RAPPORT 2002:8
Nettversjon

Jan-Paul Brekke

Kosovo – Norge, tur og retur

Midlertidig opphold for kosovoflyktninger

Institutt for samfunnsforskning
Institute for Social Research

© ISF 2002

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

Rapport 2002:8
ISBN 82-7763-171-5
ISSN 0333-3671

Oppdragsgiver Kommunal- og regionaldepartementet

Materialet i denne rapporten er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Det er lagt ut på internett for lesing på skjerm og utskrifter til eget bruk. Uten særskilt avtale med ISF er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring utover dette bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.

Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Innhold

1. Den virkelige testen på det midlertidige regimet? 5
Bakgrunn 7
Et grep om begrepene 10
Datatilfang og metode 11
Guide til leseren 13

2. Den flyktningpolitiske situasjonen i Norge frem mot Kosovokonflikten 15
Doble signaler 17
Flyktningspørsmål i partipolitikken 18
Kosovoflyktningene i Norge før 1999 20

3. Konflikt og evakuering 23
Kriteriene for uttak i leirene 28
Oppholdsbetingelsene 31
Målsetting om integrasjon? 35
Den raske snuoperasjonen 35

4. Høsten 1999 – den organiserte tilbakevendingen 41
Våren 2000 – gjeninnvandring og strammere linje 44
Strategisk tilbakevending? 50
På vei mot en ny vinter 53

5. FN-rapporten og vinteramnestiet 59
Vitijafamilien 64
Den rolige vinteren 2000 71

6. Mellom frivillighet og tvang – våren 2001 75
Etterspill i Utlendingsnemda 80
Botid 82

Helse 82
Andre grunner for opphold 83

7. Tilbakevendingen i tall 85
Hvem var det som kom? 86
Tilbakevendingen 89
Gjeninnvandring 92
Asyl og opphold på humanitært grunnlag 99
Netto tilbakevending av asylsøkere og evakuerte 100

8. Noen utvalgte problemstillinger 105
a) Hvordan kan solidaritet kombineres med en restriktiv flyktningpolitikk? 105
b) Hvorfor er det så vanskelig å formidle innholdet i den midlertidige politikken? 107
c) Hva var forholdet mellom tid, integrasjon og tilbakevending for kosovoflyktningene? 111
d) Hvordan ble kosovoflyktningene oppfattet? 114
e) Hvorfor var motstanden mot returpolitikken så svak? 116
f) Hvordan håndterte man kosovoflyktningene i Sverige? 118
g) Hva er sammenhengen mellom flyktningpolitikken og det nasjonale behovet for arbeidskraft? 120

9. Avsluttende betraktninger 123
Betingelser for den midlertidige politikken 124
1. Konflikttype 125
2. Internasjonal samordning 125
3. Langsiktighet i politikken 126
4. Klare tidsperspektiver for flyktningene 126
5. Balansen mellom fornuft og følelser 127
Ordningens status 128
Noen sentrale funn 130

Litteratur 133

Kapittel 1

Den virkelige testen på det midlertidige regimet?

Hvordan kan norske myndigheter best ta i mot flyktninger? På dette politikkområdet er det to hensyn som står mot hverandre og som er vanskelige å kombinere. Samtidig som man fører en restriktiv flyktningpolitikk har landet forpliktet seg til å ta imot flyktninger gjennom internasjonale avtaler. I tillegg er det utbredt enighet både i partipolitikken og blant folk flest om at Norge skal ta i mot mennesker som er drevet på flukt. Utfordringen for myndighetene består med andre ord i å hjelpe de som trenger en trygg havn, samtidig som man unngår innvandring. Døren skal være åpen og lukket på samme tid. Den tradisjonelle løsningen har vært å sile ut de verdige trengende blant et stort antall individuelle søknader – døren har stått på gløtt.

På 1990-tallet ble det introdusert en ny løsning på dilemmaet mellom solidaritet og restriktivitet. Hvorfor skulle flyktningene bli i eksillandet hvis det ble fred i hjemlandet? Kunne man ikke i stedet ta i mot større grupper flyktninger og så heller sørge for at de dro tilbake når det ble fred? Som en del av en større nytenkning på flyktningfeltet ble *midlertidig kollektiv beskyttelse* lansert i 1992. Under denne ordningen skulle døren først være åpen, deretter lukket.

Det var 13 000 bosniske flyktninger som ble den nye politikkens prøvestener. Meningen var at gruppen skulle forberede seg på å dra tilbake når det ble mulig, men samtidig delta i det norske samfunnet. De skulle vende tilbake hvis det ble mulig innen fire år var gått. I mens skulle de være 'midlertidig integrert' (Einarsen 1996). Det kollektive elementet innebar at myndighetene la enkeltsøknadene til side og lot alle få bli inntil videre. Alle var *forventet* å vende tilbake, men

de som mente at det var grunner til at de skulle få bli i landet kunne søke på individuelt grunnlag. Det ble åpnet for bruk av tvang overfor de som ikke kvalifiserte for opphold.

Men denne første testen viste seg å være en vanskelig start for det midlertidige regimet. Først tre år etter at de første flyktningene hadde kommet ble en fredsavtale undertegnet i Bosnia. Etter det gikk forbedringene i landet tregere enn man ønsket. Politikken møtte etter hvert sterk motstand. Det var vanskelig å få flyktningene til å vende tilbake, og enda vanskeligere for myndighetene å få politisk støtte for å *sende* dem hjem. Resultatet var at man ga opp ambisjonene om å få dem tilbake før fireårsfristen hadde løpt ut. I november 1996 gikk daværende justisminister Anne Holt, opp på talerstolen under arbeiderpartiets landsmøte og annonserte at de bosniske flyktningene kunne bli hvis de selv ønsket det.

Den midlertidige ordningen var ikke så enkel å styre som myndighetene hadde trodd. I stedet fremsto ordningen som spekket med dilemmaer og kunne beskrives som *ambisiøs*, *forførende* og *tidsskjør* (Brekke 1998). Jeg kommer straks tilbake til disse karakteristikkene. Foreløpig holder det å konstatere at den midlertidige politikken kom skjevt ut av testen på den bosniske gruppen (Brekke 2001).

Dette forhindret ikke at denne ordningen ble tatt i bruk bare noen år etter at de bosniske flyktningene fikk innvilget permanent opphold. Denne gangen, i 1999, var det flyktninger fra Kosovoprovinsen i det tidligere Jugoslavia som kom til Norge. Til sammen var det 8000 flyktninger som kom inn under ordningen, hvorav 2000 allerede var i landet da konflikten brøt ut i mars 1999. Ville myndighetene lykkes med å få til tilbakevending i dette andre forsøket? Forholdene så ut til å ligge bedre til rette for at det midlertidige oppholdet virkelig kunne bli *midlertidig*. Dette ville være den virkelige testen på om den nye politikken basert på tilbakevending var mulig i Norge.

I denne rapporten skal jeg se nærmere på utfordringene den tidsbegrensede flyktningpolitikken innebærer for myndighetene. Presentasjonen av empirien og diskusjonene vil ta utgangspunkt i mottaket av kosovoflyktningene. Bosniacaset følger imidlertid naturlig med som en bakgrunnshistorie.

Det er flere spørsmål som skal besvares i lys av denne andre runden med midlertidig beskyttelse. De knytter seg til kosovocaset spesielt, men også til ordningen i sin allmennhet.

- Hvordan kom motsetningen mellom solidaritet og restriktivitet til uttrykk i mottaket av kosovoflyktningene?
- På hvilke måter utfordrer tidsbegrenset opphold politisk styring?
- Ble det ytret noen motstand mot politikken overfor kosovoflyktningene på lokalt og nasjonalt nivå?
- Var det noen forskjeller mellom de som var i Norge fra før av og de som ble evakuert når det gjaldt tilpasning i Norge og tilbakevending?
- Under mottaket av bosnierne var det problematisk å få formidlet politikken til offentlige ansatte og til flyktningene. Hvordan var dette i kosovocaset?

Bakgrunn

Nytenkningen rundt den norske flyktningpolitikken gjenspeilet parallelle endringer i de andre vesteuropeiske landene. Hovedparolen her i landet var at mottak av flyktninger måtte sees i sammenheng med annen innsats som kunne bidra til å løse internasjonale flyktningsituasjoner. Det skulle tenkes *helhetlig*. Landet skulle ikke lenger passivt ta i mot de som meldte seg ved våre grenser, men i stedet optimere ressursbruken ved å samordne freds-, nødhjelps-, bistands- og sikkerhetspolitikken. Mottaket av de bosniske flyktningene gjorde at ambisjonene om samordning av de ulike innsatsområdene kom i bakgrunnen. Myndighetenes oppmerksomhet ble i stedet rettet mot det nye midlertidige instrumentet. Tanken var at landet kunne holde grensene åpne for nye grupper med akutt behov for beskyttelse hvis de som ikke lenger trengte det vendte tilbake til hjemlandet. Bakteppet var likevel at det var flyktningsituasjonen som skulle løses, og ikke bare at enkeltflyktningene som kom til Norge måtte sikres fra forfølgelse.

Det var flere dilemmaer som myndighetene måtte ta stilling til under den første runden med den midlertidige ordningen. Da kritikken mot politikken økte i 1996 var man tvunget til å velge mellom

hensynet til enkeltgruppen – dvs. bosnierne – eller hensynet til ordningens legitimitet. Skulle de fortsette med ordningen ut de fire årene – og dermed holde flyktningene i usikkerhet om utfallet av oppholdet – selv etter at man visste at flyktningene kom til å få bli i landet uansett? Alternativet var å sikre ordningens legitimitet ved å stå løpet ut. Men, myndighetene valgte altså å bøye av for kritikken og gi alle permanent opphold. Man prioriterte med andre ord hensynet til gruppen og kortsiktige politiske gevinster fremfor politikkens legitimitet.

