engelsk (personens morsmål). Engelskkunnskapene til dem som deltok ble ikke tatt særlig høyde for og det ble ikke presisert i møteinvitasjonen (sent per e-post) at deler av møtet ville foregå på engelsk. I løpet av dette møtet opplevde vi som feltarbeidere at misforståelser oppstod i minst tre tilfeller – alle i tilfeller hvor møtedeltagerne stilte IOM-representanten spørsmål på norsk. I to av tilfellene ble misforståelsen oppklart av andre deltagere eller av den lokale Outreach-representanten. I et av tilfellene ble misforståelsen ikke rettet på. I et møte om hvordan man best kan gi informasjon er det uheldig at kommunikasjonen ikke fungerer optimalt og at misforståelser dermed oppstår.

6.4.7 Mangel på kontinuitet i arbeidet

Flere vi intervjuet påpekte at irregulære trenger tett oppfølging før en eventuell avgjørelse om retur blir tatt, og at oppfølgingen bør vedvare frem til utreise. Behov for oppfølgingsamtaler ble presisert. Som en NOAS-ansatt påpekte: «Det sitter langt inne å reise tilbake.» Videre, etter at irregulære migranter først har søkt IOM er det mange som erfarer at de blir overlatt til seg selv, med den konsekvens at de trekker seg fra programmet (se også Øien og Bendixsen 2012). Den perioden hvor man venter på svar om søknad om assistert frivillig retur kan være kritisk. Som en ansatt i et Outreach-prosjekt sa: «De prøver å ringe til IOM, men så skjer det ingenting.»

Strategier for å komme i kontakt med irregulære migranter var flerfoldig. En person, Per, som jobbet med Outreach-prosjekter mente at det var veldig viktig at hans kontorlokale var i sentrum av byen: «Det er lavterskel å komme innom», presiserte han. Likevel medga han at det var få migranter, og enda færre irregulære, som kom innom kontoret. Av henvendelsene han mottok var det også få som konkret søkte informasjon om assistert frivillig retur, og han fikk like ofte forespørsler om hjelp til å få bli i Norge. Ved slike henvendelser henviste han videre til SEIF. I følge andre ansatte i Outreach-prosjekter kom det også en del henstillinger fra familie eller venner på vegne av den irregulære. Pers erfaring var at når andre tar kontakt for den irregulære blir det ikke oppfølgingsamtaler i etterkant: «Det blir stille.»

6.4.8 Utfordrende samarbeid med sekundærgruppen

En Outreach-ansatt fremhevet at når hun faktisk får spørsmål som «IOM, hva er det?» er det ikke fra innvandrere eller målgruppen, men fra kommunale etater, religiøse og ideelle organisasjoner. Det var en generell oppfatning blant flere som hadde fått tilskudd til retur- og tilbakevendingsprosjekter at ideelle organisasjoner samt aktivister bør få bedre informasjon om assistert frivillig retur og IOM. Det er ofte dette leddet som har direkte relasjoner til irregulære, og bør derfor være godt informert. Som en mente: Personer i sekundærgruppen bør «varmes opp for temaet retur». I dag er det mange i sekundærgruppen som enten er feilinformert eller informert utilstrekkelig om returprogram. Det er altså gode argumenter for å forbedre informasjonstilbudet til sekundærgrupper, noe også flere ansatte i Outreach-prosjektene var opptatt av. I løpet av vårt feltarbeid registrerte vi at enkelte prosjekter endret seg mot å fokusere på disse gruppene.

Det eksisterer forskjeller i hvordan innvandrersorganisasjoner forholder seg til informasjon om assistert frivillig retur. Blant prosjektansatte var det enkelte personer fra spesifikke kategorier som det var mer utfordrende å komme i kontakt med enn andre. «Afghanerne er det vanskelig å få kontakt med», mente en ansatt som hadde tidligere hatt kontakt med to forskjellige organisasjoner som jobbet med denne gruppen. Ifølge Kari er en hovedårsak til at en del innvandrersorganisasjoner motsetter seg informasjonsmøter at organisasjoner mener at alle deres deltagere er godt informert allerede. I tillegg, i en forening hvor Kari hadde spurt om å få å informere hadde en person i organisasjonsstyret selv en sønn med endelig avslag som bodde på mottak og «da ble det jo så nært».

6.4.9 Den vanskelige relasjonen stat – NGO

Frivillige organisasjoner som f.eks. NOAS mente at deres lavterskelorientering skilte dem og gav dem en fordel versus UDI eller staten. Samtidig oppfattet mange irregulære migranter at aktører som IOM og NOAS var en del av det offentlige. Dette kan forklares med at aktørene som har ansvar for prosjekter støttet av det offentlige, drifter disse over så lang tid at skillet mellom offentlig og det frivillige blir uklart for irregulære migranter.

De fleste organisasjoner i Norge får støtte fra det offentlige i en eller annen form. Der private og frivillige/ideelle aktører tar på seg store oppgaver for staten kan slike aktører fort bli oppfattet av både migranter og irregulære migranter som en forlengelse av dette statsapparatet. Dette gjelder potensielt sett også prosjektstøtte for å gi informasjon om assistert frivillig retur. Dersom mye av arbeidet til disse ikke-statlige aktørene blir en vedvarende og substansiell forlengelse av det offentlige kan skillet mellom offentlig, frivillig og privat sektor bli visket ut.

Arbeidet med å informere om assistert frivillig retur skaper noen spesifikke dilemma når det gjelder skillet mellom politiet, UDI, IOM og NOAS. I Storbritannia har forskning konkludert med at det er problematisk for organisasjoner å arbeide med returprosjekter over lang tid da det på sikt skader deres omdømme og rokker ved migranternes oppfatning av organisasjonene som *deres* interesseorganisasjoner (McGhee et al. 2014). Vi mener

erfaringene fra Storbritannia også kan være relevante for Norge, og at en lignende prosess kan finne sted.

6.5 Erfaringer og muligheter

6.5.1. Å bygge opp tillit

Kari fremholdt at rammene «for å opparbeide den relasjonen som inkluderer tillit» ikke eksisterer. Hun gjenga en samtale hun hadde med en søker til assistert frivillig retur hvor hun kommenterte til vedkommende at det ikke virket som han helt stolte på henne. Søkeren svarte: «Of course I don't trust you, I don't know you.» Dette er et eksempel på en person som søker om assistert frivillig retur uten helt å stole på den som har ansvaret for søknaden hans. Situasjonen illustrerer hvilke ulike forutsetninger som preger både den som gir informasjon og den som mottar informasjon, og at dette kan ha betydning for hvordan budskap om assistert frivillig retur oppfattes. En mulig løsning er å bruke tid på å bygge opp tillit, en annen er å tilpasse informasjonen til en mottager som i utgangspunktet ikke har tillit til den som gir informasjon. I begge tilfeller er det viktig at den irregulære migranten forstår hvem personer som jobber med Outreach-prosjekter arbeider for og hvorfor for opparbeidelse av tillit. Det er viktig med en åpen dialog hvor alle spørsmål kan stilles. Motsatt kan det lett skjære seg:

Dersom jeg forklarer meg skjevt så tror de at jeg vil ha flest mulig ut av Norge. Noen spør: «Why do you want us to go out?» (Ansatt i Outreach-prosjekt)

Det faktum at Outreach-prosjekter er finansiert av UDI var, i følge Outreach-ansatte, et moment som videre vanskeliggjorde oppbygging av tillit. Under en diskusjon om hvilken strategi IOM har i informasjonsarbeidet, mente en ansatt:

Tillitsbygging og informasjon må gå sammen. Er det ikke tillit når man ikke frem. Formen man bygger tillit på er viktig. Strategien vi valgte var å komme med et større bilde av IOM. Det gjør at man kan se helheten i IOMs størrelse og virkeområdet. Vi må vise at IOM også gjør mye bra. Nå har vi også valgt å snakke om IOM litt bredere. Gi en følelse av at vi er åpne for flere målgrupper. Et viktig moment er at man ikke trenger å være asylsøker for å søke IOM. (IOM-ansatt)

Videre fortalte denne samme informanten:

Noe som har vært viktig for oss er å unngå ubehageligheter. Mange trodde at IOM var en del av politiet. Vi vil nå presentere mer av hva vi gjør og ikke bare retur. Vi må vise at vi er mer enn dette. (IOM-ansatt)

Tillit kan også bygges opp ved å gi tid til samtaler. En som tidligere hadde jobbet på mottak mente at hun som ansatt i et Outreach-prosjekt hadde bedre tid til å «snakke» enn på hun hadde på mottaket. Hun hadde erfaring fra mottaksarbeid og mente at hennes «åpen dør-policy», og at prosjektet representerte et lavterskeltilbud, virket positivt inn på kommunikasjonsmulighetene. Når personer kom innom hadde hun tid til å snakke så lenge den personen ønsket. Et av «lyspunktene» i prosjektarbeidet hennes var når migranter kontaktet henne og sa at de har hørt at hun jobbet med asylsøkere som har fått avslag. Da

følte hun at hun har nådd ut til noen om hva hun gjør – selv om flere som tok kontakt i utgangspunktet ikke hadde forstått at hun jobbet spesifikt med assistert frivillig retur.

Fra ansatte i NOAS ble det påpekt at det gjerne allerede eksisterer tillit mellom NOAS og irregulære som kommer til dem, og at NOAS er «på lag med asylsøkerne» samtidig som de gir en objektiv fremstilling av asylsituasjonen. Samtidig presiserte en NOAS-ansatt at blant noen asylgrupper er oppfatningen om NOAS negativ. Ettersom NOAS sjelden går videre med asylsakene til visse grupper etter avslag, blir det lett en oppfatning om at «ingen får hjelp fra NOAS».

Hvordan informasjon blir gitt kan også bli påvirket av returarbeiderens generelle holdning til å gi returinformasjon. En prosjektansvarlig hadde en annen stilling der hun arbeidet med å hjelpe asylsøkere med familiegjenforeningssaker. På spørsmålet om dette førte til rollekonflikt svarte hun:

Nei – det henger sammen. Det er noen som får bli, noen må reise. Men det er vemodig. Jeg må holde meg profesjonell når de bryter sammen. (...). Jeg har fått tilbakemelding fra de jeg jobber med at jeg bryr meg genuint. At jeg bryr meg om dem. At jeg ikke er en robot som gir informasjon. Det er viktig. Da åpner de seg. (Ansatt i Outreach-prosjekt)

En ansatt i IOM mente at de var på rett vei i dette arbeidet:

Vi må få frem våre verdier klarere. Vi må vise at vi tror på mennesker og vise migrantene hva de kan bidra med. Vi må ha et ressursfokus. Ikke si hva som er riktig og galt, men hvilke retninger man kan velge. Vi må vise at det er migranten som utgjør forskjellen her. Vi må fokusere på valg. (IOM-ansatt)

Samtidig presiserte denne IOM-ansatte noe av det gjenstående arbeidet i å skape en bedre tilgang til irregulære migranter:

Vi må jobbe med nettverksbygging. Styrke samarbeid med migrantene, være synlige. Slik vil de forskjellige delene av våre organisasjoner styrke hverandre og bekrefte hverandre. Det vil gjøre oss mer synlige. (IOM-ansatt)

6.5.2 Langsiktighet versus kortsiktighet

Å «ta tiden til hjelp», ble særlig fremhevet av Outreach-ansatte. Det sosiale miljøet må få tid til å forstå hvem informasjonsarbeiderne er og hva de jobber med. Selv om det finnes flere innvandrersorganisasjoner må man likevel ha oversikt over hvilke organisasjoner som har regelmessige møter og aktiviteter for at det skal gi mening å henvende seg til dem med informasjon om assistert frivillig retur. En ansatt i Outreach-prosjekt mente:

I forhold til innvandremiljøet er det få langsiktige organisasjoner. Mange av organisasjonene man møter gjør få ting. Eksempel en gang i året. Eller danseforestillinger. Så er det ikke noe mer. Prøver du å kontakte dem får du ikke tak i dem. (Ansatt i Outreach-prosjekt)

Outreach-prosjekter bringer med seg fordelene at ansvarlige kan fokusere kun på returarbeid i det daglige arbeidet. Slik unngår man utfordringene med å måtte integrere returinformasjon inn i andre rutiner og arbeidsoppgaver. Samtidig som dette kan bidra til å skape kontinuitet, kan det også skape diskontinuitet. En ansatt på et returprosjekt påpekte at dersom midler til Outreach-arbeid er uforutsigbare og skaper opphold i arbeidet kan ansatte på slike prosjekt oppleve at forarbeid og oppbygging av kontakter og tillit blir

fåfengt. Ansatte kan også søke seg videre til annet arbeid dersom lønnsmidler er midlertidig og/eller over kortere perioder.

6.5.3 Å bygge broer

En strategi ansatte i Outreach-prosjekter benyttet for å få innvandrersorganisasjoner involvert eller interessert var å arrangere flere typer møter om returinformasjon. Da orienterte de prosjektansatte seg mot nøkkelpersoner (organisasjonsledere/fagmiljø) som de ønsket kontakt med. I innvandrersorganisasjoner eller ideelle organisasjoner begynte man ofte med styreleder eller leder. Noen gikk først inn i forskjellige organisasjoner for å bygge opp tilliten for å be om å få gi informasjon innad organisasjonen. Ofte stoppet det opp der: Ikke alle blir invitert til å gi informasjon for en større forsamling, til tross for positiv tilbakemelding på første forespørsel. Selv om mange ledere for innvandrersorganisasjoner var høflige og imøtekommende, forekom det også at «løse avtaler» ikke ble fulgt opp. Dette kan muligens forklares med travle ledere som gjør organisasjonsarbeid på fritiden. Andre som ansatte Outreach-prosjekter involverte hadde veletablerte og store kontaktnettverk som det var naturlig å bygge videre på:

Caritas kan også informere gjennom andre kanaler som kirken. Det er et stort internasjonalt nettverk. Det er mange hensyn å ivareta her, og det tenker vi på når vi tar opp tematikken, men mange har tillit til Caritas fordi de har sett organisasjonens arbeid andre steder. Det gir tillit. (Caritas-medarbeider)

Det kom frem i samtaler med både UDI- og IOM-ansatte at de merker en holdningsendring rundt assistert frivillig retur blant ansatte, frivillige og aktivister som har kontakt med migranter de siste årene. En ansatt i IOM mente:

Etter 2010 har vi jobbet mer med tillitsbygging. Relasjonene våre og kunnskapen vår har økt veldig. Til og med [navn] fra Helsesenteret vil komme. (...) IOM og retur har blitt mer spiselig. Til og med Bymisjonen vil snakke med oss nå. Helsesenteret vil ikke legge ut noe informasjon, men de vil snakke med oss. (IOM-ansatt)

En del mente at bare man informerer tar man bort mye av negativiteten. Den IOM-ansatte henviste til en workshop der det var en prest som hadde jobbet mye med irregulære migranter:

Han var negativ, han brukte mye tid på å snakke om informasjonsstrategi. Jeg sa vi bare skulle informere. Presten ble positivt overrasket. Mange har nok gjort slike koblinger mellom IOM og politi, men det er feil.

Endring i holdninger kan også forstås i relasjon til endringer i hvordan informasjon om assistert frivillig retur har blitt «mainstreamet» inn i hele asylprosessen. Mens asylsøkere tidligere fikk informasjon om assistert frivillig retur først ved avslag på asylsøknaden, er denne informasjonen nå del av hele asylprosessen.

6.5.4 Å gi mer helhetlig informasjon

En IOM Outreach-ansatt fremholdt:

Så må man se ting i en sammenheng. Det er best å informere om hele organisasjonen vår og ikke bare retur. Helhetlig situasjon. Det er bra for oss også for vi kan vise at vi har kapasitet til å gjennomføre prosjekter. UDI trenger slike nettverk, men må også være en del av dette og bygge det opp. Bygge organisasjoner på andre områder også. Langsiktig. Ikke bare tenke prosjekter. (IOM-ansatt)

Under feltarbeidet spurte vi en prosjektansvarlig som også er representant for en innvandrersorganisasjon om de var engstelige for å bli stemplet som en returorganisasjon? Denne svarte: «Nei, for vi jobber med mye annet også. Det er det man må gjøre». (Ansatt i Outreach-prosjekt).

Den ansatte påpekte her en fordel som vi også, basert på intervjuer med irregulære migranter, anser som viktig for tillitoppbygging: En organisasjon eller enhet som informerer om assistert frivillig retur, og som *i tillegg* utfører andre oppgaver som er knyttet opp til migranter, nyter mer tillit blant irregulære migranter. Vi merker denne dynamikken gjeldende for NOAS, en del innvandrersorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner. I Norge fremstår IOM i større grad som en «returorganisasjon» selv om de også har organisert kulturorientering kurs (KO) for overføringsflyktninger siden 2003. Likevel, for irregulære migranter knytter fokuset IOM har på returarbeid dem tett til både UDI og politiet.

6.5.6 Å informere, ikke motivere

Å gi informasjon uten å ha som hensikt å motivere eller overtale får konsekvenser for informasjonsformidlingen, for eksempel hvor mye vekt man legger på økonomiske midler som medfølger assistert frivillig retur:

Så er det jo et problem til slutt. Om man fokuserer for mye på at retur bare handler om penger. Da blir det fort sett som et fantastisk turistbyrå. Noen fisker jo også. Det er en risiko for dette. Man må fokusere på noe mer enn penger. For noen er det stimulerende med penger, men det betyr ikke alt. Landkunnskap er like viktig. Trygghet om hva som kommer til å skje når man kommer hjem. Så handler det om hvem som gir informasjon. Jeg tror det er viktig at det er noen fra hjemlandet deres som kan gi informasjonen. Informasjon fra folk som kan språket. Si hva som er riktig og hva som er galt. De må også snakke med dem i restaurantbransjen. Det nytter ikke å kontakte migrantene isolert. Migrantene er isolert. De sitter og snakker sammen med hverandre på sitt eget språk. Da blir det veldig forskjellig hva slags informasjon som blir relevant. (Medarbeider i innvandrersorganisasjon)

Selv om assistert frivillig retur har blitt mer akseptert generelt sett, er det fremdeles ansatte i organisasjoner som er skeptisk til slikt arbeid. En representant for en innvandrersorganisasjon som jobber med Outreach-prosjekt fortalte: «Retur er en sak ikke alle vil jobbe med. Det er ikke så gøy å jobbe med å returnere folk». Han legitimerte hvorfor han likevel hadde valgt å jobbe med å gi informasjon om retur på denne måten: «Det er folk rundt i byen som trenger hjelp. Om de ikke får lov til å bli må de hvert fall vite om dette.» Selv var han opprinnelig migrant og han hadde god kontakt med noen av migrasjonsmiljøene. Han sa han opplevde at situasjonen for noen er svært vanskelig etter

at de har fått avslag. Han mente også at det ikke er alle som søker asyl som nødvendigvis har et beskyttelsesbehov. Dette var også en av grunnene til hvorfor han mente det er viktig å gi informasjon om assistert frivillig retur:

I et slikt lys blir det klart at asylsystemet også blir misbrukt. Det er veldig relevant i forhold til et slikt prosjekt. Men selv om de ikke trenger asyl betyr ikke det at de ikke kan være i en vanskelig situasjon. Da kan assistert retur være en mulighet. Men vi bare informerer dem. Vi kan ikke motivere dem og de må ta avgjørelsen selv. Men det er viktig at de tar et informert valg. (Ansatt i Outreach-prosjekt)

6.5.7 Den gode samtalen?

Det finnes ingen oppskrift på hvordan en samtale utvikler seg, men vårt arbeid kan likevel peke på noen generelle trekk ved slike samtaler som kan vise til gode praksiser. Vi vil derfor kort se på hvordan samtaler om assistert frivillig retur foregikk hos NOAS.

I de tilfeller hvor NOAS har konkludert med at de ikke kan arbeide videre med asylsøkerens søknad, vil NOAS forklare hvorfor de har tatt denne avgjørelsen. Dette er del av en realitetsorientering. Realitetsorientering handler om fremtidige muligheter, og få migranten til å tenke over egen fremtid og ta en avgjørelse. Det handler også om å reflektere omkring hva det betyr å være irregulær migrant i Norge versus en annen kategori. Samtaleprosessen går så videre til å gi informasjon om hvilke muligheter som finnes, men informanter nevner viktigheten av å ikke gi falske forhåpninger. Samtalen kan gå inn på IOM og assistert frivillig retur. Tanken er at personen må ta et aktivt valg om denne skal søke assistert frivillig retur. Blant dem som har vært lenge utenfor systemet (10 år el. mer) er det en del som er uvitende og passive til sin situasjon. En NOAS-medarbeider påpekte:

De som bor utenfor mottak har ikke en naturlig plass hvor de kan få informasjon. De har dermed en større manglende forståelse av asylprosessen. Dette gjelder også dem som har kommet til Norge og har bodd med familiemedlemmer. (NOAS-medarbeider)

Avklaring er fokus, og avklaring innebærer å gjøre personen mer bevisst og å sikre at de faktisk forstår informasjonen. I den første timelange samtalen er det vanskelig å «få plass» til denne prosessen og all informasjonen som følger. En person som har søkt assistert frivillig retur har ofte først besøkt NOAS flere ganger før personen har tatt denne avgjørelsen. Oppfølgingssamtaler etter første samtale er i følge NOAS svært viktig, og NOAS opplever at migranter generelt kom tilbake etter første samtale. NOAS-ansatte anså det som nødvendig å først gi god informasjon om asylavslaget og hva det innebærer å leve som irregulær migrant. Spørsmålet om hvorvidt man skal søke assistert frivillig retur ble tatt opp til sist. Her tydeliggjøres altså det leddet i beslutningsprosessen som var mindre fremtredende i IOM-informasjonen vi kommenterte tidligere. Samtidig, presiserte NOAS-ansatte at de aldri råder noen til å reise tilbake eller bli, men i stedet setter de personens situasjon i Norge opp mot forholdene i det aktuelle returlandet, for å få migranten til å vurdere situasjonen og ta avgjørelsen selv. Den irregulære migranten må få bestemme selv.

Den NOAS-ansatte mente at tillitsbygging er personavhengig. For henne var det viktig at samtalen ble styrt av hva asylsøkeren ønsket å snakke om: De aspektene som kommer naturlig opp i samtalen bør man følge. For eksempel, når personen snakker om at det er

umulig å returnere, så kan samtalen rettes mot hjemlandet. Dette gjør at asylsøkeren kan ta bedre stilling til egen situasjon. Det betyr også at innholdet og retningen bør tilpasses til samtalepartneren.

Det kan være forskjeller i hvordan samtalen utføres avhengig av hvilket land personen er forventet å returnere til. Utdannelsesbakgrunn kan også ha betydning. NOAS-informanten mente at de som hadde høyere utdanning generelt hadde bedre oversikt over situasjonen sin, og oppga for eksempel at de kunne være informert av politiske partier om forhold i hjemlandet. Vi diskuterer dette videre i kap. 9.

6.6 Oppsummering

Vi har i dette kapitlet sett på erfaringer fra UDI-støttede informasjons- og veiledningsprosjekter og Outreach-prosjekter som skjer utenfor mottak. Outreach-prosjekter i regi av IOM, NOAS, Caritas, og andre aktører som jobber utenfor mottak har særlige forutsetninger for å formidle informasjon om assistert frivillig retur. Enkeltorganisasjonenes eksisterende kontaktnettverk og fremtidige kontaktmuligheter overfor irregulære migranter og sekundærgrupper har stor konsekvens for muligheten de har til å nå frem med informasjon på en tillitsvekkende måte.

Flere aktører fremhevet at arbeidsformer der informasjon om retur blir gitt isolert ikke er optimalt. Likeledes er arbeidsformer som innkalling til store informasjonsmøter for irregulære migranter, omfattende offentlige informasjonskampanjer og bruk av store brosjyrer lite hensiktsmessig. En bekymring blant noen ansatte var om det å gi informasjon om assistert frivillig retur ville ødelegge for migranternes tillit til organisasjonene. Noen valgte uansett å jobbe med informasjon om assistert frivillig retur fordi de ønsket å gi irregulære migranter et bedre beslutningsgrunnlag.

Outreach-medarbeidere opplevde også utfordringer med å nå primærgruppen, irregulære migranter. Mange valgte å jobbe opp mot sekundærgrupper (organisasjoner og sosiale nettverk) da dette ble sett som mer effektivt. Dette arbeidet var heller ikke uten utfordringer da flere frivillige organisasjoner var skeptisk til at ansatte i Outreach-prosjektene skulle besøke dem eller gi informasjon til deres medlemmer. Forholdet mellom Outreach-prosjektene og de frivillige organisasjonene bar preg av at flere organisasjoner ønsker å fokusere på andre aspekter ved migranter, eller opplever tematikken assistert frivillig retur som «politisert» eller stigmatiserende. Hvordan frivillige organisasjoner og sosiale nettverk forholder seg til Outreach-prosjektene og til å gi informasjon om assistert frivillig retur vil bli omgående diskutert i kap. 7. Andre utfordringer for ansatte i Outreach-prosjektene kan sees i forhold til at irregulære migranter er grunnleggende uinteressert i slik informasjon, og at disse prosjektene er økonomisk støttet av UDI bygger opp under migranternes ide om at «alt» representerer staten. Dette preger også den mellommenneskelige samtalen om assistert frivillig retur.

Vi fant utfordringer knyttet til Outreach-prosjektens manglende mulighet til å kontinuerlig følge opp irregulære migranter, noe som skapte lite kontinuitet i arbeidet. Evaluering av hvilken informasjon om assistert frivillig retur som når frem til irregulære migranter er vanskelig. Irregulære migranter møter gjerne slik informasjon flere steder og skiller ikke nødvendigvis mellom aktørene, eksempelvis mellom mottak og UDI. Slik sett kan

det at flere aktører jobber med det samme ha en påminnende funksjon, samtidig som det kan føre til at informasjonen blir for pågående. Videre fant vi at den praktiske gjennomføringen av å gi informasjon, slik som valg av møtested eller utforming av egnede samtalsituasjoner hos ansatte i Outreach-prosjekt, ikke er optimert. Selv om IOM har ansatte med forskjellige språkkunnskaper mener vi at det er utfordringer knyttet til manglende språkkompetanse (i.e. norskkunnskaper dersom man skal snakke med dem som har norsk som morsmål) blant IOM ansatte i Outreach-prosjektene. Utforming av informasjonsmaterialet og hjemmesidene har forbedringsmuligheter. Vi vil komme tilbake til disse aspektene i våre anbefalinger.

Av særlig betydning trekker vi også frem det positive arbeidet som blir gjort for å skape relasjoner til irregulære migranter og de forskjellige sekundærgruppene. Arbeid for å gjøre informasjonen *tillitsskapende* inkluderer å fokusere på hele individet. Muligheten til å gi en mer helhetlig informasjon rundt forhold i migrantens liv (i.e. helse) og at det er tid til oppfølgingssamtaler ble en positiv faktor. Å utforme arbeidet slik at det er mulig å gi saklig og grundig informasjon med individbasert innsikt i avslagsårsak og manglende mulighet for endringsvedtak utføres allerede av noen aktører i dag (NOAS), og virker som veien å gå videre.

Kapittel 7. Frivillige organisasjoner og sosiale nettverk

Mye informasjon om assistert frivillig retur finner sin vei til potensielle brukere av returprogrammene gjennom offentlige instanser (kap. 4 og 5) og i prosjektrettet arbeid (kap. 6), men informasjon blir også formidlet gjennom kanaler som ikke er tilknyttet myndighetene gjennom spesifikke informasjonsprosjekter. Dette kapittelet handler om aktører som ikke har Outreach-prosjekter eller andre økonomisk støttede prosjekter for å informere om assistert frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak. I Norge finnes et stort antall organisasjoner av ulik størrelse som jobber med migrantrelaterte spørsmål og som kommer i kontakt med irregulære migranter på forskjellig vis. Ikke alle gir informasjon om assistert frivillig retur, men flere gjør dette i ulike situasjoner og gjerne mer spontant enn organisert.

For å utforske hvilke aktører som egner seg til å gi informasjon om assistert frivillig retur har vi identifisert flere frivillige instanser som jevnlig har kontakt med irregulære migranter. Vi kan grovt skille mellom fire kategorier av ikke-statlige organisasjoner og nettverk av relevans her: 1) støttenettverk og aktivister; 2) frivillige organisasjoner; 3) religiøse institusjoner og; 4) etniske nettverk.

Som vi skal se i dette kapittelet kommer disse i kontakt med irregulære migranter på ulike måter, og de kan på ulikt vis og i forskjellig grad være aktuelle samarbeidspartnere for UDI. I dette kapittelet vil vi blant annet besvare spørsmålet om hvilke utfordringer og muligheter disse aktørene har i å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak? Hvordan posisjonerer disse instansene seg for å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter? Hvordan oppfatter de selv at deres posisjon spiller inn på hvordan denne informasjonen kan gis? Personer tilknyttet disse organisasjonene kan ha lettere for å bygge tillit og få kontakt med migranter som kan benytte seg av tilbudet. Samtidig blir de gjerne stilt overfor ulike dilemma når det gjelder informasjon om assistert frivillig retur. Hvilke fordeler og ulemper kan identifiseres ved slikt informasjonsarbeid?

7.1 Organisasjoner og nettverk

7.1.1 Støttenettverk og aktivister

Noen av de sosiale nettverkene som irregulære migranter er i kontakt med kan sees på som støttenettverk og er såkalt «advocacy»-rettet, ofte med politiske overtoner, og kan jobbe for oppholdstillatelse for irregulære migranter eller asylsøkere. Denne typen nettverk er ikke alltid villig til å gi informasjon om assistert frivillig retur på en organisert måte, fordi det blir selvmotsigende ut fra deres politiske mål. Personer som er aktivister eller del av støttenettverk kan være motvillige til å gi informasjon om assistert frivillig retur, men vi traff aktivister som gjorde dette. En aktivist som mente at norsk asylpolitikk er for streng og jobbet aktivt for at irregulære migranter fra Afghanistan skal få bli, hadde likevel bistått en

person fra Afghanistan med assistert frivillig retur: «Han finner ingen andre løsninger. Jeg tenker at vår oppgave kan være å støtte dem uansett hva de velger.»

Som forskere også tidligere har påpekt kan personer i slike nettverk og organisasjoner se den frivillige returen som et legitimeringsprosjekt for tvangsreturer, noe som gjør dem kritiske til informasjonen og programmene. Den sterke koblingen mellom assistert frivillig retur og tvangsretur som gjøres fra JD og politisk hold (se kap. 4) bidrar altså til at en del sosiale nettverk fremdeles er skeptiske til assistert frivillig retur.

I tilfeller der returinformasjon faktisk gis gjennom ikke-statlige nettverk vil dette muligens være en av de mest virkningsfulle måtene å formidle returinformasjon på, særlig dersom personene som gir informasjon har god forståelse for migrantens hjemland og situasjon. Til en viss grad kan man si at det er mangel på tilknytning til myndighetene som åpner opp for denne tilliten. Et eventuelt formalisert samarbeidsprosjekt om returinformasjon med slike organisasjoner vil kunne stagnere denne effekten.

7.1.2 Frivillige organisasjoner

Røde Kors har vært aktive i debatten rundt irregulære migranter, og da spesielt fra et helseperspektiv. I tråd med deres grunnsyn skal alle, uansett situasjon, ha rett til helsehjelp. Røde Kors sitt akuttovernattingscenter i Oslo informerte ikke om IOM eller assistert frivillig retur til sine brukere.⁸⁷ Røde Kors Bergen har opprettet et sted hvor irregulære migranter kan få tilgang til helsehjelp. De har ingen konkrete tiltak med hensyn til informasjon om assistert frivillig retur. Helsesenteret for papirløse migranter i Oslo (drevet av Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo og Oslo Røde Kors) gir stort sett ikke informasjon om assistert frivillig retur, og begrunnelsen vil diskuteres senere i kapitlet. Antirasistisk Senter gir informasjon om assistert frivillig retur når dette oppleves som relevant, selv om dette var forholdsvis sjelden. De påpeker også at de ikke hadde en veldig bred kontaktflate mot målgruppen. De presiserer videre at de ikke ser det som deres oppgave å gi denne typen informasjon.

Organisasjonen SEIF gir migrantene rettshjelp og veiledning, og de kan også gi informasjon om assistert frivillig retur i saker der de ser dette som beste løsning. Dette er derimot ikke et hovedfokus i deres arbeid. Informasjonen gis der den er relevant, på lik linje med annen informasjon. Dette var noe vi fant hos flere:

Utgangspunktet her er å lytte til menneskene. Så drøfter vi forskjellige muligheter og ser på løsninger sammen. IOM kommer av og til opp som et tema da. Eksempelvis i familiegjenforeningsaker kan vi anbefale å ta kontakt med IOM. Da henviser vi videre. (Medarbeider i frivillig organisasjon)

En informant som har jobbet mye med målgruppen hadde endret oppfatning om det å gi slik informasjon. Han mener det nå er blitt mer legitimt å snakke om dette og at om vi skal ha et asylsystem innebærer også dette at ikke alle som søker får asyl: «Noen ville jo kanskje være tjent med retur.»

⁸⁷ Akuttovernattingen er et samarbeid mellom Røde Kors og Kirkens Bymisjon. De huser fattige tilreisende som trenger overnatting i Oslo. Det koster 15 NOK per natt, og i løpet av høsten 2013 var det en økende pågang etter hvert som kulda satt inn.

7.1.3 Religiøse institusjoner

Religion er viktig for mange migranter. Deres forhold til religion i Norge kan anses som formet av tidligere religiøsitet, men også av deres nåværende livssituasjon. For noen blir religiøsitet en del av det å opprettholde motet i en ellers problemfylt hverdag (se også Brunovskis og Bjerkan 2008). Kirker og religiøse samfunn opplever ofte å komme i kontakt med irregulære migranter. Både personer som bor innenfor og utenfor mottak oppsøker religiøse organisasjoner som ikke bare representerer steder for religiøs meningsutøvelse, men også steder hvor de kan utvikle sosiale relasjoner og som bidrar til en minimumsstabilisering av livssituasjonen. I enkelte situasjoner søker migranter kirkeasyl og bor i kirken, slik vi har sett i de mye omtalte kirkeasylsakene. Vi vet at migranter også har kontakt med moskeer og andre trossamfunn, som Det mosaiske trossamfunn og Tabernakelet, men vi har ikke funnet at det er mulig å få så utstrakt hjelp her som gjennom kirkene. Vi ser likevel disse trossamfunnene som en kontaktarena for irregulære migranter. De ulike kategoriene vi har sett på har ulike tilknytninger til trossamfunn og det er variasjoner innad i hver enkelt kategori. En av de afghanske informantene vi fulgte i dette prosjektet fikk mye støtte i sitt kirkesamfunn for sitt ønske om å få bli i Norge. Religiøs og sosial støtte, bønn, mat og juridisk bistand var en del av hva denne kirken kunne tilby. Den samme menigheten støttet også en annen migrant som bestemte seg for å returnere med IOM. Hans retur ble snakket om i lys av den bibelske lignelsen om den bortkomne sønn som vendte hjem. Støtten fra kirken virket ikke å være politisk eller ideologisk betinget, men heller mer orientert mot å støtte valgene som den enkelte migrant tok ut fra deres opplevde livssituasjon. I denne kirken var man klar over assistert frivillig retur med IOM som en mulighet, noe vi også har sett i flere kirker.

7.1.4 Etniske nettverk

Etniske nettverk er generelt sett viktige for irregulære migranternes dagligliv (Brunovskis og Bjerkan 2008; Valenta et al. 2010; Kjærre 2011), og de må derfor også sees som en relevant kilde til informasjon. Informasjonen som gis i disse nettverkene kan handle om assistert frivillig retur, gjerne basert på en diskusjon om hva dette innebærer, og hvorvidt det er en reell mulighet. I tillegg vil også andre typer informasjon gis i slike nettverk, som informasjon om hva man bør eller kan gjøre for å få oppholdstillatelse. Her er også rykter et tema som vi vil diskutere mer i kap. 9. Gruppen kan presse på for at migrantene ikke skal gi opp, men heller fortsette kampen for oppholdstillatelse (Valenta et al. 2010). En god dialog med slike nettverk kan være essensiell for å gi informasjon om assistert frivillig retur.

I etniske nettverk kan dominerende normer begrense hva det er legitimt å snakke om. Valenta et al. (2010) nevner hvordan avgjørelsen om assistert frivillig retur i så hensende kan være en gruppeavgjørelse. Eksempelvis påpekte en somalisk mann at det å snakke om assistert frivillig retur kunne bli ansett som et «brudd» med målet om å få oppholdstillatelse, og derfor mot gruppen i seg selv. Retur ble altså tolket inn i en kollektiv ramme der man snakket negativt om selve informasjonen. I slike situasjoner kan likevel informasjon om assistert frivillig retur bli gitt, men da gjerne med negativt fortegn.

Istedenfor å snakke om informasjonen som en positiv mulighet, kan altså informasjonen om programmene spres som kritikk av dem.

7.2 Erfaringer og utfordringer – frivillige organisasjoner og sosiale nettverk

Hvilke årsaker ligger bak motviljen til å gi returinformasjon? Vi vil først se på ulike årsaksforklaringer for motviljen som eksisterer blant disse aktørene før vi ser på hvilke muligheter som eksisterer for at slike organisasjoner og sosiale nettverk kan formidle informasjon om assistert frivillig retur. Vi vil presisere hvorvidt utfordringene og mulighetene er karakteristiske for fortrinnsvis støttenettverk og aktivister, frivillige organisasjoner, religiøse institusjoner og etniske nettverk. Vi fremhever samtidig at det vil være forskjeller i hvilken grad karakteristikken gjelder spesifikke aktører innad i disse kategoriene, og videre at dette kan endres over tid.

7.2.1 Informasjon om assistert frivillig retur er uforenlig med hovedvirksomheten

For noen var returinformasjon vanskelig forenelig med annen virksomhet. Helsesenteret for Papirløse migranter i Oslo er her et godt eksempel. Men også noen ansatte ved Antirasistisk Senter anså informasjon om assistert frivillig retur som uheldig for deres ståsted:

Jeg har ikke opplevd at noen har reagert negativ når returordninger kommer opp, men jeg tror ikke jeg ville hatt en stor plakate her hos oss. Mange som lever papirløst vil nok reagere uten forståelse. Dette er jo ikke helt vår jobb. Litt som å informere i gitte situasjoner blir det en feil sammenblanding av rollene. Det er ikke relevant, men heller litt «god dag mann økseskaft». Brosjyrer i en hylle med mye annen informasjon hadde for øvrig ikke vært noe problem. Men det er ikke så mange av denne gruppe som kommer hit. Det kommer for øvrig noen til Antirasistisk Senter i en slik situasjon, men noen må også ta jobben med å lytte. Uansett, for noen er retur det beste. Sånn sett er det ikke noe problem for oss å spre denne informasjonen. Men det er ikke vår rolle. NOAS gir jo informasjon. Vi kan henvise dem dit. (Antirasistisk Senter-medarbeider)

For noen frivillige organisasjoner og «advocacy»-grupper vil det å gi informasjon om assistert frivillig retur oppleves som i skarp motsetning til deres ideologiske utgangspunkt, og som kritiske utøvere av motstand mot myndighetenes migrasjons og flyktningspolitikk. For andre kan det være viktig å ikke ta fokus vekk fra organisasjonens hovedvirksomhet. Det er likevel holdningsforskjeller blant organisasjoner rundt det å gi informasjon om assistert frivillig retur. Dette kan belyses gjennom et eksempel hvor NOAS, som hadde et økonomisk støttet prosjekt om å informere om assistert frivillig retur, fikk oppsøke en gruppe på Helsesenteret for Papirløse for å gi informasjon.

Helsesenteret får besøk av NOAS

NOAS ble invitert til å delta på et gruppemøte blant irregulære kvinner på Helsesenteret for Papirløse i Oslo. En gruppe kvinner fra Etiopia møttes regelmessig som del av terapi hvor irregulære migranters «her og nå fokus» var sentral. Med økonomisk støtte kunne Helsesenteret opprette grupper hvor psykologer jobbet med stabiliseringskurs etter mønster fra sentre som jobber med menneskehandel og fokus på kvinner. Kurset ble bygget opp rundt informasjon om det å ha faste rammer, om søvn, kontakt med kroppen og avstressingsmekanismer for å skape et pusterom i hverdagen. Tanken bak er at det å leve uten lovlig opphold er en situasjon som påvirker alle deler av ens liv.

I løpet av et slikt møte fikk NOAS anledning til å snakke om kvinnenens asylsak, muligheter for å endre avgjørelsen, og returmuligheter. I følge Helsesenteret forstyrret dette dynamikken i gruppen da mange av kvinnene reagerte med mye frustrasjon og motløshet overfor asylsakene deres, som da ble bragt opp. Ifølge helseansatte følte kvinnene seg som ofre; de ble ikke trodd og respektert: Kvinnene «har en annen virkelighetsforståelse av hva som gir asyl og hvorfor. I en slik gruppe hvor de skulle bygge opp et nettverk ble et slikt [NOAS]møte veldig feil.»

Helsesenteret følte at dette møtet mellom NOAS, Helsesenteret og den irregulære kvinnegruppen kom uheldig ut, mens NOAS-ansatte mente på sin side at det var nyttig. Gjennom våre intervju kom det frem at det eksisterer forskjellige oppfatninger blant NOAS- og helseansatte om hva det er greit å snakke om i hvilke situasjoner. Ansatte fra Helsesenteret hadde først og fremst et helseorientert fokus hvor tidligere traumer skulle bearbeides gjennom slike gruppemøter. NOAS presiserte at selv om hovedfokuset til Helsesenteret var å bearbeide traumer fra opplevelser som hadde skjedd før ankomst til Norge, og ikke å snakke om situasjonen i Norge, så oppfattet NOAS at disse to momentene var knyttet sammen. Videre mente NOAS-ansatte at asylsaken er det verste traumet de har nå – usikkerheten som de bor i – og at det derfor er bra å snakke om situasjonen i Norge også.