Et annet dilemma knyttet seg til avveininger rundt hvor lang tidsfrist midlertidigheten skulle ha. Tillot man et langt opphold var sjansene større for at det ble en løsning i hjemlandet og at flyktningene kunne vende tilbake. Ulempen var at flyktningene da måtte leve med usikkerheten over lenger tid. Valgte man en kort løsning slapp man det, men myndighetene måtte da tåle at sjansene for å lykkes med en organisert tilbakevending var mindre. I Kosovotilfellet slapp man dette dilemmaet. Fristen på fire år var etablert som en del av regelverket da flyktningene kom.

Det siste dilemmaet jeg skal nevne her knyttet seg til motsetningen mellom solidaritet og restriktivitet. I mottaket av de bosniske flyktningene kom dette til uttrykk i motsetningen mellom integrasjon og tilbakevending. Men, myndighetene hadde ikke noe annet valg enn å følge dette 'tosporete' løpet, når man først hadde bestemt seg for at flyktningene skulle tilbake. Innsatsen for å integrere flyktningene kunne føre til at flere ønsket å bli i Norge. Til tross for dette ville en manglende integrasjon antagelig ha negative følger både for flyktningene selv og for det norske samfunnet.

Jeg nevnte ovenfor at den midlertidige ordningen fremsto som *forførende*, *ambisiøs* og *tidsskjør* etter anvendelsen på den bosniske gruppen. Det første begrepet viser til at politikken har en myk og en hard side. Den tillater at man tar i mot mange flyktninger og at alle får opphold i første omgang. Men etter denne generøse siden kommer altså ønsket om at flyktningene skal tilbake til hjemlandet, om nødvendig med bruk av tvang. Ordningen kan være *forførende* fordi den myke siden kommer først i tid. Det er lett å fatte et vedtak om å ta imot en gruppe. Første senere kommer de mulige politiske kostnadene knyttet til ordningen – nemlig å sikre at folk virkelig reiser.

Her ligger også det *ambisiøse* elementet. De politikerne som tar avgjørelsen om å ta i mot en gruppe gjør dette i tro på at de eller andre en gang i fremtiden skal få flyktningene tilbake til hjemlandet. I mellomtiden kan for eksempel regjeringsskifter eller konjunktursvingninger gjøre det vanskelig for myndighetene å gjennomføre en organisert retur.

Det tredje begrepet er nettopp knyttet til dette forløpet av tid. Ordningen er *tidsskjør* fordi flere prosesser vil vanskeliggjøre ambisjonene om å få til en retur (Brekke 2001a). Ettersom tiden går:

- Vil belastningen øke for den enkelte flyktning som en følge av at oppholdet er midlertidig
- Flyktningenes integrasjon i eksilsamfunnet vil øke
- Flyktningenes tilknytning til hjemlandet vil bli mindre
- Motivasjonen for frivillig tilbakevending vil bli mindre
- Antall saker som vil kreve bruk av tvang i tilfelle en organisert tilbakevending vil øke
- Den lokale motstanden mot utsendelser fra nettverk og arbeidsgivere vil øke
- Den nasjonale motstanden mot utsendelser fra politiske partier, organisasjoner og medier vil øke
- Den politiske viljen til bruk av tvang vil bli mindre

Utfra denne listen er det tydelig at flyktningenes oppholdstid i landet vil være viktig for om politikken lykkes. Men tidsfaktoren er bare en av flere betingelser for å få til en retur, noe jeg kommer tilbake til mot slutten av rapporten.

Men hvorfor er det så ille hvis midlertidig opphold brukes uten at man får til retur? Svaret på det spørsmålet er at den ekstra belastningen som flyktningene opplever ved å ha fått midlertidig beskyttelse da vil være forgjeves. Ordningen rettferdiggjøres jo nettopp ved at returen åpner for nye ankomster og at flere flyktninger kan hjelpes. For det må de som har beskyttelse bære en ekstra belastning. Setter myndighetene igang et midlertidig løp uten å få til avslutning vil man ha betalt kostnadene ved ordningen uten å få hevet gevinsten. Sett fra myndighetenes ståsted vil fraværet av retur samtidig svekke ordnin-

gens legitimitet. Man vil heller ikke oppnå at ordningen virker demotiverende for migranter som søker en bedre fremtid via asylkanalen. Når returambisjonene gis opp vil signalet som går ut til disse være at man i Norge får opphold selv når myndighetene sier at det bare skal være midlertidig.

Dette var noen av erfaringene fra gjennomføringen av den midlertidige politikken overfor flyktningene fra Bosnia. Flytter vi oppmerksomheten over til Kosovocaset, er det tydelig at det her var helt andre forutsetninger for å lykkes med en gjennomføring av politikken. Den væpnede konflikten var kortvarig og etterlot et landområde som det var mulig å vende tilbake til. Få uker etter de siste bombene falt dro de første flyktningene tilbake fra Norge. Etterhvert ble også et antall kosovoflyktninger sendt tilbake etter å ha fått avslag på sine individuelle søknader. Likevel var det begrenset motstand mot den harde siden av politikken fra lokale og nasjonale aktører. Unntaket var da kommunalminister Sylvia Brustad på høsten 2000 ventet med å gi barnefamilier lov til å bli over vinteren. Til tross for advarsler fra eget embetsverk og fra FN-administrasjonen i Kosovo sto hun lenge på tilbakevendingslinjen. Bak lå en frykt for at liberale signaler skulle gi flyktninggruppen håp om at norske myndigheter igjen var ved å gi opp ambisjonene om å returnere flyktninger.

Et grep om begrepene

Før jeg går videre er det viktig å kommentere noen av uttrykkene jeg bruker. Et begrep jeg allerede har brukt er 'flyktning'. I denne rapporten skal det brukes i en meget løs forstand i betydningen 'fordrevne'. Jeg tar altså ikke stilling til om de som omtales som flyktninger ville kvalifisere til en strengere definisjon av ordet, for eksempel hvis deres saker ble prøvet i forhold til FNs flyktningkonvensjon. I en del sammenhenger kommer jeg til å skille mellom evakuerte og asylsøkere internt i gruppen med kosovoflyktninger. Dette for å få frem at politikken på noen punkter virket forskjellig på de to undergruppene. Når jeg gjør det, tar jeg ikke stilling til om den ene eller den andre undergruppen er nærmere en flyktningstatus i streng forstand. Jeg kommer til å minne om dette lenger ut i rapporten. Med få

unntak bruker jeg begrepet *kosovoflyktninger*. I mediene omtales gruppen ofte som kosovoalbanere. Jeg bruker det mer omfattende uttrykket fordi også andre 'etniske' grupper var representert blant dem som kom til Norge i 1999.

Tilbakevendingen sto sentralt i mottaket av kosovoflyktningene. Dette begrepet hører til en klynge ord som omtaler det at flyktninger vender tilbake til hjemlandet etter et opphold i eksil. Disse skiller seg fra hverandre ved at de befinner seg forskjellige steder på et kontinuum mellom frivillighet og tvang. Når tilbakevending er uspesifisert brukes det her hovedsakelig om frivillige handlinger. Det kan spesifiseres som frivillig tilbakevending når dette aspektet inngår i diskusjonen. Motstykke vil være *tilbakesending*. *Organisert tilbakevending* vil kunne omfatte både frivillighet og tvang, men betyr at eksillandets myndigheter aktivt oppfordrer til at mennesker vender hjem. Tvang vil også være et element når jeg bruker begrepet *retur*, eller *organisert retur*. Det er hovedsakelig språklige grunner til at begrepsbruken varieres.

Denne studien er en videreføring av den norske delen av et større nordisk prosjekt som ble gjennomført i andre halvdel av 1990-tallet. Den gang var det mottaket av de bosniske flyktningene som ble studert. I prosjektet som helhet deltok forskere fra Sverige, Danmark og Norge. Blant disse fant man antropologer, sosiologer, psykologer, jurister og medievitere. Mange sider ved den midlertidige politikken og flyktningenes opplevelse av den ble belyst i det nordiske prosjektet. Det ble publisert bredt fra de ulike nordiske landene, og det ble også utgitt en komprimert utgivelse med resultater fra forskningen (Haagensen 1999). En del av den norske studien tok for seg utviklingen og gjennomføringen av den norske versjonen av ordningen (Brekke 2001). Denne delen hadde jeg ansvar for og det er dette arbeidet som utgjør bakgrunnen for denne rapporten.

Datatilfang og metode

For å besvare spørsmålene som jeg stilte ovenfor, har jeg benyttet meg av tre ulike datakilder. Den viktigste av disse har vært kvalitative intervjuer med sentrale aktører som var involvert i gjennomføringen

av politikken overfor kosovoflyktningene. Det vil si ansatte i Justisdepartementet (JD), Kommunaldepartementet (KRD), Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemda. I tillegg ble det gjennomført intervjuer i frivillige organisasjoner som er nært knyttet til flyktningfeltet og som hadde kontakt med denne flyktninggruppen. Representanter for Norsk forening for asylsøkere (NOAS) og for Flyktningerådet ble kontaktet. En annen viktig gruppe var de politisk ansvarlige i departementene på de tidspunktene da ulike vedtak som berørte flyktninggruppen ble fattet. Til sammen ble det gjennomført i overkant av 20 intervjuer.

Disse informantene er i ulike grad mulig å identifisere i teksten. Noen av de høyest profilerte, som statsrådene, blir gjerne sitert med fullt navn. Under disse intervjuene ble det gjort klart hva de ikke kunne siteres på. For byråkratene i departementene og ellers i forvaltningen, stiller dette seg annerledes. Jeg har vært opptatt av å få høre tjenestemennenes og kvinnenes egne oppfatninger av ulike sider ved politikken. For at disse informantene ikke skulle være engstelige for å uttale seg på tvers av den rådende 'linjen' i departementet, ble de lovet full anonymitet. Jeg bruker bevisst betegnelsen 'tjenestemann' om disse informantene, til tross for at gruppen inneholdt flere kvinner.

I denne undersøkelsen har det ikke vært rom for å se på flyktningenes perspektiv på den midlertidige ordningen. Dette er avgjort en begrensning. Både politikerne og byråkratene uttrykte sterke ønsker om å vite hvordan flyktningene tenkte rundt opphold og tilbakevending, samt hvorfor de handlet som de gjorde. Antagelser om kosovoflyktningenes handlinger, delvis basert på rapporter fra Utlendingsdirektoratets regionskontorer og mottaksledelser rundt om i landet, ble lagt til grunn for justeringen av politikken overfor gruppen. Datatilfanget her kan fortelle oss noe om *hvordan* flyktningene handlet, men er lite egnet til å si noe om *hvorfor*.