I tillegg, mente NOAS-ansatte, har NOAS en annen oppfatning av realiteter enn det helsearbeidere generelt har. Mens NOAS har en realitetsorientering hvor de ikke «pakker inn» budskapet, er gjerne helsearbeidere opptatt av at de irregulære skal ha et håp. For helsearbeiderne er det viktig å bearbeide traumene uten at personene mister alt håp. Helsearbeiderne anser det ikke som sin oppgave å stille «kritiske spørsmål» om historiene deres, men å høre dem. «I dette tar vi ikke stilling til om de har blitt dårlig behandlet av UDI», fortalte en helsearbeider. Som den samme helsearbeideren påpekte, jobber de først og fremst «opp mot at pasienter skal ta tak og ansvar i livet sitt. Men hva de gjør er opp til dem. Hovedfokus er i forhold til helse. Gir ikke råd.» Sett i et slikt lys er det ingen overraskelse at helsearbeiderne opplevde at NOAS-besøket og informasjonsarbeid med fokus på retur i denne gruppen skapte uro og at helsearbeiderne ikke nødvendigvis opplevde møtet som positivt.

Dette caset illustrerer forskjeller i hvordan informasjonsarbeid blir opplevd blant ulike grupper og personer som kommer i kontakt med irregulære migranter. Hva som utgjør dilemma og utfordringer, og hva som er en god tilnærming, oppfattes forskjellig blant dem som først og fremst er helseorientert og dem som jobber mer direkte med asylsaker og asylsituasjonen. Ansatte ved Helsesenteret presiserte at i kontakten med personer uten

lovlig opphold, så er det for dem som helsearbeidere (uten eksplisitt kunnskap i innvandringssspørsmål i forvaltningen) vanskelig å si noe om hva personer skal gjøre i bestemte situasjoner. Dette er både fordi deres fokus på psykisk og fysisk helse kan oppleves som i konflikt med å samtidig gi informasjon om retur som flere frykter kan skape negative assosiasjoner. Som en helsearbeider påpekte:

Det blir da et spørsmål om å velge mellom to onder: en, å ikke bli en formidlingsorgan i utlendingsforvaltningen. Man ønsker ikke å bli en del av brikke som skal promotere retur; to, det er etisk problematisk å prøve å overtale en voksen person om dens valg utfra at jeg er helsepersonell. Flere er psykisk syke og paranoide og føler seg ikke trodd. Vi [Helsesenteret] kan lett bli sett på som en del av større system og ikke uavhengige og kan risikere at pasienter ikke vil komme til oss. Det er lett at rykter oppstår. (Helsearbeider ved Helsesenteret)

Irregulære migranter oppsøker ofte NGOer eller andre ikke-offentlige instanser i håp om å få hjelp. Flere som arbeidet ved SEIF, Antirasistisk Senter, eller i moskéen uttrykte at det kan være vanskelig å gi informasjon om retur når en person er kommet for å søke hjelp. Det kunne lett bli oppfattet som svært avvisende dersom dette ikke ble utført på en forsvarlig måte. Eksempelet peker også på at informasjon om assistert frivillig retur ikke nødvendigvis bør skje over alt, og at informasjonen i visse sammenhenger kan virke mot sin hensikt ved at det påminner om vanskelige og (fysisk og/eller psykisk) smertefulle opplevelser.

Vi fant også andre minoritetsgrupper som var imot å gi informasjon om assistert frivillig retur, da de oppfattet dette som del av en politisk debatt. En informant med innvandrerbakgrunn som var aktiv i en migrasjonsorganisasjon og arbeidet med å gi informasjon om assistert frivillig retur fortalte: «De sier til meg 'vær klar over hva arbeidet ditt innebærer'. 'Hva slags menneske er du?'»

7.2.2 Organisasjonene gir forrang til andre aspekter ved migrantens livssituasjon

Noen frivillige organisasjoner pekte også på manglende kapasitet til å engasjere seg i spørsmål rundt assistert frivillig retur. Eksempelvis: Ved Røde Kors påpekte de at selv om noen brukere ville falle inn under målgruppen for slik informasjon er det såpass mye å gjøre at man ikke har mulighet til å gi tett oppfølging. Andre aspekter ved den irregulære migrantens livssituasjon var deres hovedanliggende. Den frivillige i Røde Kors presiserte: «Det er helt andre behov som kommer først. Folk blir syke av slike liv som disse lever.» Dette peker på at å gjøre dagliglivet mest mulig vanskelig for irregulære migranter fører ikke nødvendigvis til at assistert frivillig retur blir ansett som et godt alternativ, verken for irregulære migranter eller aktører rundt dem som eventuelt kunne informere om assistert frivillig retur.

For en del frivillige organisasjoner og lavterskeltilbud var det ikke ønskelig å informere om assistert frivillig retur da man ikke ønsket å gjøre en persons legale status relevant i relasjoner hvor denne personen har behov for assistanse. I en ungdomsklubb visste man at det var enkelte migranter over 18 som var der selv om klubben var beregnet for dem under 18 år. Man ville likevel ikke jage dem bort fordi de hadde få andre oppholdssteder. I en slik sammenheng ville man ikke ha fokus på assistert frivillig retur som et ledd i ungdommenes samhandling. Man ønsket å ha noen arenaer der disse kunne slappe av. Man velger da

samtidig (og gjerne uten å nødvendigvis reflektere over det) å ikke gi informasjon om assistert frivillig retur.

I den prekære livssituasjonen som migranter lever i er det, ifølge mange, personens basisbehov eller akutte sosiale behov som må prioriteres. Dette kan også gjelde religiøse organisasjoner hvor migrantens sjelefred eller andre religiøse aspekter blir sett på som av betydning.

7.2.3 Assistert frivillig retur blir vurdert som for tett koblet til tvangsretur

Mange av organisasjonene og gruppene som jobber med migranter er humanitære organisasjoner og anser retur, både assistert frivillig retur og tvangsretur, i en fortolkningsramme hvor humanitære hensyn kan sies å «strukturere» både konkrete handlinger og vurderinger. Aktivister fremhevet et ønske om mer «menneskelighet» og en mer «human asylpolitikk» på arrangementer og aktivistmøter. På et møte om politisk mobilisering for irregulære migranter ble det ytret synspunkter som kan tilsa at slike grupper ikke er fullstendig avvisende til tanken om at enkelte asylsøkere må returnere, men kritisk til hvordan dette ble utført av regjeringen:

Man må finne en human måte å sende dem hjem igjen på. Rask tilbakemelding. Hvordan man gjør dette er viktig. Det må være en human måte, de må ikke vekkes midt på natten.

Det å bli vekket midt på natten er noe som kun forekommer ved tvangsretur og ikke ved assistert frivillig retur. Samtidig kan referanse til slike hendelser peke på at ikke alle aktører som forholder seg til dette feltet oppfatter et reelt skille mellom hvordan assistert frivillig retur og tvangsretur blir utført. Motviljen mot å informere om assistert frivillig retur kan slik være koblet opp til ideologiske oppfatninger hos enkelte aktører. Dette var noe vi fant i varierende grad hos støttenettverk og aktivister, frivillige organisasjoner, religiøse institusjoner og etniske nettverk.

Noen frivillige organisasjoner gav ikke informasjon om assistert frivillig retur grunnet generell mistillit til utlendingsforvaltningen. Dersom man har en oppfatning eller mistanke om at asylinstituttet ikke fungerer optimalt, eller kjenner til opplevelser av feil i saksgang og i avgjørelser, vil dette kunne påvirke oppfatningen av det å gi informasjon om retur:

FN mener dem fra Gaza burde ha beskyttelse. Tortur, blokade, noen er blitt hengt opp i kjettinger av Hamas. De er her nå. Dette setter jo returinformasjonen i et litt spesielt lys i enkelte saker. (Antirasistisk Senter)

Skepsis til å gi informasjon om assistert frivillig retur kan være relatert til uenighet om forholdet som er skapt mellom FN sine retningslinjer og UDI sin praksis. I tillegg opplever noen at det store fokuset på tvangsretur fører med seg et økt press på de irregulære migrantene:

Det er ikke alltid lurt å presse på. De blir ganske presset allerede. Politiet sier dette, mange har returforberedende samtaler selv om saken pågår. Det er blitt mer returfokus de siste årene slik vi opplever det. (Medarbeider interesseorganisasjon)

Dette kan føre til at aktører tar avstand fra praksisen med assistert frivillig retur og ønsker dermed ikke å gi informasjon om slike program. Skepsis om å informere om assistert frivillig retur på bakgrunn av mistillit til asylsystemet var noe vi særlig fant blant støttenettverk, aktivister og etniske nettverk.

7.2.4 Informasjonen kan sette tillit på prøve

For noen frivillige organisasjoner, etniske nettverk og muligens også en del religiøse organisasjoner er spørsmålet om retur en kompleks tematikk. I noen organisasjoner ønsker de ikke at deres medlemmer skal føle at organisasjonslederne knytter dem til irregulære migranter. Mange organisasjonsledere og representanter kan være usikre på respons fra innvandrer miljøet dersom de åpner opp for returmøter i deres lokale og møtetid. Dette gjelder særlig i etniske miljø hvor gruppen er delt, slik som blant den etiopiske gruppen: Dersom man snakker om assistert frivillig retur blir man oppfattet å tilhøre den regimevennlige fraksjonen i hjemlandet da det å gi informasjon om assistert frivillig retur kan sees på som at det er akseptabelt å reise tilbake og at man dermed er regimevennlig.

Dersom returinformasjon i stor grad blir kanalisert gjennom innvandrersorganisasjoner, religiøse organisasjoner og frivillige organisasjoner risikerer man at lignende sosiale dynamikker oppstår blant disse som vi ser ved mottakene: Irregulære vil gjerne unngå steder der returinformasjon dominerer og heller finne nye sosiale arenaer. For organisasjonene kan det være en fare for å miste tillit når returspørsmålet jevnlig blir nevnt. Dette vil over tid kunne bygge ned tilliten organisasjonene har hos migrantene. Dermed er returarbeidet like langt, mens migrantens situasjon på andre områder (eks. mat, helsehjelp og sosial støtte) i verste fall kan ha blitt forverret.

Hos grupper som har hatt et stort fokus på å bli godt integrert kan det se ut til at man i enkelte tilfeller prøver å skape en distanse til dem man anser som ulovlige. Noen etniske nettverk og innvandrersorganisasjoner ønsker ikke å bli forbundet med irregulære migranter da de opplever dette som en stigmatisert befolkningsgruppe som de har et behov for å markere avstand fra i offentlige diskusjoner og debatter.

Andre engasjerte i innvandrersorganisasjoner oppgir at returinformasjon ikke er relevant for deres medlemmer eller besøkende. Innvandrersorganisasjoner opererer på frivillig basis og mange ser ikke på informasjon om assistert frivillig retur som relevant for deres arbeid. De sier «vi er ikke målgruppen» for å gi informasjon om assistert frivillig retur eller forteller at de ikke kjenner noen irregulære. En representant for en tamilsk innvandrersorganisasjon mente: «Vi kunne sikkert hjulpet dere med å få tak i noen dere kan intervju, men vi kommer ikke i kontakt med så mange i denne gruppen. De er ikke i kontakt med oss.»

7.3 Muligheter for å gi informasjon om assistert frivillig retur

Disse ulike aktørene (interesseorganisasjoner, religiøse samfunn, og «advocacy»-organisasjoner) er viktige knutepunkter mellom irregulære migranter og det norske samfunnet som kan bli relevant ved sykdom (psykisk eller fysisk) eller ved en prekær

livssituasjon. Dersom «advocacy»-organisasjoner ser ut som de løper statens ærend vil mange irregulære kunne reagere negativt på dette. I en kontekst der tvungen retur og assistert frivillig retur oppleves som tett sammenvevd er dette problematisk, og får konsekvenser for distribusjon av materiell og fortolkning av informasjon. Vi vil her likevel diskutere hvilke muligheter og fordeler som eksisterer med at disse aktørene er involvert i å gi informasjon om assistert frivillig retur.

7.3.1 Etablert tillit og kontaktflate til migrantenes arena

Det som ofte kjennetegner frivillige organisasjoner, religiøse samfunn og innvandrersorganisasjoner er at de har allerede kontakt med irregulære migranter. I kraft av å være ikke-statlige og med et godt og bredt utviklet nettverk kan de også nå frem til mange. Denne kontakten åpner for en stor variasjon av situasjoner der det kan bli aktuelt å ta opp returinformasjon.

De fleste som gir returinformasjon uten et eksplisitt prosjektoppdrag og økonomisk kompensasjon gjør dette fordi de har en kontaktflate som gjør problemstillingen rundt returspørsmålet relevant. Mange av dem som gir informasjon på en mer spontan måte, har, slik vi ser det, en mer tillitsbasert kontakt med migrantene enn dem som jobber med informasjonsprosjekter om assistert frivillig retur. Organisasjonen NOAS er her et mulig unntak da deres posisjon er formet av at de i forkant av prosjektstøtte allerede hadde stor kontakt med irregulære migranter som interesseorganisasjon.

Representanter for støttenettverk og aktivister kan diskutere assistert frivillig retur som en av mange muligheter med migranter de møter, da gjerne på en tillitsfull og nær måte. Dette fordi de ofte har gitt et godt inntrykk gjennom å sympatisere med migrantenes sak og at de gjerne *sammen* har prøvd andre muligheter først. En aktivist sa dette om tillit:

Folk oppsøker meg. Jeg opplever det som tillit. Folk forteller hva jeg gjør og kommer til meg. Man blir kjent ut i fra en sammenheng. Aktivitet i miljøet skaper tillit. Det at jeg har oppnådd noe i noen saker før skaper tillit. (Aktivist, etnisk norsk)

Aktivister som arbeider med asylpolitikk har ofte et godt nettverk blant migranter og irregulære migranter og har en helt annen tilgang til samtaler og det å gi informasjon.

7.3.2 Språklig tilgjengelighet

Innvandrersorganisasjoner kommer nærmere migrantene språklig. Det kan være lettere å ta opp ting på eget morsmål. Språk og «kulturell nærhet» har stor betydning for dem som ikke har utdanning og kan lese seg til informasjonen.

Vi har selv opplevd under feltarbeidet at personer som er aktive i innvandrersorganisasjoner, etniske politiske partier eller i kulturelle radioer fungerer som «gate openers» og noen ganger også som tolker. En informant påpekte:

Man overvurderer nok evnen til å samle informasjon. Det er ikke alle som får med seg reklamekampanjer osv. Så er det språket. Noen kan engelsk, spansk. Ikke alle har PC og internett. Der finnes heller ikke informasjonen på alle språk. Det er behov for et informasjonscenter. (Medarbeider i innvandrersorganisasjon)

7.3.3 Kunnskap om landbakgrunn og migrantenes situasjon

Det å ha tilgang til god landinformasjon er nødvendig for å informere helhetlig om assistert frivillig retur. Kan man på en troverdig måte diskutere relevante utfordringer som migranten antar at han eller hun vil støte på i hjemlandet, vil man også kunne bygge opp tillit til informasjonen om returprogrammene. Mange av de frivillige organisasjonene og spesielt innvandrersorganisasjonene har god kontakt med hjemlandet og kan diskutere landspesifikke problemstillinger på en meningsfull måte. I kap. 6 så vi at noen Outreach-prosjekter har unngått denne typen utfordringer ved å unngå å snakke om returlandet, da de oppfatter dette som politisert informasjon. Samtidig kan dette være problematisk for tillit og migrantens resepsjon av informasjonen. Dette informasjonsarbeidet kan muligens innvandrersorganisasjoner gjøre på en mer troverdig måte. Mange migranter er opptatt av landspesifikke problemstillinger som en integrert del av en større diskusjon rundt en eventuell assistert frivillig retur, ikke bare hvor mye penger de kan få.

7.3.4 Tilpasningsdyktighet

Aktører i den frivillige sektoren kan lettere ta opp informasjon om assistert frivillig retur i situasjoner der dette er «naturlig» eller passer seg. Gjennomgangen av hvordan denne sektoren gir informasjon om assistert frivillig retur viser at det er vanlig at man informerer om assistert frivillig retur der det er relevant og der det passer. Det synes å være en generell bevissthet rundt dette. I tilfeller hvor informasjon om assistert frivillig retur ble gitt ble dette gjerne gjort på en mer umiddelbar måte eller som en del av en «annen diskusjon» om migrantens situasjon enn de kommunikasjonsmetoder brukt i Outreach-prosjektene.

Frivillige organisasjoner er mer fleksible og kan lettere endre innhold og retning på aktiviteter sammenlignet med offentlige etater eller de større paraplyorganisasjonene. Dette kan ha sammenheng med hvilke grupper og individer som til enhver tid bruker organisasjonen aktivt, eller at organisasjonene selv kan ønske å endre brukergruppene sine og aktivt gå inn for å skape forandring gjennom aktiviteter og mobilisering.

7.4 Oppsummering

Vi fant en generell motvilje blant flere frivillige organisasjoner og sosiale nettverk mot å informere om assistert frivillig retur. Motviljen eller skepsisen handler om at organisasjonene fremhever at deres hovedvirksomhet ikke er forenlig med å gi slik informasjon, eller har manglende kapasitet til slikt arbeid. Noen organisasjoner viser seg uinteressert i å gi slik informasjon fordi deres fokus er på andre aspekter ved migranter, eller de opplever tematikken assistert frivillig retur som «politisert» eller stigmatiserende. En del organisasjoner frykter å miste tillit fra migranter. På den andre siden, for noen organisasjoner er det viktig å distansere seg fra irregulære migranter som gruppe eller de opplever at informasjon om assistert frivillig retur ikke er relevant for deres målgruppe eller medlemmer.

Det er ikke nødvendigvis hensiktsmessig at UDI inviterer til samarbeid med alle organisasjoner som kommer i kontakt med de irregulære migrantene. Hvis alle aktørene vi

har omtalt i dette kapitlet involveres i returprosjekt med økonomisk kompensasjon for å gi informasjon om assistert frivillig retur, risikerer man å ødelegge for dynamikkene som bygger tillit og kontaktflater mellom irregulære migranter og det norske samfunnet. Samtidig er det noen særtrekk ved støttenettverk og aktivister, frivillige organisasjoner, religiøse institusjoner og etniske nettverk som gir dem et godt grunnlag for å kunne gi god informasjon om assistert frivillig retur: Flere har allerede god tillit og kontaktflate med migrasjonsbefolkningen generelt sett, de har nødvendige språkkunnskaper, og har god oversiktskunnskap om regioner og landbakgrunn.

En annen styrke er muligheter for å gi informasjon i situasjoner der informasjonsbehovet har oppstått «naturlig», som del av en større diskusjon om migrantens situasjon, og i et etablert tillits- og hjelpeforhold. De to store utfordringene ved å gi informasjon i slike spontane situasjoner er for det første å sikre at informasjonsaktørene i slike organisasjoner innehar korrekt og oppdatert informasjon, og for det andre at det eksisterer motvilje mot å gi returinformasjon blant en del aktuelle aktører. Det er mulig at man er på god vei når man velger å bygge på noen av de styrkene hittil frivillige aktører har: At organisasjonene står nær migrantene; har tillit; at de kan gi informasjon om assistert frivillig retur sammen med annen informasjon; og at informasjonen formidles av personer med gode språk- og landkunnskaper.

Del 2: Irregulær migranternes erfaringer og perspektiver

Kapittel 8. Betydningen av tillit

Vi har hittil sett på ulike aktører og instanser som forsøker å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter. I de neste tre kapitlene er irregulære migranternes erfaringer hovedfokus. Vi skal i kap. 9 se på hvordan migrantene valgte mediekkanaler og informasjonskilder mens vi i kap. 10 går nærmere inn på konkret resepsjon av returinformasjon. Først er det imidlertid nødvendig å klargjøre betydningen av tillit som en grunnleggende dimensjon – og viktig utfordring – i informasjonsarbeid og resepsjonsprosesser. Flere nevnte at de ikke stolte på informasjonen som ble gitt. Dette gjaldt både informasjon om situasjonen i hjemlandet og innholdet i returprogrammet, og det varierte ut i fra hvilket land migrantene kom fra, og om informasjonen kom fra myndighetene i hjemlandet, norske myndigheter, IOM, frivillige organisasjoner, familie eller andre migranter.

Forskere har i økende grad skrevet om betydningen av tillit, og utfordringer asylsøkere og irregulære migranter har med hensyn til å stole på andre enkeltindivider, sosiale organisasjoner, og statlige enheter. Tillit er et særlig viktig aspekt for å forstå hvor irregulære migranter søker informasjon, og hvordan han eller hun forholder seg til informasjonen. Spørsmålet om tillit var derfor noe vi tok opp under våre intervjuer med irregulære migranter. Hvem hadde de tillit til?

I dette kapitlet vil vi i første del se nærmere på hvordan vi kan forstå tillit og hvordan den er komplekst oppbygd eller også nedbrutt blant irregulære migranter. Vi skal også se på hvordan de irregulære migrantene vi intervjuet snakket om tillit. I andre del av kapitlet går vi spesifikt inn på institusjonell tillit. Det vil si at vi skal se på hvilken tillit de irregulære migrantene vi intervjuet hadde til regjeringen (UDI), IOM, politiet og frivillige organisasjoner, altså ulike institusjoner de forholdt seg til.

8.1. Tillitskonseptet

Tillit handler om hvor mye en part stoler på at en annen part tar hensyn til og innkapsler våre interesser i sine egne (Skirbekk 2012). Selv om tillit er et universelt fenomen, påpeker antropologer at tillit er utformet på forskjellig måter i ulike sosiale kontekster. Det er få som vil være uenig i at tillit eksisterer i alle samfunn i de nære relasjoner, slik som mellom familiemedlemmer. Likevel er tillit ikke utformet på samme måte og er ikke likt fundert overalt: «The formation of trust is fundamentally related to the specific notions of self and sociality at play in each setting» (Ystanes 2011:6).

Tidligere studier har påpekt at flyktninger både har mistillit og er mistrodd gjennom hele prosessen – fra perioden hvor man blir en flyktning til man har blitt bosatt på nytt (Baker 1990; Hynes 2003). Man kunne hevde at mistilliten opprettholdes ut over dette også, altså etter at man er bosatt. Som vi vil diskutere befinner irregulære migranter seg

utenfor mottak i en situasjon der den gjensidige mistilliten ofte er av en dominerende karakter.

Dobbeltheten i å ha mistillit til andre og samtidig bli mistrodd selv er hva Daniel og Knudsen i sin bok «Mistrusting Refugees» benevner som «the refugee mistrusts and is mistrusted» (1995:1). Dette grenseløse sosiale universet av mistillit (Hynes 2003:2) er nødvendig å ta på alvor, både av forskere som arbeider med asylsøkere og irregulære migranter, men også av andre som arbeider med dem, slik som regjeringen og frivillige organisasjoner.

Det er flere måter å forstå tillit på og begrepet har blitt definert på flere måter. Noen forskere fremhever interpersonell (tillit mellom to personer som kjenner hverandre) og upersonlig tillit (tillit til fremmede og til sosiale system) (se Raghallaigh 2014). Hynes (2009) peker på fire typer tillit: sosial, politisk, institusjonell og restituert. Med «sosial tillit» pekes det på hvorvidt individet er i stand til å ha tillit til andre. «Politisk tillit» handler om tillit til demokrati. «Institusjonell tillit» handler om å ha tillit til politiske institusjoner. «Restituert tillit» går ut på prosessene hvor brutt sosial, politisk og institusjonell tillit blir bygget opp igjen (Hynes 2009). Dersom det ikke er tillit i en relasjon må du bruke andre midler for å bygge sosiale relasjoner, slik som makt, økonomiske stimuli, eller vold. I dette prosjektet forholder vi oss først og fremst til sosial og institusjonell tillit, men kommer også inn på andre former for tillit.

Hvordan tillit/mistillit er konstituert har konsekvenser for dem som skal arbeide med å gi informasjon om retur. Det kan være vanskelig å bygge opp igjen tillit om den først er revet ned. Dette gjelder for personer generelt sett: Tillitsdannelse er avhengig av individenes kontroll over ressurser og dermed hvilken makt de oppfatter at de har (Gulbrandsen 2012). Vi vil her se spesifikt på utfordringer med hensyn til tillit og muligheter for å bygge opp denne tilliten, ved å ta utgangspunkt i spesifikke strukturelle og sosiale aspekter ved irregulære migranternes livssituasjon. For å rekonstituere tillit (Hynes 2003), må man først forstå hva tillit betyr for migranter som lever uten lovlig opphold og hvorfor irregulære migranter har en utfordring med å skape tillit til dem rundt seg (Raghallaigh 2014).

8.2 Dimensjoner av tillit hos irregulære migranter

Raghallaigh (2014) har studert årsaksbakgrunn til mistillit og tillit blant enslige mindreårige asylsøkere i Irland med fokus på deres egne opplevelser av hvorfor tillit er vanskelig for dem. Hun peker for eksempel på hvordan tillit formes av en persons tidligere opplevelser, slik som at foreldre eller familie er årsak til hvorfor de har flyktet, og hvordan for noen blir «trust in God» det eneste holdepunkt i en «culture of disbelief». Inspirert av Raghallaigh (2014) trekker vi her frem fire hovedårsaker til hvorfor tillit hos irregulære migranter fremstår som vanskelig:

1. Tidligere erfaringer: Tidligere opplevelser skaper mistillit.

2. Erfaringer i nåværende situasjon: Livet som irregulær er preget av skuffelser og man lærer at man ikke kan stole på andre.
3. Mistillit fra andre: Man stoler ikke på dem som ikke stoler på deg.
4. Mistillithabitus: Man er vant til å utøve mistillit heller enn tillit.

Vi argumenterer for at mangel på tillit har negative konsekvenser for hvordan irregulære migranter forholder seg til informasjon generelt, men spesielt til returinformasjon. I tillegg viser vi hvordan livet utenfor mottak i enkelte tilfeller kan være et aspekt som forsterker mistillit på flere områder. Vi mener de forskjellige formene for mistillit bør sees i en sammenheng der de gjensidig kan forsterke hverandre.

8.2.1 Tidligere erfaringer

Bakgrunn fra hjemlandet, det vil si om man kommer fra dårlige økonomiske forhold, krig, migrasjonshistorie, forventninger fra familie eller annet, vil påvirke måten asylsøkere og irregulære migranter fortolker informasjon. Dette bekreftes også av tidligere studier (Hynes 2009; Raghallaigh 2014). I vår studie fant vi at erfaringer knyttet til hjemlandet formet deres tillitsforhold i Norge. Mange trakk frem vanskelige opplevelser når de pratet om årsaken til at de søkte asyl. Slike opplevelser påvirket hvordan de tilegnet seg informasjon om verden, fordi tidligere erfaringer kan ødelegge tilliten som kreves i pågående sosiale relasjoner.

En konsekvens av tunge og ubehagelige sanseintrykk er at disse kan medføre at man ser samtiden i lys av disse (jf. Varvin 2003; Dyregrov 2002). Ubehagelige hendelser i fortiden kan videre ha konsekvenser for evnen til å vise tillit. Courtois (2004:414) påpeker at ekstremt vanskelige opplevelser, eller også traumer, kan føre til:

alterations in relationship to others, such as not being able to trust and not being able to feel intimate with others. Another «lesson of abuse» internalized by victim/survivors is that people are venal and self-serving, out to get what they can by whatever means including using/abusing others.

Et kort ord for dette er mistillit.

I intervjuer med sekundærgruppen ble vi av helsepersonell fortalt at noen irregulære migranter var diagnostisert som sterkt traumatisert og var i en akutt beredskapssituasjon. Eksempelvis var vi i kontakt med personer i barnevernet som påpekte at enkelte yngre migranter med avslag allerede har så mange dårlig erfaringer med verden at de mest sannsynlig aldri vil kunne stole helt og fullt på andre.

For enkelte er vonde opplevelser knyttet til krig, vold eller andre ubehagelige hendelser i hjemlandet. Sett i lys av det dominerende mediebildet som fokuserer på kriser, og problemer knyttet til området migrantene kommer fra vil mange gjennom media få kontinuerlige påminnelser om at situasjonen i hjemlandet ikke er bra. Et slikt mediebilde vil kunne bidra til at vanskelige og nedbrytende hendelser fra fortiden varer ved. Man vil kunne slite med å skille nåtid og fremtid fra fortiden. Bare det å tenke på hjemlandet kan igangsette negative prosesser. Man vil ikke klare å skape tillit til at en hjemreise kan ha noe

for seg. Dette gjelder uavhengig av om det blitt mer «fredelig» i hjemlandet eller ikke. I en slik sammenheng vil bearbeidelse av opplevelser som kan ha psykiske skadevirkninger være viktig for å åpne opp for ideen om assistert frivillig retur. Om man ikke får bearbeidet slike opplevelser forut for informasjonen, vil informasjonen kunne virke mot sin hensikt (se også Weiss 2013). Slik bearbeidelse av vonde hendelser kan være ressurskrevende. Dette gjelder både for irregulære migranter som bor i mottak eller utenfor. Imidlertid vil dem som bor utenfor mottak ha færre muligheter til å få profesjonell hjelp til bearbeidelse av vonde hendelser.

Reisen til Norge kan også påvirke hvordan personen forholder seg til omgivelsene og deres tillitspraksiser. Vi gikk ikke særlig inn på reisen til Norge under intervjuene, men flere informanter påpekte at reisen hadde kostet mye penger eller ressurser. Noen få fortalte om at de var blitt utnyttet. En ung afghaner vi intervjuet fortalte om reisen til Europa:

Når du reiser slik kan du ikke stole på noen fordi alle er ute etter å misbruke deg. Jeg kom til Tyrkia alene som 13-åring. Derfra var reisen lang. For å komme meg videre fra Italia måtte jeg levere en pakke. Jeg vet ikke hva det var, men det var ikke lovlig. Jeg ble slått mange ganger. De sier de hjelper deg, men de er ikke snille, og de skal alltid ha penger. Jeg skylder fortsatt penger. (Mann, 20 år, Afghanistan)

Slike hendelser på reisen kan bidra til å bryte ned tillit til omgivelsene. Erfaringen med å bli misbrukt på veien kan også bryte ned tillitskonstellasjoner til fremtidige sosiale relasjoner. Opplevelsen av å bli utnyttet kan også bli knyttet opp til selve ideen om reisen mellom Norge og returlandet.

8.2.2 Erfaringer i nåværende livssituasjon

Det kan være vanskelig å stole på mennesker generelt når man lever uten lovlig opphold. Manglende evne til å forutsi hva som vil skje i nærmeste fremtid resulterer for mange i en følelse av ikke å ha kontroll over livet. Personer i slike situasjoner kan synes å utvikle et perspektiv mot omverden hvor alle er imot dem. Noen sitter med tanker om at det neste som vil skje vil være negativt fordi de har en oppfatning av at «systemet arbeider» mot dem. Man kan snakke om et tap av «sosial kompetanse» når man diskuterer alvorlig brudd i sosiale nettverk. Hynes (2009) har vist for Storbritannia at asylsøkere som stod uten eksisterende nettverk – slik som dem som trengte hjelp med overnatting – var spesielt utsatt for tap av sosial kompetanse. Ali fortalte dette når vi spurte ham om han stolte på noen:

If you want to talk about trust, I don't trust anyone. Because I try to trust people. But when I feel after a time that the people just come to use me, I start to lose the trust. [...] Nobody, I don't trust nobody. Because I asked many [for help]. And most of them they say something ridiculous and I have to trust them, you know. But afterwards I just realize they are like lying and they say bullshit. So about trust, no. I don't trust nobody. (Mann, 30-årene, Palestina)

Ali hadde demonstrert i mer enn halvannet år mot den norske regjeringen uten å oppnå endring av egen situasjon. Han bar preg av å være desillusjonert. I tillegg ser vi at hans tillit til andre har blitt redusert i denne prosessen fordi han følte seg brukt av andre, og fordi folk han hadde stolt på til syvende sist ikke hadde bistått ham. Dette eksemplifiserer hvordan en persons tillit til andre ikke bare formes av hvordan en person vurderer en annen, men

formes av konteksten og hvilke sosiale relasjoner som eksisterer, samt forventninger som er skapt i andre forhold (jf. Wuthnow 2004).

Å gi informasjon om assistert frivillig retur til slike personer kan derfor være ekstra krevende. Følelsen av å ha blitt «løyet til» eller bli sviktet kan være en konsekvens av både feilinformasjon og misforståelser. Likevel kan slike erfaringer skape en atmosfære av mistillit. Når man lever utenfor mottak er man også avhengig av hjelp og råd fra omgivelsene i en større grad. Man står i en situasjon hvor det vil være flere anledninger hvor man kan føle seg sveket eller bli skuffet, noe som også kan gjøre at mistillit mot omgivelsene generelt sett øker.

For irregulære migranter utenfor mottak er det flere faktorer som virker inn på mistillit, slik som migrantenes bosituasjon, arbeidssituasjon eller vennskap. Et første moment er at en av årsakene til hvorfor enkelte bor utenfor mottak er at de ikke stoler på norske myndigheter, eksempelvis fordi man er redd for deportasjon. Mange har en livsstil der de flytter mye rundt, fra sofa til sofa, eller fra venner til mottak og tilbake igjen. Å få beskjed om at man må flytte kan oppleves som en avvisning som igjen skaper mistillit, også til ens næreste venner (jf. Kjærre 2011). En av migrantene vi fulgte, en ung afghaner som hadde vært mye på flyttefot, mente at dem han bodde hos egentlig ikke likte å ha ham boende. Vertskapet hadde tidligere prøvd å hjelpe ham med saken, men uten å lykkes, og nå hadde de sagt at han ikke kunne bo hos dem lengre. Dette tolket han som en avvisning og tilliten til vertskapet var nå på hell.

Man kunne si det samme om arbeidsrelasjoner. Det er ikke uvanlig at sårbare migranter blir utnyttet i arbeidssituasjoner, at de ikke får lønn, og at de mister jobben uten begrunnelse (jf. Kjærre 2011). I slike situasjoner er det ikke vanskelig å se for seg at tilliten til at andre vil deg vel står på spill. Personer som jobber i den uformelle økonomien er generelt sett svært skeptiske til andre fordi de er redde for å bli oppdaget og for at de skal miste jobben.

Å utvikle tillit i en atmosfære som karakteriseres av stress, sinne, manglende håp, skuffelse, utbytting og manglende mental tilstedeværelse fremstår som utfordrende. Tanker om fremtiden blir også formet i lys av hvordan det går med familie og venner, som igjen former hvordan man forholder seg til informasjon om assistert frivillig retur.

Det er likevel viktig å påpeke at det er variasjon blant irregulæres livssituasjon i Norge. Enkelte irregulære migranter har partner og eventuelt også barn med lovlig opphold, og i noen tilfeller også et stabilt hjem sammen med disse. Sammenlignet med øvrige irregulære migranter kan en slik situasjon innebære god tilgang til ressurser og kunnskap som gjør det enklere å forstå egen situasjon og egne muligheter. Studier av resepsjon og mediebruk har dokumentert den sentrale betydningen hjemmet og familien har med tanke på bruk, tilgang, eksponering og fortolkning (Bausinger 1984; Hermes 1995; Gentikow 2010). For irregulære som lever i en familie kan denne situasjonen forstås som grunnleggende i å forme både dagliglivets rutiner, forståelser av fremtidsmuligheter og tillit. For irregulære som lever uten familie kan savn og fravær av slike rammer på tilsvarende vis prege livssituasjonen.

8.2.3 Mistillit fra andre

Under feltarbeidet så vi hvordan mange irregulære opplevde å bli sett på som «illegale», «bedragere» eller «snyltere» i møte med det offentlige, det være seg offentlig helsepersonell, migrasjonsarbeidere, eller «mannen/kvinnen i gaten». Gjennom asylsøkersøknadsprosessen hadde mange opplevd en følelse av ikke å bli trodd og at mistillit hadde ført til avslag på søknaden. Opplevelsen av å bli møtt med mistillit var både på institusjonelt nivå og på samfunnsnivå, eksempelvis hvordan de oppfattet at asylsøkere ble fremstilt i norsk media. Situasjoner hvor de opplevde å ikke bli akseptert av andre nordmenn, og hendelser de følte var rasistiske skapte også en barriere mellom dem og omgivelsene. Opplevelsen av mistillit mot dem fikk konsekvens for hvordan de forholdt seg til andre. Dette svekket deres *sosiale tillit* og skapte en gjensidig mistillit. En palestiner snakket om sitt opphold på asylmottaket i en norsk bygd. Her opplevde han at asylsøkerne ble stigmatisert av lokalbefolkningen ved at «ingen» ville snakke med dem. Hans eneste møter med nordmenn var i skjul, slik som med en norsk kvinne som han fortalte fryktet at hennes andre venner og bekjente ville sende henne krenkende SMS-er eller kommentarer. Opplevelsen av å bli redusert til «et annenrangs menneske», som han selv uttrykte det, lå fremdeles dypt i ham – selv når disse opplevelsene ble korrigert under senere opplevelser i Oslo hvor han deltok i en lengre politisk demonstrasjon mot norske myndigheter (Bendixsen 2013b). Etter fem år i Norge bestemte han seg for at det ikke var noen fremtid i Norge: «I have lost faith in Norway. There is nothing here for me.» Samtidig var retur til Gaza en umulig tanke: «I cannot return» var hans kontinuerlige svar når vi spurte om retur. Da vi besøkte ham i leiligheten som han delte med en norsk kvinne, lå tingene hans pakket esker, og han ventet på at venner skulle kjøre ham til Sverige hvor han ville fortsette sitt liv.

Den hyppige koblingen mellom kriminelle og irregulære migranter viser også hvordan man tenker rundt irregulære migranter innenfor rammen av generalisert mistillit. En kriminell er en person man sjelden stoler på. Flere av migrantene var opptatt av å forsvare seg mot slik stigmatiserende retorikk. En slik dynamikk skaper et dårlig utgangspunkt for å bygge tillit. Filosofen Onora O’Neill har pekt på at:

Hvis man gis tillit så forsøker man gjerne å være denne tilliten verdig. Motsatt, hvis man oppfatter seg selv mistenkeliggjort, så blir man ofte raskt sint og lite samarbeidsvillig. Personer med feilplassert mistillit skaper slik sin egen ulykke – de blir isolerte og mislikte – og får slik bekreftet sin egen mistillit. (O’Neill 2012:330)

Selv om mistilliten på flere måter kan sies å gjennomsyre feltet, kunne vi likevel observere at migrantene knyttet seg til ulike personer og aktører. Det betyr derimot ikke nødvendigvis at de hadde tillit til dem. Det kan også bety at de hadde få andre muligheter. Men i den grad ulike personer eller instanser også har tillit, mener vi at dette ofte gjelder de instanser som irregulære føler gir støtte (materiell, sosialt, med asylsaken, religiøst, eller helseorientert) over tid. Grupper eller institusjoner som ofte har tillit blant irregulære er andre asylsøkere, venner, dem som hjelper dem, og religiøse institusjoner, som eksempelvis kirken.

Disse aktørenes kunnskaper og holdninger vil ha mye å si for at informasjon om assistert frivillig retur når frem. Vi har sett situasjoner der forholdsvis lite informerte

asylsøkere prøver å informere hverandre om noe de egentlig ikke har så mye greie på, mens i andre tilfeller kan medmigranter være veldig godt informert om det norske samfunnet, rettigheter og også returmuligheter.

Selv om det er enkelte aktører som har mer tillit enn andre ser vi at dette ikke nødvendigvis betyr at de har *mer* kunnskap. Videre kan tilliten fort endre seg, og tillit har slik en tidsdimensjon. Situasjoner der ting ikke «løser seg», eksempelvis der hjelpere som NOAS, medmigranter, aktivister eller andre ikke kunne hjelpe, kan skape brudd i tilliten.

8.2.4 Mistillitshabitus

Det å være vant til å utvise mistillit kan sees på som et resultat av hvordan tillit er bygget opp i samfunnet man kommer fra. For noen vil det å stole på andre være unntaket heller enn regelen (Raghallaigh 2014). I noen samfunn er «climate of mistrust» nærmest del av en sosial habitus hvor man behandler hverandre med mistenksomhet heller enn tillit. En mistillitshabitus kan i noen tilfeller inkludere mistillit mot staten (altså institusjonell mistillit) eller media. Spesielt etiopiske irregulære migranter som vi intervjuet ga uttrykk for en sterk institusjonell mistillit, samt mistillit mot andre etiopiske migranter i Norge. Dette var knyttet opp til en tanke om at den etiopiske regjeringen hadde utsendt spioner på mottakene og det politiske miljøet i Norge.

Tillit til andre migranter fra ens egen geografiske område var ikke alltid selvsagt. En irregulær migrant fra Etiopia, Enem, uttrykte hvordan han var forsiktig med å ringe sine foreldre i Etiopia. Her er utdrag fra våre feltnotater:

Han er redd for sikkerheten til sine foreldre i Etiopia dersom han ringer dem. De setter også folk fra regjeringen i mottak. Det gjør ham og alle fra Etiopia redd for å forme vennskap. «It takes a long time to create trust – a long time – takes time to know people – but I still do take the time to come to know others, because, if you're only alone then it will be very hard for yourself.» (...) Han sier at han kun har to venner som han virkelig stoler på og som han kan snakke med alt om. «How to create trust», spør vi? Han svarer: «Talk and discuss politics, several times, and then come to know how the person thinks, whether he or she is from the government or not.» (Mann, 35 år, Etiopia, 5 år i Norge)

Hos Enem virket det som fordi at han ikke kunne stole på andre fra samme land ble han vant til ikke å stole på andre. Det å ha en felles etnisk identitet trenger dermed ikke nødvendigvis innebære et tillitsforhold. Enem trekker her frem behovet for å bli kjent med personer individuelt for å finne ut om han kan stole på dem.

Når mistillit blir en rotfestet del av hverdagslivet i hjemlandet, er det vanskelig for Enem å endre dette i en ny kontekst. I Norge blir derfor ofte personer som arbeider for regjeringen eller staten, inkludert saksbehandlere, helsearbeidere og andre, først møtt med mistillit. For mange var det vanskelig å skille mellom de forskjellige delene av staten, hvem som er tilknyttet og uavhengig fra staten, og hvilke ansvars- og beslutningsmuligheter den enkelte representant hadde. Hynes (2009) har funnet lignende tillits/mistillits- dynamikker i Storbritannia blant flyktninger og asylsøkere. Behnia (2004) har vist hvordan torturoverlevende ofte nærer mistanke til profesjonsarbeidere (f.eks. leger) som de frykter arbeider for politiet eller for regjeringen.

For noen var tilliten til andre så redusert at de bare stolte på noen veldig få personer. En kvinne som var irregulær, men som bodde med sin mann og barn med lovlig opphold i Norge, stolte på sin nærmeste familie, men når det gjaldt tidsfordriv og alternative måter å bygge sosiale relasjoner på uttrykket hun:

Internett er min beste venn. Men det er bare en datamaskin. (Kvinne, 37 år, Etiopia, 10 år i Norge)

8.3 Institusjonell tillit

Hvilken tillit hadde irregulære migranter til norske myndigheter, IOM, politiet, NOAS og innvandrersorganisasjoner? Og hvilke muligheter finnes for å bygge opp denne tilliten?