Den andre datakilden som studien er basert på, er et tallmateriale hentet fra Utlendingsdirektoratets flyktningregister og politiets fremmedkontrollregister. Disse dataene omfatter alle flyktningene fra Kosovo som fikk midlertidig opphold i Norge. Dataene er på individnivå og de gjør det mulig å gi en oversikt over enkelte karakteristika

ved gruppen samt å utføre noen enklere analyser av deres tilpasninger, for eksempel i forbindelse med tilbakevending. I tillegg til enkle bakgrunnsopplysninger inneholdt materialet også hvilke vedtak som var gjeldende, datoer for inn- og utreiser m.m. Disse opplysningene og de statistiske bearbeidingene som er gjort på grunnlag av dem representerer en viktig kilde til forståelse av tilbakevending. Materialet tillater ytterligere analyser utover de relativt enkle kjøringene det har vært rom for å ta med i denne rapporten.

Den tredje datakilden som inngår i undersøkelsen er klipp fra media. Foruten noen debattprogrammer hentet fra TV, er det klipp fra pressen dette dreier seg om. Dagsavisen, Dagbladet, Nettavisen, Aftenposten og til dels også VG har blitt systematisk lest og senere gjennomsøkt elektronisk på jakt etter omtaler, saker og kommentarer til politikken overfor flyktningene fra Kosovo. I tillegg til dette har annet skriftlig materiale blitt brukt i studien. Databasen ODIN har for eksempel gitt mange treff på pressemeldinger og taler. Noe intern korrespondanse fra forvaltningen har også tilflytt studien. Til sammen gir disse datakildene et godt grunnlag for å studere gjennomføringen av politikken overfor kosovoflyktningene, men altså uten at ordningen blir sett fra flyktningenes ståsted i denne omgang.

Guide til leseren

Denne rapporten er tredelt. De neste fem kapitlene (2–6) beskriver den flyktningpolitiske utviklingen i Norge før, under og etter mottaket av flyktningene fra Kosovo. Her er fremstillingen konsentrert om et knippe sentrale hendelser, men følger ellers kronologien. Dette er den første delen. Del to består av kapittel 7, der jeg går nærmere inn på flyktninggruppen og tilbakevendingen til Kosovo. Her blir tallmaterialet fra UDI presentert og analysert. Jeg viser at de spontant ankomne asylsøkerne på flere områder skilte seg fra de som kom med luftbroen i 1999. Del tre omfatter de to siste kapitlene (8 og 9), der noen utvalgte problemstillinger tas opp til diskusjon. Er man spesielt opptatt av politikkutviklingen, kan man konsentrere oppmerksomheten om de første seks kapitlene. Hvis tilbakevendingen er mest interessant, så er kapittel 7 det riktige stedet å starte. Finner man at de gene-

relle trekkene ved ordningen er viktigere kan diskusjonen av erfaringene fra Kosovomottaket følges i de to siste kapitlene.

Kapittel 2

Den flyktningpolitiske situasjonen i Norge frem mot Kosovokonflikten

Hva skjedde på det flyktningpolitiske feltet i årene fra den bosniske gruppen fikk permanent opphold og frem til Kosovokonflikten brøt ut i 1999? En gjennomgang av mediedekningen av dette politikkområdet viser at det var enkeltsaker og økende asyltall som fikk de største overskriftene. Et annet trekk ved denne perioden var at det stadig kom signaler om at de styrende myndighetene ønsket en liberalisering på feltet, uten at dette ga seg utslag i noen synlig endring i hvordan politikken ble satt ut i livet.

De bosniske flyktningene og den midlertidige politikken ble det ikke skrevet om i 1997 og 1998. Etter avgjørelsen om at denne gruppen fikk permanent opphold hadde embetsverk, politikere og opinion slått seg til ro med at de kom til å bli i Norge.[1] Det sto heller ikke noen nye grupper på vent utenfor landets grenser som kvalifiserte til denne ordningen med kollektiv beskyttelse. Politikken var i bero inntil videre. Den 1. januar 1999 ble ordningen opphevet for gruppen fra Bosnia. Det hadde kommet rundt 700 nye flyktninger etter avgjørelsen i november 1996. Disse hadde kommet inn under samme ordning som de som kom mens krigen fortsatt pågikk (Brekke 2001).

I 1997 og 1998 ble oppmerksomheten i mediene i stedet rettet mot enkeltsaker og familier som risikerte å bli sendt ut av landet. Det

1. Rundt 12 prosent av de 13 000 flyktningene fra Bosnia hadde vendt tilbake da de fikk permanent opphold i Norge i 1996. Selv om enkelte returnerte også i årene som fulgte, kom et tilsvarende antall tilbake til Norge og prosenten forble den samme (Brekke 1999).

gjaldt for eksempel Gholam-saken der det var tvil om familiens herkomst, og saken til to foreldreløse jenter som ble truet med utsendelse etter flere års opphold i landet. De prinsipielle sidene ved flyktningpolitikken ble imidlertid lite debattert.

Det andre store temaet som ble tatt opp i pressen var altså tallet på asylsøkere som kom til landet. Etter det store gruppemottaket av de bosniske flyktningene i 1992/93, hadde det fulgt fire år med lave tall. I 1997–98 begynte tallene så å stige igjen.[2] Utlendingsdirektoratet måtte nok en gang øke kapasiteten i mottaksapparatet.

En del av denne økningen stammet fra en ny type ankomster. Disse var kjennetegnet ved at mange asylsøkere med *tvilsomt beskyttelsesbehov* kom på *kort tid* fra et *begrenset område*. Den første av disse gruppene kom fra Øst-Slavonia i Kroatia vinteren 1998. Bare de to første månedene dette året kom det 900 mennesker fra dette området som grenser opp mot den serbiske delen av det tidligere Jugoslavia. I alt kom det rundt 2500 søkere fra Kroatia i 1998 (Aftenposten 20.09.2001). Utover i 1998 var det håndteringen av gruppen fra Øst-Slavonia som preget medieoppslagene om flyktningpolitikken. Sultestreik og kirkeasyl var blant virkemidlene som ble tatt i bruk av flyktningene for å unngå å bli sendt tilbake til Kroatia. Til tross for at en relativt liten del av gruppen fikk innvilget opphold (under en fjerdedel (Aftenposten 01.09.1999)), la mottak, søknadsbehandling og effektueringen av vedtak beslag på store ressurser. Norske myndighetene ønsket en stans i disse ankomstene. Flere tiltak ble satt i gang, der målet var å sende signaler tilbake til området flyktningene kom fra om at sjansene for opphold i Norge var små. Året etter var ankomstene fra Kroatia redusert til 60. Utfordringen med

2. Etter toppåret 1993 (12 876) sank antallet asylsøkere i de neste årene. I 1995 kom bare 1460 mennesker som søkte om opphold. I de neste årene var tallene fortsatt lave (1778 i 1996 og 2271 året etter). Så steg tallene brått: i 1998 ble det registrert 8543 søkere, et tall som ble toppet allerede året etter da flyktningene fra Kosovo kom til landet (totalt kom 10160 søkere i 1999). Denne utviklingen fortsatte inn i det nye årtusenet. I 2001 ble det registrert flere enn 14000 søkere. Tallene er hentet fra Utlendingsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

denne nye ankomsttypen var imidlertid ikke over for norske myndigheter. De neste fire årene måtte man blant andre forholde seg til denne typen søkere fra Slovakia, Bulgaria, Russland og Ukraina. En del av håndteringen av disse gruppene besto i å gå ut med klare restriktive signaler i Norge og i områdene der søkerne kom fra. Norge er ikke et enkelt land å få opphold i – døren er lukket!

Doble signaler

Parallelt med de restriktive signalene overfor øst-slavonerne kom det gjentatte ganger ytringer fra de styrende myndighetene om at asyl- og flyktningpolitikken burde mykes opp. Døren skulle åpnes mer opp, mente partiene både i sentrum og på den tradisjonelle venstresiden i norske politiske landskapet.

Statsminister Thorbjørn Jaglands valg av flyktningliberaleren Holt som justisminister i 1996 var et slags startpunkt for denne annonserte oppmykningen. Hun rakk å love ny gjennomgang av sakene til personer i kirkeasyl i tillegg til å være den som fortalte bosnierne om at de fikk bli. Til tross for disse to avgjørelsene kan man spørre seg hvor dypt reformviljen i Arbeiderpartiet egentlig stakk i denne perioden. Man kunne hevde at Holt ikke kunne gjøre stort annet enn å velge som hun gjorde i de to sakene (Brekke 2001). I så fall fremstår hun som et startpunkt for den politisk håndtering av flyktningfeltet som jeg mener ble dominerende de neste fem årene. Denne besto i å gi liberale signaler ut til opinion og medier, samtidig som praksis ble holdt uendret eller beveget i restriktiv retning.[3]

Holts etterfølger som justisminister var Gerd Liv Valla. Hun fortsatte å gi liberale signaler, men konkrete tiltak lot likevel vente på seg. Enkelte etterlyste den lovede liberaliseringen. På våren 1997 skrev for eksempel journalisten Øyvind Johnsen i Dagsavisen at 'Etter en kort

3. Et eksempel er at bare uker etter at det liberale signalet var gitt fra Holt i 1996, så ble de restriktive sidene ved den midlertidige politikken gjort til del av utlendingsloven (se Beslutning Odelstinget nr. 38, 10 desember 1996). For eksempel ble det åpnet for bruk av tvang ved hjemsendelse av grupper som tidligere har kvalifisert for opphold i landet.

varm høst med Anne Holt, noen løfter om liberalisering og enkelte løfterike grep overfor bosnierne og kirkeasylantene, er vi tilbake til Gro Harlem Brundtlands og Grete Faremos harde regime' (Dagsavisen 30.mai.1997). I forkant av stortingsvalget 1997 var Valla likevel i gang med forberedelsen av en bredere liberal tiltakspakke.