8.3.1 Tillit til norske myndigheter

De irregulære informantene vi intervjuet var alle tidligere asylsøkere som hadde fått avslag på sine søknader. Det at man har fått avslag på asylsøknaden kan bety at man ikke stoler på at norske myndigheter kan fatte gode beslutninger. Dette kan igjen påvirke hvordan migrantene tar imot informasjon om returprogrammene. Mistillit til norske myndigheter må altså sees i relasjon til avslaget på deres asylsøknad. Noen sa det slik: «Det er ikke lett å stole på noen som har som hovedformål å få deg ut av landet.»

Andre irregulære migranter snakket om at UDI og asylprosessen for øvrig bar preg av tilfeldige avgjørelser:

UDI is like a supermarket. «No more tea today». Open Iraq, open Somalia, close Palestinians for 4 years. (Mann, 35 år, Palestina, politisk aktivist)

How the UDI works? It's like Candy Crush! Ahm ... he is positive, he is negative. (Mann, 28 år, Palestina, politisk aktivist, 5 år i Norge)

Noe som svekket tilliten til myndighetenes avgjørelser var også at man følte at asylsøknadsprosessen og svar på søknaden ble avgjort på et gruppenivå, til tross for at myndighetene flere ganger har uttrykt at asylsøknader gjennomgår individuell behandling. Men mange irregulære migranter opplevde at det ikke alltid slik:

Det er automatisk bestemt at vi [kurdere fra Irak] ikke får opphold – jeg er et offer for det. (...). De vil ha noen papirer som det ikke er mulig å få tak i. (Mann, 30 år, Irak, 4 år i Norge, religiøst gift i Norge)

En etiopisk kvinne var opptatt av at UDI og IOM hadde blitt lurt av etiopiske myndigheter. Hun mente at UDI og IOM ikke hadde «onde hensikter», men at de var bare «blitt lurt av myndighetenes propaganda». Dette peker også på at informasjon om assistert frivillig retur handler om asylprosessen og forståelsen for vedtaket. Konteksten hvor informasjon om assistert frivillig retur presenteres blir formet av opplevelsen om asylprosessen og forståelsen for vedtaket. Andre var kritiske til hvilken informasjon UDI brukte for å vurdere situasjonen i deres region eller stat:

Everyone knows that they [UDI] are using Landinfo only. But it is clear that you need more sources if you want to know the situation properly. (Mann, 35 år, Etiopia)

Migrantene har også tilgang på informasjon om hjemlandet som kan få returinformasjonen til å fremstå som problematisk, noe som igjen innvirker negativt på tillit til norske myndigheter og deres vurderinger. Et avgjørende spørsmål blir hvilket bilde av situasjonen i hjemlandet som fremstår som mest troverdig: Det som formidles sammen med returinformasjon eller det som formidles fra andre hold? For eksempel, fra intervju med en relativt isolert og lengeværende irregulær migrant har vi følgende feltnotater:

En srilankisk irregulær migrant fortalte at han skjønte avslaget, men at UDI ikke hadde forstått hans situasjon fordi han har sagt at han ikke har fred for å bo der. Men UDI har sagt at «jo, du kan leve der.» Han vet ikke hvorfor UDI ikke skjønner situasjonen hans: «kanskje de ikke får skikkelig informasjon derfra?» (Mann, 40 år, Sri Lanka, 12 år i Norge)

Dette er også et tilfelle hvor personen ikke aksepterer avslaget da han mener det er bygget på feil informasjon eller er utført av godt nok informerte saksbehandlere. Dette kan bygge opp skepsis til hvorvidt myndighetene har gode nok vurderinger av om det er trygt å returnere.

Informasjon om retur kunne vekke ulike følelser som sinne og hat. Noe av dette sinnet ble rettet mot UDI eller politikerne, og flere migranter opplevde at de er en del av et politisk spill der politikere prøver å forme partipolitikk og vinne stemmer på deres bekostning. En ung afghaner hadde lite informasjon om detaljene i returprogrammene, men han var fortsatt veldig klar på at han ikke stolte på informasjonen. Han hadde også veldig lav politisk tillit. Dette var delvis formet av at han fikk avslagsbrevet mens han var innlagt på et sykehus:

Altså, det var en av de ansatte som jobbet på mottak som hentet meg avslagsbrevet. Han ventet ikke på at jeg kommer tilbake på mottaket liksom. (...). Jeg var veldig dårlig. Og så fikk jeg også det avslaget, så ble jeg enda dårligere. Så jeg følte meg, jeg begynte bare å hate liksom de som jobber i UDI. Liksom hvis du har noen sår på kroppen din, de går og strør salt på det (...). De gjorde sånn at jeg kan ikke stole på snille folk, eller snille politikere. Vi har jo også snille politikere. Selv om man ikke kan stole på dem fordi de sier at de er politikere, og politikere – de er ikke riktige. De lyger fordi de skal ha makt. (Mann, 19 år, Afghanistan, under utdanning)

Vi ser her hvordan konteksten, hvilken fysisk og psykisk situasjon man er i, hvem som kommer med informasjonen når man får beskjed om avslag og samtidig informasjon om assistert frivillig retur, har en betydning for hvordan den blir oppfattet. Her førte informasjon om retur til større nag mot myndighetene, representert ved UDI, og preget også tanker om tillit.

Manglende tillit til UDI var delvis en konsekvens av at den irregulære migranten ikke følte at asylsøkerprosessen har vært forsvarlig, ikke har forstått avslagsårsaken, eller ikke aksepterte avslagsårsaken på asylsøknaden som legitim. Det virker altså som om institusjonell tillit til UDI primært handler om mistillit til asylsaksprosessen.

8.3.2 Tillit til IOM

I følge IOM Outreach var tilliten de hadde bygget opp over tid i innvandremiljøene viktig for deres oppgave med å formidle informasjon om returprogrammene.

Tillitsbygging og informasjon må gå sammen. Er det ikke tillit når man ikke frem. Formen man bygger tillit på er viktig. Strategien vi valgte var å komme med et større bilde av IOM. Det gjør at man kan se helheten i IOMs størrelse og virkeområdet. Vi må vise at IOM også gjør mye bra. (IOM-ansatt)

En slik helhetstankegang er et bra utgangspunkt for å skape tillit. IOM utfører også KO kurs (Kulturorientering kurs) for overføringsflyktninger som skal bli bosatt i Norge i tillegg til returarbeid, men dette har til dags dato ikke ført til en oppfatning av at IOM utfører andre oppgaver for migranter og asylsøkere i Norge. Vi opplevde mye mistillit blant de irregulære migrantene vi intervjuet:

IOM er ulv i saueskinn – ikke ærlige. De jobber for politiet, jeg tror ikke de hjelper. IOM i andre land er forskjellig fra Norge. I Italia og Hellas – IOM i Italia betaler veldig lite – mens i Norge mer. Hvorfor?» spør han retorisk og svarer selv: «Det betyr at politi står bak. IOM jobber for politi – det er hundre prosent slik. Tenker ikke på dem. (Mann, 30-årene, Irak, 5 år i Norge)

For mange fremstod IOM sin rolle og posisjon som uklar, noe som i seg selv ikke var egnet til å skape tillit hos irregulære. En somalier trodde at IOM var dem som sendte ut avslagsbrev:

IOM? Det er dem som gir avslag. Det sto IOM på avslagsbrevet mitt. De sier du må reise frivillig ellers så kommer politiet. (Mann, 26 år, Afghanistan, 10 år i Norge/Europa)

For mange virker informasjonen om assistert frivillig retur fra IOM som normativ og posisjonert, og i verste fall «falsk». En ung mann fra Somalia uttrykker hva flere andre migrantene vi møtte mente:

Det kostet mye penger å komme hit. Mer enn man får fra IOM. IOM er derfor ikke noe for meg. Det ikke bare er å betale for at jeg skal dra. Penger er ikke alt. Nordmenn tror at penger er alt, men det er ikke noe man kan ta med seg når man dør. (Mann, 26 år, Somalia, 4 år i Norge)

Flere av innvendingene mot hvordan IOM gav informasjon var at det handlet for mye om penger, og at det var lite forståelse for alle problemene migrantene hadde. Negative reaksjoner mot IOM var relatert til en oppfatning av at IOM tjente penger på å få folk ut av landet, og dernest til ideen om at IOM trodde det var mulig å «betale informantene» for å dra. Noen mente at det ble satt en pris på deres hode i den hensikt å bli kvitt det. I lys av den manglede tilliten på området, opplevde våre informanter at UDI og IOM prøvde å bestikke dem og deres interesseorganisasjoner:

IOM snakker bare om at man får betalt om man drar hjem. Betalt om man drar hjem – får sånn og sånn. Men mitt problem er ikke penger! Poenget er at de bare prøver å sende folk ut av landet. De bruker en dialog, høflig måte å kaste ut folk på. De kaster deg ut på en høflig måte. Men å kaste er å kaste! (Mann, 30 år, Irak, 4 år i Norge)

De vil bare kjøpe oss. De vil at vi skal dra hjem. Men vi vil ikke ha penger, vi vil ha et liv. Det er som de prøver å bestikke oss. (Mann, 43 år, Afghanistan, 8 år i Norge)

IOM sa at vi gir penger til deg og så går du tilbake. Jeg sier, jeg gir penger til deg og vi blir her [vi ler]. IOM har ikke vært grei mot asylsøkere. Om de har bestemt at skal gå, så trenger jeg ikke å henvende meg til dem – da skal jeg gå. (Mann, 30-årene, Irak, 4 år i Norge)

Problemer med å skape tillit kan forsterkes av ordninger der penger blir hovedfokus i kommunikasjonen. Dette er et paradoks ettersom man også vet at ordningene med assistert frivillig retur kan ha en viktig økonomisk verdi for de som benytter seg av dem (jf. Valenta et. al 2010). Mangel på tillit til IOM må også sees i sammenheng med den upopulære statusen returinformasjon har, og de vanskelige beslutningsprosessene som ligger til grunn for prosessen der en immigrant eventuelt velger å benytte seg av assistert frivillig retur.

8.3.3 Tillit til politiet

De irregulære migrantene vi har møtt forholdt seg til norsk politi på en ambivalent måte. På den ene siden kan enkelte være veldig redde for at de skal bli oppdaget og returnert. På den annen siden forholdt de fleste seg passivt til norsk politi, som ofte oppfattes som mer forutsigbare i væremåten enn hva de var vant med fra hjemlandet. Erfaringer med vold eller korrupsjon utført av politi i hjemlandet kan likevel farge forholdet til norsk politi på en negativ måte. Samtidig påpekte flere at norsk politi var «snille», «de gjør jobben sin, derfor er de farlige for oss, men jeg har lært at de ikke slår» (Mann, 20 år, Afghanistan). Andre hadde sett politiet komme og hente migranter til deportasjon og var derfor mer skeptiske.

For dem som ikke kunne benytte seg av retur med IOM, men måtte returneres med ledsaget retur fra politiet, oppstod det en ekstra barriere ved spørsmålet om tillit. Å oppsøke politiet for retur virket skremmende da man opplevde en risiko for å bli tvangsreturnert før man kunne få muligheten til å søke om assistert frivillig retur. Det er altså et tillitsproblem for en del immigranter å i det hele tatt henvende seg angående ledsaget retur til den samme etaten som har ansvar for tvangsretur. Det er også en tanke om at det kan skape utfordringer ved retur dersom man returnerer sammen med politiet. Her kan andres erfaringer med tvangsretur bli sett på som skrekkeksempel på retur generelt sett, heller enn å bli sett på som eksempler på hvorfor assistert frivillig retur eller ledsaget retur er et bedre alternativ. En palestinsk irregulær migrant mente:

A cousin who was deported [tvangsreturnert] cannot go another time out of Gaza (because they are following his movements). Cannot go again. Egypt takes name of those deported and think they are dangerous! Cannot leave Gaza again. They [Egyptian police] had interviewed him: Why are you dangerous? He was 20 hours in the airport only sent to Gaza with Egyptian police. Made him criminal. He cannot go again – he says «I am criminal now». (Mann, 35 år, Palestina, 5 år i Norge, politisk aktiv)

Denne migranten fortalte om tvangsreturen til sitt søskenbarn for å vise hvordan retur kan gjøre livet vanskelig. At slike problemer ikke nødvendigvis vil oppstå ved ledsaget retur reflekterte han ikke over. I stedet ble assistert frivillig retur, ledsaget retur og tvangsretur flettet sammen.

Samtidig var en innvending mot norsk politi vi fikk høre flere ganger at de var «feige». Dette ble satt i sammenheng med at politiet ikke turte å reise til de områdene (f.eks. Gaza og Somalia) der myndighetene ville sende migrantene. Både informanter fra Gaza og Somalia uttrykker ofte denne problematikken: «De sier det er trygt å reise, men IOM og politiet tør jo ikke reise dit selv» (Somalisk ungdom). At IOM og politiet ikke ville dra til områdene de ville sende dem til forsterket forestillingen om at dette var utrygge områder å

dra til uansett. Tilliten til informasjonen om assistert frivillig retur til områder hvor IOM ikke utførte returreisen ble altså satt under tvil.

8.3.4 Tillit til NOAS

En NOAS-ansatt var svært bevisst spørsmålet rundt tillit mellom dem og irregulære besøkende:

I asylsøkerens bevissthet er de store aktørene UDI, PU, IOM og NOAS. Det er jo også varierende oppfatninger om NOAS. Blant afghanere er det mer negativt – avvising fra NOAS er høy [NOAS tar ikke mange saker fra den afghanske gruppen] og da sier de at «ingen får hjelp fra NOAS». (NOAS-ansatt)

Det er en oppfatning blant NOAS at et individs etniske bakgrunn har konsekvenser for hvilket forhold denne utvikler til dem som organisasjon – delvis basert på hva disse organisasjonene kan tilby dem. Dette var også noe vi opplevde i våre intervjuer med irregulære migranter: Blant irregulære som tilhørte kategorier som NOAS sjelden tilbød hjelp var tilliten laber. Vi fant også forskjeller blant våre informanter rundt hvordan de så på informasjon fra NOAS versus andre organisasjoner slik som f.eks. IOM. Tidligere erfaring med NGOer i hjemlandet eller reisen til Norge har også betydning for hvordan de forholdt seg til organisasjoner i Norge. Men politisk tillit, eller mangel på sådan, spilte også inn. En kurder fra Irak i 30-årene med kjennskap til NOAS mente:

Det er bare til pynt – det er bare politisk. De er zombier. Alle er ofre for politisk spill. (...) De kan ikke gjøre noe, på grunn av det er bestemt fra norske politikk – de gjør ingenting. Det finnes ingen advokat i Norge som har gjort noe positivt for utlendinger – advokaten har lite å si når det gjelder asyl. (Mann, 30-årene, Irak, 5,5 år i Norge)

For mange var NOAS en organisasjon som hadde gått over til myndighetene. Dette peker delvis mot deres involvering i informasjon om assistert frivillig retur, men også delvis på skuffelse av å møte nok en organisasjon som arbeider for flyktninger, men som tilsynelatende ikke kan hjelpe dem. Også her fant vi at enkelte asylsøkere var opptatt av pengestrømmen. Fordi NOAS fikk støtte fra staten ble de av enkelte sett på som mindre troverdige.

8.3.5 Tillit til innvandrersorganisasjoner og frivillige organisasjoner

Innad i de forskjellige sosiale og etniske nettverkene finnes ulike former for organisasjoner migrantene forholder seg til. Noen er formaliserte og registrert i Brønnøysundregisteret med eget styre. INLO opererte med en oppdatert liste over 195 innvandrersorganisasjoner fordelt på forskjellige regioner som de la til grunn for sitt informasjonsarbeid.⁸⁸

Irregulære migranter vi snakket med oppsøkte ikke innvandrersorganisasjoner eksplisitt for å få informasjon om assistert frivillig retur. Noen gikk regelmessig i bestemte kirkesamfunn, hvor de deltok på religiøse møter og sosiale samlinger. Andre besøkte

⁸⁸ I tillegg til organisasjonene på INLO sin liste finnes det et ukjent antall mer vilkårlige, ukjente og uformelle organisasjoner som det er vanskelig å få oversikt over. En utfordring i dette arbeidet var at mange av organisasjonene er svært midlertidige og gjerne er opprettet på bakgrunn av et spesifikt formål (eksempelvis nasjonaldagsfeiring).

innvandringsorganisasjoner for å være med på feiring av nasjonale, etniske og religiøse dager, slik som *Newroz* (kurdisk nyttår) eller etiopisk nyttår. Andre valgte å holde seg unna aktiviteter arrangert av innvandringsorganisasjoner fordi de ikke ønsket spørsmål rundt sin egen situasjon eller de følte seg underlegne. Selv om vi har et lite utvalg her, fikk vi inntrykk av at særlig srilankiske irregulære migranter trakk seg tilbake fra det eksisterende migrantmiljøet. De opplevde det som ydmykende å måtte si at de ikke hadde jobb eller papirer.

Tilliten informasjonen om assistert frivillig retur har i migrantenes nettverk vil være viktig for utfallet av hvordan man forholder seg til informasjonen. Flere irregulære migranter stolte ikke på frivillige organisasjoner, men så dem som løpegutter for myndighetene. En palestinsk irregulær hadde relativt god kontaktflate etter å ha deltatt lenge i en politisk demonstrasjon. Mens hans erfaringer som aktiv politisk demonstrant på den ene side hadde ført til at han nå stolte mer på nordmenn, altså økt hans sosiale tillit, hadde det samtidig på den annen side minsket hans institusjonelle tillit:

I studied sociology for four years at the University. Here I see how civil organizations work – that they take money from the government – it influences the NGOs – if it's civil, it should be free. They say that it's a NGO, but they take the money from the government. For example, NOAS, and the Anti-racist Centre do this. I learned that it is not good that NGO take money from authorities, government. Every day in demonstrations they say «We will make», but cannot do nothing. When demonstrated – then all deported. (Mann, 35 år, Gaza, 5 år i Norge)

Ideen at «alle representerer staten» er et problem for tillit: mange irregulære migranter oppfatter staten som å være til stede overalt, også i frivillige organisasjoner, inkludert i Antirasistisk Senter, blant annet fordi disse får økonomisk støtte av staten. Antropologen Halvard Vike (2014) har påpekt at statens interesser og virksomhet i Norge har trengt dypt inn i det sivile samfunn, og at det aldri har vært et viktig mål for frivillige organisasjoner å stå utenfor staten. I en kontekst med irregulære migranter blir relasjonen stat-organisasjoner problematisk for å opparbeide tillit mellom irregulære migranter og frivillige organisasjoner, eller også vanskelig å videreføre dersom skillet viskes ut over tid ved eventuell prosjektoppdrag om informasjon om retur fra UDI. Man kan spørre seg om asylsøkere bør bli informert tidligere om hvordan det norske samfunnet fungerer, og da selv før de er forventet å integreres (fordi de har fått oppholdstillatelse) for slik å ha en minimumsforståelse av statens og frivillige organisasjoners ulike roller og oppgaver. På den andre siden kan man tenke seg at dette er en problemstilling som man bør være bevisst på, men som man må leve med. Dette peker på en viktig problematikk: Risikoen med å involvere «alle» aktører (frivillige organisasjoner, støttenettverk og aktivister, religiøse organisasjoner og etniske nettverk) som har kontakt med irregulære migranter i arbeidet med å gi returinformasjon kan gi grobunn for ideen om at staten er «overalt», og dermed øke mistillit til det norske samfunnet.

8.4 Å restaurere tillit

Å skape et tillitsforhold til irregulære migranter hvor man kan skape muligheter for å gi informasjon er tidkrevende og krever en samordnet innsats. For å forenkle prosessen med tillitsutvikling trenger fagfolk og frivillige å «ta perspektivet til sine klienter» (Behnia 2008:

1437). Å utvikle en forståelse for årsakene til mistillit medfører at informasjonsarbeiderne er rustet til å informere og svare på en bedre måte.

Carey-Wood et al. (1995) har hevdet at flyktninger lærer å stole på, og gjenoppbygge sine liv, gjennom å ha stabile boforhold og lønnet arbeid. Temple et al. (2005:4) har argumentert at meningsfylte og varige relasjoner i eller mellom lokalsamfunn kun kan bygges når alle partnere i en sosial relasjon har en stemme eller innvirkning på de vilkår som angår dem alle. Vedlikehold og etablering av sosiale nettverk har blitt sett på som viktige måter å gjenopprette sosial tillit for asylsøkere. Evnen til å skape sosiale nettverk var av stor betydning for å etablere tilhørighet til ved fravær av formell tilhørighet til den norske staten.

Under enhver omstendighet er det å forholde seg til asylsøkere og flyktninger på en kulturelt kompetent måte svært komplekst. Spørsmål om tillit gir et ekstra lag av kompleksitet. Mistillit er selvfølgelig en funksjon i mange forskjellige relasjoner, og ikke bare de relasjoner som involverer asylsøkere og flyktninger. Det er slik sett ikke et kulturelt problem. Likevel, forståelse av tillit og hvordan man kan reagere hensiktsmessig på mistillit er ekstremt viktig dersom informasjonsutøvere skal kunne opptre kulturelt kompetente i sin praksis (jf. Raghallaigh 2014). Uten forståelse for at en situasjon kan være preget av mistillit og årsakene til denne, vil tverrkulturell kommunikasjon og relasjonsbygging med irregulære migranter bli ekstremt vanskelig: Informasjonsutøverne vil gjerne forsøke å kommunisere og bygge relasjoner i et vakuum, uten en grundig forståelse for hvilke utfordringer som de står overfor. I tverrkulturelle møter, kan mistillit som ikke er forstått bli feiltolket som manglende samarbeid, ettergivenhet til autoritet, eller passivitet. Det å utvikle en bedre forståelse av hvorfor mistillit oppstår er derfor avgjørende.

De ulike dimensjonene ved tillit som er beskrevet i dette kapittelet påvirker spørsmålet om hvordan man bør formidle returinformasjon på ulike måter. På generelt grunnlag kan man si at mistillit skaper utfordringer, mens tillit danner et godt grunnlag for informasjonsformidling. Samtidig ser vi at både tillit og mistillit er sammensatte størrelser som formes av mange faktorer. Med tanke på informasjon til irregulære bør man derfor spørre seg hva slags tillit det er realistisk å bygge opp mellom migrantene og ulike aktører på feltet. I tillegg kan tillit til spesifikke personer eller institusjoner variere alt ettersom hvilke typer handlinger eller samtaler som blir eller skal utføres. Studier peker på at tillit ikke bare handler om tilgjengelige ressurser, men også om identifisering. I den generelle befolkningen kan det synes som om tillit til ulike samfunnsinstitusjoner har å gjøre med hvorvidt man politisk eller verdimessig føler et slektskap med disse institusjonene. Det er en tilbøyelighet til at vi styrer tilliten vår i retning av institusjoner vi opplever «ivaretar politiske, moralske, og økonomisk interesser som faller sammen med vår egen posisjon i samfunnet» (Skjøtt-Larsen og Henriksen 2012: 143).

For kategorien irregulære migranter er det samtidig viktig å presisere at selv om det å være ute av stand til å vise tillit blir sett på som problematisk, kan en slik mistillit til tider også være «funksjonell» (Bertrand 2000; Jacobson og Landau 2003; Kohli 2006). Mistillit kan være del av en viktig overlevelsesstrategi (Hynes 2009) eller en måte å takle livet på (Raghallaigh og Gilligan 2010). Mens noen irregulære migranter ikke har problemer med å stole på andre – og andre kan lære å vise tillit over tid – kan noen migranter bevege seg langs dette tillitskontinuum, men kan aldri helt gi tillit.

I arbeidet med å gi informasjon om assistert frivillig retur er det mulig at det praktiske spørsmålet ikke handler om hvordan tillit kan bygges opp, men om det er mulig å få plassert tillit bedre. Dersom man ønsker mer tillit er to ting viktig: for det første, vær tillitsverdig. For det andre: «Gi andre mennesker kontrollerbare tegn på at du er tillitsverdig, slik at de kan kontrollere det» (O'Neill 2012:329). O'Neil påpeker videre: «Når noen er tillitsverdige i flere ulike situasjoner, så er det en fornuftig indikator på at vedkommende stort sett er tillitsverdige i de fleste situasjoner» (ibid.). I relasjonen mellom migranter og norske myndigheter kan det være stor avstand i interesser og ulike virkelighetsforståelser, og denne avstanden kan øke når en migrant går gjennom en asylsøkerprosess uten å lykkes i å oppnå sitt mål. Når returinformasjon skal formidles vil det være vanskelig å skape tillit som handler om intensjonene til myndighetene som informasjonsavsender («De som formidler returinformasjonen vil meg vel»). Men kanskje man likevel kan lykkes i å skape tillit til at den informasjon som formidles fra myndighetene er *korrekt* («Denne informasjonen forteller hvordan retursystemet faktisk fungerer»). Selv med en slik begrenset målsetning er det flere utfordringer, for eksempel knyttet til informasjonens iboende kompleksitet (f.eks. hvem kan returnere på hvilke måter). En spesielt vesentlig utfordring er migrantenes manglende tillit til at IOM og norske myndigheter er i stand til å vurdere om situasjonen i hjemlandet gjør det trygt å returnere. I noen tilfeller kan migrantene komme til å mistenke at avsender har uttalte motiveringer («De vil ha meg ut» eller «de vil tjene penger på meg») som påvirker sannhetsgehalten i informasjonen som formidles («og derfor later de som om situasjonen i hjemlandet er bedre enn det den egentlig er»). Dermed svekkes både tillit til myndighetene/IOM og tillit til at informasjonen er korrekt.

For organisasjoner vil gjerne tillitsutfordringene være annerledes. De har gjerne bedre grunnlag for å bygge tillit til at organisasjonen er «på lag» med migranten, men også denne tilliten kan svekkes dersom upresis eller misvisende informasjon formidles («De sa de kunne hjelpe, men informasjonen de ga var feil»). Det at saksfeltet er komplekst og at migranter kan møte mange ulike aktører er altså en utfordring når det gjelder å bygge tillit som grobunn for vellykket informasjonsformidling. Samtidig er variasjon mellom involverte aktører en stor fordel med tanke på de ulike tillitsforholdene migrantene kan tenkes å bygge opp. I anbefalingene våre vil vi fokusere på strategier for å nå frem med korrekt og presis informasjon gjennom flere kanaler, og vi vil kommentere aspekter ved utforming og formidling av informasjon som er tilpasset ulike tillitsutfordringer.

8.5 Oppsummering

Tillit er en grunnleggende dimensjon i alt informasjonsarbeid. I dette kapittelet har vi sett på betydningen av tillit for de irregulære migrantenes forståelse av informasjon om assistert frivillig retur. Tillit handler om å stole på at andre tar hensyn til og inkorporerer våre interesser i deres interesser. Selv om tillit kan forstås som et viktig aspekt ved sosial samhandling generelt, er den ofte påvirket av ulike situasjoner og sosiopolitiske kontekster.

Mange irregulære migranter uttrykte mistillit mot norske myndigheter. Denne mistilliten bunnet ofte i interessekonflikten mellom myndighetene som ønsker at migrantene returnerer og migrantene som ønsker å få bli. Imidlertid må utfordringen med å

bygge tillit i informasjonsarbeidet også forstås i en større sammenheng. Vi har identifisert fire dimensjoner som vi mener er utslagsgivende for migrantenes opplevelse av (mis)tillit i tillegg til denne nevnte interessekonflikten: 1) Tidligere erfaringer hos de irregulære migrantene er ofte preget av forhold som skaper mistillit. Her kan økonomi, krig, migrasjonshistorie, vanskelig opplevelser og traumer nevnes som faktorer som bidrar til å styrke mistillit til mennesker generelt; 2) Erfaringer fra den nåværende livssituasjonen som irregulære migrant kan også føre til at migrantene mistror mennesker de møter og informasjon de får fra dem. Disse erfaringene inkluderer lovnader om «hjelp» som folk ikke klarer å leve opp til, og avvisninger med henhold til jobb, bolig eller vennskap. Å leve under slike forhold over lengre tid kan skape en opplevelse av svik. Flere fremhever at de ikke stoler på noen; 3) Mistillit som rettes inn mot de irregulære migrantene fra andre medlemmer i samfunnet er et sentralt trekk ved situasjonen de irregulære migrantene lever under. At andre ikke stoler på dem, skaper videre en gjensidig mistillit; 4) Flere av migrantene synes å kroppsliggjøre mistilliten. Vi snakker derfor om at migrantenes adferd kan være preget av det som kalles en mistillitshabitus. Enkelte lever eller begynner å leve etter mistillit som en sosial spilleregul. Dette kan ha bakgrunn både i tidligere sosialisering, at i noen samfunn er det mer vanlig å utvise mistillit heller enn tillit, eller også i de tre overnevnte faktorene. Det er videre viktig å huske at mistillit mot andre også kan forstås som knyttet til noe funksjonelt, eksempelvis for å overleve en vanskelig situasjon.

Migrantene knytter seg likevel til ulike personer, gjerne enkeltpersoner eller personer innen migrantenes nettverk eller ulike migrantorganisasjoner. Disse personene vil kunne ha stor innflytelse og være spesielt utslagsgivende for hvordan migrantene forstår informasjon om assistert frivillig retur.

Når det kommer til migrantenes institusjonelle tillit fant vi variasjoner i tillit til norske myndigheter, IOM, politiet, NOAS og frivillige organisasjoner. Flere var opptatt av at norske myndigheter ikke kunne ta gode avgjørelser siden de hadde gitt dem avslag på asylsøknaden. Andre fremhevet at norske myndighetene var blitt lurt av myndighetene i deres hjemland.

IOM var for mange tett knyttet til politiarbeid og norske myndigheter, men ble også mistenkeliggjort for å operere med en slags skjult agenda. Migrantene hadde eksempelvis ofte en ide om at IOM tjente penger på dem ved å få dem til å returnere, noe som synes å svekke tilliten de hadde til organisasjonen.

Når det kom til politiet kunne dårlige erfaringer fra hjemlandet eller andre land prege forholdet migrantene hadde til politi generelt, men de fleste mente politiet i Norge hadde en bedre praksis enn andre steder. Samtidig hadde flere sett politiet deportere andre irregulære migranter. Dette ble da et potensielt usikkermoment, f.eks. i tilfeller hvor man måtte henvende seg til politiet angående ledsaget retur, ville man da risikere å bli deportert i stedet?

Organisasjoner som NOAS hadde rykte på seg for å ha blitt en del av statsapparatet, blant annet fordi de fikk penger fra myndighetene. Opplevelsen av at NGOer som gir returinformasjon dermed også representerer staten var forholdsvis vanlig. Om alle interesseorganisasjoner gir returinformasjon om assistert frivillig retur kan dette derfor øke mistilliten til det norske sivile samfunn generelt sett.

Migrantene har likevel større tillit til Migrantorganisasjonene, og mange benyttet seg av tilbud i regi av dem ved flere anledninger, men også her var det noen som trakk seg tilbake fordi de fant det ydmykende å bli konfrontert med at de ikke hadde jobb eller papirer. Migrantorganisasjonene må derfor også tenke gjennom hvorvidt og hvordan de gir informasjon om assistert frivillig retur for å unngå å svekke tilliten irregulære migranter har til dem.

Å skape tillitsforhold til irregulære migranter krever både tid og samordning. Det vil være hensiktsmessig å forsøke å ta perspektivet til irregulære migranter og utvikle forståelse for årsakene til at mistillit oppstår. I alle omstendigheter bør informasjonsmedarbeideren inneha god kulturell kompetanse, forståelse, og evne til å bygge relasjoner. I mange situasjoner feiltolkes mistillit som manglende samarbeid, ettergivenhet til autoritet eller passivitet. I slike sammenhenger er kunnskap om hva som skaper mistillit spesielt viktig. Både tillit og mistillit er sammensatte størrelser som formes av mange faktorer, også på det personlige nivå. Som oftest handler tillit om at man føler et slags politisk eller verdimeslig slektskap med institusjonene eller menneskene man har tillit til. Det vil altså ikke være snakk om et enten eller forhold, men grader av tillit og mistillit. Informasjonsmedarbeideren må derfor gjøre seg tillitsverdig og gi andre mennesker kontrollerbare tegn på at han eller hun er tillitsverdig.

Er det mulig å skille mellom informasjonen som gis og instansene som forsøker å gi denne informasjonen? Selv om migrantene har lite tillit til norske myndigheter kan informasjonsarbeideren forsøke å skape tillit til at informasjonen om hvordan retursystemet fungerer er riktig. Men også her er det mange utfordringer. Noen migranter mener at norske myndigheter ikke vurderer situasjonen i hjemlandet deres korrekt, eller at organisasjoner som gir informasjonen bare ønsker å overtale dem til å reise for «å kunne tjene penger på dem». Dette kan svekke tilliten til sannhetsgehalten i informasjonen. Det er altså vanskelig å snakke om objektiv eller nøytral informasjon på dette området.

Kapittel 9. Meningsproduksjon blant irregulære migranter og resepsjon av informasjon om assistert frivillig retur

I forrige kapittel undersøkte vi de irregulære migrantenes tillit som et aspekt som har betydelig innvirkning på resepsjon. I dette kapitlet vil vi se nærmere på migrantens resepsjon av informasjon, med spesiell vekt på informasjon om assistert frivillig retur. Vi vil studere deres strategier for meningsproduksjon og fortolkning av returinformasjon sett i lys av andre dimensjoner ved deres situasjon. Disse aspektene, som vi kaller *resepsjon*, er helt avgjørende for å utforme vellykkede informasjonstiltak overfor denne kategorien.

Begrepet *resepsjon* viser til fortolkning og forståelse av informasjon (Hagen 2000:97). Vi vil i kap. 10 diskutere mediebruk som migrantenes mediediett, altså hvilke medier som konsumeres eller de faktiske informasjonskanalene migrantene velger å forholde seg til. Holder vi fast ved denne diettmetaforen vil resepsjon av medier kunne sees på som migrantenes fordøyelse av informasjon, det vil si hvordan de fortolker, forstår, avkoder og tar imot informasjonen. Mens mediebruk handler om mønstre og vaner over tid og de strategier som ligger bak, fokuserer resepsjonsbegrepet på konkret meningsproduksjon. Begrepet innebærer en grunnleggende forståelse av budskap som flertydig, og tolkning blir derfor essensielt (Hagen 2000:99). Dette blir særlig relevant i rapporten når vi i kap. 10 undersøker hvordan irregulære migranter fortolker og forstår informasjon om assistert frivillig retur, som igjen har konsekvenser for videre utforming og organisering av slik informasjon mot denne kategorien.

Informasjon blir ikke nødvendigvis fortolket på samme måte som avsender intenderer. Den kjente kommunikasjonsmodellen «Encoding-Decoding» (Hall 1973[1981]) illustrerer hvordan avsenders utforming av et budskap vil være preget av avsenders forutsetninger, situasjon og verdensforståelse, mens mottakers fortolkning av informasjonen vil være preget av tilsvarende, men ikke nødvendigvis identiske, faktorer som hos mottaker. Ettersom det kan være stor avstand mellom avsender og mottaker på alle disse punktene er rommet for misforståelser og alternative fortolkninger stort. Samtidig, utformingen av budskapet legger potensielt sterke føringer på fortolkningen (Morley 1992). Ut i fra en slik forståelse vil informasjon om assistert frivillig retur kunne se veldig forskjellig ut sett fra ståstedet til dem som gir informasjonen (avsenderen) *versus* migrantenes ulike ståsteder (mottakerne). Eksempelvis kan det avsenderen kaller «assistert frivillig retur» oppfattes som en form for tvungen retur sett fra mottakerens side. Likevel kan forståelsen av hva programmene går ut på være ganske lik den forståelse myndigheten prøver å formidle.

Vi ser at resepsjon av informasjon om assistert frivillig retur må forstås på en helhetlig måte i lys av de irregulære migrantenes livssituasjon. Det vil si at den må sees i lys av andre aspekter ved den enkelte migrantens liv, annen informasjon som migrantene får og konteksten informasjon gis i. I dette kapitlet vil vi fokusere på migrantenes kunnskapsgrunnlag og på kontekstualiserte resepsjonsprosessene som ligger til grunn for dette. Vi begynner med å gi en oversikt over kunnskapsgrunnlaget – hva visste migrantene

om retur, og hvilke kilder oppga de at informasjonen kom fra? Deretter går vi dypere inn i meningsproduksjonen som har formet dette kunnskapsgrunnlaget. Vi ser på hvordan migranter i ulike kontekster fortolker ulike former for informasjon om assistert frivillig retur. Begge deler er basert på både intervjuer og feltarbeid med irregulær migranter, og på intervjuer med sekundærgruppen om deres erfaringer med irregulære migranter. Vi introduserer her begrepet *integrasjon* for å forklare hvordan migrantenes resepsjon av informasjon vil være basert på en viss grad av integrasjon i ulike deler av samfunnet. Det være seg språklig integrasjon, så vel som sosioøkonomisk integrasjon eller tilhørighet til ulike organisasjoner, grupper eller etniske nettverk.

9.1 Kunnskap om retur

9.1.1 Hva visste våre informanter om assistert frivillig retur?

I vår studie av resepsjon ser vi det som avgjørende at «returinformatjon» ikke betraktes som en gitt og enhetlig størrelse. I stedet må man holde mulighetene åpne for at migranter har ulik forståelse av sentrale konsepter, praksiser og ordninger. For å kunne gi et meningsfylt bilde av resepsjonsprosessen er det derfor nødvendig å begynne med en oversikt over kunnskapsgrunnlaget i informantgruppen. Hva visste våre informanter om assistert frivillig retur? Blant de 27 irregulære migrantene vi har snakket med i dette prosjektet hadde alle med unntak av en person fått informasjon om retur, og følgende tall gjorde seg gjeldende:

Tabell 7: Hvilken informasjon hadde informantene om assistert frivillig retur og IOM?

Kjente assistert frivillig retur, og IOM	23
Kjente assistert frivillig retur, koblet ikke til IOM	2
Kjente til IOM, men ikke assistert frivillig retur	1
Kjente ikke til IOM og ikke til assistert frivillig retur	1

De aller fleste irregulære migrantene som vi gjorde feltarbeid med og intervjuet hadde vært tidligere asylsøkere og hadde bodd på mottak i en periode av livet sitt. Det at de fleste irregulære migrantene vi intervjuet for dette prosjektet var avviste asylsøkere ser vi som tett knyttet opp til kategoriene eller landbakgrunnene vi ble bedt om å undersøke (Afghanistan, Irak, Palestina, Somalia, Sri Lanka, og Etiopia/Eritrea). Disse er kategorier der vi vet at mange søker asyl når de kommer til Norge. Det er også kategorier som har vært i fokus for utvikling av en del returavtaler.

En migrant var for eksempel overbevist om at alle som har vært på mottak vet om informasjon om retur:

Vi fikk papirene. Der står det at om man går tilbake kan man få hjelp av IOM. Ellers kommer politiet. Men for meg er ikke dette relevant. På mottakene vet alle dette. De snakker om dette. Denne informasjonen. Vi vet det også. (Mann, 19 år, Afghanistan, tidl. EMA)

En annen irregulær migrant fra Etiopia som var tidligere asylsøker kjente til en organisasjon som betalte folk penger for å returnere, men koblet ikke dette til IOM.

En representant for en av innvandrersorganisasjon som også jobbet med informasjons- og veiledningsprosjekt om assistert frivillig retur sa at de fleste av asylsøkerne hun snakket med hadde fått informasjon om retur. Flere andre delte dette synet:

De fleste asylsøkere har hørt om IOM eller at det finnes en form for returordning. Noen kommer og spør om mer informasjon, men det er ikke så mange. De har ikke nødvendigvis hørt om IOM, men en eller annen form for returmulighet. De fleste asylsøkerne vet likevel om returprogrammene. (Medarbeider i innvandrersorganisasjon)

Samtidig betyr dette ikke at alle hadde en like detaljert eller presis forståelse av denne informasjonen. Generelt sett opplevde vi relativ liten variasjon i hva de irregulære visste om assistert frivillig retur. Selv om noen få virket som å ha god forståelse, og andre virket som om de hadde mangelfull forståelse, opplevde vi at et flertall av våre informanter hadde relativ god innsikt i hva assistert frivillig retur gikk ut på. Et aspekt som imidlertid fremsto som utydelig for migrantene var forholdet mellom assistert frivillig retur med IOM og ledsaget retur med politiet. Både somaliere og palestinere så enkelte ganger ut til å finne det merkelig at noen kunne reise med IOM (assistert frivillig retur) mens andre måtte reise med politiet (ledsaget retur). Det virket ikke som om de forstod helt hva som lå bak avgjørelser om hvem som måtte reise med politiet. I tillegg virket det som at det at noen måtte reise med politiet og ikke med IOM, var en bekreftelse på at det ikke var trygt å returnere. Det ble av mange, både irregulære migranter og norske aktivister, sett som dobbeltmoralisk å snakke om assistert «frivillig» retur i en slik sammenheng.

Vi opplevde at noen av dem som bodde utenfor mottak hadde flyttet ut av mottakene delvis fordi de har fått for mye påtrengende informasjon om retur. Faktorer som kan virke inn på at enkelte personer ikke har fått like god informasjon om retur er at de har bodd kort tid på mottakene og deretter bodd blant venner eller hatt familie utenfor mottak. Informasjonsformidling i mottak kan forandre seg vesentlig i innhold og form over tid, men migranter som har forlatt mottak har ikke nødvendigvis kjennskap til dette og kan dermed fortsette å forholde seg til et helt eller delvis utdatert kunnskapsgrunnlag. Endringer i hvordan mottakene formidler informasjon vil heller ikke fanges opp av migranter som har flyttet ut av mottak, og opplevelser av eksempelvis «påtrengende» informasjonsformidling vedrørende retur kan henge igjen hos personer i lengre tid.

9.1.2 Karakteristika ved dem som ikke kjente til assistert frivillig retur

Det er verd å reflektere over hvem som potensielt ikke kjenner til assistert frivillig retur og IOM. Kari, som jobbet med retur- og tilbakevendingstiltak, mente at visse kategorier av irregulære migranter, slik som sexarbeidere, ikke har hørt om retur. En informant fra ROSA

påpekte også at det kan være vanskelig å gi informasjon om retur til ofre for menneskehandel. Det samme fortalte Pro Sentret.