Den ble imidlertid aldri realisert fordi Arbeiderpartiet tapte regjeringsmakten og en sentrum-venstre regjering ledet av Kjell Magne Bondevik tok over. Når det gjaldt flyktningpolitikken innebar likevel ikke regjeringsskiftet noen store endringer. Den nye regjeringen lovet å fortsette arbeidet med å myke opp praksisen på asylfeltet. I tillegg lovet man blant annet å øke flyktningkvoten. Bare noen måneder etter at regjeringen var på plass kom søkerne fra Øst-Slavonia og signalene om en oppmykning ble utfordret. Hvordan skulle de behandle søknadene fra denne gruppen? Som vi har sett fulgte myndighetene endte man med en restriktiv linje, til tross for at øst-slavonerne kom fra et krigsherjet område med en kompleks etnisk sammensetning. Signalene om en mer liberal politikk kom altså ikke til uttrykk i behandlingen av denne gruppen.

Trenden fortsatte med andre ord til tross for at partiene som satt ved makten ble skiftet ut. Myndighetenes håndtering av flyktningpolitikken hadde to sider. Til media, fra stortingets talerstol og for eksempel i Bondevikregjeringens tiltredelseserklæring ble ønskene om en mykere linje på dette politikkområdet stadig gjentatt. Dette gjaldt altså både Thorbjørn Jaglands Arbeiderpartiregjering og sentrum-venstreregjeringen som fulgte etter. Myndighetenes håndtering av flyktningpolitikken reflekterte utfordringene med å skulle kombinere solidaritet og restriktivitet.

Flyktningspørsmål i partipolitikken

Også i partipolitikken var perioden mellom 1996 og 1999 relativt rolig når det gjaldt flyktning- og asylspørsmål. Under gjennomføringen av den midlertidige politiske overfor de bosniske flyktningene hadde det regjerende Arbeiderpartiet fremstått som splittet mellom en restriktiv og en liberal fløy på dette feltet. I årene som fulgte kan det hende at liberale signaler utad kominert med en restriktiv praktisering av politikken sørget for at det ikke kom reaksjoner fra noen i de to leirene i partiet. De som ønsket en mer liberal politikk kunne beroliges med signalene om at man var på vei i den retningen. På den andre siden kunne de som ønsket en mer restriktiv politikk holdes i sjakk ved at man i praksis fulgte en tøff linje.

For partiene som deltok i sentrum-venstreregjeringen kunne man kalle perioden fra 1995 og utover en lærings- og modningstid på det flyktningpolitiske feltet. Da stortingsmelding 17 (1994–95) om flyktningpolitikken ble debattert sommeren 1995 visste representantene fra disse partiene lite om hva den nye flyktningpolitikken innebar. Man var vant til å diskutere størrelser på kvoter og avgjørelser i enkeltsaker. Hva de nye prinsippene om midlertidig opphold og forventningen om tilbakevending egentlig innebar ble først klart for representantene under behandlingens løp (Brekke 1998). Til tross for denne gradvise innsikten stilte man seg kritisk blant annet til at midlertidig opphold skulle kunne gis i fire år. KrF, Senterpartiet og Venstre foreslo i stedet 2 år som maksimal varighet (Innstilling Odelstinget nr. 24 (1996–97). Da disse partiene så kom i posisjon under Bondevikregjeringen i 1997, ble Arbeiderpartiets flyktningpolitikk videreført med få endringer. Det medførte at flyktning- og asylpolitiske spørsmål var tilnærmet fraværende i den partipolitiske debatten.

Flere eksterne samfunnsmessige faktorer bidro til å dempe debatten på feltet. Det kom altså få asylsøkere i 1996 og 1997, samtidig som landet opplevde en vedvarende økonomisk høykonjunktur. Sammen med lav arbeidsløshet bidro dette til at politikkområdet fikk lite oppmerksomhet frem mot 1999.

Hva var da grunnen til at det er så vanskelig å finne tegn på en reell liberalisering av flyktningpolitikken i denne perioden? De liberale signalene møtte jo lite eller ingen motstand, og man skulle tro at det var rom for å gjennomføre de tiltakene som ble vurdert. Jeg tror at mye av årsaken må søkes utenfor Norge.

Hvis vi holder oss til våre nærmeste naboland i Europa, er det riktig å si at de siste ti årene har medført en innstramning overfor asylsøkere. Denne prosessen startet på slutten av 1980-tallet da oppløsningen av det geopolitiske skillet mellom øst og vest falt sammen

med høye asyltall. Vest-europeiske myndigheter var bekymret for hvordan den nye politiske verdensordningen ville påvirke flyktning- og migrasjonsstrømmene. Resultatet var at ingen land ønsket å fremstå som mer attraktivt for asylsøkere enn andre. For å være sikker på at landet ikke skulle være en magnet som tiltrakk seg søkere, ønsket landene å være mer restriktive enn sine naboland når det for eksempel gjaldt søkernes tilgang til goder mens søknadene ble behandlet. Dette ga en negativ spiral, der landene fortløpende strammet inn mer enn sine naboer, som i sin tur justerte sin politikk. For norske myndigheter var det ikke mulig å være uberørt av dette 'racet mot bunn' (Brochmann 2002).

Et lands flyktningpolitikk er per definisjon internasjonal og avhengig av hva andre land foretar seg. På 1990-tallet bidro denne gjensidige avhengigheten til at medlemslandene i EU intensiverte arbeidet for å få til en felles flyktningpolitikk (Brochmann 1996, Vedsted-Hansen 1998a). Dette gjaldt også på den delen av flyktningfeltet som omhandlet håndteringen av massefluktsituasjoner og bruken av midlertidig beskyttelse. For mottaket av kosovoflyktningene i Norge hadde dette arbeidet først og fremst betydning som en bakgrunn. De norske myndighetene som fattet vedtak om at den midlertidige ordningen skulle tas i bruk fulgte nøye med på de interne prosessene i EU og var selvsagt opptatt av hvilke retningslinjer som ble fuulgt av medlemslandene.

En viktig årsak til at det ikke ble noen liberalisering av den norske flyktning- og asylpolitikken på slutten av 1990-tallet var at det samtidig skjedde en tilstramming ellers i Europa. De ubegrunnete ankomstene fra Slovakia, Bulgaria og Øst-Slavonia bidro til den norske frykten for å fremstå som et mer attraktivt eksilland enn våre naboer.

Kosovoflyktningene i Norge før 1999

Flyktningene som ble evakuert ut fra Kosovos naboland i vårmånedene 1999 var ikke de første som kom fra dette området til Norge. I løpet av hele 1990-tallet hadde mennesker flyktet fra det serbisk-dominerte styret i Kosovo-provinsen, som før konflikten hadde rundt 2,5 millioner innbyggere. Mange av flyktningene hadde beveget seg

fra land til land på jakt etter beskyttelse og opphold. Det var lenge liten forståelse for at de med albansk-etnisk eller minoritetsbakgrunn risikerte systematiske overgrep i hjemlandet. De som fikk permanent opphold i Norge fikk det derfor hovedsakelig av andre grunner enn at de hadde behov for beskyttelse. Gruppen gikk igjen i saker om kirkeasyl og amnestier. En årsak til at de ofte var fremme i media var at norske myndigheter ikke kunne sende tilbake søkere fra Kosovo som hadde fått avslag. Man hadde ikke noen avtale med myndighetene i det tidligere Jugoslavia. Også de søkerne som hadde fått endelig avslag ble derfor hengende i landet.

Sommeren 1997 arbeidet norske myndigheter sammen med svenske kolleger for å få til en slik avtale om retur. I oktober meldte UDI at man faktisk var kommet til enighet med de ansvarlige i det tidligere Jugoslavia (Dagsavisen 30.10.1997). Mellom 200 og 300 søkere med endelig avslag i Norge risikerte å bli sendt tilbake. 'Norske og jugoslaviske myndigheter er prinsipielt enige om en avtale om tilbakesendelse av kosovoalbanere som norske myndigheter mener ikke har behov for beskyttelse', uttalte ekspedisjonssjef Terje Sjeggestad til Dagsavisen (30.10.1997).

Dette førte til en øket spenning for de asylsøkerne fra Kosovo som befant seg i Norge. De så at situasjonen i hjemlandet ikke var blitt noe bedre de siste årene, snarere tvert i mot. Avisene kunne rapportere om søkere fra Kosovo som gikk i skjul på grunn av de nye signalene. Samtidig rapporterte organisasjoner som var til stede i hjemlandet om økende spenning i Kosovo. Slike meldinger ble sendt ut fra blant andre UNHCR og Organisasjonen for samarbeid og sikkerhet i Europa (OSSE) (Dagsavisen 30.10.1997).

På denne tiden var det som nevnt Bondevik som var statsminister og Aud Inger Aure som hadde ansvar for justisdepartementet. Oppslagene i avisene på høsten 1997 fikk Aure til å gå ut i mediene. Hun ønsket å berolige asylsøkerne fra Kosovo som var redde for å bli sendt tilbake. 'Ingen vil bli sendt tilbake uten at det er trygt', og 'avtalen innebærer ikke at det er fattet noen vedtak om utsendelse i konkrete saker', uttalte hun til Aftenposten (31.10.1997). Det ble ingen utsendelser, og etter hva jeg har forstått trådte avtalen aldri i kraft. Et halvt års tid senere ble en stor del av søkerne fra Kosovo med avslag

ytterligere beroliget. I april 1998 offentliggjorde Aure et vedtak som ga rundt 200 av gruppen fra Kosovo muligheten til å bli i Norge (Aftenposten 03.04.1998). Felles for de som ble omfattet av dette amnestiet var at de var kommet til Norge før 1. januar 1997. I 1998 og de første månedene i 1999 økte spenningen i Kosovo ytterligere. Internasjonal megling og harde sanksjoner var noe av det som ble forsøkt fra det internasjonale samfunnet for å få en slutt på overgrep og forfølgelse i provinsen. Etter nyttår 1999 økte likevel antallet flyktninger som krysset grensene mellom Kosovo og nabolandene.

Kapittel 3

Konflikt og evakuering

De første bombene traff mål i Serbia og Kosovo natt til 24. mars 1999. Selv om en del av Kosovos innbyggere da allerede hadde kommet seg ut av landet, økte nå strømmen betraktelig. Ingen hadde trodd at flyktningstrømmen ut av Kosovo skulle bli så omfattende som den ble. I løpet av tre måneder ble en million mennesker drevet ut av provinsen.

I dette kapitlet skal jeg etter noen innledende kommentarer gå igjennom hvordan de norske myndighetene forholdt seg til denne flyktningsituasjonen. Foruten selve avgjørelsen om å ta i mot en kvote på 6000 fordrevne, er jeg opptatt av kriteriene som ble brukt for å velge ut flyktninger i leirene, samt diskusjonen om hvilke betingelser de skulle få når de kom til Norge.

Den militære aksjonen kom som nevnt etter langvarige forsøk på å nå en fredelig løsning på motsetningene i Kosovo mellom den albanske majoriteten og de Beogradstyrte makthaverne. Målet med de Natoledete angrepene var å stanse det man mente var forfølgelse av kosovoalbanerne. Det ble hevdet at serbiske spesialstyrker drev systematisk etnisk rensing i provinsen. Andre stemmer mente at Natos bombing bidro til å skape kaos i landet og til å presse mennesker bort fra sine hjem. Uansett hva som var årsaken ble mange drevet ut over områdets grenser og inn i nabolandene Makedonia, Albania, Montenegro, Bosnia og Serbia.

En uke etter det første angrepet kunne nabolandene melde om at de hadde tatt i mot i underkant av 150.000 mennesker fra Kosovo.[4]

4. Albania hadde tatt i mot opp mot 100.000, Makedonia 10.000, mens 17.000 hadde tatt veien over til Montenegro og 5000 til Bosnia.

Men tallene steg raskt og to uker senere var tallene i følge UNHCR tredoblet i Albania og tidoblet i Makedonia.[5] Menneskestrømmen fortsatte og nabolandenes myndigheter meldte at mottaket av de fordrevne skapte alvorlige problemer. I denne første tiden var det mangel på alt – på klær, telt, medisiner og mat. Det internasjonale samfunnet var samtidig opptatt av at flyktningsituasjonen ikke måtte virke destabiliserende på landene rundt. Bekymringen gjaldt for eksempel Montenegro, der det var et motsetningsfylt forhold mellom det serbiskdominerte politiet og deler av befolkningen. Situasjonen i området var labil.

I Norge så myndigheter så vel som mediene at situasjonen i Kosovo kunne innebære at flyktninger kom til landet. I første omgang kom det signaler fra den nylig utnevnte justisminister Odd Einar Dørum om at Norge ikke ønsket å ta i mot flyktninger fra Kosovo (Vårt Land 24.03.99). Dette synet ble nyansert i en artikkel dagen etter der Dørum skriver at et uttak av flyktninger til Norge bare ville 'bidra til å legitimere etnisk rensing fra serbisk side' (Dagbladet 25.03.99). Inntil videre mente man at innsatsen burde settes inn på å hjelpe flyktningene som befant seg i nærområdet.

Med dette utspillet føyde Dørum seg inn rekken med politikere som har anvendt det man kunne kalle 'nasjonalaltruistiske' argumenter for flyktningpolitiske avgjørelser. Felles for disse er at det ikke er hensynet til Norge eller forhold her som er avgjørende, men snarere det som er best for flyktningenes hjemland (Brekke 2001).[6] Argumentet om at et uttak kunne bidra til å legitimere etnisk rensning ble også brukt av internasjonale aktører. I en svakere versjon inngikk det også i avgjørelsen som ble tatt noe senere om å gi flyktningene midlertidig og ikke permanent opphold i Norge. Man godtok ikke at flyktningene ble fordrevet – de skulle tilbake.

Men, før dette skjedde florerte estimater i norske medier om hvor mange flyktninger Norge kom til å måtte ta i mot fra Kosovo. Det var

5. UNHCR oppga 310.000 i Albania og 115.000 i Makedonia
6. Et annet eksempel er at argumentet om at 'tilbakevending er den beste løsningen for hjemlandet'. Noen må bygge opp igjen flyktningenes hjemland – landet trenger flyktningene.

uklart hvor mange som ville trenge beskyttelse utenfor Kosovo og nærområdene, men UDI meldte for eksempel at de hadde planene klare for å ta i mot 10 000 flyktninger (Nettavisen 25.03.99) og at 2000 mottaksplasser sto ledig (Aftenposten 05.04.99). Dagbladet viste til *beredskapsplanen* som ble utviklet tidlig på 1990-tallet og som var ment å brukes i tilfelle masseflukt etter for eksempel et atomuhell i Russland. Denne legger opp til en flyktningstrøm på 50 000 i løpet av et år (Dagbladet 30.03.99).

Den 30. mars gikk så UNHCR ut med en appell til landene i nærområdene, Europa og USA om å holde grensene åpne og ta i mot flyktninger fra konflikten (CNN Headlines). Samtidig informerte de om at flyktningstrømmen var ved å skape kaos i nabolandene og fortalte at det var kommet mellom 60 000 og 70 000 bare til Albania de siste par dagene (Aftenposten 30.03.99).[7] Området var på vei mot kaos.

I Makedonia førte det til at landets myndigheter så seg nødt til å stenge grensen til Kosovo. Mengder av mennesker ble avvist og kun et fåtall slapp igjennom. Resultatet var at mange ble fanget i et *ingenmannsland*. De kunne ikke vende tilbake til sine forfølgere i Kosovo men de slapp heller ikke inn i Makedonia. Situasjonen var prekær.

Den politiske ledelsen i Utenriksdepartementet, Justisdepartementet og Kommunaldepartementet var enige om at det måtte handles raskt. Det ble innkalt til et møte på statsministerens kontor om situasjonen i og rundt Kosovo. Også toppbyråkratene var til stede. Hvordan skulle Norge forholde seg til krisen? Utenriksminister Knut Vollebæk kjente godt til situasjonen gjennom det norske engasjementet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). Norge hadde overtatt formannsskapet i OSSE ved inngangen til året, og dermed også ansvaret for en betydelig tilstedeværelse av observatører i Kosovo. Vollebæk og hans departement hadde derfor kunnet følge den økende spenningen i området helt frem til organisasjonens folk ble trukket ut bare noen dager før de første bombene falt. Etter de første krigshandlingene hadde UD også trappet opp den diploma-

7. På en av grensestasjonene mellom de to landene passerte 14 000 flyktninger på fem timer den 3. april (BBC World).

tiske tilstedeværelsen ved å sende to diplomater til henholdsvis Skopje og Tirana. Likevel mente Vollebæk at det var svært vanskelig å få nok informasjon om hvordan situasjonen utviklet seg i området (Aftenposten 29.03.99). Handlingsforslagene han kom med på møtet fikk støtte av blant andre justisminister Dørum.

Dagen etter var resultatet klarert med Finansdepartementet, og det ble presentert på en pressekonferanse senere samme dag. Kvelden langfredag 2. april gikk så statsminister Bondevik ut med at 'Norge skal ta i mot 6000 flyktninger fra Kosovo' (Aftenposten nett 02.04.99). Dette unilaterale humanitære initiativet fikk blandet reaksjon da det ble presentert på et UNHCR-møte i Geneve uken etter. Organisasjonen hadde inntil videre ønsket å satse på tiltak i nærområdene. Man oppfordret til å ikke gi etter for kravene fra makedonske myndigheter om å ta folk ut av leirene i landet. Den norske delegasjonen med Dørum i spissen mente at selv en begrenset evakuering av flyktninger til tredje land ville ha sterk symboleffekt og lette situasjonen både i leirene og ved grenseovergangene. Den norske justisministeren satte et støkk i delegasjonens embetsmenn da han i et sterkt følelsesladet og fritt fremført innlegg fortalte om den norske posisjonen. På møtet var det to andre land som mente at evakuering var nødvendig – Tyrkia og USA. Dørum mente det norske initiativet var viktig:

> Det er klart at Norge ikke kunne ta alle flyktningene, men vi ville sette en tone. Vi var blant de som først sa ja. Uttaket var ikke noen stor hjelp i leirene, men det var en viktig avgjørelse i den fasen (25.01.02).

I UNHCR var man fortsatt avventende til om evakuering av flyktninger ville være det riktige å gjøre. Her mente man at myndighetene i Makedonia hadde plikt til å holde grenseovergangene til Kosovo åpne uten å stille betingelser (Suhrke et al. 2000). Organisasjonen skiftet imidlertid snart standpunkt og innkalte 20. april til et møte der kvoter av flyktninger ble fordelt mellom mottakerland som lå utenfor regionen (Del. Geneve 22.04.99).

Før møtet i Geneve der Dørum la frem det norske initiativet, hadde

det første flyet med flyktninger allerede landet i Oslo.[8] Etter ankomsten ble de overført til Tanum transittmottak i Bærum og videre derfra til Dikemark mottak i Asker.

Det gikk bare tre dager fra avgjørelsen om evakuering ble tatt til det første flyet landet på Gardermoen. Det var for kort tid til at delegasjonene som skulle plukke ut de som skulle få tilbud om evakuering kunne komme skikkelig i gang.

Til tross for at UDi var representert på de første flyene til Skopje, mente mine informanter at uttaket i denne fasen var noe tilfeldig. En av dem som var med i den første uttaksdelegasjonen sa at: 'Jeg tror de første fire, fem flyene var lastet opp av forsvarets folk'. Andre hevdet at tolker og andre som hadde hatt kontakt med norske medarbeidere i forbindelse med OSSE arbeidet var blant dem som kom med på de første turene ut fra Skopje. Man anså at disse kunne komme i vanskeligheter på grunn av kontakten de hadde hatt med de vestlige landenes myndigheter.

Beskrivelsene av disse første dagene etter at flyvingene til Norge startet viser at det var kaotiske tilstander på grenseovergangene og i leirene i Makedonia. Fra norsk side ønsket man å fremstå som handlingsdyktige, og det var ikke likegyldig om man rakk å være først ute.