En annen kategori kan være dem som får avslag på familiegjenforening. Selv om politiet sender ut informasjon om IOM og returprogrammer med brevet med utreiseferien til eksempelvis personer med avslag på familiegjenforeningssøknader, vil denne informasjonen bli gitt annerledes enn den som gis i mottakene, og uten forklaring. Men politiet kan også forklare informasjonen. En politifunksjonær som gikk på hjemmebesøk til personer med avslag på familiegjenforeningssøknader opplevde at enkelte manglet informasjon om muligheten til å returnere med IOM, og at de først og fremst trengte å få forklart avslaget. Dersom migranten forstod avslaget, mente politibetjenten, hadde han større mulighet til å legge mer press ved returinformasjonen.

9.1.3 Hvor kom informasjonen fra?

Vi ser at de fleste avviste asylsøkere vi møtte hadde noe kunnskap om assistert frivillig retur og at erfaringer med asylprosessen spilte en viktig rolle i formidlingen av denne informasjonen. Hva var, mer konkret, de viktigste kildene til informasjonen?

Blant de avviste asylsøkerne vi intervjuet var det mange som hadde fått informasjon allerede ved ankomst på mottaket. Andre pekte på informasjon som fulgte ved avslagsbrevet som første kilde. Samtidig ble det oftest henvist til flere kilder og det ble fremhevet at man hadde fått informasjon gjentatte ganger fra forskjellige (og/eller samme) instans. Noen svarte veldig generelt at de hadde fått informasjon om assistert frivillig retur fra UDI, men ettersom mange ikke var bevisst hvem som representerer UDI kan et slikt svar bety at informasjonen kom fra avslagsbrev, intervjuer, mottak, e.l. En informant, Hagos, fra Etiopia fortalte oss:

I first heard about IOM in the transit camp. On the first time they showed us the same video and at the permanent camp in reception centre. Every time when there are newcomers we have to listen to IOM. Sometimes I think that they think that we are deaf. They put up poster saying that if you don't come to the IOM meeting we will subtract 100 NOK from your monthly.⁸⁹ Every time we have to listen. Also individual meetings – he calls and says we have to talk. Maybe two times individual meeting. Meetings with everyone and IOM at least 6 times. They give us brochures and give from internet. (Mann, 35 år, Etiopia, 5 år i Norge)

Vi spør hva han mener når han sier «alle kjenner til IOM». Hagos svarer:

You have to sign even that you have heard – after the meetings you have to sign your name. I never meet anyone who had not first lived in the reception centre.

Hagos tenker her tilbake til hvordan han følte seg «tvunget» til å gå på IOM-møter på mottaket, da han ellers hadde blitt fratatt deler av pengestøtten. Hagos hadde flyttet ut fra mottaket før vi traff ham. Selv om Hagos hadde vært på flere møter om IOM, var han ikke bemerkelsesverdig godt informert: sammenhengen mellom antall møter man har deltatt på og kunnskapsnivå er altså ikke nødvendigvis korrelerende.

⁸⁹ Dette er eventuelt en praksis som er innført av mottaket, ikke etter forespørsel fra IOM.

Irregulære migranter som aktivt besøker kulturelle eller religiøse organisasjoner, eller er politisk aktive vil kunne ha flere møtesteder hvor informasjon blir gitt. En palestinsk irregulær hadde først hørt om IOM mens han demonstrerte i Oslo. Her er fra feltnotatene våre etter en samtale med ham:

«I heard about IOM while living in the camp [Palestinerleiren], after one year.» Han hadde gått med venn som ville vite om IOM kunne hjelpe til IOM sitt kontor. Han fortalte oss at han vet at han får 10 000 NOK og billett dersom han går med PU. IOM sa ikke til ham at han kunne gå tilbake med politiet – de bare fortalte ham at de ikke kunne hjelpe ham å returnere. (Feltnotater, mann, 35 år, Palestina)

Selv om det i følge IOM er rutine å opplyse besøkende om ledsaget retur med PU dersom IOM ikke kan assistere dem, viser dette også at det kan være svikt i slike rutiner. Det kan presiseres at en annen palestinsk irregulær migrant som også hadde oppsøkt IOM sitt kontor i Oslo hadde fått beskjed om at han måtte ta kontakt med politiet for å kunne returnere. De fleste oppga at de hadde hørt om assistert frivillig retur fra IOM, NOAS eller mottaksansatte mens de bodde på asylmottak. Det ble nevnt møter, informasjonssamtaler, ansatte på mottak og prosjektet «veien videre». Selv en srilankisk migrant som virket som blant de minst integrerte forklarer dette da vi spurte om han hadde hørt om assistert frivillig retur: «Ja, jeg har hørt om frivillig retur gjennom den tamilske radioen, på mottaket, og av venner». (Mann, 40 år, Sri Lanka, 12 år i Norge)

Som vi ser hadde informantene våre hørt om assistert frivillig retur fra forskjellige steder, og gjerne flere ganger. Følgende er de viktigste kildene for våre informanter, rangert etter hvor de fleste har hørt om assistert frivillig retur:

- Asylmottakene
- Avslagsbrev /brev om utreisefrist
- Venner og bekjente
- Rykter/nettverk
- Nettsider
- NOAS
- IOM
- Politi
- Organisasjoner
- Informasjons/Reklamekampanjer
- Veien videre

Dette er ikke er en uttømmende liste, og kategoriene kan være overlappende. Listen refererer til informantens *opplevelse* av hva som var viktige kilder for returinformasjon, uten at dette nødvendigvis betyr at de hadde forstått informasjonen de fikk.

Som nevnt er det usikkert hva informantene legger i disse kildene, eksempelvis når de sier «avslagsbrev» kan dette være brev om utreisefrist. Videre betyr ikke dette at informantene har forstått vedtaket, men at informasjonen om retur kom sammen med vedtaket. At en person har fått informasjon på mottakene utelukker ikke at hun/han også har fått denne gjennom venner og bekjente, fra NOAS, i avslagsbrevet og fra store

informasjonskampanjer. Det er metodisk nærmest umulig å bevise at hva man har hørt først er også det «viktigste» eller utslagsgivende. Viktigheten til en kilde er vanskelig å stadfeste da det kan handle om hvilken kilde som gir best forståelse, eller den som gir mest tillit. Dette betyr samtidig at variasjon blant kildene for samme person, heller enn å være overflødig, kan ha forskjellig funksjon. Den første kilden, som for mange er mottakene, kan tenkes å ha en spesiell betydning for å danne et kunnskapsgrunnlag som alternativ senere informasjon kan settes i sammenheng med. På den annen side ser vi at flere irregulære oppgir at returinformasjon ikke var relevant for dem da de var i mottak, og at de dermed ikke hadde noen interesse for å ta til seg denne informasjonen.

Selv om vi i det kommende skal se at personer med ulik etnisk bakgrunn kan ha noen felles erfaringer som påvirker deres mulighet til å ta imot informasjon, mener vi at andre forhold enn etnisk bakgrunn kan være viktigere når det gjelder hvilken informasjon man får tilgang til, slik som hvorvidt personen har søkt asyl eller familiegjennforening, er ofre for menneskehandel, eller ikke har søkt om opphold i det hele tatt. Dette utelukker likevel ikke at etnisk gruppetilhørighet kan være av betydning.

9.2 Resepsjon av returinformasjonen

9.2.1 Ble informasjonen oppfattet som relevant?

Selv om de fleste avviste asylsøkerne vi intervjuet hadde fått informasjon om returprogrammet var det likevel bare én som så det som en reell mulighet å returnere med assistert frivillig retur. Et fellestrekk blant våre informanter var at de var negativt innstilt til budskapet om retur, noe også informanter i sekundærgruppen uttrykker er deres erfaring. Migranternes hovedbegrunnelser for at returinformasjon ikke var relevant var en utrygg situasjon i hjemlandet. I våre intervju snakket flere av dem som om de fremdeles var i en søknadsprosess hvor opphold var målet. Fokuset for dem var aktive handlinger og strategier for å kunne bli i Norge. For noen handlet det om at de hadde en sak hos advokaten, men lite handling utover dette. Andre var mindre skeptiske til informasjonen om retur i seg selv, og mente at det kunne være relevant for andre enn dem selv. Igjen andre ønsket å ha kunnskap om alle mulighetene som eksisterte, inkludert assistert frivillig retur. Informasjonen, påpekte de, kunne bli relevant på et senere tidspunkt, dersom situasjonen i hjemlandet endret seg eller om alle muligheter for opphold i Norge var uttømt. Informasjonen kan dermed bli sett på som *latent relevant* (Brekke 2008). Det er viktig å ha med seg dette perspektivet i planlegging av informasjonstiltak og i vurderinger av hva som er vellykkede eller effektive tiltak. En av våre sekundærinformanter som var aktiv i srilankiske miljøet mente at:

Folk i slike situasjoner tar bestemmelser med en gang. De sier noe en dag – så plutselig bestemmer seg for å reise i morgen. (Medarbeider i srilankisk radio)

Et slikt perspektiv bidrar også til å forklare hvorfor de fleste migrantene sier at informasjonen ikke er relevant for dem. En ansatt i et Outreach-prosjekt fortalte oss at hun erfarte at irregulære migranter forteller at de ikke vil tilbake på grunn av frykt, og så ett år senere sier de at de vil hjem. Mange som har bestemt seg for å returnere ønsker at dette

skal skje fort når de først har bestemt seg. Det kan dermed ta kort tid mellom en situasjon hvor informasjonen blir oppfattet som ikke relevant og en situasjon der retur faktisk vurderes. Migrantere vurderer informasjonen de får fra IOM opp i mot en rekke andre hensyn i deres liv. En ansatt i et Outreach-prosjekt påpekte også dette når han snakket om to migranter som hadde oppsøkt dem for å få vite mer om returprogrammet:

Én hadde fått avslag på proformaekteskap, men ville ikke gjøre noe mer galt nå pga. barna sine. De ville reise tilbake. De ville derfor vite mer. De var veldig interessert i dette med karanteneperiode om de ønsket å komme tilbake igjen. Pengene man får fra IOM kan jo være mye penger, men de valgte å ikke ta imot fordi de ville ha muligheten til å besøke Norge senere. En annen jente tok kontakt: Hun hadde svart jobb i Norge, men hun lurte på hva IOM var og hva de kunne gi. Hun ville ikke reise nå, men ha informasjonen i tilfelle det ble for vanskelig. (Ansatt i Outreach-prosjekt)

Den lange ventetiden flere har opplevd kommer muligens hånd i hånd med en utålmodighet, men raske avgjørelser kan også være begrunnet med at det har skjedd noe i hjemlandet som gjør at de plutselig må eller vil reise (Strand et al. 2011; Øien og Bendixsen 2012). Det er blitt påpekt at relevansen av informasjonen om assistert frivillig retur også øker dersom man opplever at det er større risiko for at man blir tvangsreturnert (Brekke 2010, Øien og Bendixsen 2012). Når informasjonsaktører møter irregulære migranter er det derfor viktig å ta hensyn til at disse kan befinne seg på ulike stadier i vanskelige beslutningsprosesser med mange mulige forgreininger, og som på motstridende vis kan påvirke vurderinger av relevans. Tre møter med IOM illustrerer dette:

I løpet av feltarbeidet oppsøkte vi ved tre forskjellige anledninger IOMs kontorer sammen med asylsøkere med avslag som søkte mer informasjon .

Den første gangen var vi med Resan, en iraner som ville vite mer om IOM og Iran.⁹⁰ Han var interessert i detaljene og vi fulgte ham til IOM-kontoret i Oslo. Det viste seg etter hvert at han ikke kunne reise med IOM (årsak ukjent), men måtte gå til politiet for å søke ledsaget retur. Han fikk likevel en brosjyre om IOMs programmer når vi var på IOM-kontoret.

Den andre, Namir, var en afghaner som hadde Dublin-sak i Italia, men som nå ville prøve seg i Norge. Han hadde hørt om IOM, men ville egentlig ikke reise. Da han spurte: «Hva kan vi gjøre nå» foreslo vi at vi kunne gå til forskjellige organisasjoner og spørre. Vi gikk blant annet til IOM for å høre om han kunne få penger til å reise til Afghanistan fra Norge når han hadde Dublin-sak. Namir lurte selv på dette, selv om han der og da egentlig ikke hadde tenkt å reise.

Vi foreslo også at vi kunne besøke ulike organisasjoner sammen med den tredje informanten, Yasir, også han en ung afghaner med avslag i Norge. Han lurte på hva han kunne gjøre videre og vi tok en runde der vi besøkte flere organisasjoner, deriblant IOM.

Ved oppmøte i skranken hos IOM fikk alle tre informantene på tre forskjellige tidspunkt spørsmålene «Vil du søke IOM?» eller «Vil du søke retur?» Hvorvidt de ønsket der og da å søke hadde ikke informantene våre tenkt på, de ville i beste fall kun ha informasjon. Det ble en ganske merkelig og stille situasjon. I ettertid fortalte alle tre informantene at de

⁹⁰ Resan er ikke inkludert i statistikken vår og feltarbeidet siden han faller utenfor kategoriene vi har studert.

oppfattet et slikt direkte spørsmål om de ville søke som veldig påtrengende. Det hindret dem også delvis i å spørre videre om mer informasjon.

I to av tilfellene måtte forskeren selv bryte inn og forklare at de trengte mer informasjon. Den tredje, Resan, spurte selv etter noe om og men. Etter at det hadde blitt formidlet at de bare trengte mer informasjon ble de henvist til brosjyrene som sto like ved. Yasir tok med seg en brosjyre, men han hadde dårlige lese- og skriveferdigheter slik at hva han fikk ut av brosjyren er usikkert. Namir kunne lese og skrive, men mest på eget språk, og det var tomt for brosjyrer på hans morsmål. Han fikk med seg en informasjonsbrosjyre på engelsk, men virket ikke videre interessert i det som sto der. Han forklarte:

Den eneste grunnen til at jeg ikke kaster denne brosjyren er at den har et Afghansk flagg på seg. Jeg er glad i landet mitt, og vi kan ikke kaste noe med dette flagget på i søpla. Det er dårlig.

Et fellestrekk ved informantgruppens resepsjon av returinformasjon var at de ikke oppfattet informasjonen som *relevant* fordi de i liten grad vurderte retur som et aktuelt handlingsalternativ. Likevel er det er påfallende at de irregulære migrantene i disse eksemplene ikke ble møtt med en mer åpen tilnærming som «hva kan jeg hjelpe deg med?». Fokus var på hvorvidt personene ønsket å søke eller ikke. Det ble ikke tilbudt veiledning eller samtale (slik man får ved mottakene), og det ble gitt skriftlig materiell som var dårlig tilpasset eller som krevde oversettelse. I disse hendelsene ble det tatt lite hensyn til hvorvidt migrantene kunne være personer i vippeposisjoner som kanskje ønsket å reise ved en senere anledning. Slik sett viser casene at man trolig ikke klarte å bygge tillit til at IOM er en organisasjon som vil støtte migranten i en vanskelig situasjon.

9.2.2 Hvordan forstår migrantene informasjonen fra myndighetene?

Vi vil nå gå nærmere inn på irregulære migranternes resepsjon av informasjon om retur fra myndighetene. Dette vil vi gjøre ved å utforme en detaljert typologi over hvilke kategorier migrantene plasserte informasjonen inn i. Hver kategori viser til en fortolkningsramme som den konkrete returinformasjonen ble forstått ut fra. Dannelsen av fortolkningsrammene – og de konkrete resepsjonsprosessene der returinformasjon ble fortolket ut fra nettopp disse rammene – henger sammen med spørsmålet om tillit som vi tidligere har behandlet. Migrantene forsto ikke nødvendigvis informasjonen om assistert frivillig retur som nøytral faktainformasjon. I stedet ble den tolket inn i fortolkningsrammer der den ble gitt holdnings- og verdimesig innhold.

Typologien er ikke en uttømmende liste, og kategoriene må sees i sammenheng da de ikke er gjensidig utelukkende, men dette er et forsøk på å sortere noen viktige momenter som påvirket hvordan migrantene også fortolket informasjon om assistert frivillig retur. Vi mener de ulike bolkene kan forstås som ulike «plots» migrantene og dem som jobber med dem gjenskapte i sine fortellinger om informasjonen om retur som de fikk fra norske myndigheter.

1) Forstår informasjonen som tvetydig

Flere av dem som jobbet med migrantene var spesielt opptatt av tvetydigheten i informasjonen som ble gitt og påpekte hvordan dette kunne føre til at informasjonen ble vanskelig å forstå eller lite håndgripelig. En representant for en innvandrersorganisasjon sa det slik:

Informasjon om asylsøkninger er i beste fall varierende, og ofte elendig. Det er mye feilinformasjon og motstridende informasjon. De får forskjellig svar fra ambassaden, politiet, advokaten. Alle sier forskjellig ting. Det er også mye dårlig informasjon fra advokater. Det er lite prestisje i slike saker og mange gjør nok en mangelfull jobb. (Ansatt i innvandrersorganisasjon)

Tvetydig informasjon vil, når samlet sammen i komplekser, resultere i at migranten sitter igjen med flere ulike budskap som peker i forskjellige retninger. Denne tvetydigheten kan virke inn på tilliten fordi ulike parter med forskjellige budskap samlet sett vil oppfattes som lite troverdig. Tvetydigheten vil også virke inn på muligheten til å kunne ta en god avgjørelse rundt egen situasjon. Budskapet om at retur er «frivillig» kan eksempelvis sees på som en slik tvetydighet – ikke bare fordi den kontinuerlig blir satt opp mot tvangsretur, men også fordi man i neste øyeblikk får høre at den er «obligatorisk». En ansatt i politiet forklarer tvetydigheten slik:

De fleste migrantene presenterer saken sin til politiet og andre instanser mange ganger. De kan se svaret som lite tilfredsstillende etter saksbehandleren sin mening. Da går de ofte i sirkel mellom her, PU, UDI og andre. De prøver å få den informasjonen de vil ha. Dette kan jo kanskje være forståelig for mye av informasjonen vi gir er også tvetydig. Eksempelvis kan en med avslag i UNE få beskjed av dem [UNE] om at han har lovlig opphold frem til utreisefristen, mens politiet vil se ham som ulovlig. Etter dette vil politiet si at han må reise, men snakker han med UDI vil han kanskje få beskjed om at han kan søke på nytt. Så søker han kanskje på nytt, det betyr likevel ikke at han er lovlig i Norge fordi det krever en annen søknad. Så får han beskjed om å reise og skjønner ikke så mye. Tvetydigheten og den kompliserte informasjonen tror jeg gjør at mange ikke forstår så mye. (...). Vi kan gi beskjed, men som sagt er det tvetydig hva det vil si å være ulovlig. Vi kan si at de må dra med en gang (...), men samtidig si at de kan søke IOM. Det er jo litt tvetydig for dem. Det de ofte lurer på er om de vil få problemer med å komme tilbake. Da svarer jeg at de kanskje gjør det fordi jeg ikke vet. (Ansatt i Utlendingavsnittet, Oslopolitiet)

Når vi spurte hva de hadde hørt om assistert frivillig retur, svarte en av migrantene med tilbakevendende moment at man ikke vet hvem man kan stole på:

I heard, but I don't know whether it is true – What I heard is that they [IOM] will say that if you are willing to return voluntary they will do all the paperwork, but then when you go there – what they told you there it will not work in Ethiopia. For example, the payment. They will subtract something [when you return to Ethiopia]. Some went voluntary and I heard from them – I don't know whether it is true. (Mann, 35 år, Etiopia, 5 år i Norge, irregulær)

Igjen ser vi også at ryktebørsen settes i sving når man forstår informasjonen som tvetydig og ikke har tillit til den. At myndighetenes informasjon oppleves som tvetydig legger forholdene til rette for at rykter kan få en større plass i migrantenes resepsjon og i ytterste konsekvens fremstå som mer troverdige enn myndighetenes informasjon.

2) Forstår ikke returinformasjon fordi de ikke forstår avslaget

Under feltarbeidet opplevde vi at forståelsen migrantene har av asylavslaget er relevant for hvordan de fortolket budskapet om returprogrammene. Vi fant at mange migranter henger seg opp i detaljer som ikke er faktuelle hovedårsaker i avslaget. Mange irregulære blir f.eks. beskjefligget av avslagsbrevets kommentarer om at identiteten ikke er sannsynliggjort eller at det mangler dokumentasjon som bekrefter søkerens forklaring. Selv om det i samme brev kommer frem at disse aspektene ikke ville medført endring i vedtaket er det mange som tilsynelatende ikke «får med seg» slik informasjon. I stedet blir mye energi og resurser satt inn for å få tak i denne dokumentasjonen, selv om avslaget ikke er knyttet opp til dette. I slike tilfeller er det vanskelig å skape interesse for retur. Det er en opplevelse at alle muligheter på å få endret avslaget først må utforskes før man kan tenke på retur.

Om man ikke forstår hvorfor man har fått avslag, eller føler seg urimelig behandlet under asylsøknadsbehandlingen, vil det bli vanskeligere å akseptere informasjonen om assistert frivillig retur. Avslag kan videre være såpass vanskelig å forstå at også personer som jobber med migrantene kan slite med dette. Dette kan skje på to nivåer, det kan skyldes formuleringer i selve brevet, men også at det er vanskelig å formidle avslaget videre til migrantene. Avslagsbrevene er et juridisk dokument som kan være vanskelig å forstå fordi det skrives i en bestemt sjargong. Dette kan ha informasjonsmessige konsekvenser da det kan åpne også for spekulasjoner. Fra feltnotatene våre kan vi gjengi hvordan en av våre informanter oppfattet det:

«That is the problem – they give us an advocate, but the (rejection letter) is so long – she will not tell us all – just gives us a summary». Han fremhever at han har forstått nesten hele brevet: UDI trenger mer informasjon om hvem han er, og «other papers that support my case». Han arbeider nå for å skaffe disse dokumentene. (Mann, 30-årene, Etiopia, 5 år i Norge, fra feltnotater)

Vi ser her kimen til en forståelse av informasjonen i avslagsbrevet hvor det virker som om UNE bare mangler all nødvendig informasjon i saken, og når UNE får «hva de etterspør» vil alt «ordne seg». Der enkelte instanser hos myndighetene kan se avslaget som endelig kan migrantene se dette som en forhandlingsmulighet eller en videre kamp. Der eksempelvis UDI lurer på hvorfor migrantene ikke gir seg, lurer mange migranter på det samme og hvorfor ikke myndighetene forstår deres situasjon.

Uten å få etablert en forståelse for et avslag som endelig er det vanskelig å skape interesse for informasjon om retur. En ansatt i politiet påpekte dette og forklarte:

For noen kan det nok være vanskelig å skjønne noe i det hele. Ellers opplever jeg at enkelte fra Nord-Afrika forstår det jeg ser på som formidlingen av et endelig vedtak som en slags forhandlingssituasjon. Vi har forskjellige forventinger. Andre asiater sier alltid ja. Det er kanskje en del av deres høflighet. Men mange, kanskje dem fra Midtøsten, tror de kan forhandle med meg, men det kan de jo ikke. (Ansatt i Utlendingavsnittet, Oslopolitiet)

Med at irregulære migranter ikke forstår avslaget peker vi på forskjellige aspekter: at de ikke forstår avslaget som endelig; at de forstår avslaget som feil; at de opplever seg misforstått; eller de opplever avslaget som urettferdig. En afghansk mann vi møtte i Bergen uttrykte at myndighetene ikke utøver likebehandling og at de gjør dårlige vurderinger i UDI. Han sammenliknet seg med andre han kjenner som har fått opphold, og utdypet:

Men jeg sier ikke at alle som skal komme skal få bli. Men i hvert fall, de må vurderes på en riktig måte. Hvis de har problemer, da får de bli. Hvis de ikke har problemer, så er det grunn at de skal sende deg tilbake. (Mann, 19 år, Afghanistan, under utdanning)

Denne ungdommen hadde likevel en grunnleggende forståelse av prosedyrene i UDI. Om forståelse prosedyrer er fraværende kan et avslag fort oppleves som rasisme. Den opplevde rasismen kan oppstå når man forstår avslaget opp mot en historisk eller sosial forståelse av egen situasjon. En somalier vi møtte i en organisasjon i Oslo sa «de liker ikke somaliere, det er derfor vi får avslag», en annen vi møtte ved en butikk i Oslo sentrum som sa «er det fordi jeg er svart [...] vi vet at de ikke liker somaliere her». Det betyr ikke nødvendigvis at dette er en *de facto* rasisme, men at den oppleves slik, og denne opplevelsen er formet av den historiske og sosiale konteksten som informasjon om assistert frivillig retur inngår i.⁹¹ En ansatt i politiet husket særlig følgende episode hvor han ga informasjon om avslag:

Det var én som jeg satt lenge med og gikk gjennom avslaget. Punkt for punkt. Da jeg spør om han har forstått det, sier han «ja». Men rett etterpå blir jeg spurt om det var på grunn av skjegget at han hadde fått avslag. Han fortalte om en imam som sa han måtte gå med skjegg, men at han trodde nordmenn ikke likte dette og at det var derfor han hadde fått avslag. (Ansatt i Utlendingavsnittet, Oslo politiet)

Vi ser her hvordan informasjonen om retur ikke bare blir tolket i henhold til en opplevd rasisme, men også i henhold til ideer om hva som utgjør gode norske borgere og ikke. På lignende måte kan asylavslag også oppleves urettferdig fordi den sees som en gruppeavgjørelse gjort basert på nasjonalitet eller etnisitet. At man tar imot få migranter fra et land kan forstås som at Norge, representert ved UDI, ikke liker folk fra dette landet.

3) Informasjonen gjør at man føler at man ikke bli tatt seriøst

Flere migranter vi traff påpekte videre at de ikke følte å bli tatt seriøst. En av etiopierne svarte at han følte at norske myndigheter gjorde narr av ham, og at han ble urettferdig behandlet når noen prøvde å gi ham informasjon om assistert frivillig retur. Han fremhevet også at han følte seg forskjellsbehandlet:

Jeg synes det er «like joking». Det er som en vits, tullepapirer. Men om hun [peker på tolken] kan aksepteres, hvorfor kan ikke jeg. Vi har samme situasjon. Alle vet om situasjonen i Eritrea. Italia tar imot mennesker derfra. Men ikke Norge. Men de vet. Når jeg ser informasjonen om retur føler jeg at de ler av meg! (Mann, 42 år, Etiopia, 13 år i Norge)

En annen afghansk irregulær migrant hadde reist fra Vestlandet til Oslo for å få informasjon om assistert frivillig retur på IOM sitt kontor. Han fant besøket ubehagelig fordi IOM lokalet var «preget av unge kvinner som lo og holdt på med mobiltelefonene sine» før de rettet sin oppmerksomhet mot ham. For ham var besøket til IOM en vanskelig beslutning og han følte at hans livssituasjon i denne situasjonen ikke ble tatt på alvor.

⁹¹ I kontrast til dette ryktet viser UDIs årsrapport fra 2013 at Somalia er et land hvor forholdsvis mange av de som søkte om beskyttelse har fått opphold. 496 av 2184 søkere fikk avslag i 2013 (i tillegg falt 324 inn under Dublin II-forordningen). Fra <http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/antall-innvilgede-forstegangstillatelser-etter-statsborgerskap-og-type-arsrapport-2013/> [Nedlastet: 8.7.2014].

4) Informasjonen oppleves som påminnelse om en vanskelig fortid

Vi påpeker her, også med henvisning til tidligere diskusjon, at informasjon om assistert frivillig retur blir vanskelig å forholde seg til, og at «å ta i bruk» denne informasjonen kan fremkalle vonde minner og opplevelser. En kvinne fra Etiopia var spesielt opptatt av dette og fortalte hvordan informasjonskampanjen fra IOM minnet henne om alt som hadde vært vanskelig:

Jeg ble sjokkert. Jeg begynte virkelig å tenke på hva jeg skal gjøre nå. Om de sender meg hjem igjen. Mange ting kommer til å skje. Det blir vanskelig. Jeg kommer ikke til å klare det. Så begynte jeg å tenke på fremtiden. Ikke barn, ikke mann... ingenting. (Kvinne, 28 år, Etiopia)

5) Informasjonen som påminnelse om en vanskelig nåværende situasjonen

Et annet viktig poeng om informasjonen om assistert frivillig retur var at den hadde en bieffekt. Den minnet ikke bare folk om det som hadde vært vanskelig i fortiden, men ble også en påminnelse om den vanskelige situasjonen de var i nå. Selv personer uten mulighet til å reise med IOM opplevde at informasjon om returprogrammene hadde denne effekten. Dette betydde ikke nødvendigvis at informasjonen samtidig ble mer relevant, altså at man kunne unngå denne vanskelige tiden med å reise hjem.

6) Migranten tar ikke til seg informasjonen

Noen av dem som arbeider med irregulære migranter fremhevet at selv om en migrant var med på informasjonsmøter og ulike samtaler, var det ikke alltid at denne personen tok til seg informasjonen eller forsto den. I et tilfelle hadde en migrant fått informasjon ved et barnevernsenter. Han var blitt 18 år og bedt om å reise hjem etter flere år i Europa. Ansatte i barnevernet mente at denne påkjenningen gjorde at han hadde vanskelig for å ta til seg informasjonen rent kognitivt. Migranten var i følge barnevernsansatte blitt generelt vanskelig å kommunisere med, deprimert, holdt seg mye for seg selv, og det var blitt vanskelig å gi ham informasjon etter avslaget. Forskning (se Bourne og Yaroush 2003) viser hvilke ulike konsekvenser stress og påkjenninger kan ha på våre kognitive evner. Små mengder stress kan skjerpe vår evne til å ta til oss informasjon. På den andre siden kan vedvarende og store mengder stress, slik de barnevernsansatte mente denne gutten hadde hatt, gjøre oss kognitivt utilgjengelige. Vi skal ikke spekulere i hvorvidt våre informanter var kognitivt tilgjengelige, men vi ønsker å fremheve at studier av irregulær migrasjon fremhever at mange irregulære migranter sier de sliter med å konsentrere seg (Weiss 2013; Kjærre 2011). Det er altså viktig å være bevisst på at den stressende situasjonen de fleste irregulære migranter opplever kan ha en negativ effekt på muligheten til å ta til seg informasjon.

9.3 Betydningen av integrasjon for resepsjon av informasjon om assistert frivillig retur

De irregulære migrantenes ulike bakgrunn, slik som utdanning, språk og skriveferdigheter, alder, opprinnelsesland, migrasjonserfaringer, og kunnskapsnivå vil innvirke på deres meningsproduksjon vedrørende returinformasjon. Enkelte faktorer er spesielt utslagsgivende fordi de virker inn på hvorvidt og hvordan informasjonen blir forstått, slik som språk og skriveferdigheter. Utfordringer knyttet til språk og skriveferdigheter kan til en viss grad bøtes på enten gjennom god tilgang til sosiale nettverk som kan oversette eller gjennom institusjonelle innordninger som kan tilby tolketjenester. Resepsjonen av informasjon om assistert frivillig retur vil altså kreve et minimum av egne ferdigheter eller inkludering i sosiale miljøer eller institusjoner som kan gi slike ferdigheter. Vi snakker her om *sosial integrasjon*, nemlig migrantenes integrering på områder som språk, utdanning og sosioøkonomiske forhold (jf. Valenta et al. 2010 sin diskusjon av sosial integrasjon).

En eventuell lav integrasjon gir ikke bare en avmaktstfølelse gjennom dårlig innsikt i prosessene som styrer migrantenes liv, men den skaper også alternative informasjonskanaler (i.e. rykter) som kan få større betydning. Spørsmålet om hvilken rolle bakgrunn og livssituasjon spiller for resepsjon av informasjon om retur kan derfor omformuleres til et spørsmål om ulike former for integrasjon. Vi trekker her frem språklig og økonomisk integrasjon som spesielt viktig.

9.3.1 Språklig og utdanningsrelatert integrasjon

Blant våre informanter fant vi store forskjeller i hvor godt de enkelte personene hadde tilegnet seg det norske språket. Kurderne fra Irak som vi intervjuet kunne ikke, med noen få unntak, norsk eller engelsk. Dette miljøet er relativt stort i både Bergen og Oslo, slik at man kan ha et stort nettverk med kurdisk og arabisk språkkunnskap. Størsteparten av denne gruppen hadde et begrenset antall år på skole. Afghanerne vi møtte hadde vært her i kortere tid, de hadde lite utdanning fra tidligere, men de hadde lært seg norsk meget godt. Disse hadde kommet til Norge relativt unge og minst en av dem gikk på norsk videregående skole. Etiopierne vi snakket med var noe eldre, de fleste hadde høyere utdanninger enn de andre nasjonalitetene i utvalget, og de hadde vært i Norge lengre. Likevel kunne ingen fra sistnevnte landgruppe godt norsk. Dette kan muligens forklares med at de fleste kommuniserte bedre på engelsk, et språk de hadde lært på skolen og som er en obligatorisk del i den etiopiske utdanningen. Dette satte dem godt i stand til å forstå engelskspråklig informasjon samtidig som de gikk glipp av informasjon på norsk som de yngre afghanerne ville fått med seg. De somaliske migrantene vi møtte hadde hovedsakelig lært seg engelsk og noe norsk til tross for lite eller ingen skolegang både i hjemlandet og i Norge. Flere hadde betraktelig bedre ferdigheter i muntlig norsk og engelsk enn i skriftlig.

Mye av informasjonen som er rettet mot migranter i Norge finnes på engelsk, og mye finnes også på de ulike migrantenes morsmål. IOM har oversatt informasjonsbrosjyrer om returprogrammer til 16 språk. Språkforståelse har flere ulike dimensjoner. Et aspekt er for eksempel evnen til å forstå formelle informasjonsskriv i en juridisk språkdrakt, mens et

annet er evnen til å forstå detaljer, idiomer eller ordspill. For skriftlig informasjon dukker det også opp en annen utfordring, nemlig leseferdigheter som ikke alle vi intervjuet hadde. Mangel på leseferdigheter vil gjøre migrantens informasjonstilgang mer avhengig av nettverk, og potensielt sett svært begrenset og tilfeldig.

Personer som i utgangspunktet har lavere utdanning og er uten rett til utdanning i Norge har begrenset mulighet til å tilegne seg nødvendige kunnskaper for å forstå returinformasjon. Manglende lese- og skriveferdigheter kan også være et stigma. Det er ikke alle som ønsker å spørre sine venner om denne typen tjenester. En kontaktperson eller et informasjonscenter som kan forklare skriftlig informasjon på en forståelig måte kan slik sett være viktig fordi den språklige integrasjonen også kan henge sammen med den sosiale. Det finnes muligheter til å få muntlig informasjon om assistert frivillig retur også for dem som ikke kan lese. Noen eksempler er IOMs kontorer, informasjonscenteret til Caritas, NOAS, SEIF og møter i regi av Outreach-prosjekter. Viktigst er nok jungeltelegrafene. Det finnes også opplysningstjenester på telefon hos både IOM, UDI og politiet. Dette er ikke bare informasjonskanaler, men også viktige ressurser som kan bistå migrantenes i deres forsøk på å fortolke budskapet som avsender gir.

Å kunne forstå informasjon er en grunnleggende forutsetning for bruk av informasjon. Ettersom lese- og skriveferdigheter samt øvrig språkkunnskap påvirker mulighetene for forståelse, vil den enkeltes kunnskaps- og utdanningsnivå spille en rolle for deres muligheter til å komme til det punktet hvor returinformasjon kan tas i bruk gjennom handling. Utdanningsbakgrunn henger ofte sammen med muligheten til å mobilisere ulike ressurser for å fortolke returinformasjon, som for eksempel språkkyndige venner og bekjente. En etiopisk kvinne som kun hadde bodd kort tid på mottak forklarte at hun hadde fått informasjonen fra sin advokat, men uten å forstå den. Hun hadde deretter spurt sin mann (som hadde oppholdstillatelse) og han hadde forklart det for henne på hennes eget språk.

En del irregulære migranter som vi intervjuet hadde universitetsutdanning, og noen hadde lært seg godt norsk mens de ventet på avklaring. Noen var aktive på sosiale arenaer som kirkesamfunn og politiske partier (KrF og AUF) og hadde aktiv deltatt i demonstrasjoner og politisk mobilisering mot den norske regjeringen. Slike arenaer fungerer som en kontaktflate til nordmenn, noe som bidro til at disse irregulære migrantene hadde en bredere og mer presis forståelse av det norske samfunnet og norsk politikk. Flere snakket aktivt med media om egen sak, og hadde relativt gode nettverk av nordmenn, inkludert religiøse ledere, flyktningeaktivister, og lokalpolitikere. Disse migrantene hadde bedre norskkunnskaper enn irregulære som var mer isolert, samt relativt godt utviklede kunnskaper om norsk kultur, det politiske systemet og partipolitikk. Samlet virket dette å gi større grad av kontroll og mindre grad av maktesløshet.

Det virker imidlertid ikke som om det er en nødvendig sammenheng mellom godt kontaktnettverk til det norske samfunnet og høy institusjonell tillit, dvs. tillit til politikere, norske myndigheter eller frivillige organisasjoner (se også kap. 7). Mens flere palestinske irregulære migranter vi intervjuet hadde store nettverk som også omfattet organisasjoner, politiske partier, institusjoner og aktivister, var det mange av dem som hadde veldig lav institusjonell tillit. I motsetning til dette kan vi trekke frem en informant (kurdisk konvertitt) som også hadde en bred kontaktflate til det norske majoritetssamfunn (norske aktivister,

kirkesamfunn, media og partipolitiske miljøer) og ga utrykk for høy institusjonell tillit. Tross sitt avslag på asylsøknaden uttrykte han en sterk tillit til norske politikere og presiserte at det finnes gode og mindre gode politikere, men at man må stole på demokratiet og på at politikerne gjør jobben sin. Det er altså mulig å skape tillitsrelasjoner i slike ellers utfordrende livssituasjoner. Han var også godt informert om assistert frivillig retur gjennom mottaket hvor han bodde innimellom, men var uinteressert i dette. Her var det altså ikke manglende tillit som spilte inn, men en oppfatning om at dette var en uaktuell løsning for ham som konvertitt fra Iran.

9.3.2 Sosioøkonomisk integrasjon

En rekke studier viser at resepsjon påvirkes av den sosiale situasjonen der budskap formidles, der eksempelvis bosituasjon og arbeids- eller skolesituasjon kan spille inn (Bilandzic et al. 2012; Morley 1992). Vi vet fra tidligere forskning at mange irregulære migranter har en svært vanskelig livssituasjon når det gjelder bolig, helse, arbeid og tilgang til økonomiske midler (Kjærre 2010, 2011; Øien og Bendixsen 2012; Øien og Sønsterudbråten 2011; Valenta et al. 2010). Slike aspekter kan være utslagsgivende faktorer når de fortolker informasjon om assistert frivillig retur. Vi velger her å snakke om *sosioøkonomisk integrasjon* fordi det ikke alltid er et skille mellom sosialt nettverk og måten man skaffer seg et levebrød på, hvordan man ordner bosituasjonen eller andre utfordringer i dagliglivet.

Kjærre (2011) peker på fire ulike måter irregulære migranter uten eller med falske/ugyldige dokumenter integreres i arbeid: 1) gjennom underkontraktører som ansetter irregulære migranter; 2) gjennom etniske nettverk; 3) gjennom etniske hierarkier der migrantgrupper som kom tidligere ansetter dem som kommer på et senere tidspunkt; 4) gjennom småjobber og strøjobber. Kjærre fant derimot at i Norge finnes det ikke et organisert sted for å få dagjobber på gata slik man har i en del andre land. Høy integrasjon i arbeidsmarkedet vil kunne medføre liten interesse for informasjon om assistert frivillig retur fordi man har det relativt stabil økonomisk situasjon, tilnærmet en migrant med lovlig opphold. I våre funn for denne rapporten var dagliglivet en utfordring for mange, noe som gjorde det vanskelig å planlegge fremtiden. Flere av dem vi intervjuet levde av å ta småjobber som å fikse datamaskiner, jobbe i restaurant, vasking, jobbe på cafe, eller solgte etterspurte varer hjemmefra. Andre livnærte seg gjennom mer kriminaliserte levebrød, mens noen levde utelukkende av det de kalte å «hjelp» venner. En etiopisk irregulær migrant beskrev sin hverdag på følgende måte:

Han sover, går til biblioteket – for å bruke internett der. Han arbeider, men ikke så mye. Treffer venner, hjemme hos dem – de har fått positivt svar, så vi går til dem, til kjøpesentre, lager mat sammen. (Mann, 40-årene, Etiopia, 5 år i Norge)

En somalisk mann beskrev hvordan han fikk penger til å overleve:

Levebrød i Norge er å hjelpe venner. Kanskje noen lager mat eller fest. Da sier jeg at jeg kan komme å hjelp til. Kanskje det er noe som må gjøres i en restaurant, vasking. Jeg kan hjelpe og så får jeg litt penger. (Mann, 26 år, Somalia, 4 år i Norge)

Ulike trekk ved målgruppen som returinformasjon er rettet mot vil kunne påvirke hvorvidt informasjon når frem, hvordan informasjonen blir fortolket og hvor relevant den oppleves for den irregulære migranten. Hvem kan forventes å ha ressurser til å få innsikt i egen situasjon og forme fremtidsplaner, og hvem har nok med å overleve fra dag til dag? Hvem kan forventes å ha motivasjon for retur? I løpet av våre intervjuer så vi at mange ikke legger fremtidsplaner, men ble mer drevet med av omgivelsenes begrensede muligheter. Arbeid og dagligdagse utfordringer med å få dekket primærbehov tar så mye tid og krefter at man vil slite med å skaffe seg informasjon som kan forme fremtidsplaner. Andre migranter hadde imidlertid mye tid til overs som de prøvde å fylle. Paradoksalt nok kunne det virke som at dette også førte til at fremtidsplanlegging ble vanskelig fordi man hadde få økonomiske midler å planlegge den med. Det kan altså virke som at en viss stabil integrasjon er viktig for å legge fremtidsplaner.

9.4 Budskapet endrer seg underveis

Hvordan informasjon blir forstått er også knyttet til informasjonsutfordringer som oppstår i et utall antall situasjoner hvor irregulære migranter søker ulik informasjon. Eksempler på momenter som forsterker effekten av rykter kan være fortolkningsrammen, uklare beskjeder, kompleksiteten i feltet, med mer. Vi ser her kort på hvordan rykter og andre forhold kan bidra til at budskapet om assistert frivillig retur kan endres underveis.

9.4.1 Betydning av rykter for resepsjon av informasjon om assistert frivillig retur

Hvilke rykter og fortellinger som eksisterer om assistert frivillig retur kan være av avgjørende betydning både for informasjonens relevans og tillit. Det er tidligere blitt påpekt at rykter flourer blant irregulære migranter (jf. Ottesen 2008), men det finnes ikke tidligere analyser av rykter blant irregulære migranter i Norge. Gjennom samtaler og feltarbeid opplevde vi hvordan rykter spiller en viktig rolle blant de irregulære migrantene i Norge. Ryktene handlet om hvordan man kan få oppholdstillatelse, om byråkraters feilgrep, om hvem som kan ordne ulike ting, personlige feilvurderinger, og mangel på utbetaling av støtte ved retur. Ryktene er både rettet mot ting som gikk galt, av forskjellige årsaker, og om ting som hadde ordnet seg. Det er altså relevant å forstå rykters innflytelse på informasjonsflyten og resepsjon av informasjonen.

Rykter oppstår som oftest i situasjoner der det legges begrensninger på hvilke kunnskapsformater som er tilgjengelig (Sandvik 2009). Sladder og rykter kan slik sees som motstykket til myndighetenes eller byråkratiets «konspirasjoner» mot migrantene.⁹² Men rykter kan også oppfattes som en måte å ta kontroll på i en marginalisert situasjon hvor mye av livet virker uhandgripelig. I en irregulær situasjon hvor man bor utenfor mottak kan rykter fremme fellesskapsfølelsen og være integrerende.

⁹² Mens «sladder» kan forstås som uformelle samtaler som finner sted i små grupper med deltakere som kjenner hverandre er rykter mer omfattende informasjon som sprer seg, eller sirkulerer, i et videre nettverk (Sandvik 2009).

Gjennom rykter ble tilbud som Helsesenteret for Papirløse godt kjent hos dem som har behovet. Som en informant fra et Outreach-prosjekt påpekte fører rykter også til at kunnskap om Outreach-prosjektet, og hvem som er involvert, blir spredd i miljøet. I noen tilfeller blir budskapet endret i retning av det migrantene ønsker å høre. Personer som assisterer migrantene vil på liknende måte ofte hjelpe migranten ut i fra hva de antar migrantene ønsker å høre. En av de ansatte i politiet som vi møtte var spesielt opptatt av dette, og av hvordan personer som møter migrantene gjerne moderer budskapet.

Når vi snakker om rykter her betyr det ikke at dette er falske rykter, men at det er historier som inneholder informasjon som stemmer i varierende grad, men som påvirker migrantenes avgjørelser. Eksempelvis hadde flere informanter hørt historier om at returprogrammene ikke fungerte. En ungdom hadde gjennom Facebook hørt om folk som reiste tilbake til Afghanistan uten å få returpengene etter ankomst:

Vi hører alltid liksom bare dårlig nyheter. Altså, vi får det til liksom hele tiden, eh-e. Hva slags nyheter er det i dag? Ok, det var to gutter som ble sendt til Afghanistan, så de fikk jo ingen penger. Mens IOM skulle gi dem penger, men de fikk jo ikke pengene. Hvor ble det av pengene? Eh-e. Hvis du går til politiet [i Afghanistan skjer det ingenting]. (Mann, 19 år, Afghanistan, tidl. EMA, irregulær)

Rykter om at andre ikke har fått det de har rett på sirkulærer og kan virke alarmerende for dem som ellers kunne vurdert å søke om assistert frivillig retur. I et forsøk på å motarbeide dette presiserer IOM at de «er klar over at det verserer slike rykter i enkelte miljøer. Vi oppfordrer migranter til å ta direkte kontakt med oss dersom de ikke har fått utbetalt reintegreringsstøtte og vi følger da opp med det lokale IOM-kontoret» (E-post til prosjektmedarbeidere, mai 2014). Rykter er lite håndgripelig informasjon som ofte stammer fra en uklar avsender, og som dermed er vanskelig å tilbakevise. Dette medfører at det kan være vanskelig å sortere ut misvisende eller feilaktige rykter en gang for alle, samtidig som store mengder motstridende rykter kan bidra til generell forvirring for migrantene. Dette vil også virke inn på tilliten ettersom informasjon kan fortolkes som feil eller at det ligger usikkerhetsmomenter bak, som gjør informasjonen mindre troverdig.

9.4.2 Betydning av ulike informasjonskanaler

Lignende så vi at budskapet kan endre seg ettersom migranten oppsøker ulike informasjonskanaler. I to tilfeller var vi med afghanske migranter på runder for å få informasjon om hvilke forskjellige muligheter de hadde. En av våre afghanske informanter, Namir (19), prøvde å få informasjon om hvilke muligheter han hadde for å jobbe i Norge når han hadde fingeravtrykk (Dublin-sak) i Italia. Han hadde tidligere bodd et halvt års tid på et norsk asylmottak før han ble returnert til Italia, og var nå tilbake i Norge ettersom han mente det var for vanskelig for ham i Italia. Namir bodde utenfor mottak fordi han ikke var registrert i asylsystemet, og han var også redd for å bli deportert igjen. I samtale med UDI hadde han fått beskjed om at han ikke kunne jobbe i Norge og at han måtte reise til Italia for å få behandlet søknaden sin der. Kvinnen han bodde hos mente likevel at det var gode muligheter for at han kunne få jobb i Norge, og hun hadde funnet informasjon på UDI sine hjemmesider om hvordan man søker om arbeidstillatelse i Norge. Hun hadde også vært i kontakt med servicekontoret for fremmedarbeidere, og sammen med Namir jobbet hun nå

med å skaffe penger for å betale søknadsgebyret. Hun sa til ham at han sannsynligvis kunne få jobb i Norge, men at de måtte søke og da trengte en arbeidsgiver han kunne jobbe for. Dette hadde de funnet, så da var det bare å skaffe penger som gjensto. Han ville likevel bli med på en runde for å spørre hva ulike organisasjoner som Caritas og NOAS mente. Årsaken til dette var muligens at motstridende informasjon hadde skapt tvil og svekket tillit til at han kunne få arbeidstillatelse likevel.

Ved Caritas fikk han beskjed om at det sannsynligvis var små muligheter for å få jobb. De påpekte likevel at alle har muligheten til å søke. Namir tolket dette i beste mening og ville prøve. NOAS svarte at de ikke jobbet så mye med dette, så Namir ble anbefalt å spørre andre. Den frivillige organisasjonen Namir deretter oppsøkte fortalte at alle kan søke, men ikke alle får arbeidstillatelse.

Vi ser at informasjonsinnhenting i en slik situasjon kan være tvetydig og bidra til mer forvirring heller enn å virke oppklarende, og det er vanskelig å vite hvem man skal stole på. I dette tilfellet fikk migranten ulik informasjon etter hvem han spurte. Det som startet med et ganske klart budskap fra UDI om at han ikke kunne jobbe i Norge, var forskjellig sett fra andre informasjonsaktører.

Budskapet kan altså endre seg mens den formidles mellom ulike informasjonsaktører. UDI kan si til en organisasjon at migranter uten opphold «ikke har lov til å arbeide». Organisasjonen vet likevel at det er «mulig å søke om å få arbeide». Når personen som hjelper migranten spør organisasjonen, hører denne personen gjerne kun at migranten «kan søke om å arbeide», da ideen om å få arbeide er hovedfokus for informasjonsinnhenting. Svaret vil da bli preget av dette, som igjen tolkes av migranten som dermed «håper han kan arbeide». Vi tror mye informasjon på asylfeltet kan være såpass forvirrende. Det er videre et viktig poeng at også returinformasjon formidles innenfor en slik ramme av tvetydighet, usikkerhet og rykter.

Det kan i noen tilfeller også være et visst etterslep i informasjonen som gis, da praksis rundt hva som regnes som optimalt og effektiv retur støtte av myndighetene endres over tid. For å sikre at informasjonen om assistert frivillig retur er korrekt må det altså eksistere gode kommunikasjonsrelasjoner mellom myndighetene og informasjonsaktører slik at informasjon om assistert frivillig retur blir kontinuerlig oppdatert. Dette kommer vi tilbake til i anbefalingene.

9.5 Oppsummering: Returkunnskap – Faktisk kunnskap, mangler og utfordringer i resepsjonsprosessen

Våre informanter reagerte ulikt når de snakket om informasjonen de hadde fått om assistert frivillig retur, og når de tenkte tilbake på situasjoner hvor de hadde fått slik informasjon. Noen ble sinte, andre oppgitt eller fortvilte. Hvordan irregulære migranter reagerer på informasjon om assistert frivillig retur må sees i sammenheng, ikke bare med personens sosiale integrasjon, livssituasjon, utdanning og tillitsutforming, men også i forhold til hvordan informasjonen er utformet, på hvilket tidspunkt den blir gitt og av hvem.

Hvordan informasjon om avslaget blir utført, gjennom brev (og på hvilket språk) eller ansikt til ansikt, får betydning for hvordan avslaget blir oppfattet og for til hvilken grad informasjon om assistert frivillig retur blir gjort relevant. Budskapet om assistert frivillig retur må også forsås i lys av at det gis i konteksten av en interessekonflikt mellom myndighetene og migrantene. Denne interessekonflikten skygger over de fleste andre aspektene ved informasjon om assistert frivillig retur, og former også forståelse av avslag. Assistert frivillig retur oppleves ikke nødvendigvis som frivillig, og begrepet kan dermed i seg selv oppleves som støtende eller som et uttrykk for avstand i verdensanskuelse.

Datamaterialet vårt tyder på at migranter med høyere utdanning og/eller tilgang til uformelt arbeid er bedre integrert, noe som øker deres ressurser til å ta grep om fremtiden. Samtidig kan sosial integrasjon være med på å svekke deres motivasjon for retur. Omvendt tyder det på at folk med lavere utdanning og/eller uten uformell arbeid gjerne er mindre integrert, noe som i noen tilfeller kan øke motivasjon for retur. Samtidig har disse mindre ressurser til å ta vanskelige avgjørelser om fremtiden slik som å søke om og planlegge retur. Det er innenfor dette paradokset at arbeidet med å gi informasjon om assistert frivillig retur kontinuerlig befinner seg.

I mange situasjoner vil avslaget oppfattes som uforståelig, tvetydig urettferdig eller feil. For mange vil informasjon om assistert frivillig retur derfor forbli *ikke-relevant*. Det er en kompleks relasjon mellom opplevelse av at ens stemme har blitt hørt gjennom asylsøkersaken og tillit til informasjon som blir gitt i etterkant om retur. Forståelse av avslag og interesse for informasjon om assistert frivillig retur må sees i relasjon til hverandre. Opplevelsen av livssituasjonen generelt, forståelsen av hvorfor man har fått avslag, samt den samlede tilliten til myndighetene og IOM vil være viktig for hvorvidt man ser informasjonen som troverdig eller ikke. Informasjon som virker lite troverdig (jf. Brekke 2010), på grunn av innhold eller utforming, kan også gjøre at andre (gjerne motsigende) kilder og deres informasjon får forrang.

Videre ligger det en subjektiv interessekonflikt bakenfor informasjonen om assistert frivillig retur, da mange migranter har en idé om at IOM ønsker at irregulære migranter returnerer med programmet, mens de irregulære selv ønsker å unngå å måtte returnere slik. Dette påvirker de fleste migrantenes forhold til IOM, herunder altså en opplevelse av at IOM, som returformidler, har en egeninteresse av å få migrantene til å velge retur. Bak denne oppfattelsen ligger det en mistanke om at IOM tjener økonomisk på at migranter reiser med assistert frivillig retur.

Flere av disse faktorene kan, i større eller mindre grad, prege den enkelte informants resepsjonssituasjon. Kan og bør returinformasjon integreres i informasjon som målgruppen er interessert i? Er målet å formidle konkret informasjon om returordninger, eller å øke bevissthet om hvilke instanser som formidler om assistert frivillig retur? Er hovedformålet å informere de som er i ferd med å ta en avgjørelse om å returnere, eller alle som på et eller annet tidspunkt kan komme til et slikt stadium i en beslutningsprosess?

Irregulære migranters stemmer i dette kapitlet peker på at det er mulig at IOM Outreach og Outreach-prosjektene fungerer best for å gi informasjon om assistert frivillig retur til sekundærgrupper, både offentlige og frivillige. Det virker også som om det fungerer at IOM Outreach og Outreach-prosjektene gir informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter som allerede har bestemt seg for å søke, eller har søkt. Imidlertid

virker det som om IOM Outreach og Outreach-prosjektene har mindre direkte og personlige kontaktknutepunkter til de irregulære migranter generelt sett. Det virker som om irregulære migranternes tillit er noe større til støttenettverk og aktivister, frivillige organisasjoner, religiøse institusjoner og etniske nettverk. Her er det imidlertid den nevnte utfordringen med at dersom disse blir for involvert i å gi informasjon om assistert frivillig retur kan dette skade eksisterende tillit og relasjon. Et slikt arbeidsskille vil også få konsekvenser for hvordan informasjonsmaterialet blir utformet. Slik informasjon til sekundærgruppen bør også inneholde etiske retningslinjer for hvor og hvordan disse kan gi videre informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter, noe vi vil komme tilbake til i konklusjonen.

Til slutt i denne rapporten gir vi en rekke konkrete anbefalinger om det å gi informasjon om assistert frivillig retur, og anbefalingene er utformet med tanke på å gi svar på disse spørsmålene om komplekse resepsjonssituasjoner. Samtidig er det viktig å forholde seg til spørsmålet om hvem målgruppen er, og hvorvidt denne alltid bør være en etnisk eller nasjonalt definert gruppe. Det kan være enklere både å utforme treffende informasjon og å forbedre situasjonene der informasjon gis dersom informasjonsformidlingen i større grad tar hensyn til forskjeller i irregulæres sosiale integrasjon, bosituasjon, språkkompetanse og motivasjon for assistert frivillig retur. Motivasjon kan, som vi har poengtert flere steder, gå på tvers av etniske eller nasjonale grupper.

Kapittel 10. Andre kanaler for returinformasjon til irregulære migranter utenfor mottak

I dette kapittelet vil vi ta utgangspunkt i de irregulære migrantenes situasjon, og analysere hvilke kontaktflater de har mot det norske samfunnet. Dette gjør oss i stand til å identifisere flere potensielle kanaler for informasjon om assistert frivillig retur, og til å vurdere styrker og svakheter ved disse. Vi vil fokusere på to typer kanaler: medier/medieteknologi som her kalles medierte kanaler, og møteplasser/organisasjoner. Relevansen av potensielle informasjonskanaler vurderes ut fra ulike faktorer: *Tilgang*, som omfatter både praktiske, økonomiske, språklige, teknologiske og kulturelle faktorer; *bruk og vaner*, som omhandler hvilke informasjonskanaler migrantene allerede benyttet seg av; *interesse*, som omfatter hva slags informasjon de valgte å oppsøke; og sist men ikke minst hvilke informasjonskanaler de hadde *tillit* til.

For å vurdere potensialet for returinformasjon gjennom ulike kanaler har vi gjort en del-studie av irregulære migranters mediebruk. Som vi vet relaterer irregulære migranter seg til media og journalister på ulike måter (se kap. 3), og noen bruker media som en strategi i kamp for oppholdstillatelse (se Bendixsen 2013a, 2013b; Ihlen og Thorbjørnsrud 2014). Derimot er vi her *ikke* opptatt av hvordan migrantene bruker media i forsøk på å påvirke myndighetene, men heller opptatt av hvilke kilder irregulære migranter benytter for å innhente informasjon om samfunnet de lever i. Mediebruksstudien inngikk som en del av det bredere feltarbeidet blant migrantene, og sees i sammenheng med andre kontaktflater. Noen informasjonskanaler er medierte og hovedsakelig offentlig tilgjengelige (radio, aviser), andre er basert på personlig kommunikasjon eller tar utgangspunkt i sosiale fellesskap (web-forum, e-postlister). Spørsmålet om hva slags informasjonskanaler migrantene selv opplevde som relevante er viktig både med tanke på å utforme målrettet informasjon mot denne gruppen, og med tanke på hvordan informasjonen oppfattes og tolkes.

Migrantene nevnte flere kilder til informasjon som var viktig for dem, og av størst betydning var venner, andre migranter og ulike nettverk de hadde tillit til. Utover dette var internett en av de viktigste kildene til informasjon. Analysene vi skal presentere i dette kapittelet har konkrete implikasjoner for hvordan det kan være formålstjenlig for myndighetene å henvende seg til migrantene, men vil også peke på flere utfordringer det kan være vanskelig å omgå.

Et avgjørende problemområde er troverdighet. At noen kanaler anses som mer troverdige enn andre har ikke bare konsekvenser for fortolkning av informasjon, men også for hvor migrantene i utgangspunktet velger å innhente informasjon. Som aktive mediebrukere valgte mange bort informasjon de ikke oppfattet som troverdig, tillitsvekkende eller relevant. Dette medfører at det kan vise seg svært vanskelig å formidle informasjon som oppleves som et brudd med migrantenes vaner, forventninger, tillitsforhold, og de fortolkningsrammene de vanligvis bruker når de forholder seg til sin egen situasjon og det norske samfunnet.

Når vi snakker om mediebruk eller informasjonsinnhenting mener vi at migrantene ikke kan velge fritt fra øverste hylle. Klare politiske, økonomiske og sosiale begrensninger

preger migrantenes situasjon, og påvirker deres informasjonstilbud på ulike måter, for eksempel gjennom mangel på økonomiske midler eller fast bosted. Et viktig spørsmål i kapittelet blir da hvilke muligheter og begrensninger som finnes med tanke på å formidle informasjon om frivillig retur. Irregulære migranter er ofte avskåret fra muligheter til å innhente informasjon om samfunnet rundt seg. Dette kan gi et skjevt utgangspunkt for samhandling med omverdenen, og kan påvirke hvilke avgjørelser de tar. Videre oppleves ofte en spesifikk interessekonflikt mellom migrantene og myndighetene som former hvordan informasjon oppfattes og hvilke kanaler migrantene velger å benytte seg av.

I kapittelet tar vi først for oss begrensninger og muligheter ved medierte informasjonskanaler, før vi går over til møteplasser og organisasjoner som potensielle kanaler for informasjon om retur.

10.1 Medierte informasjonskanaler

I denne delen tar vi for oss medierte informasjonskanaler migrantene benyttet seg av, herunder tradisjonelle massemedier, internett og mobiltelefon. Vi diskuterer hvordan tilgang og vaner innvirker på potensialet for å benytte slike kanaler til å gi returininformasjon.

10.1.1 TV og radio

TV er fortsatt en viktig informasjonskanal for de aller fleste i Norge, og kan betegnes som et sentrum i offentligheten og som en samlende arena der opplevelser og informasjonsformidling er med på å forme sosiale og kulturelle fellesskap (Gripsrud 2007; Gentikow 2010). Å se TV er først og fremst knyttet opp mot hjemlige ritualer som er med på å forme hverdagslivet og skape bånd i familien og mellom venner (Bausinger 1984; Gentikow 2010; Silverstone 1994). Dette skjer innenfor rammen av norske verdier som allerede verdsetter hjemmesfæren høyt (Gullestad 1984).

Flere av migrantene sa at de så lite på TV, selv om mange også nevnte at de fulgte med på ulike TV-kanaler. Våre funn indikerer at irregulære migranter bruker TV mindre enn den jevne nordmann. Situasjonen setter grenser som handler om ujevn tilgang til TV-apparater og om migrantenes forhold til hjemmesfæren, som kan være preget av ustabilitet. I en samtale vi hadde med en afghaner påpekte han at det å se på TV kunne innebære en viss sosial ambivalens for irregulære migranter nettopp på grunn av den situasjonen han befant seg i:

Når man bor slik flytter man mye ... man må bo hjemme hos noen som vil ha deg der. Når de jeg bor hos sitter sammen på kvelden, spiser god mat og ser på TV går jeg av og til på rommet, for jeg tenker at jeg ikke må være i veien for dem... Det kan være slitsomt for dem å ha meg boende der... De må få litt fri. (Mann, 17 år, Afghanistan)

Ali benyttet likevel muligheten til å se på TV mens det norske vertskapet var på jobb i ukedagene. Da han ikke følte han kunne bo hos den norske familien over lengre tid, flyttet han videre til afghanske venner. Der bodde de tett og hadde ikke TV, men de så av og til på TV (mest musikkvideoer) på en kafé eller klubb i nærheten.

Eksemplet viser at den enkelte migrants bruk av ulike media er tett knyttet opp mot en omskiftelig situasjon. Dette begrenser muligheten til å selv velge et medietilbud, og til å

sikre seg jevn informasjon over tid. Utenforstående aspekter bestemmer i stor grad over migrantenes mediebruk snarere enn deres egen sosiale habitus. Dette reduserer relevansen av TV som informasjonskanal for denne kategorien.

Flertallet av kurderne, somalierne og afghanerne vi møtte fortalte at de så lite på TV, mens andre svarte at de så en del på TV. Flere påpekte spontant det sosiale aspektet, nemlig hvem de så på TV sammen med (venner eller familie). Her kan vi tenke oss at det er forskjeller mellom dem som har kommet til Norge alene og de som har familie i Norge med opphold. Våre funn viste at sistnevnte gruppe hadde noe bedre tilgang til TV hjemme. Det er vanskelig å gi en allmenn definisjon av hva som ligger i «å se lite (eller mye) på TV», og vi har heller ikke forsøkt å definere dette presist. De fleste kunne nevne kanaler de så på og relaterte seg til. Det var alt fra større internasjonale kanaler som Al Jazeera, BBC og CNN til mindre norske kanaler og kanaler fra landet de kom fra, som etiopisk eller kurdisk TV. NRK var den viktigste norske kanalen for migrantene, men internasjonale TV-kanaler som Al Jazeera, BBC og CNN så ut til å ha større betydning for dem. Flere av dem vi snakket med hadde språklige utfordringer som gjorde norsk TV vanskelig å følge. To av de etiopiske kvinnene nevnte for eksempel at de en gang i blant så på norsk TV mens mannen oversatte for dem. Jevnt over var det utenlandsk TV som dominerte.

Al Jazeera ble trukket frem flere ganger som en kanal man hadde mer tillit til enn andre TV-kanaler. To somaliere påpekte spesifikt at de ikke likte å se på norske kanaler fordi de mislikte måten migranter ble omtalt på i norske medier. De unngikk derfor disse kanalene. Dette er et eksempel på hvordan migranter velger medier ut i fra en følelse av «otherness», som også gjennomsyrrer situasjonen de er i. Andre viste skepsis til nyheter fra medier i hjemlandet. Spesielt trakk etiopiere frem at de ikke stolte på mediedekningen fra etiopiske TV-kanaler som var tilknyttet myndighetene i Etiopia og noen påpekte at de så heller på ESAT (Ethiopian Satellite Television).⁹³ Mangel på tillit til myndighetenes mediedekning ble også nevnt av migranter fra andre etniske grupper vi fulgte, eksempelvis en afghaner og en somalier. En av palestinerne vi intervjuet sa han så på TV fra Gaza (Hamis kontrollerte Al Aqsa TV), mens en annen sa han ikke fulgte så mye med. I motsetning til disse gruppene, nevnte alle kurderne at de så på kurdisk TV (kanaler som NRT, Newroz og Zagroz). TV fra hjemlandet fremsto som viktigere for kurderne enn for de andre gruppene vi fulgte.

Radio er et medium som få nevnte, men vi vet at enkelte migranter hører på radio, spesielt musikk. En migrant nevnte også at han ville høre på norsk radio for å lære seg bedre norsk. Språkvansker er likevel årsak til at mange med lite norskkunnskap velger bort norsk radio. Det finnes imidlertid også ulike utenlandske radiostasjoner som sender fra Norge eller andre europeiske land, både for somaliere (Samadon radio), latinamerikanere, tamiler (Srilankisk radio i Bergen). Som vi har sett i kap. 6 var det noen Outreach-program som brukte disse, blant annet ved å la seg intervjuet på radioen. En somalier som hadde utført informasjonsarbeid gjennom nett-radioen hadde senere fått spørsmål om han hadde begynt å samarbeide med nordmennene. Dette illustrerer at returinformasjon ikke

⁹³ Mediesituasjonen i Etiopia er preget av sterk statlig styring. ESAT ble opprettet som en uavhengig nyhetsformidler og kringkaster i opposisjon til det statseide Ethiopian Television. <http://ethsat.com/> [Nedlastet: 13.5.2014].

nødvendigvis blir godt mottatt bare fordi den formidles gjennom en kanal mottakerne har et etablert forhold til.

10.1.2 Aviser

Irregulære migranter lever i en situasjon der valgmuligheter er begrenset, men er likevel aktive mediebrukere som velger ut i fra egen situasjon og preferanser. Dette ble også gjenspeilet i migrantenes avislesing. En somalisk gutt, Abdi (26), fortalte at han var skeptisk til å lese norske aviser fordi han mente de ikke gav et virkelighetsbilde han kunne relatere seg til. Han stolte ikke på dem, og han syntes avisene fremla tungt og stigmatiserende stoff om somaliere i Norge. Dette kan sees i sammenheng med hans generelle opplevelse av å ikke føle seg ønsket. Han leste mest engelske aviser selv om han behersket norsk godt. Hans plan var å komme seg til England, en fremtidsforestilling som gav han håp om at den vanskelige situasjonen kunne løse seg. Abdi hadde også en venn, Ali (28), som uttrykte lignende følelser som forbinder mediekonsum med tanker om veien videre:

Jeg klarer ikke helt å lese norske aviser for det står så mange ting der som gjør meg lei meg. Det er ikke slik i England. Der er alle velkomne, og det er mye bedre miljø der. I Norge er det mye vondt og lese. Og Somalia er det aldri noe hyggelig lesning om. (Mann, 26 år, Somalia, 4 år i Norge)

Dette henger sammen med nyhetskriterier som innebærer at det er ofte er negative historier som omtales, og også at hendelser i migrantenes hjemland gjerne må være av en særdeles alvorlig karakter for å bli dekket også i norske aviser. Det er verdt å merke seg at informantene her kobler representasjoner av immigranter i media direkte til ideer om hvordan samfunnsmessige holdninger (og kanskje til og med rettigheter og muligheter) er i ulike land. Samtidig som migrantene kan protestere eller uttrykke mistillit til de virkelighetsbildene som presenteres i avisene, tillegges disse bildene også vekt som representasjoner av samfunnet.

Både Abdi og hans venn Ali befant seg i en vanskelig økonomisk situasjon, og dette ble trukket frem som en årsak til at papiraviser ble lite lest eller lest på steder med gratis tilgang, som kaféer eller på biblioteket. Flere av migrantene brukte mye tid på kafé for å skaffe seg en meningsfylt hverdag når de ikke hadde mulighet til å jobbe, mens andre påpekte at det ikke alltid var mulig å gå på kafé fordi de hadde lite penger. Flere av migrantene hadde kompliserte strategier for valg av kafé: Et bra sted som hadde billig kaffe med påfyll og ble frekventert av andre migranter, var et sted man kunne sitte lenge uten å bli uglesett. Der hadde man tilgang til aviser. En person gjorde det klart at det var viktig for ham å kunne se hvem som kom og gikk på kaféen – han uttrykte en klar frykt for deportasjon.

Flere av migrantene vi møtte leste norske riksdekkende aviser som VG, Dagbladet og i noe mindre grad Aftenposten og Utrop. En informant presiserte at han leste VG på internett (og så på TV2) fordi disse dekket mye som er asylrelatert. Noen påpekte at de leste norske aviser fordi det var viktig å lære seg bedre norsk, hvilket antyder at retur ikke var fremtredende i deres fremtids tanker. Få leste norske lokalaviser, men dette kan være en konsekvens av at de fleste informantene bodde i de større byene. I Bergen nevnte en kurdisk iraner som snakket godt norsk at han leste både Bergens Tidende og Bergensavisen,

men ellers var det få som trakk frem regions- og lokalaviser. Samtidig mener vi at migrantenes mediebruk gjenspeiler at deres utfordringer relaterer seg til større geopolitiske tema, og at internasjonal mediedekning derfor fremstår som mer relevant.

Mange foretrakk nettutgaver, både av aviser fra hjemlandet, internasjonale og norske aviser. Kurdiske KNN, somaliske Samadoon, Independent, Chronicle, den afghanske Kabulblogs, Dagen, Klassekampen, BT og BA var nettaviser som ble nevnt. Nettaviser har mye gratis tilgjengelig innhold, og samtidig ble det påpekt at nettutgaver kan oversettes via Google translate. Dette åpner også opp for mye feilinformasjon, spesielt dersom språket som skal oversettes innehar tematiske eller fagspesifikke termer, f.eks. juridiske. Noen informanter oppga å ha norske Facebook-venner som la ut lenker til relevante nettavisartikler, så det er altså ikke nødvendigvis slik at den enkelte migrant setter seg ned for å lese en bestemt avis. Sosiale medier er praktiske og utbredte verktøy for å dele informasjon om spesielle interesseområder med personer i eget nettverk. Samtidig er det verdt også her å fremheve poenget om fragmentert mediebruk. Det påpekes noe fragmentering ettersom nettavislesningen ble preget av hva norske aktivister fant interessant. Man kan ikke regne med at irregulære migranter får den jevne og varierte informasjonstilførselen man oppnår ved at man følger med på et bredt nasjonalt og lokalt mediebilde over tid.

Hovedfunnet vedrørende migrantenes forhold til massemedier som TV og aviser er altså at bruken var så fragmentert at det vil være vanskelig å utforme målrettede informasjonskampanjer gjennom slike kanaler. Samtidig er det viktig å understreke at migrantene brukte massemedier til å skaffe seg informasjon de mente var relevant for egne fremtidsutsikter, og at denne informasjonen – som også var fragmentert – var med på å forme deres resepsjon av returinformasjon.

10.1.3 Internett og sosiale medier

I studier av irregulær migrasjon er det ofte fremhevet at irregulære migranter er «avkoblet» fra samfunnet de lever i og de globale prosessene de også er en del av (se Lucht 2012). Internett og mobiltelefoner er meget viktig i de irregulære migrantenes dagligliv. Migrantene kan derfor karakteriseres som en ny type migrant: «Den påkoblede migrant» (Diminescu 2008). Dagens migranter kan på flere måter holde seg oppdatert både «her» og «der» til tross for at irregulære migranter også på andre måter er «utenfor samfunnet» eller «under jorden», noe som indikerer en særegen type «avkobling» fra omverden.

Samtlige migranter vi fulgte var fortrolige med å bruke PC, men bare tre av 27 hadde sin egen personlige datamaskin. De øvrige hadde en viss tilgang der de bodde hos enten venner og familie. Bare én trakk frem at han ikke hadde så gode kunnskaper med PC, men han kunne likevel bruke internett til ulike formål. PC-tilgangen var best blant etiopierne i vår studie, noe som kan ha sammenheng med at flere av disse bodde sammen med familie med oppholdstillatelse og at utdanningsnivået var relativt høyt. Det ser altså ut til at immigrantenes kunnskapsnivå ikke var et hinder, men forskjeller i tilgang var betydelige innad i kategorien og spesielt sammenlignet med befolkningen for øvrig.

Det avgjørende for en stabil tilgang til internett vil først og fremst være bosituasjonen. Bare noen få av migrantene hadde smarttelefon som ga gratis tilgang til trådløst nettverk hos

venner og på kafé. Noen oppsøkte bibliotek, internettkaféer, venner, ungdomsklubber med mer for å bruke PC med internett. Alle bortsett fra seks oppga at de brukte internett daglig, og alle, med unntak av to, brukte internett ukentlig (men svarte at de brukte internett «lite» eller «av og til»). Sistnevnte var begge av somalisk bakgrunn, men årsak til lite internettbruk her var andre, viktigere, interesser som å høre på musikk og være sammen med venner. Noen få kritiserte andre irregulære migranter for å leve livene sine på nettet: «Mange som ikke får tilgang til samfunnet lever livet sitt på nett, men det er ikke bra.» Migranter som brukte internett mye støttet dette synet, og en etiopisk kvinne sa: «We live life on the Internet.» Ali (26) fra Afghanistan fremhevet at han brukte mye tid på å laste ned «Apps» til smarttelefonen sin og å surfe på internett spesifikt med det formål å slå ventetiden i hjel. Internett ble brukt til alt fra å sjekke UDIs hjemmesider, lese nettaviser, ulike sosiale medier og nettforum, YouTube, blogger om hjemlandet, e-post osv.

En mulig forklaring på hvorfor enkelte bruker internett såpass mye er at internett kan oppleves som et sosialt rom hvor man kan være en annen person enn den man er til daglig. Man kan utspille en annen identitet og midlertidig legge bak seg noen av hverdagens utfordringer. Samtidig har bruk av sosiale medier utviklet seg slik at man i større grad gjensker eksisterende sosiale fellesskap på nett, som for eksempel på Facebook der de fleste opptrer med fullt navn og kommuniserer med bekjente fra andre sammenhenger (Aalen 2013:84). For irregulære immigranter kan man likevel se for seg at å flykte fra den irregulære statusen (om ikke fra andre aspekter ved livet) er et sentralt moment ved internettbruk. Ellingsen (2010) beskriver hvordan noen av hennes informanter kunne forsvinne inn i det én av dem kalte «en annen verden» som gav muligheter for ytring og fellesskap som ikke eksisterte ellers. Tilstedeværelsen på nettet ble også en slags ny mulighet når man ikke kunne leve opp til samfunnets krav, og bidro til at irregularitetens isolasjon ble mindre destruktiv. Et lignende aspekt har vi sett hos våre informanter. Ali (26) fra Afghanistan sa det slik: «På internett glemmer jeg tiden, og jeg kan være meg selv. Det er ingen der som minner meg på at jeg er ulovlig.» Lignende aspekt finner man også igjen i antropologiske studier av sosiale medier generelt (f.eks. Wesch 2008).

Gjennom internett kan man også påkalle seg «the eyes of the world». Flere migranter vi har møtt, både i denne og andre studier, brukte internett og spesielt Facebook for å påkalle oppmerksomhet fra norske aktivister og dele informasjon med andre migranter. Noen fulgte aktivt Facebook-sider laget av aktivister, støttegrupper eller andre i lignende situasjon (f.eks. «Aktivist Asylbarna», «Støtte til Etioperne i Norge») hvor man diskuterer UDIs praksis, regelverket og strategier for å få opphold. Andre fulgte grupper som «Ethiopian revolution» og «Ethiopian youth revolution» som har Facebook-medlemmer både i og utenfor Etiopia.

Internett fremstår på mange måter som et perfekt medium for irregulære migranter. I motsetning til TV innebærer bruk av internett en annen form for sosialitet: De man kommuniserer med er sjelden i samme rom, og man føler seg ikke påtrengende. Internett er tilgjengelig på flere steder enn hjemme i stua til dem man bor hos – internett er overalt. Internett muliggjør å opprettholde kontakt med venner uansett hvor man befinner seg, men er også en arena for å bli kjent med venners venner. Samtidig trakk noen seg tilbake fra kontakt med venner i hjemlandet på sosiale medier nettopp på grunn av sin irregulære status. En informant fra Palestina begrenset den sosiale kontakten med venner i

hjemlandet fordi han fryktet spørsmål om jobb og ekteskap, samt å beskytte seg mot fortellinger om andres suksess i hjemlandet. Som han sa: «de har kommet langt, jeg har ikke kommet noen steder». Han ringte også sjeldnere til sin mor enn for noen år siden. Dette, sa han, var for å unngå hennes gjentatte spørsmål om ekteskap.

Flere nevnte at de oppsøkte nettsidene til UDI og Landinfo regelmessig for å få informasjon om egen sak, om assistert frivillig retur, eller om endringer i utlendingsmyndighetenes regelverk. To av de afghanske migrantene vi fulgte opplevde det som nyttig å oppsøke informasjonspersoner (som for eksempel Caritas) for assistanse til å forstå informasjon fra nettet. Andre fikk hjelp av ulike personer i sine sosiale nettverk for å tolke UDIs informasjon, som av mange ble oppfattet som vanskelig å forstå. At sidene ble brukt som ledd i en praksis der migrantene aktivt oppsøker informasjon understreker likevel at internett er en relevant informasjonskanal for returinformasjon.

Migrantenes mest utbredte nettaktivitet så ut til å være bruk av Facebook eller andre former for sosiale medier. Facebook er utbredt i store deler av verden (Miller 2011) og er spesielt populært i Norge der 67 prosent av befolkningen rapporterer daglig bruk og der Facebook er en arena som blander personlig kommunikasjon og samfunnsdeltagelse (Enjolras et al. 2013; Gallup 2013). Det var bare fire av migrantene som ikke brukte Facebook, men det var variasjon rundt hvor mye de resterende brukte det. Flere av migrantene nevnte at de var forsiktige med hva slags informasjon de la ut om seg selv på Facebook og andre sosiale medier. I praksis så vi at mye av informasjonen de la ut var vinklet på spesifikke måter, for eksempel for å belyse deres asylsak eller fremstille seg selv som «snille migranter» for slik å motvirke stigmatiserende diskurser i media. Som nevnt i diskusjonen av aviser ble Facebook og andre sosiale medier også brukt for å dele lenker til ulikt medieinnhold, hvilket innebærer tilgang til informasjon om tema som vurderes som interessante og relevante ut fra en persons nettverk. Facebook fremstår som en potensielt virkningsfull informasjonskanal, men for å oppnå denne effekten må informasjon formidles på en måte som fanges opp av mekanismer der venner deler det de finner interessant. Dette vil være utfordrende med tanke på informasjon om assistert frivillig retur.

Vi fikk også kjennskap til andre sosiale medier migrantene brukte. Noen av kurderne søkte informasjon om nyheter på nettsider som modereres av kurdere i Sverige, slik som «Malokurd» og «kurdisk i Sverige». Kari i Outreach-programmet var godt kjent med at etiopierne har egne nettfora på mindre kjente plattformer enn Facebook, der informasjon utveksles i lukkede grupper. Noen slike nettforum består av svært aktive grupper med et stort nettverk og bred støtte, og preges også i stor grad av kamp for lovlig opphold.

En case studie: Et mediert rom

Alle de etiopiske asylsøkerne vi intervjuet kjente til et slikt rom på sosiale medier som var etablert av en etiopier med oppholdstillatelse og lang botid i Norge. Formålet var i følge denne etiopieren å hjelpe personer uten lovlig opphold. Rommet ledes av fire administratorer som styrer hvilke tema som kan diskuteres og hvilken informasjon som skal deles, eksempelvis om demonstrasjoner eller møter, innsamlinger av penger, returneringsavtalen mellom Norge og Etiopia med mer. Ved en anledning ble det også hentet inn en kjent advokat fra England som skulle bistå deltakerne. Alle som ønsket å

benytte seg av advokaten, måtte fylle ut et skjema, og advokaten tok saken videre til EU-domstolen.

Administratorene åpner også rommet for diskusjoner mellom deltagerne. Dette ga deltakere mulighet til å diskutere egne problemstillinger og fortelle om sine opplevelser. Deltakerne i rommet er stort sett aktive på kvelds- og nattestid. Deltakerne hadde ulike bakgrunn, ulikt bosted (innenfor og utenfor mottak), ulike oppholdsstatus og ulike kunnskapsnivå på asylfeltet. Noen deltok for å bistå irregulære migranter uten oppholdstillatelse ved å dele informasjon om asylpolitikken i Norge og diskutere politikk fra Etiopia og Eritrea. Observasjoner viste at temaene returavtaler og assistert frivillig retur var særlig diskutert blant de etiopiske irregulære migrantene, hvor bakgrunnen var returavtalen som Norge forhandlet frem med Etiopiske myndigheter i 2012.⁹⁴ Denne returavtalen ble diskutert kritisk og ikke som en mulighet.

10.1.4 Mobiltelefon

Gordano (2013) påpeker at mobiltelefonen er en av de viktigste ressursene for migranter (og da ikke bare irregulære) for å holde kontakt med familiemedlemmer, venner og sine sosiale nettverk. Hun påpeker at det er en stor «business» rettet mot migranters bruk av telefon, og at telefonleverandørene er klar over migrantenes spesielle behov samt deres ofte prekære økonomi. Gordano (2013) påpeker videre at det er store forskjeller i grad av bruk og finner ikke grunn til å forklare dette med nasjonalitet, noe vi heller ikke finner i vårt materiale.

Kun fem av våre informanter hadde tilgang til smarttelefoner. Sammen med de andre begrensingene vi allerede har kommentert i tilgang til medieteknologi, understreker dette at migrantene avskjæres fra kommunikative fellesskap som nærmest tas for gitt i samfunnet for øvrig. Dette kan være med på å forsterke følelser av «otherness» og isolasjon.

Alle migrantene vi møtte hadde likevel egen telefon (ikke smarttelefon). En person hadde fått sin mobil frastjålet og hadde lånt en telefon slik at han kunne være tilgjengelig. Flere hadde to telefoner og/eller SIM-kort til forskjellig bruk. Samtidig hadde ikke alle like store muligheter til å ringe med telefonene, for eksempel fordi de hadde gått tom for penger på forhåndsbetalte kort (men var likevel tilgjengelig for innkommende anrop og meldinger). En av informantene som vekslet mellom å bo på mottak og hos venner fikk en SMS fra mottaket med informasjon om dato og tidspunkt for når IOM kom på orienteringsbesøk.

Mangel på penger påvirker muligheter til å ringe eksempelvis UDI eller politiet fra egen telefon. Det kan også ta lang tid å få svar hos UDI og politiet, noe som kan føre til at enkelte blir stresset og mister tålmodigheten. Dette kan være spesielt problematisk i akutte situasjoner, som når en migrant f.eks. prøver å få plass på et mottak. Samtidig innebærer god tilgang til mobiltelefoner at telefontjenester fremstår som en aktuell kanal for returinformasjon, men; da gitt at tilbudet ikke koster penger og at dette kommuniseres

⁹⁴ <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd-2/nyheter-og-pressemedlinger/pressemedlinger/2012/returavtale-med-etioopia.html?id=670617> [Nedlastet: 09.10.2014].

tydelig. Mer avanserte tjenester (som applikasjoner for smarttelefoner) fremstår per dags dato derimot ikke som relevant på grunn av begrensninger i tilgang.

Telefontilgang virker også inn på returspørsmål på en annen måte. Familiens rolle som diskusjonspartner i vurderinger om assistert frivillig retur bør ikke undervurderes (Øien og Bendixsen 2012). Mangel på penger til å opprettholde telefonkontakt med familie i hjemlandet kunne medføre at irregulære migranter mister tilknytning til nær og øvrig familie over tid. Dette vil igjen kunne ha implikasjoner for returspørsmålet ut i fra familiens potensielle «dra-kraft». Blant våre informanter var det en afghansk ungdom (19 år) som fortalte at han ikke har familie i hjemlandet lengre, de var spredt for alle vinder. Dette var en av grunnene til at han ikke ville reise tilbake til Afghanistan. Manglende kontakt med familie andre steder kan virke isolerende og demotiverende på ønsker om å reise tilbake.