Det viktigste i første omgang var kanskje ikke hvem man tok ut, men at Norge som en nasjon som var involvert i konflikten var villig til å ta noen ut over hodet. Justisminister Dørum mente at det sterke norske ønsket om å bidra med humanitær assistanse hadde sammenheng med den begrensede rollen vi kunne spille militært.

> Støtten til å ta ut mennesker hadde med bombingen å gjøre. Det at vi var en del av Nato ga en forpliktelse i forhold til situasjonen. Siden vi hadde begrenset deltakelse i de militære aksjonene, så hadde vi desto større forpliktelse på det humanitære området (25.01.02).

Og det norske initativet ble verdsatt. På møtet i UNHCR møtet i

8. Møtet ble holdt torsdag 8. april, mens de første evakuerte landet mandag 5. april.

Geneve den 8. april takket USAs delegater Dørum for Norges linje. Han mente i ettertid at:

> Det var viktig at et land med lite egeninteresse åpnet opp for å ta ut mennesker. [...] I praksis var vi raskere ute med å hente ut folk enn EU-landene. De drøyde og var ikke helt sikre på hvordan de skulle forholde seg for eksempel på Genevemøtet (25.01.02).

Kriteriene for uttak i leirene

Den første norske uttaksdelegasjonen dro ned til Skopje 2. april. Med seg i koffertene hadde medlemmene vage retningslinjer for hvem som skulle få plass på de norske flyene.[9] I leirene fikk de norske byråkratene tildelt telt der man kunne intervjue flyktningene. I de første ukene var det vanskelig å verifisere opplysningene fra dem som ønsket å komme seg ut via den norske luftbroen. Mange av flyktningene hadde ikke fått med seg identitetspapirer under flukten, eller hadde blitt frarøvet disse på vei ut av Kosovo. UNHCR hadde ambisjon om å lage registre over flyktningene som var i leirene da arbeidet kom i gang og å følge opp med å registrere nye ankomster. Dette arbeidet ble mer effektivt mot slutten av april 1999, noe som gjorde arbeidet lettere for de norske uttaksdelegasjonene. I løpet av denne måneden var også uttakskriteriene blitt bekreftet og arbeidet med å fylle opp kvoten på 6000 gikk raskt.

Men hvilke kriterier var det så uttaket skulle følge? I innledningen av denne rapporten pekte jeg på at hoveddilemmaet for flyktningpolitikken er å finne en balanse mellom solidaritet og restriktivitet. De norske byråkratene fikk beskjed om utelukkende å tenke på det første hensynet – å ta ut de som trengte det mest. Det var derfor i hovedsak humanitære prinsipper som de norske hjelperne hadde med seg. De

9. Disse ble senere ferdig formulert (R-notat datert 8. april) og delvis bekreftet gjennom signaler fra UNHCR i midten av måneden (Del. Geneve 21.04.99). Hovedbeskjeden til mottakerlandene fra organisasjonen i Geneve var at så få kriterier som mulig skulle legges til grunn når flyktninger ble valgt ut. Man ønsket å unngå unødvendig byråkrati og at evakueringen skulle være mest mulig effektiv.

som skulle prioriteres var:

- Store småbarnsfamilier (så fulltallige som mulig)
- Eldre
- Syke, gjerne kronisk syke
- Mennesker med tilknytning til Norge

Med unntak av det siste punktet ønsket man altså å hjelpe dem som led mest under de dårlige forholdene i leirene. En av grunnene til at det siste kriteriet ble tatt med var et sterkt press fra mennesker med bakgrunn fra Kosovo som allerede befant seg i Norge. Disse var svært offensive overfor Utenriksdepartementet og ønsket en gjenforening med sine slektninger.

Grunnen til at jeg nevnte motsetningen mellom solidaritet og restriktivitet i denne sammenhengen er at både politikere og byråkratene visste at de flyktningene som ble tatt ut med stor sannsynlighet skulle tilbake. Det vil si at man forutså at gruppen ville få midlertidig opphold i Norge og at norske myndigheter ville *forvente* at de reiste tilbake. På bakgrunn av dette kunne man stille spørsmål ved om de som ble plukket ut i leirene ville være mennesker som ville være enkle å få til å vende tilbake? Ville ikke andre grupper enn eldre, kvinner med små barn og syke flyktninger være enklere å få til å reise? Eller hva med de som allerede hadde 'tilknytning til Norge'. Måtte man ikke forvente at disse ville ønske å bli i landet? For oss som kjente til politikken og erfaringene fra mottaket av bosnierne noen år tidligere så det ut som om norske myndigheter 'ba om bank'. De tok ut grupper som det ville være vanskelig å få til å reise – især hvis oppholdet i Norge trakk ut.

Samtidig – hva var alternativet? Kunne man moralsk forsvare å plukke ut mennesker som var godt egnet til å vende tilbake etter en periode i eksil fremfor de som led mest i leirene? Det ville være vanskelig. Det ville heller ikke være noen enkel operasjon. For det er lite kunnskap om hvem det er som faktisk vender tilbake fra opphold i eksil. Hvem skulle man i så fall ha plukket ut? Jeg kommer tilbake til motsetningen mellom uttakskriteriene og målsettingen om midlertidighet senere.

Her skal jeg bare nevne at det var lite diskusjon i og mellom departementene om hvilke kriterier som skulle legges til grunn ved uttaket. Humanitære betingelser skulle være avgjørende. Det var tjenestemennene i Kommunaldepartementet som skrev Regjeringsnotatet der de fire punktene ble listet opp. I tillegg tok man der inn ønsker fra UNHCR om at 'flyktningene skulle ønske å dra', om at familier ikke skulle spres og at enkelte med særlig beskyttelsesbehov (som de tidligere lokale OSSE-ansatte) skulle få tilbud om plass.

> Vi fikk kritikk under den tidlige fasen fordi vi tok med ressurssterke mennesker. Det var en del organisasjonsmennesker, blant andre folk som hadde jobbet for de norske organisasjonene. Men det gjaldt bare de tre første flyene (Tjenestemann KRD 15.05.01).

Mens de første flyene hadde vært fylt med mange unge og ressurssterke flyktninger, var hoveddelen etterhvert mennesker som passet med de fire kriteriene. Så snart delegasjonene ble operative i leirene, ble flyene fylt med barnefamilier, gamle og syke. Noen unntak var det likevel rom for.

> Jeg la ikke vekt på at de antagelig kom til å få midlertidig beskyttelse da jeg arbeidet med uttaket. Noe jeg hadde i bakhodet var at de skulle være på et mottak når de kom fram. De måtte takle det livet. På ett vis tenkte vi altså 'integrering'. Vi tok med noen ressurssterke som kanskje kunne gi dem en stemme på mottakene. Vi tenkte litt utover kriteriene (Ansatt UDI 28.02.01).

Selv om kommunalminister Enoksen allerede 6. april påpekte at uttaket av flyktninger i leirene skulle skje i samarbeid med UNHCR (Aftenposten Nett), var det klart at norske myndigheter utviklet sine kriterier tidlig. Organisasjonen gikk jo ikke inn for en evakuering i startfasen, men oppfordret om at deres kriterier måtte være normgivende. Det viktigste var likevel at de som valgte ut mennesker ikke måtte være for omstendelige:

> Fra UNHCR ønsket man at Norge skulle legge minst mulig vekt på selekteringen. Hvis uttaket ble for 'nøye', ville det medføre byråkrati og lang behandlingstid. 'Bare få ut de 6000', var beskjeden. [...] Man ønsket ikke en situasjon der de utsendte brukte intervjuer osv. for å avdekke hvem som hadde det største beskyttelsesbehovet eller hvem som virkelig hadde familietilknytning til landet (Tjenestemann KRD 20.02.01).

Arbeidet med å ta ut flyktninger var godt i gang da UNHCR anmodet norske myndigheter om å ta en pause i evakueringen. I Geneve ønsket man et opphold for å vurdere hvordan man best kunne avhjelpe flyktningsituasjonen videre. Justisminister Dørum og kommunalminister Odd Roger Enoksen brukte pausen (helgen 17. og 18. april) til å se med egne øyne hvordan tilstanden var i leirene. De besøkte blant annet flyktningleiren Stankovic i nærheten av Skopje i Makedonia og kom tilbake til Norge med sterke inntrykk. 'Jeg blir veldig stille', uttalte Dørum til Dagbladet (19.04.99). Viktigere; man var overbevist om at flyvingene måtte gjenopptas. De 1100 som var hentet ut frem til dette oppholdet skulle få følge av flere. Den fastsatte kvoten på 6000 skulle fylles. Noen dager senere sendte Justisdepartementet ut en pressemelding:

> Regjeringen har besluttet å øke den humanitære evakueringen av flyktninger fra Kosovo fra to til fem fly i uken. Det betyr at Norge vil ta imot opp til 750 flyktninger hver uke. Dette ble bestemt etter at Høykommisæren for flyktninger anmodet Norge og andre land om å økte takten i uttaket av flyktninger fra området (Nr. 40/1999).

Parallelt med vurderingene om hvor mange flyktninger og hvor raskt de skulle evakueres fra Kosovos nærområder, gikk diskusjonen internt i departementene og regjeringen om hvilken status de som kom skulle ha.

Oppholdsbetingelsene

Diskusjonen om oppholdsbetingelsene varte hele april. Fra og med avgjørelsen om å ta i mot kvoten på 6000 var det et spørsmål om disse

skulle få midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag eller om deres søknader skulle behandles individuelt. Enkelte i forvaltningen mente at den beste løsningen ville være å gi dem asyl og så heller være aktive med å trekke tilbake tillatelsene senere. Hvis det ble mulig å vende tilbake til trygge forhold innen en viss periode kunne man da heller bruke den såkalte 'opphørsklausulen' i FNs flyktningkonvensjon fra 1957 (paragraf 1c). Valget sto på et vis mellom det gamle regimet (asylordningen) og den nyere politikken basert på gruppevurderinger og midlertidig opphold. Argumentene for å bruke det ordinære asylsystemet var hentet fra erfaringene med midlertidig beskyttelse for de bosniske flyktningene noen år tidligere (Vedsted-Hansen et. al 1999).