10.2 Møteplasser og organisasjoner som informasjonskanaler

10.2.1 Offentlige bibliotek

Biblioteker er viktige for migrantene. Både tidligere observasjoner og denne studien støtter dette synet. Bibliotekene blir oppfattet som nøytral grunn hvor man kan få være i fred. En av migrantene vi har fulgt sammenliknet biblioteket med en kirke. Det var for ham et slags sakralt rom, og han antok at politiet neppe ville komme dit for å hente ham. Bibliotekene er også sosiale steder og gir muligheter for tilgang til internett, samtidig som kunnskap og informasjon står i sentrum. For noen var biblioteket først og fremst et sted å slå tiden i hjel, samtidig som man følte at man gjorde noe fornuftig. Vi ville derfor undersøke om biblioteket fungerte som arena for informasjon om returprogrammer fra IOM. Vi oppsøkte tre av de mest sentrale bibliotekene i Oslo der vi antok at det kom mange migranter: Grünerløkka, Hovedbiblioteket og biblioteket på Tøyen.

Ingen av migrantene nevnte at de hadde sett etter informasjon om assistert frivillig retur ved bibliotekene, og vi fant heller ikke mye informasjon av denne typen.⁹⁵ På et av bibliotekene fant vi et par brosjyrer som lå ganske bortgjemt, men vi ble opplyst om at det hadde vært mer informasjonsmaterieell tidligere. På spørsmålet om det var mange irregulære som spurte etter slik informasjon fikk vi svaret «nei». På et annet bibliotek fant vi ikke informasjon om returprogrammer eller om IOM, og de ansatte kjente heller ikke til at det var mange irregulære som kom dit. De visste heller ikke så mye om returprogrammene. Et av bibliotekene har en særskilt flerkulturell profil og de ansatte antok at en del irregulære migranter besøkte biblioteket. For migranter kan dette biblioteket fremstå som spesielt innbydende. Byggets utside er dekket av ordet «bibliotek» på flere språk, og det arrangeres språkkvelder og i en viss grad også norskopplæring i lokalene. Her finnes også mange bøker på flere forskjellige språk. En bibliotekar kunne

⁹⁵ Vi har valgt ikke å presisere de enkelte bibliotekene her videre for å bevare en viss anonymitet av etiske årsaker.

opplyse om at de ikke hadde noe informasjon om IOM eller assistert frivillig retur, men at de var åpne for å gjøre slik informasjon tilgjengelig om det ikke ble for dominerende.

I et bibliotek vi oppsøkte var det enkelte besøkende uten ID-papirer. Biblioteket hadde derfor en ordning hvor disse kunne låne et spesielt kort og få tilgang til internett. Biblioteket ble dermed i større grad åpnet for personer uten lovlig opphold, og for å låne bøker forekom det at venner lånte for dem. Ellers kunne de da lese så mye de ville inne på selve biblioteket.

Irregulære migranternes bruk og inntrykk av biblioteker åpner for at bibliotek kan være en relevant arena for informasjon om frivillig retur. Samtidig vil vi påpeke at opplevelsen av biblioteket som nøytralt og fredelig vil kunne endres dersom returinformasjon formidles på en måte som oppfattes som påtrengende og forstyrrende. Dette vil igjen medføre at denne potensielle informasjonskanalen ødelegges. Irregulære migranter vil kunne miste et tilbud som oppleves som verdifullt og tillitsskapende. Det er altså grunn til å utvise stor varsomhet dersom informasjon om retur skal formidles på denne arenaen.

10.2.2 Ulike organisasjoner

I kap. 8 diskuterte vi ulike frivillige organisasjoner og sosiale nettverk som er engasjert i informasjonsarbeid rettet mot irregulære migranter. Her spør vi hvilke organisasjoner migrantene selv kjenner til og oppsøker på eget initiativ. Alle vi intervjuet hadde vært innom mottak i perioder og kjente i stor grad til IOM og NOAS derfra, eller de kjente til tilbudet om frivillig retur uten å koble til spesifikke organisasjoner. Også for andre frivillige organisasjoner var det i mange tilfeller snakk om kjennskap, uten detaljkunnskap, om hva organisasjonen kunne tilby.

Siden det er noe forskjell på hvilke organisasjoner som finnes i de forskjellige byene kunne man anta at de fleste kjente best til organisasjonene i byene de hovedsakelig oppholdt seg. Samtidig er det tilfelle at mange migranter flytter på seg. Vi møtte eksempelvis migranter i Bergen som hovedsakelig oppholdt seg på Østlandet, og migranter i Oslo som mente de hovedsakelig oppholdt seg nordpå. Mange hadde hørt om lokale tilbud, men det var også store begrensninger i kunnskapen. I Oslo var det en del som ikke hadde hørt om SEIF, Batteriet, Caritas eller Røde Kors. Ikke alle hadde hørt om Helseneteret til Røde Kors og Kirkens Bymisjon i Oslo som tilbyr gratis helsehjelp, men det var forholdsvis godt kjent. I Bergen var det bare et fåtall som hadde hørt om lokale organisasjoner som Robin Hood Huset, eller Røde Kors sitt tilbud i byen. Det var altså flere som ikke kjente til lokale organisasjoner som kunne være til nytte for dem, og organisasjoner med sosial- og velferdstjenester ble av noen sett på som lite interessant. De var mer opptatt av organisasjoner som kunne bistå med oppholdstillatelse.

For kurderne vi snakket med fikk vi inntrykk av at man foretrakk at velferdsutfordringer ble løst innad den etniske gruppen. Dette var knyttet opp til gruppeidentitet og forventninger om å være hjelpelig, samt stolthet over å ikke legge byrder på den norske staten. Det handlet også om en viss form for etnisk solidaritet.

Vi intervjuet også personer med forholdsvis lang fartstid i Norge som ikke hadde kunnskap om organisasjoner som kunne ha bistått dem juridisk eller med ulike hverdagsutfordringer. Enkelte hadde derimot hørt om og tatt kontakt med organisasjoner

som Amnesty og Antirasistisk Senter for assistanse til politisk mobilisering som irregulær eller rundt egen asylsøknad. Flere benyttet seg også flittig av klubber, kirker eller andre religiøse samlingssteder tilknyttet egen etnisk gruppe, og noen benyttet seg også av tilknytning til religiøse menigheter som ikke var etnisk organisert.

Den store variasjonen i bruk av ulike møteplasser og kjennskap til ulike organisasjoner blant irregulære migranter medfører at organisasjonene ikke fremstår som aktuelle arenaer for omfattende kampanjer om returinformasjon. Det er likevel grunn til å vurdere enkle tiltak, som for eksempel å sørge for at et bredt spekter av organisasjoner og møteplasser har tilgang til informasjonsmateriell som kan peke migranter videre mot returinformasjon når og hvis det blir aktuelt.

10.2.3 Jobb og skole

Enkelte av migrantene vi snakket med hadde jobb. Dette var ofte jobber i den uformelle økonomien der flere jobbet lange dager for lite betaling. Ingen nevnte jobben som et sted der de fikk mye informasjon. Det kan hende dette skyldes at uformelt arbeid er problematisk å snakke om i utgangspunktet, og at de derfor unnlot å snakke om ting som skjedde på jobben. Et par av migrantene vi møtte gikk på skole, én på universitet og én på videregående. Personen som gikk uformelt på videregående pekte på skolen som et av de viktigste stedene for å innhente informasjon om Norge. Vår vurdering er at deltagelse i jobb eller skole vil kunne være svært viktig med tanke på å forme migrantens bilde av det norske samfunnet, men at slike arenaer likevel ikke fremstår som relevante for spesifikk formidling av returinformasjon.

10.3 Oppsummering

Irregulære migranters tilgang til og bruk av informasjonskanaler henger tett sammen med deres spesielle livssituasjon. Forskjellige migranter får ulik tilgang til informasjon, og de som har minst sosialt nettverk og minst ressurser får ofte minst tilgang til informasjon. Bosituasjonen var for eksempel sterkt medvirkende til å skape slike forskjeller. Informanter som bodde sammen med ektefeller eller venner med oppholdstillatelse fikk en mer stabil mediebrukssituasjon, jevnere tilgang til medieteknologi og flere og mer stabile kontaktflater mot det norske samfunnet. Dette stod i skarp kontrast til migranter som bodde på gaten. Den desidert viktigste informasjonskanalen som informantene nevnte var venner, bekjente og familie, og blant medier var internett viktigst.

Ved å sammenstille bruk av medierte og ikke-medierte informasjonskanaler kan man gi et mer helhetlig bilde av hva som kjennetegner informasjonsinnhenting til irregulære migranter. For det første var det *glidende overganger* mellom nettverk og bekjentskapskrets på internett og ellers. Migrantene treffer venner på nett, og treffer nettvenner på fysiske møteplasser. På en måte kan man se på Facebook som den digitale verdens kaffebar, og dette var et viktig sosialt møtested. Her kunne migrantene diskutere sin livssituasjon, dele informasjon, finne opplysninger som kunne være viktige for deres situasjon i Norge, og diskutere politikken i hjemlandet og på hvilken måte de kunne påvirke situasjonen der.

For det andre hadde *signifikante andre* i migrantenes sosiale nettverk mye å si for hva slags informasjon migrantene fikk tilgang til, og hva slags informasjon de stolte på. Utvelgelsesprosesser fikk stor innvirkning på hva slags informasjon som ble gjort relevant, hvilket kan minne om lignende prosesser som vi har tidligere observert på asylmottak (Kjærre 2011; Valenta et al. 2010). Sosiale nettverk var i stor grad formende for utvelgelsesprosesser, bruk og tilgang til medier og andre kontaktflater mot samfunnet.

For det tredje, å leve i Norge uten lovlig opphold medførte utestengelse fra flere samfunnsarenaer, som dermed førte til *informasjonsskjevheter*. Dette virket inn på utgangspunkter for samhandling med verden rundt én og vurderinger av egen situasjon. Et viktig aspekt er at de som har det vanskeligst får dårligst informasjon; det blir altså en selvforsterkende informasjonsskjevhet.

For det fjerde, slik vi ser det er bruk av informasjonskanaler også en *selektiv prosess* der utvelgelsen av hva slags informasjon man tar til seg er situasjonsbetinget. Informasjon om assistert frivillig retur er en type informasjon som i liten grad gjøres relevant i dette bildet. Informasjonen ble betraktet som irrelevant; som informasjon man ikke stolte på; og som informasjon som i liten grad inngikk i informasjonsstrømmer som ble aktivt oppsøkt.

Konklusjon: Oppsummering og anbefalinger

I dette kapitlet oppsummerer vi funn og presenterer våre anbefalinger. Etter en grundig gjennomgang av den konteksten informasjon om assistert frivillig retur blir gitt i, ser vi at dette er et politisert spenningsfelt der det muligens er flere begrensninger enn muligheter til å gi returininformasjon. Spesielt ser vi at fokuset på tvang og uttransportering kan komme i konflikt med mulighetene til å informere om assistert frivillig retur. Likevel finnes det muligheter for forbedringer, og elementer ved informasjonsarbeidet som fungerte bedre enn andre. Om man ønsker å gi informasjon på en etisk og metodisk gjennomtenkt måte, kan et utgangspunkt være å stille seg spørsmål omkring hva som er migrantenes situasjon, hva de er opptatt av, hva de lurer på og hva de trenger, heller enn å ta utgangspunkt i myndighetenes eget ønske om at de skal reise hjem. Altså å ha en grunnholdning om å forstå migrantenes ståsted eller «point of view». Selv om det vil være motstridende ideer om returininformasjonen som gis kan dette være et utgangspunkt for å nå frem på en tillitsvekkende og troverdig måte. Aktørene fra sekundærgruppen vi møtte som hadde denne innstillingen så ut til å komme lettere til enn aktører som var mer orientert mot at de irregulære migrantene skulle søke om retur der og da, noe som lettere kunne frembringe motstand. Dette var likevel en vanskelig balansegang.

Oppsummering

Målgruppen er uinteressert

De fleste av våre informanter har hørt om assistert frivillig retur på mottak hvor de tidligere bodde, av andre asylsøkere, eller i brevet som fulgte med avslagsbrevet. Imidlertid er irregulære migranter utenfor mottak generelt sett mer opptatt av å få lovlig opphold, for eksempel ved å få endret avslaget på asylsøknaden sin, og av hverdagslivets utfordringer med mat og husly, heller enn informasjon om assistert frivillig retur. IOM Outreach og Outreach-prosjektene har dermed en utfordring i sitt arbeid som ikke nødvendigvis er relatert til ideen om at irregulære migrantene «lever under jorden», men at de irregulære migrantene ikke er opptatt av deres informasjon. Samtidig så vi i vårt feltarbeid at noen irregulære migranter faktisk oppsøkte ulike instanser selv, inkludert IOM-kontoret i Oslo og nettsider, for å få informasjon om assistert frivillig retur. Her ble resultatet av møtet ikke alltid optimalt: Noen migranter følte at det var for mye press på at de skulle søke om retur der og da, andre fikk forskjellig informasjon om sine muligheter som virket forvirrende, og igjen andre misforstod informasjonen eller fikk utdatert informasjon fordi myndighetenes praksis hadde endret seg. I informasjonsarbeidet ligger det altså hovedsakelig to utfordringer:

- i) Hvordan nå ut til irregulære migranter som bor utenfor mottak med informasjon om assistert frivillig retur når disse er relativt uinteressert i slik informasjon?

- ii) Hvordan bedre informasjonstilgangen eller informasjonssituasjonen når irregulære migranter utenfor mottak faktisk oppsøker slik informasjon?

Flere vi intervjuet påpekte at irregulære trenger tett oppfølging før en eventuell avgjørelse om retur blir tatt og frem til utreise. Behov for oppfølgingsamtaler ble presisert av flere som har erfaring med å gi informasjon om assistert frivillig retur. Videre, etter at irregulære migranter har søkt IOM er det mange som føler at de blir etterlatt til seg selv, og trekker seg da fra programmet (se også Øien og Bendixsen 2012). Perioden hvor en person venter på svar på søknad om assistert frivillig retur kan være vanskelig. Kontinuerlige samtaler om hva som skal skje fremover og ved retur er her viktig, ikke bare for å gi en følelse av kontinuitet, men også for fremtidsutsikter. Høy vektlegging av tvangsreturer kan motvirke muligheten til å gi god informasjon fordi dette kan svekke tillit, troverdighet, skape motstand, og gjøre at irregulære migranter mister interesse for informasjon. Om målet er å gi god informasjon om assistert frivillig retur bør man redusere fokuset på tvangsreturer.

Kunnskap og tilgang til informasjon om assistert frivillig retur

I vår studie var det lite forskjell mellom de irregulære migrantene vi møtte utenfor mottak og dem som bor i mottak når det gjaldt kunnskap om returinformasjon. Dette kan være en konsekvens av at studien har tatt for seg informantkategorier som generelt sett søker om asyl når de ankommer Norge og dermed har vært gjennom asyl- og mottakssystemet. Det er større grunn til å tro at andre kategorier migranter (eksempelvis migranter som ikke har vært i kontakt med myndighetene, ofre for menneskehandel, og ulike grupper sårbare migranter) har mindre tilgang til informasjon om assistert frivillig retur. Selv om alle irregulære migranter vi møtte, med et unntak, hadde fått informasjon om returprogrammene, var det likevel forskjeller i hvor god forståelse de ulike personene hadde av informasjonen som var blitt gitt, forskjeller i hvordan de fortolket denne informasjonen, og hvordan de vurderte den. Det var også forskjeller i hvor de hadde fått informasjonen, og hvilke informasjonskanaler og medier som var tilgjengelige for dem. Sosialt nettverk, hvorvidt man er i arbeid, hvordan man bor, og alder og utdanning har etter våre funn større betydning enn en persons etniske eller nasjonale bakgrunn. Tilgang til informasjon må delvis forstås som koblet opp til sosial og etnisk bakgrunn, men som vi har sett er utdanningsbakgrunn og språkkunnskaper også viktig. Særlig virker språkkunnskaper inn på tillit til informasjonen.

Tillitsrelasjoner

Flyktningetilværelsen bringer med seg situasjoner, relasjoner og utfordringer som bidrar til å redusere tillit ved at det bryter sosiale relasjoner, skaper usikkerhet og uforutsigbarhet. Myndighetene blir ofte sett på som delaktig i å bryte ned rommet for tillit fordi migrantene gjennom asylprosessen og mottakssystemet føler seg mistrodd, og opplever konflikter. Samtidig er myndighetene avhengig av tillit fra irregulære migranter for å kunne gi informasjon om retur som migrantene stoler på.

Vi fant andre aspekter ved å bo utenfor mottak som har betydning for hvordan man kan gi informasjon om assistert frivillig retur. Tilgang til, og kontakt med, irregulære som

bor utenfor mottak er vanskelig å oppnå, spesielt for utlendingsforvaltningen. Samtidig formes også irregulære migranters tillit til returinformasjon og deres resepsjon av informasjonen av at de bor utenfor mottak da de kan komme i flere situasjoner hvor deres tillit til omverden blir satt på prøve og gjerne blir nedbrutt. Deres mellommenneskelige og institusjonelle tillit, eller manglende sådan, påvirkes i varierende grad av tidligere erfaringer, erfaringer i nåværende situasjon, mistillit fra andre og eventuelt deres mistillitshabitus.

I tillegg vil det å bo utenfor mottak innebære at man er i en livssituasjon uten anledning til å bearbeide tidligere opplevelser med helsepersonell eller utenforstående, slik som ansatte på mottak.⁹⁶ Utenfor mottak er en person også utsatt for situasjoner hvor man blir skuffet, og hvor man føler at man blir stigmatisert som «illegal». Samtidig kan det å bo utenfor mottak føre til at den irregulære allerede har, eller bygger opp, et bredere sosialt nettverk, eksempelvis med religiøse organisasjoner, etniske nettverk eller aktivister. Gjennom slike sosiale relasjoner kan tillit bli rekonstituert. Betydningen de irregulære migrantenes språklige og utdanningsmessige, samt sosioøkonomiske integrasjon har for resepsjon bør ikke undervurderes. Nettverkene er også vesentlige med tanke på å få tilgang til informasjon, at denne informasjonen blir forklart og gjerne spisset mot den enkelte personen. Forskjellene i integrasjon forekom like mye innenfor de etniske gruppene som mellom dem, og det er ingen grunn til å anta at forskjellene er knyttet opp til en persons etnisitet eller nasjonalitet, selv om vi likevel ser noe felles trekk blant migrantene vi har intervjuet.

Betydningen av migrantenes integrasjon peker på et paradoks. Mens dårlig integrasjon betyr at de ikke får tilgang til informasjon om assistert frivillig retur, kan god integrasjon føre til lavere motivasjon for assistert frivillig retur. Det vil ikke bli relevant å returnere hvis man kan leve relativt akseptabelt hvor man er, mens for lite integrasjon fører til at man blir nødt til å leve under vilkår som slett ikke åpner opp for formidling av informasjon om assistert frivillig retur. Eksempel på en slik tankegang kan også hentes fra ventemottakene som Valenta et al. skrev om i 2010, eller ved situasjoner som Brekke og Sørholdt (2005) har beskrevet hvor flere avviste asyløpere ble satt på gaten.

Tillit og mistillit er altså komplekst formet hos irregulære migranter. Kort oppsummert er det vanskelig å stole på myndighetene fordi deres mandat er å jobbe med at personer uten lovlig opphold i Norge returnerer. Både IOM, NOAS og en del innvandrersorganisasjoner fremhevet at de hadde gode tillitsrelasjoner til migrantene. Disse organisasjonene følte at de blir lyttet til av irregulære migranter. Samtidig fant vi mye skepsis, motvilje og negative følelser mot IOM spesielt, noe mindre mot NOAS, og enda mindre mot Caritas og frivillige og innvandrersorganisasjoner. Denne motsetningen mellom grad av tillit organisasjoner som IOM opplever at de har hos irregulære i sitt arbeid, og hvilken tillit vi erfarte at IOM hadde blant irregulære migranter, er kanskje mindre

⁹⁶ «Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket» fastsetter at alle som oppholder seg i Norge har rett til «øyeblikkelig hjelp», uaktet om oppholdet er lovlig eller ikke (Søvik 2013). Utgangspunktet er imidlertid at irregulære migranter må betale på lik linje med andre utlendinger uten medlemskap i folketrygden. Betaling vil her si full kostpris. Helsesenteret for papirløse tilbyr psykologisk hjelp til irregulære migranter og vi har intervjuet personer som har presisert at de får slik hjelp der, og at dette er svært viktig for dem.

bemerkelsesverdig enn man først kunne anta. Forskning på tjenestekvalitet til ledere, medarbeidere og brukere av ulike kommunale helse- og omsorgstjenester har pekt på at feilvurdering av bruker- og kundetilfredshet på tjenester er relativt vanlig. Mange ledere og medarbeidere feilvurderer:

hvor stor tillit brukerne har til dem som gir dem tjenester; i hvilken grad brukerne opplever å få dekket sine behov; hvor tilgjengelige brukerne synes tjenestene de trenger er, når de trenger det; hvor kompetente brukerne synes de ansatte er; hvor brukerorienterte de ansatte virker overfor brukerne; (...) hvor god informasjon brukerne opplever å få. (Lai 25.5.2014)⁹⁷

Den lave tilliten til IOM (og UDI) som vi fant blant irregulære migranter var en kombinasjon av flere aspekter: oppfatning av at IOM får økonomisk støtte fra myndighetene og dermed arbeider for UDI/myndighetene; opplevelse av at IOM kun tenker på penger fordi de irregulære migrantene blir tilbudt penger for å returnere, og fordi det eksisterer en tanke om at IOM tjener økonomisk på å returnere hver enkelt migrant; opplevelse av at IOM utfører for mange og for hyppige informasjonsmøter på mottaket (hvor de tidligere bodde) hvor de føler seg forpliktet til å gå; rykter om at returnerte ikke har fått det de hadde rett på ved assistert frivillig retur; sammenblanding av praksis ved assistert frivillig retur, ledsaget retur og tvangsretur; og det faktum at IOM ikke kan gi dem den informasjonen som de ønsker – nemlig om hvordan de kan få oppholdstillatelse i Norge.

For å bygge tillit er det viktig at omdømme ikke bare bygges gjennom gode rapporter og tiltalende informasjon. Et godt omdømme bygges også opp i daglig praksis og hverdagslige situasjoner som oppstår mellom irregulære migranter og informasjonsarbeidere. Her mener vi det er mulighet for forbedringer. Datamaterialet viser at IOMs ansatte ønsker å ha fokus på å møte personer på en god måte. Å jobbe med å omsette dette til praksis kan imidlertid være krevende, og fordrer kontinuerlig opplæring. Noe av problemet her ligger i at man først og fremst forsøker å nå ut kvantitativt, mens man glemmer kvaliteten av informasjonen og relasjonen som informasjonen inngår i. Videre blir enkelte aktører så opptatt av å informere om assistert frivillig retur som et slags tilbud til migrantene og glemmer å spørre seg (og migranten) hvordan migrantene faktisk har det der og da. Fokuset på migranten som person og hans eller hennes spesifikke kontekst og ståsted forsvinner og kan vanskeliggjøre informasjonsoverlevering.

Uten å forstå at en situasjon er preget av mistillit og årsakene til det, vil tverrkulturell kommunikasjon og relasjonsbygging med irregulære migranter bli ekstremt vanskelig: Informasjonsgiver vil gjerne forsøke å kommunisere og bygge relasjoner i et vakuum. Nettopp fordi det er manglende tillit til UDI, IOM, og delvis NOAS blant irregulære migranter, er innvandrersorganisasjoner, sosiale nettverk og frivillige organisasjoner som utfører oppgaver for migranter viktige kontaktpunkter mellom irregulære migranter og det norske samfunnet. Sosiale steder slik som biblioteker og kaféer fungerer også som møtesteder. Innvandrersorganisasjonene og nettverkene kan også være viktige mellomledd mellom staten og den individuelle irregulære migrant, hvor tillitsrelasjoner lettere kan bygges opp. Man kan dermed si at informasjon om assistert frivillig retur burde utføres på

⁹⁷ Linda Lai, artikkel om forskningsprosjekt i Dagens Næringsliv, <https://www.dn.no/meninger/debatt/2014/05/25/Ledelse/overvurderer-egen-innsats?service=print> [Nedlastet: 20.6.2014].

slike steder, og av personer som allerede nyter tillit blant irregulære migranter. Samtidig kan dette gå begge veier ved at det kan skade de allerede skjøre, men viktige relasjonene som eksisterer mellom irregulære migranter og det norske samfunnet. Hvorvidt man skal ta i bruk slike steder for å gi informasjon om assistert frivillig retur bør sees i lys av to potensielt negative konsekvenser av slik bruk: For det første, å inkludere slike steder som del av returinformasjonssteder kan føre til at irregulære trekker seg mer tilbake fra offentlige steder for å unngå informasjon om retur som føles for påtrengende. For det andre kan de som informerer om assistert frivillig retur miste tilliten som er blitt bygget opp fordi denne personen eller organisasjonen nå blir sett på som engasjert av regjeringen – som migrantene ikke har tillit til. Dette gjelder også for organisasjoner som kan risikere å «selge ut» sin tillit. Dette er et komplekst dilemma som er vanskelig å gi entydig svar på.

Samtidig kan man uansett sørge for at sekundærgruppene som allerede har kontakt med irregulære migranter blir godt informert om assistert frivillig retur. UDI og IOM Outreach kan rette sitt arbeid mot sekundærgruppene og sørge for at disse er kontinuerlig oppdatert på temaet assistert frivillig retur. Vi ser det som viktig at ikke alle sekundærgrupper er aktive i å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter, noen kan ta en mer passiv rolle der de kun gir informasjon om de blir spurt om dette fra enkeltpersoner. Likevel er det viktig at sekundærgruppen er oppdatert og bedre rustet til å kunne snakke om dette i sine mer spontane og uformelle interaksjoner med irregulære migranter.

Tvetydig informasjon og fragmenterte kanaler

De viktigste kildene til informasjon migrantene benytter seg av var internett og det vi har kalt jungeltelegrafene. En slik informasjonsflyt har implikasjoner for hvordan man bør tenke rundt det å gi irregulære migranter informasjon. Et grunnleggende trekk ved mediebruken til irregulære i omskiftelige bosituasjoner er at den blir *fragmentert og tilfeldig*. Deres tilgang til ulike informasjonskanaler er i mange tilfeller sterkt varierende over tid og styrt av faktorer de selv ikke kan kontrollere. Det at de fleste på ulikt vis hadde nettilgang periodevis, og hadde noe kunnskap om, og god erfaring med, internettbruk, gir et grunnlag å bygge videre på. En annen viktig faktor er at migrantene opplevde internett som en relevant kanal når de søkte informasjon, eksempelvis rettigheter eller muligheter som irregulær i Norge. På den annen side er internett i seg selv å anse som en fragmentert informasjonskanal, der det er brukeren selv som i stor grad avgjør hva slags informasjon som søkes opp. Det er også stor fare for at informasjonsmengden kan oppleves som overveldende, samt at motstridende og lite oppdatert informasjon formidles. Man må altså ta grep om hva slags informasjon irregulære migranter skal møtes med når de søker informasjon om egen situasjon på internett, og dette vil vi komme tilbake til i anbefalingene.

Å finne veien mellom ulike instanser er ikke bare komplekst, men irregulære migranter opplever også å få ulike svar på denne veien. Irregulære migranter som er i kontakt med et ulikt antall offentlige og frivillige aktører, aktivister, innvandrersorganisasjoner, bekjente, venner og familie får ofte ulike svar som gjør det enda vanskeligere å orientere seg. I tillegg oppfatter gjerne irregulære migranter informasjonen annerledes enn hvordan den som gir

informasjonen hadde intendert, både fordi migranten tolker informasjonen innenfor sin fortolkningsramme, eller fordi man har fått informasjon fra flere hold som ikke er lik. Fortolkningsrammen er formet av migrantenes opplevelser og erfaringer, verdier og holdninger, inntrykk av det norske samfunnet og håp for fremtiden. Retur og returinformasjon vurderes altså i lys av mer grunnleggende og sammensatte fortolkningsrammer. I denne sammenhengen spiller migrantenes fragmenterte mediebruk en rolle blant andre faktorer som bidrar til deres bilder av hvordan det norske samfunnet fungerer, og i noen tilfeller også hvordan situasjonen er i hjemlandet.

Nettopp fordi rykter spiller en viktig rolle for irregulære migranter utenfor mottak vil det å *redusere tvetydighet* i informasjonsflyten, så godt det lar seg gjøre, være av stor betydning. Mange av de potensielt sett problematiske dimensjonene ved «jungeltelegrafene» som informasjonskanal er umulig å gjøre noe med. Det er urealistisk å påvirke eller styre alle de uformelle måtene folk snakker sammen på, og grunnleggende trekk ved migrantenes situasjon – eksempelvis mangel på institusjonell tillit – medfører at venner og nettverk får en spesielt sentral posisjon også som informasjonsformidlere. Det er derfor viktig å sette inn tiltak der det er realistisk å bidra til å redusere tvetydighet ved å forbedre kvaliteten på informasjonen. Vi har allerede påpekt at informasjon som gis i mottak også finner veien til irregulære utenfor mottak, men tiltak overfor sekundærgruppen og mellom ulike offentlige instanser er også viktig.

Utformingen av informasjonen er ikke tilpasset

Det er et problem at flere som driver med informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter ikke tar på alvor at informasjon om assistert frivillig retur også handler om migrantenes hjemland, hva de kan vente seg og hvordan de kan planlegge sine liv der. Dette er migrantene selv veldig opptatt av. Selv om noen av dem som arbeidet med å gi informasjon påpeker at det er viktig å ha landkunnskaper, fremhever andre at de ikke vet nok om landet som det er forventet at migranten skal returnere til. Dette kan medføre at migranten opplever at hans eller hennes situasjon ikke blir tatt på alvor, og at innholdet i assistert frivillig retur blir redusert til en vare hvor penger er i fokus. Flere prosjektarbeidere i Outreach-prosjekter fremholdt et ønske om bedre landkunnskap og opplæring i dette.

Betydningen av å forstå avslaget

Et gjennomgående funn i rapporten er betydningen av at den irregulære migranten forstår avslaget før denne ser på informasjon om assistert frivillig retur som relevant. Det er en generell tanke om at alle muligheter for å få endret avslaget først må utforskes, før man eventuelt kan vurdere retur. Dette bekreftes også av tidligere forskning. Manglende forståelse av hvorfor de har fått avslag, og manglende realisme i vurderingen av hvorvidt omgjørelse av vedtaket var sannsynlig, førte også til at interessen omkring informasjon om assistert frivillig retur var begrenset.

For at irregulære migranter i det hele tatt skal lytte til og ha interesse for informasjon om assistert frivillig retur, er det helt avgjørende at de først har forstått avslaget sitt. Dette innebærer ikke nødvendigvis at man skal vente med å gi informasjon om assistert frivillig

retur til etter at en person har forstått avslaget, men peker på at informasjon om assistert frivillig retur som blir gitt gjennom hele asylprosessen har bedre mulighet til å bli hørt, forstått og oppfattet dersom man samtidig legger vekt på at avslaget blir godt forklart og utdypet for den enkelte asylsøkeren. Man kan si at informasjon om assistert frivillig retur er en slik to-stegprosess: Først må man ha god nok informasjon om hvorfor man har fått avslag, og deretter kan man ha en, gjerne individuell, samtale om assistert frivillig retur og andre muligheter. Avslag må bli bedre forklart før en person vil ha interesse for informasjon om assistert frivillig retur. Det kan også være hensiktsmessig at det er noe tidsmessig avstand mellom disse to prosessene. Forståelse av avslag handler ikke bare om hva et avslag innebærer, juridisk sett, men også om en følelsesmessig og mental prosess der migranten må gis anledning til å reagere på brutte fremtidshåp og revurdere egen situasjon.

En utfordrende ramme for å gi informasjon

Koblingen tvang og frivillighet. Det er en potensiell fare for at informasjon om assistert frivillig retur tidlig i asylprosessen kan svekke søkerens tillit til asylsystemet, og dermed også tilliten til at saken er rettferdig behandlet. Informasjon om assistert frivillig retur kan således sies å undergrave sitt eget formål. Dette må sees i lys av at informasjonen innehar en viss ambivalens rundt koblingen mellom tvang og frivillighet. I dette ligger et dilemma i returpolitikken, fordi man ønsker tillit samtidig som budskapet ofte fører til større sosial distanse. Et fokus på press og tvang kan ofte gå på bekostning av muligheten for å gi god og tillitsbasert informasjon. Her kan det være nyttig å tenke over hva formidles av hvem på hvilken måte?

Informasjon til irregulære migranter utenfor mottak foregår innen en utfordrende ramme. Selv om myndighetene ideelt sett skal *motivere*, mens NGOer, interesseorganisasjoner og andre skal *informere*, oppleves det ikke slik blant irregulære migranter. Det er mange som føler at informasjonsmøter på mottakene forekommer for ofte, og opplevde sanksjoner slik som trekk i månedsstøtte dersom de ikke deltok på informasjonsmøtene mens de bodde på mottak. Flere peker tilbake på denne erfaringen, og det virker som om den har formet deres forståelse av returinformasjon i negativ retning. Myndighetenes forsøk på å motivere kan slik gå på bekostning av andre aktørers forsøk på å informere. Andre migranter føler at informasjonsarbeideren fokuserer for mye på de økonomiske midlene i returprogrammene, og har for lite kunnskap om deres situasjon ved retur. Dette gir også utfordringer rundt spørsmålet om tillit.

En måte å bøte på den manglende tilliten er å gi informasjon som oppfattes som *informasjon*, og ikke som forsøk på motivasjon eller overtalelse. I denne sammenhengen blir visuelle og retoriske virkemidler viktig. Er informasjonen utformet med tanke på å formidle kunnskap, eller å overbevise og overtale? Samtidig må informasjonen være tydelig. For å kunne snakke om retur på en pålitelig måte er det viktig å ha *bred kunnskap* om det området som en person er forventet å returnere til. Videre, når man gir denne informasjonen må man ta hensyn til *tidsforståelsen* til migranten, ved at denne kan være ganske usikker og personen kan oppleves som «utålmodig» i slike sammenhenger. Lite ventetid i alle ledd er viktig for at migrantene skal føle at de blir tatt på alvor, og for at

deres oppmerksomhet ikke går videre til andre bekymringer og problemer. I denne prosessen må man ta høyde for bakenforliggende aspekter som man ikke kan styre – slik som familie i hjemlandet, og hvorvidt det er stigmatiserende å returnere. Man bør få mer kunnskap om hvordan assistert frivillig retur og tvangsretur blir oppfattet i de enkelte returlandene. Å returnere med tvang er ikke alltid stigmatiserende – det viser i enkelte tilfeller heller at de har prøvd alt.

Anbefalinger

Informasjonsaktørens rolle og potensial

På et overordnet nivå ser vi at ulike informasjonsaktører har ulikt potensial til å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter. Variasjon mellom involverte aktører er en stor fordel med tanke på de ulike tillitsforholdene ulike migranter kan tenkes å bygge opp. Utlendingsforvaltningen hadde mindre direkte kontakt med irregulære migranter og de hadde også mindre tillit til å gi slik informasjon. Dette syntes også å gjelde IOM. Andre aktører i det offentlige som Pro Sentret og Utekontakten, ikke-statlige aktører som NGOer og ulike nettverk har bedre tillit i kraft av at de tilbyr tjenester utover informasjon om retur. Et samarbeid med slike aktører er derfor essensielt når det kommer til å informere direkte til irregulære migranter utenfor mottak. Potensialene til IOM og utlendingsforvaltningen er større når det gjelder å gi informasjon til sekundærgrupper og særlig i arbeidet med å mobilisere nye informasjonsaktører innen offentlig forvaltning.

Det er vanskelig å vurdere hvilke ulike typer fortrinn de konkrete organisasjonene (religiøse, etniske, frivillige, eller aktivistorienterte) har, fordi dette varierer betraktelig over tid og er gjerne avhengig av hvilke enkeltpersoner i organisasjonene som er aktive i lederskap eller drift, og deres personlig/private forutsetninger for å bygge relasjoner til ulike migranter.

På et institusjonelt nivå kan det ha negativ innvirkning på tillit fra irregulære migranter dersom sekundærgrupper får finansiell støtte fra UDI for å gi informasjon om assistert frivillig retur. Økonomisk støtte bringer ofte med seg skepsis fra migrantenes side som gjerne vil oppfatte en økonomisk relasjon mellom stat og organisasjon som at disse arbeider for den norske staten eller UDI som de ofte ser på som samme instans. Det er altså ikke nødvendigvis ønskelig å gi alle disse aktørene fremtredende posisjoner i prosjektbasert arbeid tilknyttet returinformasjon. Det kan synes som om manglende finansiell støtte fra regjeringen kan gi et bedre grunnlag for tillit i arbeidet med å gi informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter.

Vi gir her en kort oversikt over hovedaktørene i denne rapporten med tanke på aktørens potensiale til å gi informasjon om retur, deres egenskaper og relasjoner. Denne studien er ikke utført som en evaluering av disse organisasjonene, slik at inntaket her er å gi en kort og skjematisk oversikt over aktørens potensiale til å gi informasjon om assistert frivillig retur.

Politiet:

Det er en skepsis mot politiet blant irregulære migranter da det er disse som har ansvaret for tvangsretur. Samtidig har politiet også ansvar for ledsaget retur. Irregulære migranter ønsker ikke alltid å oppsøke politiet for å få informasjon om ledsaget retur da de har angst for tvangsretur. Samtidig, når det gjelder måten informasjon om assistert frivillig retur blir gitt på, er politiet den eneste aktøren som kan nevne tvangsretur under formidling av informasjon om retur da dette ligger innenfor deres mandat. Men de må også være klar over at dette kan gå ut over andre aktørers mulighet til å informere om assistert frivillig retur. Justisdepartementet må også ha dette med i beregningen når de kobler sammen tvangsreturer og assistert frivillig retur. Det er muligens en bedre løsning om IOM Outreach også får hovedansvar om å informere om ledsaget retur med politiet, siden informasjon om denne typen retur virker svært broket.

IOM Outreach og Outreach-prosjektene:

Irregulære migranter utenfor mottak har generelt sett en negativ oppfattelse av IOM fra tidligere erfaringer på mottakene, og migrantene skiller ikke nødvendigvis mellom IOM og IOM-Outreach. Irregulære migranter mangler tillit til IOM og IOM Outreach. I forhold til de lokalbaserte Outreach-prosjektene er det ikke nødvendigvis en manglende tillit, men manglende eksisterende sosiale relasjoner til primærgruppen som gjør det vanskelig å komme i kontakt med irregulære migranter direkte. Både IOM Outreach og Outreach-prosjektene synes likevel å nyte godt av relasjoner til sekundærgrupper. Spesielt Outreach-prosjektene kan basere seg på allerede etablerte sosiale relasjoner med aktive i sekundærgruppen, som er viktig for oppfølging og informasjonsflyt. IOM Outreach kan fungere som en god kontakt mellom UDI og Outreach-prosjektene. Outreach-prosjektene kan på sin side fungere som aktør mellom IOM Outreach og sekundærgruppene, og kan sørge for at informasjon om assistert frivillig retur hos sekundærgruppene til enhver tid er så oppdatert og korrekt som mulig. IOM Outreach og Outreach-prosjektene kan gi informasjon om assistert frivillig retur til migranter som oppsøker dem, men dette bør ikke være fokus, og bør forekomme uten forsøk på å motivere. Fokus bør være på å gi informasjon om programmet, og mindre på å få personene til å søke der og da. IOM Outreach kunne også ha hatt ansvar for å kurse Nav-ansatte i disse prosjektene og kartlegge grundigere behovet for informasjonsarbeid her. Outreach-prosjektene kunne sørge for at informasjonen er tilgjengelig ved bibliotekene, om enn på en diskre måte.

Caritas:

Blant de irregulære migrantene som kjenner Caritas har organisasjonen tillit. Caritas har et kontor som migranter oppsøker, og dette kan skape videre grunnlag for tillit da ansikt-til-ansikt-kontakt er svært viktig. Det virker imidlertid som viktig at informasjon gitt av Caritas ikke sentreres rundt assistert frivillig retur, men at de gir informasjon om andre rettigheter og plikter, muligheter og begrensninger i Norge. Et helhetlig fokus på informasjon til irregulære migranter fra Caritas sin side synes viktig for å opprettholde og videreføre den tillit Caritas har hos migranter generelt sett.

NOAS:

Fordelen til NOAS er at de har god innsikt i migrantens rettslige situasjon og kan gi svært god informasjon om muligheter for omgjøringsbegjæringer og fremtidige endringsmuligheter ved den irregulære migrants situasjon. NOAS kan også bidra til å forklare avslagsbrevet, noe som har vist seg uunnværlig i arbeidet med å kunne gi informasjon om assistert frivillig retur. Kontakt mellom NOAS og irregulære migranter utføres ansikt til ansikt, noe som er positivt for videre tillitsrelasjoner og innsikt i hvordan informasjonsprosessen utføres. Irregulære migranter oppsøker gjerne NOAS selv. Imidlertid, som diskutert i rapporten, er det noen grupper som har mindre tillit til NOAS da de opplever at denne organisasjonen ikke kan bistå dem med noe. Slike oppfatninger om hva NOAS kan bidra med kommer fra migranters personlige erfaring, andres fortellinger, eller rykter. Hvilke grupper som har tillit til NOAS vil kunne endre seg over tid. Dette er en situasjon man må være bevisst, og ta i betraktning når man vurderer mulige aktører som kan være mer aktive overfor disse gruppene.

Frivillige organisasjoner og innvandrersorganisasjoner:

Mange organisasjoner består av personer med migrasjonsbakgrunn som har språklig kompetanse og en betydelig innsikt i migrantenes hjemlandssituasjon. Noen nyter stor kredibilitet hos irregulære migranter, og kan sies å være «på deres side». Andre organisasjoner ønsker ikke å forbindes med irregulære migranter. Det kan være fruktbart at IOM Outreach er mer aktive i å gi informasjon om assistert frivillig retur til ledere og medlemmer av frivillige organisasjoner. Hvorvidt organisasjonene videre informerer om assistert frivillig retur til sine medlemmer og besøkende bør avgjøres av de enkelte aktørene som må evaluere om dette kan skade deres rykte og tillit blant migranter og sine øvrige målgrupper.