I KRD står datoen 5. april på de første notatene der den kollektive løsningen nevnes. Samme dag uttalte UDIs leder Petter Drefvelin til NTB at:

> Kollektiv beskyttelse er ett alternativ [...] Flyktningenes formelle status skal avgjøres i nærmeste fremtid, men det viktigste er at de får beskyttelse. Flyktningenes status er et spørsmål som krever politisk avklaring i regjeringen (Aftenposten 06.04.99).

I den første tiden var det å bestemme oppholdsbetingelsene underordnet arbeidet med å få flyktningene ut. To regjeringsnotater ble utarbeidet parallelt, ett der uttak og mottak ble diskutert og ett der oppholdsstatus, familiegjenforening osv. var tema. Det lå likevel en forventning blant politikere, i forvaltningen og hos dem som var med i uttakskomiteene om at det skulle gis midlertidige tillatelser til dem som kom til Norge.

I disse delegasjonene var man kjent med at andre land lot muligheten for at flyktningene en dag skulle vende tilbake spille en større rolle i utvelgelsesarbeidet:

> Vi følte den gangen at vi laget ris til egen bak. Vi kjente til Sveriges planer om å ta hele landsbyer for siden å kunne bygge dem opp og sende menneskene tilbake som en hel gruppe. En slik løsning var inne i diskusjonen. Da kunne man ha holdt en god link til flyktningenes hjemland, og vi følte nok at Sverige hadde lagt et bedre grunnlag for tilbakevendingspolitikken enn det vi hadde gjort. Det var et spenningsforhold mellom kriteriene og tilbakevending (delegasjonsmedlem 15.05.01).

At disse flyktningene en dag ville bli anmodet om å reise tilbake var man ikke i tvil om. Likevel drøyde avgjørelsen. Etter Dørum og Enoksens tur til Makedonia ble en avgjørelsen fattet. I forkant av reisen var norske myndigheter verter for et møte i en nordisk gruppe der flyktningspørsmål er tema (NSHF). 13. april møttes statssekretærer og ledere fra departementer og direktorater fra alle de fem nordiske landene for å drøfte Kosovo-problemet (Pressem. KRD. 33/1999). Her fikk de norske myndighetene bekreftet at blant andre Sverige og Danmark ville bruke sine ordninger med midlertidig opphold.

I Norge hadde man også dekning fra UNHCR som ga klar beskjed om at det var snakk om midlertidig evakuering og ikke permanent gjenbosetting (UNHCR 30.04.99). Selv om denne reisen skjedde i midten av måneden holdt man likevel igjen å offentliggjøre det man var kommet frem til. Flere ganger ble det annonsert internt i Justisdepartementet og Kommunaldepartementet at man var kommet frem til en beslutning og at den skulle offentliggjøres (23. og 26. april). I løpet av disse ukene annonserte stadig flere naboland at de ville benytte ulike varianter av kollektiv midlertidig opphold for kosovoflyktningene.

Mellom embetsverkene i Justisdepartementet og Kommunaldepartementet pågikk det en diskusjon om asyl eller kollektiv beskyttelse burde velges. Krefter i innvandringsavdelingen i KRD gikk inn for at man skulle gi alle asyl og så heller aktivere opphørsklausulen, som jeg nevnte tidligere. Argumentene som ble brukt var flere (hentet fra et internt KRD-notat fra april 1999):

- En slik løsning ville være tilstrekkelig
- Asylinstituttet ville bevares
- Hensynet til andre land ville ivaretas
- Ville være i tråd med erfaringene fra bosniermottaket
- Bruken av den tradisjonelle ordningen ville gi ryddighet
- Ville lette bosettingsarbeidet

I Justisdepartementet holdt man en knapp på den samme ordningen som var utviklet i forbindelse med bosniermottaket. Det måtte samtaler til for å oppnå enighet.

> Det var delte meninger i forvaltningen. Vi var en gruppe fra Kommunaldepartementet som mente at vi burde bruke konvensjonen og ikke paragrafen om kollektiv beskyttelse. Man må skille mellom den formelle stasen og hvordan man behandler sakene. Det kan godt være mulig å gi konvensjonsstatus som nesten er automatisk. Vi diskuterte dette med Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet. Diskusjonen endte med kollektiv beskyttelse (offentlig tjenestemann).

Det var altså denne anbefalingen som kom fra embetsverket til den politiske ledelsen i departementene og til regjeringen. Den interne diskusjonen kan bare i liten grad forklare at det tok lenger tid i Norge enn i andre land å komme frem til en beslutning om oppholdsbetingelsene. Et annet element var at den norske ordningen krever at avgjørelsen tas i samråd med UNHCR. Til tross for at anbefalingene herfra var klare måtte man gå en runde med organisasjonen i Geneve. Til sist må anvendelsen godkjennes av regjeringen. I regjeringsnotatet som til sist ble forelagt regjeringen sto det blant annet:

> Det foreligger en situasjon som innbyr til bruk av kollektiv beskyttelse. Skulle denne ordningen ikke tas i bruk i dette tilfellet, vil det kunne svekke ordningens legitimitet (KRDref: 99-1846).

Til tross for disse formelle årsakene til at avgjørelsen lot vente på seg i april 1999, må deler av svaret også søkes andre steder. Norske myndigheter ønsket å vente ut andre lands avgjørelser. 'Man ville ikke skille seg ut', som en tjenestemann uttrykte det. Justisminister Dørum innrømmet at hensynet til hva andre land gjorde var viktig.

> Når det gjaldt midlertidig beskyttelse måtte vi a) gjøre en selvstendig vurdering, og b) se hva andre nordiske land skulle gjøre. Asyl kunne vi ikke gi fordi det i politisk kommunikasjon hadde betydd at vi aksepterte etnisk rensing (25.01.02).

Men i tillegg til argumentet om etnisk rensning, som jeg har omtalt tidligere, var det klart at norske myndigheter ikke ønsket å føre en mer liberal politikk enn nabolandene. Man ønsket med andre ord å unngå den magneteffekten som ble beskrevet i forrige kapittel.

Like viktig for avgjørelsen om å bruke midlertidig beskyttelse var antagelsen om at konflikten i Kosovo ville være kortvarig. Det forelå ingen garantier fra militære myndigheter om dette, men innsatsen og viljen til å få til en løsning blant de internasjonale aktørene var så stor at få tvilte på at det hele ville være over innen rimelig kort tid.

> Det var en enorm ressursinnsats fra Natosiden. Faktisk holdt Milosevic ut lenger enn man hadde trodd. Tipset var maksimalt en måned. Ingen av oss trodde at Milosevic skulle holde ut over sommeren 1999 (Tjenestemann KRD 26.04.01).

Det underlige var ikke at valget falt på midlertidig kollektiv beskyttelse, men snarere at man ventet så lenge med å komme frem til denne avgjørelsen. Den 30. april ble beslutningen endelig annonsert. Ordningen som skulle anvendes var den samme som bosnierne hadde fått oppleve noen år tidligere.

Målsetting om integrasjon?

For de bosniske flyktningene hadde det tosporete løpet vært sentralt – dvs. den samtidige satsingen på integrasjon og tilbakevending. Skulle man satse på integrasjon også for kosovoflyktningene? Uten at det gikk noen sterke signaler ut til allmennheten om dette i løpet av de hektiske vårmånedene, var mine informanter klare på at man 'tenkte Bosnia' når det gjaldt integrasjonen. Selv om man trodde at konflikten snart ville være over holdt man fast ved ideen om det tosporete løpet. Både forvaltningen og den politiske ledelsen arbeidet som om bosetting og integrering kom til å bli aktuell politikk.

Den 1. juni sendte Kommunaldepartementet ut en pressemelding med tittelen 'Kvoten på 6000 flyktninger fra Kosovo er fylt – bosetting i kommunene er utfordringen' (Nr. 61/1999). I denne skriver man blant annet:

> Ved uttaket av flyktninger har særlig utsatte grupper som syke, eldre og familier med små barn blitt prioritert. Blant flyktningene er det en del med nær familie i Norge. Regjeringen har besluttet at flyktningene fra Kosovo vil få midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag. Flyktningene oppholder seg nå i asylmottak, men vil om kort tid kunne bosettes i en kommune.

Noen uker tidligere hadde avdelingsdirektør Erling Kjelland i Utlendingsdirektoratet gått ut i Aftenposten og oppfordret til en bosettingsdugnad. Fra før av var mottakene velfylte av flyktninger med positivt vedtak som ventet på tilbud om et sted å bo. 'Nå er det virkelig aktuelt å be folk om å åpne dørene. Det er veldig viktig å utnytte det potensialet som ligger i det private boligmarkedet', uttalte han til Aftenposten. De skriver videre 'tidligere i år anmodet UDI kommunene om å skaffe 4500 nye varige boplasser. Flyktningstrømmen fra Kosovo gjør at behovet på kort tid er tredoblet' (07.05.99).

Uken etter gikk det ut et brev fra UDI til alle landets kommuner der behovet for flere mottaksplasser og permanent bosetting ble understreket. I følge Aftenposten reagerte mange kommuner negativt når UDI ga beskjed om at det ikke var 'småbarnsfamilier fra Kosovo, men enslige menn fra Øst-Afrika og Midtøsten som nå har ventet lengst på å få flytte ut av asylmottakene og til en kommunal bolig' (07.05.99).

Årsaken til dette var kan hende at flyktningene fra Kosovo fremsto som 'ekte' flyktninger på TV-bildene som fortsatt rullet over norske skjermer. Andre grupper kom i varierende grad fra utydelige og kanskje gamle konflikter. Disse menneskene nøt dermed ikke godt av en frisk porsjon velvilje og solidaritet hos den norske befolkningen.

I departementene arbeidet man altså med å forberede et tosporet løp med sikte på en storstilt bosetting. På rekordtid ble det utarbeidet og fremmet en stortingsproposisjon der uttak, mottak og bosetting av kosovoflyktningene ble beskrevet (St.prop.59 (1998-99)). Her var det tydelig at integrasjon var et parallelt mål med tilbakevending. Man mente at en intensiv innsats for flyktningene måtte komme raskt etter ankomsten til Norge.