Religiøse organisasjoner:

For en del irregulære migranter er religiøse samfunn svært viktig i dagliglivet. For mange er slike organisasjoner et religiøst og sosialt pusterom som kan gi dem styrke i en ellers vanskelig hverdag. Informasjon om assistert frivillig retur bør nok ikke gis i et slikt forum. Imidlertid er det nyttig om imamer, prester, og andre religiøse ledere har god og oppdatert oversikt over assistert frivillig retur i de tilfeller hvor irregulære migranter selv eller deres støttespillere tar dette opp. For irregulære migranter kan støtte fra religiøse aktører være ubetalelig i prosessen der migrantene har søkt eller planlegger å reise. Det kan derfor være viktig at slike organisasjoner er godt kjent med prosedyrene.

Helsesenteret for Papirløse:

Helsesenteret har en generell tillit hos irregulære migranter som ikke bør settes på spill ved at de blir oppfattet som å jobbe for UDI. Helsesenteret bør i utgangspunktet ikke gi informasjon om assistert frivillig retur med unntak av de situasjoner hvor migranter aktivt tar dette opp i samtaler. Helsesenteret bør være et rom hvor migrantens helse, både psykisk og fysisk, står i sentrum. Samtidig kan det være viktig at Helsesenterets frivillige og

ansatte er oppdatert på assistert frivillig retur programmene, for å kunne vite hvilke muligheter som eksisterer dersom migranter selv tar dette opp.

Utekontakten og Pro Sentret:

Utekontakten kommer innimellom i kontakt med irregulære migranter. Dette er gjerne unge migranter i en svært sårbar situasjon. Informasjon om assistert frivillig retur kan drøftes i sammenheng med andre løsninger, men aktørene må her ikke presse på med informasjon da dette kan ødelegge hardt opparbeidet tillit. Det samme gjelder Pro Sentret som for øvrig er meget bevisst disse problemstillingene.

Informasjonens utforming

Helhetlig informasjon

Å gi mer *helhetlig informasjon* vil muligens kunne bøte på manglende tillit, og da spesielt når det gjelder institusjonell tillit/mistillit. Helhetlig informasjon handler om informasjon på to nivå:

1. Helhetlig med utgangspunkt i migrantenes ståsted

Her tenker vi på informasjon som omhandler flere ulike dimensjoner ved irregulære migranters liv i Norge, som helsehjelp, sosial støtte, arbeid, informasjon om asylprosessen og altså informasjon om assistert frivillig retur. Helhetlig informasjon vil kunne vise migrantene at myndighetene har forståelse for deres basisbehov og vanskelige livssituasjon, og kan således være med på å rekonstruere institusjonell tillit. Samtidig vil helhetlig informasjon være lettere forenlig med holdninger i sekundærgruppen, der det er utbredt engasjement for migrantenes sosiale situasjon og utstrakt motvilje og ambivalens mot å gi returinformasjon.

2. Helhetlig fra forvaltningens ståsted

Ved å se informasjon om assistert frivillig retur som del av en større helhet vil man lettere kunne koble informasjon om assistert frivillig retur til andre aspekter – slik at det gis informasjon om retur i flere sammenhenger. IOM Outreach og Outreach-prosjektene utfordringer med å nå ut med informasjon om assistert frivillig retur til offentlige etater, eksempelvis til Nav-kontorene, peker på behovet for en slik helhetstenkning. En del offentlige etater og frivillighetssektoren er usikker på sitt mandat om dette informasjonsarbeidet og at dette kan føre til at lite informasjon blir gitt. Informasjonen bør altså være helhetlig, men *informasjonsformidlingen* bør i mange tilfeller være *individuell tilpasset*. I det legger vi at informasjonen bør formidles på en måte som tar hensyn til den enkelte migrants situasjon. Formidlingen bør sees på som del av en potensiell langvarig informasjonsprosess som eventuelt kan ende med assistert frivillig retur. Migranter som ønsker en uforpliktende samtale bør ikke konfronteres for tidlig i samtalen med direkte spørsmål om de vil returnere. Først må informasjonen gjøres tilgjengelig for dem. Likeledes bør migrantenes ulike bekymringer for ulike hjemlandssituasjoner tas på alvor. Behovet for individuelle samtaler om helheten i egen situasjon ser ut til å være stort. Selv om dette er

en kapasitetskrevende måte å informere på, er det antageligvis også mer effektivt og mer tillitsskapende enn brede informasjonssveip uformet for å nå ut til en større kategori av irregulære migranter.

Ut i fra de sentrale funn i undersøkelsen mener vi samlet at informasjonen må være:

- **Mer helhetlig.** Det vil si at informasjon om retur bør formidles sammen med andre typer informasjon som kan være relevant for irregulære migranter i Norge.
- **Individuelt tilpasset.** Informasjonssituasjonen må gi migrantene muligheter til å få svar på spørsmål som er spesifikt relevante for ham/henne, og som tar høyde for ulike situasjoner i hjemland og ulike muligheter for retur. Dette er nødvendig for at tilbudet skal fremstå som reelt og tillitvekkende.
- **Tillitsbasert.** Informasjonen om retur bør skje innenfor rammer migrantene kan føle seg fortrolige med, og med en forståelsesfull tilnærming. Blant annet må informasjonen fokusere mindre på «penger» og mer på sosial, økonomisk og personlig trygghet (nettverk, arbeidsmuligheter, sikkerhet osv.).
- **Mer tilgjengelig.** Det vil si at informasjonen bør være synlig og lett å finne på de informasjonsarenaene migrantene selv bruker og opplever som viktige. Informasjonen bør være tydelig og lett forståelig, fortrinnsvis på migrantens morsmål.
- **Nedtonet.** Bruk av sterke visuelle og språklige virkemidler bør unngås, ettersom dette kan virke mot sin hensikt. Forsøk på avskrekkelse eller overtalelse kan øke mistilliten migrantene allerede har til myndighetene. Det samme kan forskjønnelse av informasjonen. I stedet bør informasjonen fokusere på praktiske aspekter ved returprosessen og på tilgjengelige ressurser som kan gi hjelp og støtte mens migrantene er i en beslutningsprosess, samt under og etter retur.

For å oppnå et effektivt, treffsikkert og variert informasjonstilbud til irregulære migranter utenfor mottak anbefaler vi følgende konkrete tiltak, som alle er innrettet på å formidle informasjon om retur på måter som ivaretar de overordnede momentene som beskrevet over:

1. **Opprettelse av en nettportal med helhetlig informasjon for personer uten lovlig opphold i Norge.** Internett er en viktig informasjonskanal for irregulære migranter, og i mange tilfeller et førstevalg når migrantene aktivt søker informasjon. Eksisterende informasjonsressurser på internett kan oppfattes som uoversiktlige. Vi anbefaler at det opprettes én nettportal med *helhetlig* informasjon spesielt for personer uten lovlig opphold i Norge. Ved å opprette en portal kan man forsikre seg om at likelydende informasjon formidles selv om flere aktører er involvert i returarbeid. En slik løsning forutsetter ikke at aktørene må gjøre vesentlige endringer på sine egne nettsideløsninger.

Portalen bør også fungere som et forum for bedre informasjonsflyt og samarbeid mellom de ulike aktørene som (i varierende grad) utfører informasjonsarbeid. Slik kan informasjonsflyten mellom ulike instanser som gir informasjon bedres og dette kan styrke kunnskapen og potensialet til å gi informasjon om assistert frivillig retur i offentlige organisasjoner. Fra nettsidene til UDI, IOM, politiet og andre aktører bør

det lenkes til portalen gjennom en lett identifiserbar boks på forsiden. Lenker bør også legges inn på relevante steder på ulike nivåer i informasjonen på aktørens nettsider, slik at migranter ledes til portalen enten de søker informasjon om retur spesifikt, eller annen informasjon om eksempelvis asylsøkeres rettigheter.

For å gjøre portalen til en relevant ressurs for migrantene er det nødvendig å formidle annen informasjon sammen med returinformasjonen, slik at portalen blir interessant for personer i ulike stadier av komplekse beslutningsprosesser. Returinformasjon kan isolert sett ha en fremmedgjørende og avskrekkende virkning på migranter som ikke ønsker å søke retur, mens informasjon om eksempelvis helsetjenester, rettigheter og hjelpetiltak er mer velkomment og vekker større interesse. Samtidig vil migranter gjennom et slikt helhetlig informasjonstilbud bli gjort oppmerksom på hvor returinformasjon finnes slik at de har denne kunnskapen hvis retur etter hvert fremstår som aktuelt. Dette bør være et sted hvor også NGOer kan gi informasjon om sine tjenester, slik som helsehjelp, distribusjon av mat og klær, og tiltak for personer som har en usikker livssituasjon, slik som hjemløse.

Hjemmesiden vil også kunne fungere som et nyttig verktøy for personer som er i kontakt med irregulære migranter og forhåpentligvis bedre kunne sikre at alle gir samme informasjon. Den vil kunne tas i bruk av ulike organisasjoner så vel som privatpersoner. For at utlendingsforvaltningen skal kunne sette nødvendige føringer for portalen kan det gjerne utlyses som et prosjekt knyttet opp med midler. Selv om det at portalen da blir økonomisk finansiert av UDI og slik kan skape skepsis, kan dette bli imøtegått av at portalen inkluderer et bredest mulig spekter av aktører, og informasjonsfokus på det helhetlige mennesket. Det er videre viktig at flere aktører deltar i et slikt prosjekt slik at man får med et bredt spekter av informasjon. Her bør representanter fra utlendingsforvaltningen, det offentlige generelt, IOM og ulike frivillige organisasjoner være involvert. Siden formålet med en slik side først og fremst vil være å nå frem med informasjon om assistert frivillig retur til irregulære migranter, bør denne siden koordineres og driftes av en aktør med tillit blant migrantene. Dette kan være en NGO, som NOAS, eller en interesseorganisasjon, og gjerne som et samarbeidsprosjekt, for eksempel mellom IOM, NOAS, og Caritas.

2. Opprettelse av velfungerende telefontjeneste for personer uten lovlig opphold.

De fleste migrantene har periodevis telefontilgang. En-til-en-samtaler via telefon gir mulighet for å stille spesifikke spørsmål om egen situasjon og få ønsket rådgivning på en uforpliktende måte, gjerne også i anonymt, og før migranten har bestemt seg for å søke retur. Dagens «hotline» driftet av IOM er en god ide, men fungerer dårlig i praksis. Telefonen blir ikke alltid besvart og det finnes ikke alltid en telefonsvarerbeskjed. Telefontjenesten bør videreføres, men forbedres og profesjonaliseres.

Den bør også drives etter samme helhetlige informasjonsmodell som nettportalen med tanke på at mange migranter går gjennom en lang og vanskelig beslutningsprosess før de søker retur. Her må man også kunne få utfyllende informasjon om ledsaget frivillig retur med politiet slik at man kan få god informasjon om denne muligheten først – før man kontakter politiet selv. Det er viktig at migrantene eller andre som ringer på deres vegne ikke umiddelbart blir konfrontert med spørsmål om de vil søke eller annet (eksempelvis hvor de ringer fra) på en måte som virker skremmende, men at de i stedet får anledning til å innhente informasjon ut fra egen situasjon og bruke tid på beslutningsprosessen.

Gitt migrantenes økonomiske situasjon er det viktig at tjenesten er gratis og at det blir informert om dette. Med tanke på at migranter kan være svært usikre og utålmodige er det viktig at ventetider i telefonkontakten reduseres. Det er avgjørende at personer som besvarer telefonen har god og systematisk opplæring og bestiller relevant kunnskap (se også punkt 5).

IOM bør ha en sentral rolle i denne telefontjenesten ettersom det er dem som drifter og har kunnskap om returprogrammene. Det kan likevel være hensiktsmessig å se en slik telefontjeneste i lys av den anbefalte informasjonssiden i punktet over. Et samarbeid med myndigheten vil videre kunne åpne opp for å få tilgang på eller forklart informasjonen om hvorfor man har fått avslag.

- 3. Vurdere muligheter for ansikt til ansikt-kommunikasjon mellom irregulære migranter og forvaltningen.** Selv om utlendingsforvaltningen i økende grad har gått bort i fra å gi informasjon ansikt til ansikt vektlegger flere av informasjonsaktørene vi har pratet med behovet for å ha personlig samtaler ansikt til ansikt. En mulighet for å gjøre dette kunne være å styrke slikt arbeid som gjøres av aktører utenfor utlendingsforvaltningen som eksempelvis samtaler hos NOAS, eller Caritas infosenter. Hos slike aktører utenfor utlendingsforvaltningen vil man likevel ikke kunne få utfyllende informasjon relatert til saksgang eller avslagsbegrunnelser.

Vi foreslår derfor at utlendingsforvaltningen re-evaluerer nedleggelsen av servicesenterordningen til UDI, og samtidig vurderer om det finnes alternative måter å drive en slik servicesenterordning på som kan fylle behovet migrantene har for å få «nær informasjon». Eksempelvis kunne Servicesentrene for utenlandske arbeidere (SUA) stå som modell for et tverretattlig samarbeid som kunne inspirere en slik ordning.

Både representanter fra forvaltningen som har erfaring med å gi informasjon til irregulære migranter og representanter fra ulike NGOer påpekte at avviste migranter ofte opplevde at de fikk tvetydig informasjon fordi informasjonen kom fra ulike instanser. Et servicesenter for migranter med kompetente medarbeidere som kan samle slik informasjonen og samtidig kunne forklare avslag kunne muligens motvirke en slik tidkrevende runddans og gjøre informasjonen mer helhetlig. De kunne også tilby gjennomgang av avslagsbrev. Muligens kan informasjon fra ulike NGOer også samles ved et slikt senter for å kunne gi mer helhetlig informasjon.

- 4. Returinformasjon på UDIs sine hjemmesider må gjøres mer tilgjengelig.** Siden returfeltet er prioritert foreslår vi at det lages en boks i hovedmenyen som heter «retur og tilbakevending – informasjon» (da man i dag må gjennom 6 steg før man kommer dit). Det er viktig at informasjon om retur kommer før spørsmålet om man vil søke for å ikke være påtrengende.

Returinformasjonen på UDIs sider bør også inneholde pekere til nettportalen for irregulære migranter (punkt 1) om man velger å opprette denne.

Når man først har funnet frem til disse sidene i UDIs hjemmesider fungerer det godt at man har mulighet til å søke opp spesifikk informasjon om det enkelte land. Denne muligheten bør muligens utvikles videre til å inneholde mer spesifikk informasjon om forhold i hjemlandet og hva andre har opplevd ved retur til hjemlandet. Her bør man unngå forskjønnende elementer, men gi informasjon på en ærlig måte. Det enkle brukersnittet på UDIs nye sider er et eksempel til etterfølgelse. Et slikt nedtonet uttrykk bør opprettholdes på sidene.

- 5. Opprettelse av Facebook-sider som møteplasser for personer som har returnert og personer som vurderer å returnere.** En viktig utfordring er å bygge tillit til informasjon om retur. Etter modell fra «Kurdistanbridge»⁹⁸ anbefaler vi samarbeid med aktuelle organisasjoner for å opprette Facebook-sider e.l. hvor migranter som har returnert og migranter som vurderer retur kan kommunisere.

Undersøkelsen viser at usikkerhet om situasjonen i hjemlandet er en demotiverende faktor med tanke på retur. Mangel på tillit til norske myndigheter og aktuelle medier i Norge eller hjemlandet medfører at noen migranter har vanskelig for å finne hjemlandsinformasjon som de selv opplever som troverdig. Erfaringsdeling kan avhjelpe dette og oppklare rykter og misforståelser om returprosessen. Sosiale medier er egnet for å skape møteplasser på tvers av geografisk lokalisering, og Facebook er spesielt godt egnet i kraft av tjenestens utbredelse.

Disse sidene bør hovedsakelig være landspesifikke ettersom situasjonen og informasjonsutfordringene varierer. De kan eksempelvis utføres som et samarbeidsprosjekt mellom NOAS, IOM og Caritas, men kan støttes av myndighetene.

- 6. Utvikle enkelt utformet og portabelt skriftlig informasjonsmaterieil som informerer om nettportalen og telefontjenesten.** For å informere om nettportalen og telefontjenesten anbefaler vi utforming av små brosjyrer, klistremarker og «visittkort» som er enkle å spre på mange forskjellige arenaer der migranter beveger seg, og som gjerne kan tas med i lommen. IOM opererer i dag med relativt store brosjyrer med mye informasjon. IOM bør i stedet utvikle annen type informasjonsmateriale som kan fungere bedre når det gjelder denne kategorien. Små kort på størrelse med visittkort fungerer mye bedre som grei førstegangsinformasjon enn store brosjyrer (etter format fra Utekontakten).

Eksempler på slike arenaer er Nav, bibliotek, kirker, organisasjonslokaler, kafeer, helsesenter og hjelpetiltak for vanskeligstilte. Hensikten med materialet er først og fremst å gjøre migranter oppmerksomme på at nettportalen og telefontjenesten formidler variert informasjon av relevans for personer uten lovlig opphold. Det er avgjørende at informasjonsmaterialet får en enkel og nedtonet utforming.

Mange migranter opplever returinformasjon som vanskelig å forholde seg til, og dette må respekteres dersom informasjonen skal kunne nå frem. En del relevante arenaer og organisasjoner vil kunne ha reserverasjoner mot å formidle brosjyrer med returinformasjon, mens de antageligvis vil være mer positivt innstilt til å formidle informasjonsmaterieil om relevante helhetlige informasjonstjenester for irregulære. Aktørene som har ansvar for å trykke opp dette bør være de samme som har ansvar for hjemmesidene det henvises til.

- 7. Klarere skille mellom aktører som gir informasjon til irregulære migranter og til sekundærgruppen.** Det bør være en tydeligere oppgavefordeling mellom dem som informerer om assistert frivillig retur til sekundærgruppene og dem som informerer om assistert frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak. Vårt forslag er at IOM Outreach konsentrerer sitt fokus på å gi informasjon om assistert frivillig retur til sekundærgrupper. I denne oppgaven bør ansatte i IOM Outreach også problematisere tydeligere utfordringene som finnes med å gi slik informasjon

⁹⁸ <https://www.facebook.com/groups/kurdistanbridge/> [Nedlastet: 2.1.2014].

(eksempelvis uinteressert lytter, motstridende informasjonskanaler, betydningen av tillit, språklige utfordringer), og komme med flere eksempler på hvordan man kan imøtekomme slike utfordringer.

På slike møter mellom IOM Outreach/Outreach-prosjektene og sekundærgruppene bør man også legge mer opp til samtaler med sekundærgruppen rundt hva de tenker om å gi slik informasjon, hvilke erfaringer de har gjort seg, og hvorvidt de har gode «best practices» med å gi slik informasjon. På den måten kan også IOM Outreach og Outreach-prosjektene gi bedre råd og informasjon. Samtidig er fordelene med Outreach-prosjektene at de har faste og lokale kontorfasiliteter med åpningstider og er tilgjengelig over telefon. De er dermed tilgjengelige for irregulære migranter når det passer migrantene å oppsøke dem.

Heller enn at Outreach-prosjektene aktivt arbeider for å søke opp irregulære migranter, bør Outreach-prosjektene fokusere på å informere om sitt arbeid bredest mulig, og stille seg til disposisjon i alle de tilfellene hvor migranter tar kontakt med dem for å få informasjon om assistert frivillig retur. I slike situasjoner bør ansatte i Outreach-prosjektene utføre samtaler om assistert frivillig retur som følger en opparbeidet kompetanse (punkt 9).

8. Opparbeidelse av kompetanse på hvordan man gir returinformasjon.

Informasjonsaktører bør reflektere mer rundt hvordan de gir informasjon om assistert frivillig retur og på hvilke steder. Vi anbefaler samtaler med irregulære migranter etter mønster fra NOAS: Samtalene som ble utført med asylsøkerne fokuserte på å gi informasjon som er direkte relevant for den enkelte, samt om praktiske utfordringer og rettigheter etter endelig avslag. Vi anbefaler en helhetlig tilnærming til migrantens avslag, dennes livssituasjon og hva retur vil bety for den det gjelder. Personer som skal informere bør ha en forståelse av hvordan vonde hendelser kan ha psykiske følger, og kunnskap om hvilke faktorer som påvirker tillit utenfor mottak. I møte med irregulære migranter er det viktig at fokus først blir på informasjon og mindre på hvorvidt personen har tenkt der og da å søke om retur. Pågående informasjon kan oppfattes som «masete» og virke mot sin hensikt ved at den heller skaper motstand.

9. Utforming av etiske retningslinjer og fremgangsmåter for personer som arbeider med å gi returinformasjon.

I dag blir informasjon om assistert frivillig retur gitt på ulik vis. I noen tilfeller kan informasjonen bli for pågående, mens i andre tilfeller gis informasjon i situasjoner der migrantene er på sitt aller mest sårbare. Dette kan oppleves vanskelig og for noen re-traumatiserende. Å gi informasjon i slike uheldige kontekster kan virke mot sin hensikt, ende opp med å øke mistilliten, og kan resultere i at migrantene opplever seg ydmyket.

Ikke alle som jobber med informasjon om assistert frivillig retur ser ut til å ha forstått migrantenes sårbarhet. Klare retningslinjer er nødvendig for å bedre ta hensyn til migrantenes sårbare situasjon, returspørsmålets sensitivitet og den krevende kommunikasjonsutfordringen det er å formidle informasjon om assistert frivillig retur.

Vi anbefaler derfor at det utvikles metodiske og etiske retningslinjer som klart viser når og hvordan man skal ta slike hensyn. Eksempelvis: Når er det hensiktsmessig å gi informasjon og når er det ikke? Hvor mye informasjon bør man gi på hvilket tidspunkt? Hvilke krav stilles til forkunnskapene til aktører som gir informasjon – hva bør de vite om migrantens situasjon i hjemlandet og i Norge for å kunne

informere? Et tema for mange migranter kan være at det er skamfullt å reise hjem. Hvordan skal man som informasjonsarbeider forholde seg til dette?

Vi anbefaler at representanter fra organisasjoner som har arbeidet lenge med migranter på forskjellig vis (f.eks. NOAS, IOM, SEIF, Caritas, Kirkens Bymisjon, Røde Kors, Pro Sentret, Antirasistisk Senter og Helsesenteret for papirløse) går sammen om å utarbeide etiske og metodiske retningslinjer som gjøres tilgjengelige for alle etater, organisasjoner og personer som arbeider med å gi returinformasjon. Et slikt arbeid bør igangsettes av UDI. Veilederen som utarbeides bør kunne benyttes av alle som tar opp temaet med irregulære migranter, både innen det offentlige og blant ikke-statlige aktører. Å følge de etablerte retningslinjene kan senere stilles som et krav til dem som mottar tilskudd til retur og tilbakevendingsprosjekter.

10. Endring av navnet «assistert frivillig retur» til «frivillig retur» er et steg i riktig retning. Under feltarbeid perioden vår het programmet «assistert frivillig retur». Det å kalle et program for «frivillig», mens det samtidig ikke oppleves som frivillig av målgruppen bidrar til økt motstand mot programmet. Vi er enig med prosessen hvor begrepet «frivillig» har falt bort fra navnet. Samtidig vil en eventuell kontinuerlig assosiasjon mellom assistert retur og tvangsretur ved politiske uttalelser i det offentlige bidra til videre motstand mot program som assistert retur. En fremtidig høy vektlegging av tvangsreturer kan motvirke muligheten til å gi god informasjon fordi arbeidet med tvangsretur koblet opp mot andre former for assistert retur svekker tillit, troverdighet, skaper motstand, og gjør at irregulære migranter mister interesse for retur informasjon. Dersom målet er å gi god informasjon bør man altså tone ned fokuset på tvangsreturer – eller finne en måte å tydeligere skille disse returordningene.

11. Informasjon om retur må få et mer tydelig uttrykk. Vi anbefaler å være tydeligere på budskapet i det skriftlige materialet, for eksempel «Vi vet at det er vanskelig å reise hjem – vi kan kanskje hjelpe deg» eller «Vi vet at retur kan være krevende, og vi ønsker å bistå deg for at dette skal bli lettere». Valg av bilder og tekst på det skriftlige materialet bør være nøye gjennomtenkt og rettes spesifikt til irregulære migranter med utgangspunkt i de vanskelige situasjonene der retur vurderes.

Vi ser det ikke som problematisk at NGOer, slik som IOM, har ansvaret for utvikling av slikt materiale. Men materialet bør ikke brukes som en del av å bygge opp organisasjonens posisjon eller merkevare blant migrantene. Det kan f.eks. være hensiktsmessig for IOM, når de utformer materialet, å gjøre et større skille mellom materiale for assistert frivillig retur og materiale for generell representasjon av selve organisasjonen. Dette gjelder særlig ettersom IOM ikke har så mange andre tjenester de kan tilby migrantene og de blir ansett som en organisasjon som arbeider utelukkende med retur. For andre organisasjoner kan det være hensiktsmessig å ha retur som ett av mange tema migrantene kan være interessert i.

Vi presiserer at med et «tydeligere budskap» mener vi ikke at budskapet og formen skal bli mer «streng». Brosjyrer bør ha informasjon som kan virke gjenkjennelig hos målgruppen, ikke gimmiker, men balanserte fremstillinger som også tar for seg enkelte dilemma som migranter kan oppleve ved retur. Vi har trukket frem tidligere informasjonskampanjer som eksempler på hvordan dette ikke bør gjøres. I Storbritannia har man trukket inn irregulære migranter i diskusjon om utforming av nettportaler og informasjonsutforming. Man kan vurdere noe lignende i Norge: Migranter og irregulære migranter kan melde seg på et møte for å gi innspill på

formen til slik informasjonsmateriale hvor IOM, samt andre frivillige organisasjoner er tilstede og modererer – og ikke minst – lytter.

- 12. Informasjonskampanjer i det offentlige rom fremstår ikke som et spesielt egnet informasjonstiltak.** Dersom kampanjene skal fortsette bør utforming og målsetning endres. Informasjonskampanjer i det offentlige rom (eksempelvis drosjer og busstur) var i følge vår undersøkelse lite lagt merke til av irregulære migranter, hvilket ikke danner grunnlag for å anbefale storstilt satsning på slike tiltak. Videre ble eksempler fra tidligere kampanjer opplevd som vanskelig å forstå, lite relevant eller i verste fall skremmende eller støtende.

Dersom slike kampanjer skal videreføres vil vi anbefale en enkel og nedtonet utforming med sikte på å informere om andre informasjonstiltak (f.eks. nettportalen og telefontjenesten jf. punkt 1 og 2). Det fremstår ikke som realistisk at kampanjene alene skal kunne lykkes i å skape motivasjon for assistert frivillig retur, og vi er usikre på hvorvidt de lykkes i å informere om relevante muligheter og informasjonsressurser til relevante personer.

- 13. Aktører involvert i returarbeid bør styrke sin kunnskap om hvordan medier påvirker migrantenes fortolkningsrammer, men det er ikke grunnlag for å foreslå spesifikke informasjonstiltak gjennom norske medier.** Undersøkelsen viser at migrantenes mediebruk først og fremst kjennetegnes av fragmentering og mangel på kontinuitet. Det er også svært store variasjoner mellom migranters medietilgang, blant annet knyttet til bosted og familieforhold. Dette gir ikke grunnlag for å anbefale informasjonskampanjer gjennom norske medier for å formidle informasjon om retur.

Et vesentlig moment er likevel at mediene kan være med på å påvirke migrantenes bilde av hvordan det norske samfunnet fungerer og hvordan asylsøkere og irregulære behandles. Migrantene setter slike fortolkninger av mediebudskap i sammenheng med egen situasjon når de eventuelt vurderer retur. Forestillinger om Norge som en freds- og menneskerettighetsnasjon kan eksempelvis styrke migrantenes tro på muligheter for å få opphold, men samtidig lede til frustrasjon og mistillit når personer opplever å mislykkes i en asylprosess.

Det er positivt at det foregår norsk forskning på migrasjon og medier (f.eks. prosjektet Mediation of Migration ved UiO) og det er ønskelig at involverte aktører holder seg oppdatert på denne forskningen. UDI kunne bidratt til å sette fokus på utfordringer rundt informasjonsarbeid, medier og migrasjon generelt gjennom kurs og konferanser. Eksempelvis kommer mange involverte aktører til UDIs vårkonferanse der relasjonen mellom informasjon, migranter og media kunne løftes frem som et viktig og komplekst tema.

- 14. En bedre forståelse for hva retur betyr for den enkelte og situert i forhold til hjemlandskontekst bør være grunnleggende i alle deler av informasjonsarbeidet.** For noen kan tvangsretur sees på som en bedre løsning enn assistert frivillig retur da de slik kan fremheve ved retur at de forsøkte alle muligheter før de ble returnert. På den annen side kan det være knyttet til skam å returnere da dette kan skape rykter om at man har utført visse aktiviteter, f.eks. prostitusjon, i Europa.

Det kan være hensiktsmessig at man har bedre kunnskap om hvilke ideer om «retur» som eksisterer i de enkelte returlandene. Slik kunnskap kan utarbeides gjennom spesifikke forskningsprosjekter. Regjeringen eller IOM kan da aktivt forsøke å motarbeide slike diskurser om assistert frivillig retur (ved for eksempel gi

informasjon i hjemlandsmedia), samt benytte informasjon om hvordan assistert frivillig retur oppfattes i hjemlandskonteksten som del av etiske og metodiske retningslinjer i informasjonsarbeidet (jf. punk 9).

- 15. Informasjon gjennom hjemlandsmedier bør vurderes for enkelte land.** I mange tilfeller vil hjemlandsmedier være lite egnede informasjonskanaler, blant annet fordi disse mediene har lav tillit hos migrantene. I vår studie gjaldt dette særlig den etiopiske gruppen. I enkelte tilfeller kan informasjon gjennom hjemlandsmedier likevel vurderes, slik som irakisk Kurdistan. Her tenker vi på om det er muligheter for å endre på forestillinger om assistert frivillig retur i hjemlandene med økt informasjon om dette. Imidlertid bør det først undersøkes hvilke forestillinger om frivillig og tvangsretur som eksisterer i de enkelte områdene.

Vi har ikke på dette tidspunkt kunnskap om hvordan informasjon om assistert frivillig retur gjennom hjemlandsmedier i alle land vil kunne fungere. Man bør bedre kunnskap om hvordan ulike typer retur blir oppfattet i de enkelte landene eller regionene og i relasjon til kjønn, alder og sivilstatus. Man bør også vurdere hvilke aktører (myndighetene, NGOer, journalister, migrantene selv) som senere kan formidle informasjon om frivillig retur – og hvordan – til media i returområdene. Vi har ikke oppdatert kunnskap om hjemlandsmediene og mangler presis forskningsbasert kunnskap om hvordan assistert frivillig retur blir oppfattet i aktuelle land. UDI må kartlegge i hvilke land slike tiltak vil være hensiktsmessige. For vår del mener vi irakisk Kurdistan ville være et bra sted å prøve ut et slikt tiltak, men avhengig av hvordan situasjonen videre utvikler seg (høst 2014). Et spesielt fokus kunne rettes inn mot å motvirke stigmatiserende holdninger overfor dem som reiser hjem.

- 16. Breder oppmerksomhet på arbeidet med å gi returinformasjon.** Informasjonsarbeidet generelt har først og fremst vært innrettet slik at det er kategorien avviste asylsøkere som står i hovedfokus. Dette kan gjøre at assistert frivillig retur som helhet får et negativt preg på bekostning av andre irregulære migranter som ikke er tidligere asylsøkere som muligens kunne trenge denne informasjonen. Vi anbefaler derfor også bredere oppmerksomhet i den offentlige returdebatten, inkludert i den politiske diskursen. Eksempelvis at man ikke trenger å være «mislykket» asylsøker, «asylmisbruker» og annet for å returnere med IOM.

Man må se retur og tilbakevending i en bredere sammenheng og som at det kan være relevant for andre kategorier av irregulære migranter. Dette gjelder også innen forskningen som hovedsakelig har fokusert på asylsøkere og menneskehandel innenfor returtematikken.

- 17. Assistanse til å forstå avslagsbrev.** Forståelse av hva et endelig avslag innebærer er avgjørende for å gi migranter et realistisk bilde av egne muligheter. Irregulære migranternes tolkning av avslagsbrev (som sendes ut på norsk) viste seg å være forskjellig fra det budskapet avsender ønsker å formidle. Avslagsbrevet formuleres også på bestemte måter som har informasjonsmessige konsekvenser for den videre prosessen.

Vi anbefaler å gå inn med endringer i standardformuleringer som kan gjøre budskapet i brevet mer forståelig. For å gjøre det enklere for migrantene å forstå avslagsbrevet kunne man jobbe med å forenkle språket og unngå tvetydige formuleringer. Vi anbefaler gjennomgang av avslagsbrevens form og innhold med tanke på å gjøre dem tydeligere og mer presis. I tillegg er hjelp til å forstå

avslagsbrev – fortrinnsvis i form av en personlig samtale – et tiltak som danner et avgjørende grunnlag for å kunne nå frem med informasjon om assistert frivillig retur.

Mer ressurser bør brukes på å forklare avslaget fra UDI og eventuelt UNE. Avslagsbrevet bør forklares grundig for søker av advokat eller annen utenforstående tillitsperson (el. NOAS som allerede gjør viktig arbeid her). Det bør klargjøres og presiseres hvem som har ansvar for å formidle informasjon om hvorfor man har fått avslag og hvor mye informasjon som skal gis med avslagsbrevet. Deler av advokatstønaden bør øremerkes forklaring av et eventuelt avslagsbrev. Dette «leddet» bør kvalitetssikres. Tiltaket er viktig selv for migranter som avviser enhver tanke om assistert frivillig retur, ettersom forståelsen av avslaget ofte danner grunnlaget for å starte en beslutningsprosess på et senere tidspunkt.

- 18. Styrke helsetilbudet til irregulære migranter som bor utenfor mottak.** God, rask og troverdig informasjon kan være helsebringende i seg selv, men for at irregulære migranter skal kunne forholde seg til informasjon om assistert frivillig retur bør deres helsetilstand bedres generelt sett. Irregulære migranter som bor utenfor mottak lever i vanskelige livssituasjoner (med utfordringer knyttet til bolig, penger til mat og helse), og er i en situasjon hvor allerede lav tillit kan brytes ytterligere ned.

Å sikre at basisbehov blir dekket er ikke ensbetydende med å legge til rette for at irregulære migranter blir værende, men muliggjør opprettholdelse av et minimum av relasjoner til det norske samfunnet og kan slik bidra til å sette migranten i stand til å ta grep om egen fremtid og vurdere retur. Det etterlyses at dette tas med som et argument når myndighetene fastsetter den politiske rammen for helsehjelp til irregulære migranter. Bedrede helserettigheter vil muligens også kunne bidra til å fange opp personer som ikke er i stand helsemessig til å ta et valg om retur, ikke ønsker retur grunnet sykdom i nære relasjoner, eller kan være i risikozonen for å gjennomføre uønskede handlinger.

Helse vil være et viktig aspekt ved assistert frivillig retur. Justisdepartementet bør vurdere hva som kan gjøres i samarbeid med helsemyndighetene, spesielt overfor de mest utsatte migrantene. Det kan dermed være naturlig at helsemyndighetene og UDI har eksplisitte samtaler om dette.

For at eksisterende og eventuelt fremtidige tilbud om helsehjelp til irregulære migranter skal kunne fungere er det særdeles viktig at politiet ikke oppholder seg i nærheten av det eksisterende Helsesenteret for Papirløse i Oslo for å få kontakt med irregulære migranter. Irregulære migranternes tilgang til Helsesenteret er uunnværlig, og visshet om at politiet ikke vil kontakte personer som oppsøker helsehjelp er helt essensielt.

- 19. Kontinuerlig oppdatert informasjon om assistert frivillig retur til sekundærgruppen.** Sekundærgruppene er viktige på forskjellig vis. Etniske nettverk kan gjøre at språklige barrierer kan omgås. Tanken med å forbedre informasjon til sekundærgruppen er delvis å bøte på problemet med at de av og til formidler feil informasjon. Informasjon via mange aktører (inkl. frivillige organisasjoner) medfører nødvendigvis risiko for tvetydighet og forvirring. Oppfølging er nødvendig for å forminske problemet så mye som mulig.

Hjemmesiden for irregulære migranter vi har nevnt kan være et godt verktøy for å informere sekundærgruppen. Videre kan både IOM og utlendingsforvaltningen ta en større rolle i å formidle informasjon om assistert frivillig retur til sekundærgrupper i situasjoner der det kreves mindre tillit for å nå frem.

- 20. Bevisste og konsekvente valg i hvordan informasjonen om assistert frivillig retur blir gitt av de enkelte aktørene.** De forskjellige frivillige organisasjonene og de private aktørene er uunnværlige i et informasjonsarbeid på dette området. Forholdet mellom ulike aktører (IOM Outreach, Outreach-prosjekter, NOAS, Caritas, frivillige organisasjoner, religiøse organisasjoner, politiet) som på sine ulike måter og med sine ulike mandater formidler informasjon bør presises slik at de kan bevare sin egenart. Dette innebærer at ulike aktører ikke bør bruke samme fremgangsmåte. Politiet kan presse mer på da dette ligger innenfor deres mandat.

Frivillige organisasjoner og trossamfunn bør muligens ha en mer markert mulighetsdiskuterende fremgangsmåte heller enn en realitetsorienterende tilnærming som fort kan virke ovenfra og ned og skape motstand. Ulike aktører bør få spillerom for å jobbe på måter som passer deres organisasjon. Det viktige er at de gir oppdatert informasjon om assistert frivillig retur og at de er konsekvent i hvordan de gir informasjonen. Hver informasjonsenhet (offentlige, private, organisasjoner, osv.) må ta et bevisst valg om de skal gi informasjon med fokus på migrantens helhetlige situasjon, informasjon med fokus på motivasjon til retur, informasjon med sanksjoner (eks. økonomiske sanksjoner om man ikke kommer på informasjonsmøte), eller informasjon med trusler/press/overtalelse om tvangsretur.

I dag flyter ulike informasjonsformer over i hverandre og dette reagerer migrantene på. Fokuset på press/overtalelse kan ha gjort at enkelte instanser har kommet feil ut når det gjelder å bygge opp tillit. Det bør da vurderes hva man kan gjøre for å rette opp dette, noe som kan innebære mindre tvang/overtalelse/motivasjon fra flere hold, spesielt som offentlige virkemidler.

- 21. Utvikle workshop / interaktiv drama hvor personer uten lovlig opphold kan spille ut mulige scenarioer knyttet til retur, og mulige følger av å fortsette å bo i Norge.** I en slik delvis kontrollert setting kan man spille på de mange vanskelige valgene.

Vi foreslår dette tiltaket her da ideen kom ut av dette feltarbeidet (se Pro Sentret 5.2.1), selv om et slikt tiltak nok er bedre egnet til å finne sted innenfor mottak enn utenfor. Fordi hver enkelt irregulær migrant føler at hans eller hennes livssituasjon og muligheter til å returnere er personlig definert, kan det være begrensinger med å vise til «best practices» – fordi mange tenker at «det er fint for dem, men det vil ikke bli slik for meg». Samtidig er det en del strukturelle likheter i hvordan de irregulære migrantene må forholde seg til virkeligheten.

I deltagende teater kan man både sette fokus på de strukturelle rammene som eksisterer, og det spesifikt individuelle i den enkelte irregulære migrants liv gjennom at denne spiller seg selv. Lignende typer tiltak har blitt brukt i andre deler av verden for å behandle vanskelige tematikker (f.eks. kvinnelig omskjæring) og i flyktningleirer for å bedre psykososial helse.

En slik type improvisert drama vil gjerne foregå uten publikum, og uten fastlagt manus. Hver deltager har en rolle, fiktiv eller seg selv, som de er gjennom hele spillets varighet. Spillet ledes av en regissør som setter fokus på tematikk og dilemma som oppleves som relevant – men bør forholde seg åpen. Tanken er her at

deltager interagerer med en historie som utvikler seg gjennom personenes valg for neste steg. Dette kan igangsette en del nye tanker og ideer, og i det minste en annen type refleksjon om egen livssituasjon og fremtid.

Gjennom deltagende teater i andre kontekster har flere utøvere påpekt at man opplever mestring og inkludering. Dette bør utføres som et prosjekt med støtte fra UDI, og være et samarbeid mellom mottakene, Røde kors (som har erfaring fra lignende arbeid) og resurspersoner som har erfaring fra teaterterapi. Det vil være mulig å inkludere personer uten lovlig opphold i slike aktiviteter, for eksempel gjennom SMS invitasjon eller personlige kontakter (mellom migrantene).

- 22. Informasjonstiltak må få tid til å etablere seg.** Dersom nettportal og styrket telefontjeneste etableres er det avgjørende at tiltakene gis tid til å finne sin form og til å bli kjent blant migranter i ulike miljøer. Tiltakene som utføres bør ha helhetlige og langsiktige strategier, og når de evalueres må dette utføres ut fra helhetlige og langsiktige perspektiv. Tiltakene som blir utformet må utvikles med tanke på de potensielt sett langvarige og komplekse prosessene migranter går gjennom før de bestemmer seg for å returnere.

I løpet av tiden i Norge kan migranter møte returinformasjon på mange arenaer og mange ulike tidspunkt, og bare unntaksvis vil det være mulig å identifisere en avgjørende informasjonsfaktor som bidro til at retur fant sted. Når informasjon i tillegg gis i et helhetlig perspektiv vil altså slike informasjonsfaktorer være ytterligere vanskelige å isolere og måle individuelt. Derfor må innhentet statistikk om hvem som har sett hvilke informasjonstiltak eller hvor man først hørte om returprogram tolkes og brukes med varsomhet. Tettere samarbeid med sekundærgruppen er en relevant ressurs for å få mer nyansert kunnskap om hvilke tiltak som når migrantene. Der departementene har styrket oppmerksomhet på målbar effektivitet og effekt av ulike tiltak må man altså ta disse utfordringene i betraktning ved senere evalueringer.

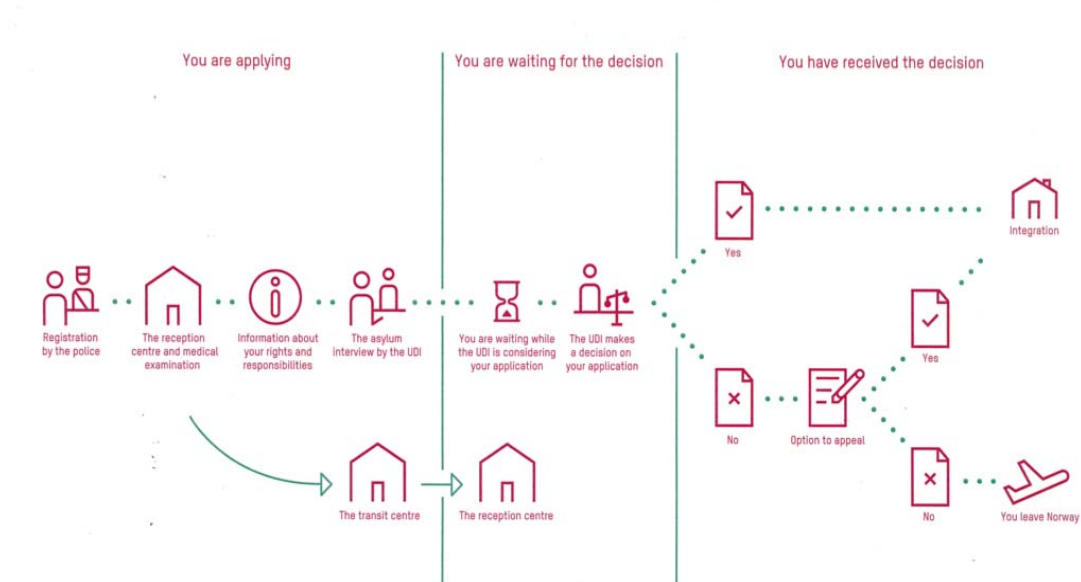
Appendiks 1. Asylprosessen: Søknaden, mottakssystemet og informasjon om assistert frivillig retur

Her beskriver vi søknadsprosessen og mottaksapparatet samt informasjonen som gis her. Informasjon om retur gjennomgriper i dag hele asylprosessen og starter allerede når en person kommer til transittmottaket. Når en person søker om asyl får denne personen informasjon om hele asylprosessen. Allerede her forekommer informasjon om plikten til å reise tilbake dersom man får avslag på asylsøknaden.

Asylsøkere er personer som ankommer et land og søker beskyttelse. Personen omtales som «asylsøker» frem til søknad om asyl er avgjort. I Norge er det Utlendingsdirektoratet (UDI) som avgjør om en asylsøker har krav på asyl. Først registreres asylsøknaden hos politiet. Asylsøkeren blir så intervjuet av UDI som fatter vedtak i saken. Hvis UDI avslår saken (*avslag av første instans*) får asylsøkeren bistand fra advokat som skriver klage. Denne klagen vurderes først av UDI og deretter av Utlendingsnemnda (UNE) som fatter nytt vedtak i saken. Dersom UNE ikke gjør om på vedtaket får asylsøkeren *avslag av andre instans* (endelig avslag).

Figuren under viser tre ulike stadier i søknadsprosessen. Ankomstfasen, ventefasen og en slutfase der søkeren enten får endelig avslag eller opphold.

Figur 2: Asylprosessen fra ankomst til eventuelt avslag eller opphold⁹⁹



Allerede i ankomstfasen der asylsøkere registreres av politiet, får helseundersøkelse og har asylintervjuet gis informasjon om retur. Søkeren bor i denne fasen ved transittmottak. De kategorier av migranter som ikke defineres som asylsøkere får ikke informasjon om retur så

⁹⁹ UDI – You are here – a map for you who are seeking asylum. Asylprosessen – oversikt.pdf.

tidlig i prosessen, og det finnes lite informasjon om returmuligheter for andre kategorier, bortsett fra ofre for menneskehandel som får noe slik informasjon.

Den neste fasen er ventefasen. Her venter asylsøkerne på svar på sin søknad og de fleste bor på ordinære asylmottak. Det er egne midler til returfremmende tiltak i mottak (RS 2012–010). I mottakene er det krav til at det skal være en person som har ansvar for faglig og koordinert returarbeid. Personen skal også se til at informasjon om retur blir ivarettatt i ankomstinformasjonen ved mottaket (RS 2010–148).

En beboer over 18 år som har fått avslag av første instans skal bli kalt inn av mottaket til en individuell retursamtale. Dette skal også skje når mottakets ansatte har blitt kjent med at beboeren har fått avslag av andre instans. I denne slutfasen skal beboeren i utgangspunktet forlate mottaket. I praksis blir likevel mange boende over lengre tid, både de som får opphold og de som får avslag.

De fleste som har søkt asyl har altså allerede fått tilbud om informasjon om retur før de forlater mottak (Brekke 2012). Det er også blitt påpekt at det er tette bånd mellom dem som er «utenfor» og dem som er «innenfor» mottakssystemet, og at folk av ulike årsaker flytter inn og ut av mottak (Kjærre 2011; Valenta 2012). Under feltarbeidet opplevde vi at flere irregulære migranter som var bosatt utenfor asylmottak hadde kontakt med mottaksbeboere og ansatte på forskjellig vis. Det eksisterer altså en del kontinuerlig dynamikk mellom mottak og irregulære migranter utenfor mottak når det gjelder informasjon, personer og sosial samhandling.

Asylsøkere med avslag i andre instans er i hovedsak utreisepliktige og mottar brev om utreisefrist fra utlendingsforvaltningen. Her medfølger også informasjon om assistert frivillig retur. Dersom asylsøker mener at det er nye opplysninger i saken kan han eller hun sende en omgjøringsbegjæring til UNE. En slik begjæring medfører imidlertid ikke at personen ikke lenger har plikt til å reise ut. I noen tilfeller beslutter UNE å gi utsatt iverksetting av vedtaket etter å ha mottatt en omgjøringsbegjæring. Asylsøkere som forblir i Norge etter at utreisefristen har gått ut, og som ikke har fått utsatt iverksettelse, blir definert som «personer uten lovlig opphold» dersom de er over 18 år.

Hvis en person ikke overholder utreisefristen ved enten å reise på egenhånd (ordinær retur) eller benytter seg av muligheten til assistert frivillig retur, kan myndighetene bruke tvangsretur for å iverksette vedtaket. Myndighetene kan også utvise personen. Utvisning fra Norge innebærer at man ikke får komme tilbake til Norge i en fastsatt tidsperiode. Med tvangsretur menes at vedkommende ikke etterkommer pålegg om å forlate Norge, slik at pågrep eller andre tvangsmidler benyttes i forbindelse med utreise. Personen føres ut av landet av politiet, jf. Utlendingsloven § 90, syvende ledd (jf. Rundskriv G-15/2011). Politiet har ansvar for uttransport ved tvungen retur og personen skal da betale billetten for hjemreise. Den norske staten dekker utgiftene hvis personen ikke har mulighet til å betale for billetten, men forutsetter at utgiftene tilbakebetales. Mangel på tilbakebetaling får konsekvenser for eventuelle senere reiser til Norge. Det samme kan vedtak om utvisning. Slike konsekvenser kan gjelde Norge, men også det større Schengen-området.

Tilbakevendning anvendes av utlendingsforvaltningen og IOM for å beskrive personer som har fått opphold i Norge, men som velger å søke støtte til retur. Rettighetene til denne kategorien av personer skiller seg fra rettigheter knyttet til (avviste) asylsøkere og irregulære migranter som søker program for assistert frivillig retur.

Appendiks 2. UDIs Konkurransesgrunnlag

Denne rapporten er basert på UDIs konkurransesgrunnlag «Informasjon om retur til personer utenfor mottak», med saksnummer: 12/3379, og tilbudsfrist: 15. januar 2013. I dette dokumentet er punkt 6.6 Prosjekt mål (s. 9), som vi her siterer direkte:

6.6 Prosjekt mål

Studiens overordnede mål er å identifisere gode modeller for å nå irregulære migranter med informasjon om frivillig retur. På bakgrunn av eksisterende kunnskap og erfaringer fra informasjonsarbeid rettet mot denne gruppen i Norge så vel som internasjonalt, skal rapporten komme med konkrete forslag til metodiske tilnæringsmåter/informasjonsverktøy (metodikk) i dette arbeidet. Rapporten skal også vurdere eventuelle fordeler og ulemper samt effekter av informasjonsarbeidet avhengig av aktør – som for eksempel IOM, frivillige organisasjoner, diasporaorganisasjoner eller myndigheter.

Studien skal:

- Gi en oppdatert kunnskapsstatus om gruppen irregulære migranter i Norge
- Sammenstille sentral kunnskap og erfaringer fra dagens informasjonsarbeid rettet mot irregulære migranter
- Identifisere og vurdere kanaler og virkemidler for å nå denne gruppen med informasjon om frivillig retur
- Vurdere betydningen av ulike aktørers rolle i informasjonsarbeidet, herunder aktørenes muligheter og begrensinger ut fra ulikt samfunnsmessig ståsted og myndighetstilknytning

Referanser

- Alghasi, S. (2009). *Iranians in Norway: Media Consumption and Identity Making*. Doktorgradsavhandling. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Baker, R. (1990). The Refugee Experience: Communication and Stress, Recollections of a Refugee Survivor. *Journal of Refugee Studies*, 3(1): 64–71.
- Bausinger, H. (1984). Media, Technology and Daily Life. *Media, Culture & Society*, 6: 343–351.
- Behnia, B. (2008). Trust Development: A Discussion of Three Approaches and a Proposed Alternative. *British Journal of Social Work*, 38: 1425–1441.
- Behnia, B. (2004) «Refugees» Convoy of Social Support: Community Peer Groups and Mental. *International Journal of Mental Health*, 32(4), 6–19.
- Bendixsen, S. (2012a). *Dealing with Irregular Migration in Europe: Research Concepts and Political Responses*, invited lecture at University of Duhok, Kurdish Autonomous Region, North Iraq, 30th of January 2013.
- Bendixsen, S. (2013a). Becoming Members in the Community of Value: Ethiopian Irregular Migrants Enacting Citizenship in Norway, i A. Edelstein and M. Dugan (red.), *Migration Matters*, Inter-Disciplinary Press: Oxfordshire, 3–22.
- Bendixsen, S. (2013b). *Voice and Voicelessness of Irregular Migrants in Norway*, invited speaker to Within & beyond citizenship: Lived Experiences of Contemporary Membership. International Symposium Jointly Organised by the University of Oxford and University of Chicago, Oxford 11th – 12th of April 2013.
- Bendixsen, S. (2013c). Book review of *Asylsøker: I velferdsstatens venterom*, Valenta, M. og Berg, B. (red.). *Tidsskrift for velferdsforskning*, 2: 122-124.
- Bendixsen, S. (2015 kommende). Vilkårige rettigheter? Forventinger, sosial kapital og kreative strategier hos irregulære migranter, i Bendixsen, S., Jacobsen, C. og Søvig, K. (red.) *Eksepsjonell velferd: Juridiske og antropologiske perspektiver på irregulære migranternes liv i Norge*. Oslo: Gyldendal.
- Bendixsen, S. (2012b). *Irregulære immigranter og helsetjenester: tilgang, tillit og muligheter*, seminar at Batteriet Vest Norge, 18th of December 2012.
- Berg, B., Lauritsen, K. Meyer, M. A. Neumayer, S. M. Tingcold, S. M., Sveass, N. (2005), «*Det hainnle om å leve...*» *Tiltak for bedre psykisk helse blant beboere i asylmottak*. Trondheim: Sintef Ifim..
- Bertrand, D. (2000). The Autobiographical Method of Investigating the Psychosocial Wellness of Refugees, i Ahearn, F. L. Jr (red.) *Psychosocial Wellness of Refugees: Issues in Qualitative and Quantitative Research*, Studies in Forced Migration, Vol. 7. Oxford: Berghahn Books.
- Black, R. og Gent, S. (2006). Sustainable Return in Post Conflict Contexts. *International Migration*, 44(3): 15-38.
- Black, R. et al. (2004). *Understanding Voluntary Return*. UK Home Office Online Report.
- Bilandzic, H., G. Patriarce og P. J. Traudt (2012). *The Social Uses of Media*. Bristol: Intellect..
- Borhan, C, V. Paulsen, M. Valenta, G. Grossmann og K. Dirdal (2011). *Livsmestring hos enslige mindreårige asylsøkere: Utprøving av HIPP-metoden i returmotiverende arbeid i mottak*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS/HERO.

- Bourne, L. E. og Yaroush, R. A (2003). *Stress and Cognition: A Cognitive Psychological Perspective*. University of Colorado. Tilgjengelig fra: <http://psych.colorado.edu/~lbourne/stresscognition.pdf> [Nedlastet 10.10.2014].
- Brekke, J.-P. (2004a). *While We are Waiting: Uncertainty and Empowerment Among Asylum-seekers in Sweden*. ISF-Rapport 2004:010. Oslo, Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J.-P. (2005). *I velferdsstatens grenseland: En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden*. ISF-Rapport 2005:005. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J.-P. (2008a). *Fra tilbakevendig til retur*. ISF-Rapport 2008:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J.-P. (2008b). *Making the Unreturnable Return: The Role of the Welfare State in Promoting Return for Rejected Asylum Seekers in Norway*. IAFSM Conference. Kairo, Egypt, Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J.-P. (2010). *Frivillig retur fra Norge*. ISF-Rapport 2010:10. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J.-P. (2012). *Missing: Asylum Seekers Who Leave Reception Centers in Norway*. ISF-Rapport 2012:2. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Brekke, J.-P. og Sørholt, S. (2005). *I velferdsstatens grenseland. En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden*. ISF-Rapport 2005: 5. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J.-P. og Aarseth, M. F. (2009). *Why Norway. Understanding Asylum Destinations*. ISF-Rapport 2009:12. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brunovskis, A., og Bjerkan, L. (2008). *Learning About Illegals: Issues and Methods Re-search with irregular migrants in Norway. Methodological and Ethical Challenges and Emerging Research Agendas*. UDI FoU report. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Carey-Wood et al. (1995). *The settlement of refugees in Britain*, HMSO/Great Britain: Home Office.
- Cassarino, J.-P. (2004). Theorizing Return Migration: the Conceptual Approach to Return Migrants Revisited. *International Journal on Multicultural Societies*. 6 (2): 53-279.
- Chavez, L. R. (1998). *Shadowed lives - Undocumented Immigrants in American Society*. Irvine, CA: Thomson Learning.
- Cherti, M. and Szilard, M. (2013) *Returning Irregular Migrants: How Effective is the EU's response?*, London: IPPR. <http://www.ippr.org/publication/55/10371/returningirregular-migrants-how-effective-is-the-eus-response> [Nedlastet 22.03.2014].
- Clandestino (2009). *Final report. EU Sixth Framework Project: Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*. European Commission; Framework 6: Citizens and Governance in a Knowledge-Based Society programme. Athens.
- Couldry, N., Livingstone, S. og Markham, T. (2010). *Media Consumption and Public Engagement. Beyond the Presumption of Attention*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Coutin, S. B. 2006 (2003). *Legalizing Moves: Salvadoran Immigrants' Struggle for U.S. Recidency*. Ann Arbor, Mi: University of Michigan Press.

- Daniel, E. V. og Knudsen, J. C. (ed.) (1995). *Mistrusting Refugees*. Berkley: University of California Press.
- De Genova, N (2005). *Working the Boundaries: Race, Space, and «illegality» in Mexican Chicago*. Durham, NC: Duke University Press.
- De Marchi, B. (2007). Not Just a Matter of Knowledge. The Katarina debacle. *Environmental Hazards*, 7: 141-149.
- Diminescu, D. (2008). The Connected Migrant, an Epistemological Manifesto. *Social Science Information*, 47(4): 565–579.
- Dyregrov, A. (2002). Barn i Krise: Gjør ikke situasjonen enda verre!. Noen praktiske retningslinjer i en travel hverdag. *Scandinavian Journal of Trauma, Resuscitation and Emergency Medicine*. 10(1): 85-88.
- Düvell, F. (2010). *Forword*, i T. L. Thomson, M. B. Jørgensen, S. Meret, K. Hviid and H. Stenum (red.). *Irregular migration in a Scandinavian Perspective*. Maastricht: Shaker publishing
- Eide, E. og Nikuunen, K. (red.) (2011). *Media in Motion: Cultural Complexity and Migration in the Nordic region*. Farnham: Ashgate.
- Eide, E. og Simonsen, A. (2007). *Mistenkelige utlendinger. Minoriteter i norskpresse gjennom hundre år*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Eitinger, L. (1981). *Fremmed i Norge*. Oslo. Cappelen.
- Ellingsen, C. B. (2010). *I fangenskap og frihet: identitetsopplevelse blant udokumenterte migranter i Oslo*. Department of Social Psychology. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Enjolras, B., Karlsen, R., Steen-Johnsen, K. og Wollebæk, D. (2013). *Liker, liker ikke. Sosiale medier, samfunnsengasjement og offentlighet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- European Migration Network [EMN] (2011). *Programmes and Strategies in the EU Member States fostering Assisted Return to and Reintegration in Third Countries*. Tilgjengelig fra: <http://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/european-migration-network---norway/studies-and-reports/programmes-and-strategies-in-the-eu-member-states-fostering-assisted-return-to-and-reintegration-in-third-countries-2011/> [Nedlastet 10.05.2014].
- Fafo (2012). *Fafo's Research on Human Trafficking: A bibliography*. Oslo: Fafo
- Fangen, K. and Kjærre, H. A. (2012). Uten lovlig opphold=uten rettigheter? Tilværelsen til migranter uten oppholdstillatelse i lys av normativ teori om rettferdighet. *Etikk i Praksis - Nordic Journal for Applied Ethics*, 6(2): 6–22.
- Fangen, K. and Kjærre, H. A. (2013). Ekskludert av staten, inkludert i hva? Opplevelser av inkludering og ekskludering blant illegaliserte migranter i Norge, i N. B. Johansen, T. Ugelvik and K. F. Aas (red.) *Krimmigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*, Oslo, Universitetsforlaget, 54-42.
- Flanagan, C. (2003). Trust, Identity and Civic Hope. *Applied Developmental Science*, 7(3): 165–171.
- Folkesson, S. (2009). *Ingenmannsland: En retts sosiologisk studie av avviste Asylsøkeres rettslige og sosiale situasjon, med fokus på ventemottak som retur fremmende tiltak*. Mastergradsoppgave. Institutt for kriminologi og rettspsykolog. Oslo: Universitetet i Oslo
- Gallup, T. (2013). *Facebook henger med mens Snapchat vokser raskt viser Social Media Tracker*. Tilgjengelig fra: <https://www.tns-gallup.no/tns-innsikt/facebook-henger-med-mens-snapchat-vokser-raskt-viser-social-media-tracker>. [Nedlastet 10.10.14]

- Gasana, F. (2012). *Irregular migrants' structural vulnerability and survival strategies. A case study in the Bergen area*. Report from the project «Provision of Welfare to Irregular Migrants». Uni Research Rokkansenteret. Tilgjengelig fra: [http://rokkkan.uni.no/news/?/\\$present&id=845](http://rokkkan.uni.no/news/?/$present&id=845) [Nedlastet 10.10.14]
- Gentikow, B. (red.) (2009). *Mediebruk. Medievitenskap*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gentikow, B. (2010). *Nye fjernsynserfaringer. Teknologi, bruksteknikker, hverdagsliv*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Georgiou, M. (2006). *Diaspora, Identity and the Media: Diasporic Transnationalism and Mediated Spatialities*. Cresskill: Hampton Press.
- Gordano, C. (2013). Mobile Phones in Migrant Contexts: Commercial Discourses and Migrant's Appropriations of ICT in Spain. *Observatorio Journal Transforming Audiences, Transforming Societies* (Special Issue «Introducing Media, Technology and the migrant Family: Media Uses, Appropriations and Articulations in a Culturally Diverse Europe»), 129–151. Tilgjengelig fra : <http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/viewFile/612/595>
- Gripsrud, J. (2007). *Mediekultur, mediesamfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gulbrandsen, T. (2012). Næringslivselitens tillit til de politiske institusjonene, i Skirbekk, H. og Grimen, H. (eds.). *Tillit i Norge*, Res Publica: Oslo: 150–174.
- Gullestad, M. ([1984] 2002). *Kitchen-Table Society. A Case Study of the Family Life and Friendships of Young Working-Class Mothers in Urban Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hagen, I. (2000). *Medias publikum. Frå mottakar til brukar?* Oslo: Gyldendal.
- Hall, S. (1973 [1981]). Encoding/ Decoding in Television Discourse, reprinted in Hall et al. (eds.) *Culture, Media, Language*. London: Hutchinson.
- Hermes, J. (1995). *Reading women's magazines. An analysis of everyday media use*. Cambridge: Polity.
- Hjelde, K. H (2009). «Jeg er alltid bekymret»: Udokumenterte migranter og deres forhold til helsetjenestene i Oslo. Oslo: Nasjonal kompetanseenhet for Minoritetshelse.
- Hjelde K. H (2010). Irregular migration, health, and access to health services in Oslo. Thomsen, T. L, M.B.Jørgensen, S. Meret, K. Hviid and H. Stenum. *Irregular migration in a Scandinavian perspektive*. Maastricht: Shaker Publishing, 319-340.
- Hynes, T. (2003). The Issue of «Trust» and «Mistrust» in Research with Refugees: Choices, Caveats and Considerations for Researchers. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 98.
- Hynes, P. (2009). Contemporary Compulsory Dispersal and the Absence of Space for the Restoration of Trust. *Journal of Refugee Studies*, 22: 97–121.
- Haarberg, K., Lystrup, I. et al. (2014). *Evaluering av returtiltak i ordinære mottak*. Deloitte: Oslo.
- Ihlen, Ø. and Thorbjørnsrud, K. (2014). Making news and influencing decisions: Three threshold cases concerning forced return of immigrants. *European Journal of Communication*, 29 (2): 1–14.
- IOM (2013). *Final Report to the Norwegian Directorate of Immigration (UDI). Outreach for Voluntary Return (June 2011- December 2012)*, Oslo: IOM.
- IOM (2014). *IOM Report to the Norwegian Directorate of Migration. Outreach for Voluntary Return. (January to December 2013)*, Oslo: IOM.

- Jacobsen, K. and Landau, L. (2003). Researching Refugees: Some Methodological and Ethical Considerations in Social Science and Forced Migration. *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 90. Geneva: UNHCR.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2012). *Ulovlig innvandring og opphold*. http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring/utvisning_og_bortvisning_fra_norge/ulovlig-innvandring-og-opphold.html?id=574960 [Nedlastet 20.04.2014]
- Karlsen, R. (2012). *Irregulære barns helserettigheter – i lys av norsk rett og FNs barnekonvensjon*. Report from the project «Provision of Welfare to Irregular Migrants». Bergen: Uni Research Rokkansenteret. Tilgjengelig fra: [http://rokkan.uni.no/news/?/\\$present&id=845](http://rokkan.uni.no/news/?/$present&id=845) [Nedlastet 10.10.14]
- Kjærre, H. A. (2010a). No Direction Home – The Margins of a Welfare State and the Illegalized Body, i T.L.Thomsen, M.B. Jørgensen, S. Meret, K. Hviid & H. Stenum (eds.) *Irregular Migration in a Scandinavian Perspective*, Maastricht: Shaker Publishing, 231-257.
- Kjærre, H. A. (2010b) *Jengars Story – Coping with Illegalization in Norway*. EUMARGINS, OSLO. Open access: <http://www.sv.uio.no/iss/english/research/projects/eumargins/illustrativecases/documents/jengar-illustrative-case-final.pdf> [Nedlastet 10.10.14].
- Kjærre, H. A. (2011). *In a Space of Everyday Exception – Day-to-day Life and Illegality Among Rejected Asylum-seekers in Norway*. Masteroppgave. Oslo: University of Oslo. Tilgjengelig fra: <https://www.duo.uio.no/handle/123456789/16206> [Nedlastet 10.10.14]
- Khosravi, S. (2006). Territorialisering og mennesklighet: irreguljære immigranter och det nakna livet. *Svenska Offentliga Utredningar SOU: Om välferdens gränser och det villkårade medborgarskapet*. Stockholm.
- Khosravi, S. (2010). An ethnography of migrant illegality in Sweden: included yet excepted? *Journal of International Political Theory*, 6(1): 95-116.
- Khosravi, S. (2010). *'Illegal' Traveller: An Auto-Ethnography of Borders*. London: Palgrave Macmillan.
- Khvorostianov, N., N. Elias and G. Nimrod (2011). Without it I am nothing: The internet in the lives of older immigrants. *New Media & Society*, 14(4): 583–599.
- King, D. K. (2000). *When Worlds Collide: the Kurdish Disapora from the Inside Out*. Doktorgradsavhandling. Washington DC: Washington State University.
- King, D. K. (2008). Back from the 'Outside': Returnees and Diasporic Imagining in Iraqi Kurdistan. *International Journal on Multicultural Societies*, 10(2).
- Knudsen, J. C. (1984). *Vårt samfunn og flyktingene*. Oslo. Statens flyktningssekretariat.
- Knudsen J. C. (1995). When Trust Is on Trial: Negotiating Refugee Narratives, i Daniel, E. V. og J. C. Knudsen (red.). *Mistrusting Refugees*. Berkley: University of California Press, 13-35.
- Kohli, R. K. S. (2006). The Sound of Silence: Listening to What Unaccompanied Asylum-Seeking Children Say and Do Not Say. *British Journal of Social Work*, 36: 707–721.
- Krogh, H. (2007). *Returarbeid i mottak: en kartleggingsundersøkelse*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Lauritsen, K. og B. Berg (1999). *Mellom håp og lengsel. Levekår i asylmottak*. Trondheim: SINTEF IFIM.

- Lauritsen, K., M. Valenta, Molden, T. H. (2005). *Informasjon og rettssikkerhet: informasjonsformidling til asylsøkere i en tidlig fase*. Trondheim: SINTEF.
- Lucht, H. (2012). *Darkness before daybreak – African Migrants Living on the Margins In southern Italy Today*. Berkeley: University of California Press.
- Løland, K. (2013). *Me and you live in different worlds, but we are in the same country...»(Dawit): Om irregulære migranternes hverdagsliv*. Masteroppgave Sosiologisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Mainsah, H. (2011). «I could well have said I was Norwegian but nobody would have believed me». Ethnic minority youth's self-representation on social network sites. *European Journal of Cultural Studies*, 14: 2, 179–192.
- McGhee, D. et al. (2014). *Complementarity, independence and advocacy in State-NGO relationships in the UK – insider perspectives on the collaboration between the Home Office and Refugee Action on Assisted Voluntary Return*. Unpublished conference presentation, April 2014.
- Miller, D. (2011). *Tales from Facebook*. Cambridge: Polity.
- Mohn, S. B. et al (2014). *Et marginalt problem? Asylsøkere, ulovlig opphold og kriminalitet*. Kristiansand: Oxford Research. Tilgjengelig fra: http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/et-marginalt-problem---endelig.pdf [Nedlastet 10.10.2014]
- Moore, S. (2012). *Media, Place and Mobility*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Morley, D. (1992). *Television, Audiences & Cultural Studies*. London: Routledge.
- NOAS 2008. *Asylsøkerens møte med det offentlige. Rapport fra Norsk Organisasjon for Asylsøkere* (Noas), August 2008. Tilgjengelig fra: <http://www.noas.no/publikasjoner/> [Nedlastet 22.1.2014].
- NOAS 2013. *Rapportering fra NOAS veiledningsprosjekt i Torggata*. (11/3460-63/SBRA, desember 2013)
- O'Neill, O. (2012). Et praktisk syn på tillit til velferdsstater, i Skirbekk, H. og Grimen, H. (red.), *Tillit i Norge*, Res Publica, 316-333.
- Oslo Economics (2014). *Evaluering av ordninger for frivillig retur*. Utarbeidet for Justis- og Beredskapsdepartementet. Oslo: Oslo Economics rapport nummer 2014-27. Tilgjengelig fra: <http://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2014/01/evaluering-av-ordninger-for-frivillig-retur-med-engelsk-sammendrag-1.pdf>. [Nedlastet 10.10.14].
- Ottesen, S. H. (2008). *Papirløse migranter*. Oslo: Kirkens Bymisjon Oslo, avdeling for mangfold og oppvekst.
- Phuong, C. (2006). The removal of failed asylum seekers? *Legal studies*, 25(1), 117-141.
- Pennington, J. and B., Brhmie (2013). *Homecoming*. <http://www.ippr.org/publications/homecoming-return-and-reintegration-of-irregular-migrants-from-nigeria> [Nedlastet 20.03.2014].
- Paasche, E. og Strand, A. (2012). En komparativ analyse av to landbaserte retur- og reintegreringsprogrammer: Hva fungerer (ikke) i reintegreringsfasen? i Valenta, M. and Berg, M. (eds.) *Asylsøker: I velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget, 205-224.
- Raghallaigh, M. N. (2014). The Causes of Mistrust amongst Asylum Seekers and Refugees: Insights from Research with Unaccompanied Asylum-Seeking Minors Living in the Republic of Ireland. *Journal of Refugee Studies*, 27 (1): 82-100.

- Raghallaigh, M. N. and Gilligan, R. (2010). Active Survival in the Lives of Unaccompanied Minors: Coping Strategies, Resilience, and the Relevance of Religion. *Child and Family Social Work*, 15: 226–237.
- Sandvik, K. B. (2009) Hva teller som transnasjonal kunnskap? Mistenksomhet, sladder og rykter i møter mellom urbane flyktninger og UNHCR-byråkrater. *Norsk antropologisk tidsskrift*, 21(1): 19–32.
- Silverstone, R. (1994). *Television and everyday life*. London: Routledge.
- Skilbrei, M.-L., og Tveit, M. (2007). *Facing Return: Perceptions of Repatriation among Nigerian Women in Prostitution in Norway*. Fafo-rapport 2007:01. Oslo: Fafo.
- Skirbekk, H. (2012). Innledning. Tillitens betydning i Norge og Norden, i Skirbekk, H. og Grimen, H. (red.), *Tillit i Norge*, Res Publica, 11–28.
- Skjøtt-Larsen, J. og Henriksen, L. S. (2012). Tillitens sosiale struktur, i Skirbekk, H. og Grimen, H. (red.), *Tillit i Norge*, Res Publica, 112–149.
- Slavnic, Z. (2002). *Att leva 'både här och där': Återvandringsprocess bland Bosnier i Sverige*. ThemES, No. 8. Centre for Ethnic and Urban Studies (CEUS). Tilgjengelig fra: <http://liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:235552/FULLTEXT01> [Nedlastet 14.05.2014]
- Solheim, J. (1990). *Her har du ditt liv. Asyløkeremottaket som sosialt system*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Stefansson, A. H., (2004). Refugee returns to Sarajevo and their Challenge to Contemporary Narratives of Mobility, i Long and Oxfeld, E. (red.), *Coming Home? Refugees, Migrants and Those Who Stayed Behind*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 170-186.
- Strand, A., Akbari, A. Chaudhary, T. W., Harpviken, K. B., Sarwari, A. og Suhrke, A. (2008). *Return in Dignity, Return to What? Review of the Voluntary Return Programme to Afghanistan*. CMI rapport R 2008:6. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Strand, A., Bendixsen, S. Paasche, E. og Schultz, J. (2011). *Between two societies: Review of the Information, Return and Reintegration of Iraq (IRRINI) programme*. CMI rapport 2011:4. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Sønsterudbråten, S. (2010). *Veien videre. Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser*. Fafo-report 2010:46.
- Søvig, K.H. (2013). Hvorfor nekte, eller gi, irregulære immigranter tilgang til velferdsytelser? Undring og erkjennelse, i *Festskrift til Jan Fridthjof Bernt*. Fagbokforlaget, 705–717.
- Temple, B., Moran, R., et al. (2005). *Learning to Live Together: Developing communities with Dispersed Refugee People Seeking Asylum*, Joseph Rowntree Foundation.
- Thomsen, T. L., Jørgensen, M. B., Meret, S., Hviid, K. and Stenum, H. (eds.) (2010). *Irregular Migration in a Scandinavian Perspective*. Maastricht: Shaker Publishing.
- Thorshaug, K. og Valenta, M. (2012). *Retursentre for utreisepliktige. Evaluering av konseptutvikling og etableringsarbeid i Utlendingsdirektoratet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning AS.
- Valenta, M (2001). *Asyløkernes opplevelser og mestring av hverdagsoppgaver*. Hovedoppgave. Trondheim: NTNU.

- Valenta, M. (2012). Avviste asylsøkerere, kamp mot uttransportering og livet utenfor mottakssystemet, i Valenta, M. and Berg, M. (eds.) *Asylsøker: I velferdsstatens venterom*. Oslo, Universitetsforlaget, 225-246.
- Valenta M. og Berg, B. (2010). User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres. *European Journal of Social Work*, 13(4), 483-501
- Valenta, M og Berg, B (red.) (2012). *Asylsøker: I velferdsstatens venterom*. Oslo, Universitetsforlaget.
- Valenta. M. og Thorshaug, K. (2011). Avviste asylsøkerere: Ventemottaksordningen og andre returmotiverende tiltak. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 2-2011, årgang 52.
- Valenta. M., Thorshaug, K., Molden, T. og Berg, B. i samarbeid med Kjærre, H. (2010). *Avviste asylsøkerere og ventemottaksordningen: mellom passiv tvang og aktiv returassistanse*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Varvin, S. (2003) *Flukt og Eksil: Traume, identitet og mestring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Viblemo, E. et al (2012). *Evaluering av advokatordningen for asylsøkerere*. Kristiansand: Oxford research. Tilgjengelig fra: http://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/evaluering-av-advokatordningen-for-asylsokere.pdf, [Nedlastet 10.10.2014].
- Viggen et al. (2009). *Mens de venter... En karlegging av informasjon til beboere i asylmottak*. Oslo: Difi rapport 2009:7.
- Vollebæk, L. R. (2010) *Oppsøkende sosialt arbeid i et internasjonalt gatemiljø – Arbeid med unge asylsøkerere, irregulære migranter og mulige ofre for menneskehandel*. Oslo: Kompetansesenter Rus Oslo.
- Vollebæk, L. R. (2014). *Sosialt arbeid med sårbare migranter: Mindreårige og voksne asylsøkrere, papirløse, EØS-borgere og mulige ofre for menneskehandel*. Oslo: Velferdsetaten.
- Vaage, O. F. (2014). *Norsk mediebarometer 2013*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- UDI (2014). *UDIs vårkonferanse 2014: Et mottakssystem i endring*. Torsdag 15. Mai 2014.
- Weiss, N. (2013). *Normalitet i Limbo*. Fafo rapport 2013:47.
- Wesch, M. (2008). *An Anthropological introduction to YouTube*. Tilgjengelig fra: http://www.youtube.com/watch?v=TPAO-IZ4_hU. [Nedlastet 20.11.2014].
- Willen, S. (2007). Toward a Critical Phenomenology of «Illegality»: State Power, Criminalization, and Abjectivity among Undocumented Migrant Workers in Tel Aviv, Israel. *International Migration*, 45(3): 8–38.
- Winsvold A. and Engebriksen, A. (2010). *For Barnas skyld: En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak – med forslag til nye metoder og arbeidsformer*. NOVA Rapport 17/10.
- Wuthnow, R. (2004). Trust as an Aspect of Social Structure, i Alexander, J. C., Marx, G. T. and Williams, C. L. (eds). *Self, Social Structure and Beliefs: Explorations in Sociology*. Berkeley, CA: University of California Press, 145–166.
- Ystanes, M. (2011). *Precarious Turst. Problems of Managing Self and Sociality in Guatemala*. Dissertation for the degree of philosophiae doctor (phD) University of Bergen, Norway.
- Zhang, L. (2008). *Developing methods for determining the number of unauthorized foreigners in Norway*. Oslo: Statistics Norway/ Division for Statistical Methods and Standards. 11.

- Øien, C. (2010). *Underveis. En studie av enslige mindreårige asylsøkere*. Fafo-rapport 2010:20.
- Øien, C. og Bendixsen, S. (2012). *Det riktige valget: Motivasjon og beslutningsprosess når avviste asylsøkere velger frivillig retur*. Fafo rapport 2012:37.
- Øien, C. og Sønsterudbråten, S. (2011). *No Way in, No Way Out? A Study of Living Conditions of Irregular Migrants in Norway*. Fafo-rapport 2011:03.
- Aalen, I. (2013). *En kort bok om sosiale medier*. Bergen: Fagbokforlaget.

Offentlige dokumenter

- Justis- og Beredskapsdepartementet, Utenriksdepartementet, Arbeidsdepartementet og Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet (2013). *Servicestrategi for utlendingsforvaltningen 2013–2017*. Oslo
- Lønseth, P. K. (2011). *Returnekternes ansvar*. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd/taler-og-artikler/2011/returnekterne-er-selv-ansvarlige.html?id=661364>. [Nedlastet 10.05.2014].
- NOU 2004: 20 Ny utlendingslov. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 14. Desember 2001. Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 19. Oktober 2004.
- Oslo politiet ved utlendingsavsnittet (2013). *Prosjekt avslag høsten 2012 - Prosjektrapport*.
- Oslo politiet ved utledningsavsnittet (2011). *Prosjekt avslag. Ved 242 utlendingsavsnittet - Prosjektrapport*.
- Oslo politiet ved utlendingsavsnittet (2012). *Avlagssakene høsten 2012 – Prosjektbeskrivelse*.
- Politiets Utlendingsenhet Årsmelding (2012). Tilgjengelig fra:
https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/statistikk/armeldinger/ [Nedlastet 9.10.2014].
- Politiets Utlendingsenhet Årsmelding (2013).
https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/statistikk/armeldinger/ [Nedlastet 9.10.2014].
- Politiets Utlendingsenhet, Månedssstatistikk desember 2013. Tilgjengelig fra:
https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/statistikk/aktuell_statistikk/, [Nedlastet 3.07.2014].
- Prop 1S 2012–2013. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2012-2013/prop-1-s-20122013.html?id=702214>, [Nedlastet 10.10.2014].
- Prop 1 S 2013–2014. Tilgjengelig fra: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-1-s-20132014.html?id=739920>, [Nedlastet 11.3.2014].
- Prop. 110 L (2013–2014). *Proposisjon til stortinget: Endring i utlendingsloven: Ny returterminologi*, Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/pages/38722129/PDFS/PRP201320140110000DDDPDFS.pdf>, [Nedlastet 10.10.2014].
- Regelverk for tilskudd til retur og tilbakevendings tiltak 2014. Tilgjengelig fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/tilskudd-2014/regelverk-for-tilskudd-til-retur--og-til.html?id=748367>, [Nedlastet 03.09.14].
- RS 2010-148. *Krav til returforberedende arbeid i ordinære mottak*.

RS 2012-010. Midler til returfremmende tiltak i mottak.

RS 2013-01-15-1-JD. Regelverk for tilskudd til retur- og tilbakevendings tiltak og -prosjekter, Statsbudsjettet for 2013, kap. 490, post 72).

RS 2012-002. Statsbudsjettet 2012, kap. 490, post 72 – tilskudd til retur- og tilbakevendings tiltak og – prosjekter.

Rundskriv G-15/2011. Retningslinjer for arbeidet med assistert frivillig retur.

Statsbudsjettet 2012. Tilgjengelig fra: <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2012/> [Nedlastet 10.10.2014].

Strategi for returområdet 2011-2016. Det kongelige norske justis- og politidepartementet JD 2011.

Tildelingsbrev fra JD til UDI [1.1.2014]

Tilsagnsbrev fra UDI til Caritas [2013]

Internettisider

<http://www.advokatforeningen.no/Advokatroller1/Roller/Asyladvokat/Huskeliste-for-asyldvokater/> [Nedlastet 15.6.2014]

<http://www.bt.no/nyheter/innenriks/Rekordmange-tvangsreturnert-i-ar-3073243.html>, [Nedlastet 15.3.2014]

<http://www.bt.no/nyheter/innenriks/Rekordmange-tvangsreturnert-i-ar-3073243.html>, [Nedlastet 16.3.2014]

<http://www.hf.uio.no/imk/forskning/prosjekter/mediation-of-migration/publikasjoner/> [Nedlastet 12.8.2014]

<http://www.iomstoriesofreturnnorway.com/p/home#> [Nedlastet 14.5.2014]

<http://www.landinfo.no/id/1901.0> [Nedlastet 15.7.2014]

<http://www.noas.no/besoksprosjekt/> [Nedlastet 29.5.14]

<http://www.noas.no/hjelp-fra-noas/om-hjelp-fra-noas/> [Nedlastet 29.5.14]

<http://www.noas.no/tema/info-programmet/noas-informasjons-og-veiledningsprogram/>, [Nedlastet 10.10.14]

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/asd/pressemeldinger/pressemeldinger/2014/Ulovlig-opphold-skal-ikke-finansieres-med-sosialhjelp.html?id=753045> [Nedlastet 15.3.2014]

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring/midtpalte/hvem-svarer-pa-hva.html?id=448310#> [Nedlastet 11.7.2014]

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring/midtpalte/hvem-svarer-pa-hva.html?id=448310> [Nedlastet 21.7.2014]

http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring/utvisning_og_bortvisning_fra_norge/retur-og-tilbakevending.html?regj_oss=1&id=574967 [Nedlastet 11.3.2014]

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd/Nyheter-og-pressemeldinger/nyheter/2010/returdirektivet.html?id=629362> [Nedlastet 10.10.2014]

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd/taler-og-artikler/2011/returnekterne-er-selv-ansvarlige.html?id=661364> [Nedlastet 16.3.2014]

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/jd-2/nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2012/returavtale-med-etioopia.html?id=670617> [Nedlastet 10.10.2014]

<http://www.udi.no/> [Nedlastet 15.5.2014]

<http://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/#link1> [Nedlastet 5.6.2014]

<http://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen/#link2> [Nedlastet 5.7.2014]

<http://www.udi.no/retur/sok-om-assistert-retur/> [Nedlastet 10.10.2014]

<http://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/antall-innvilgede-forstegangstillatelser-etter-statsborgerskap-og-type-arsrapport-2013/> [Nedlastet 8.7.2014]

<http://www.une.no/no/Saksgang/> [Nedlastet 5.7.2014]

<https://www.facebook.com/groups/kurdistanbridge/> [Nedlastet 10.10.2014]

https://www.politi.no/tjenester/asylsoker/frivillig_retur/ [Nedlastet 10.10.2014]

<https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2013-01-15-1d/> [Nedlastet 4.8.2014]

https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-praksisnotater/pn-2010-029/#_Toc297279360. [Nedlastet 5.6.2014]

www.politi.no [Nedlastet 10.10.2014]

www.une.no/no/om-oss/ [Nedlastet 5.7.2014]