> Det gjelder særlig ulike typer helsetiltak og tiltak med sikte på norskopplæring og kvalifisering for arbeidslivet. Det er viktig at den enkelte relativt raskt kan flytte ut av mottak, bosette seg på vanlig måte i en kommune og komme i arbeid for å forsørge seg selv og familien (St.prop.59(1998–99) s. 2).

Regjeringen fikk tverrpolitisk hjelp og støtte til å få dette organiserings- og finansieringsforlaget raskt igjennom og frem til vedtak. Et viktig punkt her var at midler som eventuelt ville bli spart ved at flyktninger vendte tilbake kunne omdisponeres til bruk i nærområdet. Men ideen om det tosporete kombinasjonen av integrasjon og tilbakevending ble snart droppet.

> Vi kom bare aldri i gang med den politikken. I mellomtiden hadde vi skaffet penger til mottaket og åpnet for integreringstilskudd. I stortingsproposisjonen står det blant annet at penger som ikke gikk med til arbeidet og mottaket i Norge skulle brukes i form av bistand til hjemlandet. Men det var ikke lagt inn penger til tilbakevending, snarere til grunnskole, voksenopplæring, drift i KRD og UDI, mottak, A-etat, boliger osv. (Tjenestemann KRD 07.03.01).

I den samme proposisjonen var det satt av 525 millioner til integreringstilskudd. Alt i dette skrivet pekte i retning av integrasjon av kosovoflyktningene.[10] Totalt hadde forslaget om ekstrabevilgning til denne gruppen en ramme på 1,2 milliarder kroner.

I hele mai fortsatte flyvingene ut fra Skopje. I uttaksdelegasjonene og i departementene var det et tema at man kunne være 'taktiske' med hensyn til senere søknader om familiegjenforening.

> Frem til juni snakket vi om at det å ta ut hele familier ville lette presset på senere søknader om slik gjenforening. Dessuten snakket vi om at folk som kom til Norge som 'familiegjenforening' med flyktninger som allerede var her, måtte telle med i kvoten (Offentlig ansatt 15.05.01).

10. Innstillingen (nr. 59) ble 'tilrådd' av stortinget 23. april 1999.

Ambisjonene om å lykkes med en senere tilbakevendingsoperasjon var med andre ord tilstede selv i disse hektiske månedene der uttaket sto i fokus. Mens mange i forvaltningen var opptatt av uttak og mottak skulte andre til de fremtidige oppgavene med retur.

Den 1 juni kom det siste flyet ut fra Makedonia til Gardemoen. Kvoten var fylt, og drøyt 6000 flyktninger var hentet til Norge. Fortsatt pågikk Natos bombing av mål i Kosovo og andre deler av det tidligere Jugoslavia. Men, det varte ikke lenge.

Den raske snuoperasjonen

Natt til 11. juni gikk Natoledete tropper inn i Kosovo og krigshandlingene var over etter 74 dager med intensiv bombing. Noen få dager var gått siden det siste chartrede flyet med flyktninger hadde landet i Norge. Fortsatt kom det mennesker fra Kosovo for egen maskin. Raskt merket man på mottakene, i Utlendingsdirektoratet og i departementene at man måtte hive seg rundt og fokusere på tilbakevending. Pågangen kom umiddelbart og UDI ble etter noen få dager kritisert for være for trege med å legge til rette for at folk kunne dra tilbake. En del av flyktningene hadde liten forståelse for at det tok tid å få produsert de nødvendige papirene og å få ut tilbakevendingsstøtten.

> Vi fikk kritikk fordi vi ikke snudde om raskt nok til tilbakevending. Men vi hadde tatt i mot 150 mennesker per dag i to måneder og greide i løpet av fem dager å snu om og sende folk tilbake. Den kritikken var ikke rettferdig (Offentlig ansatt 16.01.02).

Noe av årsaken til at man ikke kunne få igang tilbakevendingen lå hos UNHCR. Arbeidet måtte koordineres med andre lands myndigheter, og alle kunne ikke komme tilbake på en gang. Transporten fra flyplassen i Skopje til flyktningenes hjembyer måtte også samordnes, noe som ble tatt hånd om av den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM).

> I samråd med makedonske myndigheter sørger IOM og UNHCR for transporten av flyktningene frem til hjemstedet og for at de får en viss hjelp der. Flyplassen i Skopje har begrenset kapasitet. Det vil derfor ta noen uker før alle som ønsker det, vil kunne reise (Pressemelding KRD 77/1999).

Allerede uken etter at bombingen hadde stanset dro likevel de første flyktningene tilbake fra Norge. Først i midten av juli kom de regelmessige flyvingene med tilbakevendende i gang. Da hadde i overkant av 1000 flyktninger allerede rukket å søke Utlendingsdirektoratet om økonomisk støtte til tilbakevending.

Støtten ble satt til 15 000 kroner per person uten noen begrensning oppad per familie. I tillegg kom flybilletter. Dette var det samme beløpet som ble tilbudt bosniske flyktninger som vendte tilbake i årene før. Eneste forskjell var at bosniernes lokalmiljø i tillegg ble tilført 5000 kroner ett år etter at flyktningene hadde vendt tilbake til hjemstedet.

Ordningen innebar at en familie med to voksne og tre barn ville få med seg 75 000 kroner hvis de valgte å vende tilbake. Når de politiske myndighetene omtalte størrelsen på den økonomiske støtten, gjorde de det med referanse til re-integrasjonen i Kosovo. Pengene var ment å gå til gjenoppbygging av hus eller være et tilskudd til å komme igang igjen med virksomhet som man drev før krigen. Samtidig var det klart myndighetene ikke utelukkende hadde denne kvalitative målsettingen for øye når størrelsen på støtten ble bestemt. Den skulle også gjøre det attraktivt å vende tilbake og bidra til at mange reiste. Myndighetene hadde med andre ord en kvantitativ målsetting med ordningen i tillegg til den kvalitative. Jeg kommer tilbake til dette.

Kapittel 4

Høsten 1999 – den organiserte tilbakevendingen

Mange ønsket å komme seg tilbake til Kosovo utover sommeren 1999. Forvaltningen var ikke forberedt på at overgangen mellom ankomster og avganger skulle være såpass brå. Denne hektiske perioden med tilrettelegging for tilbakevending foregikk jo også midt i den norske fellesferien. Erfaringsgrunnlaget var i tillegg tynt. Den eneste gruppen man hadde hatt ambisjoner om at skulle vende tilbake var flyktningene fra Bosnia. Men den gang hadde norske myndigheter ikke opplevd noe press fra mennesker som ønsket å vende tilbake etter fredsavtalen var undertegnet. Signaturene i Dayton i 1995 utløste ikke et skred av søknader om støtte til tilbakevending fra bosnierne.[11] Men kosovoflyktningene ville tilbake, og det raskt. I løpet av juli og frem til 6. august hadde til sammen 1227 flyktninger dratt.

Denne datoen ble den midlertidige kollektive beskyttelsen opphevet. Dette innebar at alle som kom til Norge etter denne datoen ikke automatisk ville få midlertidig beskyttelse, men i stedet ville bli behandlet individuelt som ordinære asylsaker. Flyktningene som var i landet fikk ett års utreisefrist. Hvis de ikke søkte om asyl på vanlig måte innen den tid ville de risikere å bli sendt tilbake.

---

11. Det var mange grunner til at bosnierne var mer tilbakeholdne med å vende tilbake ved årsskiftet 1995/96 (Brekke 2001). Noen av trekkene ved de to konfliktene som hadde betydning for tilbakevendingen blir diskutert lenger ut i rapporten. En sentral forklaring for hvorfor flere ønsket å reise *raskere* til Kosovo enn til Bosnia er at fredsløsningen fremsto som mer stabil. I tillegg kommer den etniske situasjonen i flyktningenes hjemland m.m.

> Augustvedtaket var bare en formalisering (et regjeringsvedtak) av løpet som var lagt opp. Det var også nødvendig fordi det i løpet av våren og sommeren hele tiden hadde kommet noen på egenhånd. Etter 6 august kom disse inn under det vanlige asylregimet, og de var ikke kvalifisert til tilbakevendingsstøtte (Tjenestemann KRD 07.03.01).

Denne kontrollpolitiske normaliseringen av forholdet mellom Norge og Kosovo fikk lite oppmerksomhet internt i forvaltningen og i media. Opphøret av den midlertidige ordningen ble overskygget av flyktningenes iver etter å reise tilbake til sitt hjemland. I løpet av 10 dager i august vendte 955 flyktninger tilbake (11.–20.08.1999). De høye tilbakevendingstallene holdt seg utover høsten, og frem til midten av oktober hadde ytterligere 1129 forlatt Norge. Halvparten av de som kom til å dra hadde reist fra Norge før utgangen av september og ved årets slutt var 3700 tilbake i Kosovo. Det vil si over 60 prosent av de 5840 som kom til å forsøke tilbakevending.

Her er det naturlig å spørre seg: Hvorfor dro så mange tilbake til Kosovo så raskt etter løsningen på konflikten? Informantene i forvaltningen og blant politikerne antok at disse første hjemvendte tilhørte gruppen evakuerte og hadde noe eller noen som de ville tilbake til. Det kunne være hus og eiendom som trakk, eller ønsket om å gjenforenes med familie og andre man var kommet bort fra. Etter et par måneder eller mindre på et norsk mottak ønsket de å komme tilbake til det normale livet igjen i Kosovo.

Mine informanter hadde rett i den første antagelsen. Det var først og fremst de som var hentet ut av norske myndigheter fra leirene. De som hadde kommet som asylsøkere, for egen maskin, var noe senere ute med å reise tilbake.

De høye tilbakevendingstallene fikk representanter for Utlendingsdirektoratet til å gå ut med oppglødde anslag for hvordan repatrieringen ville forløpe videre. Takten i hjemvendingen hadde vært høyere i Norge enn i Sverige og Danmark.

> Vi registrerer at betydelig flere har reist tilbake fra Norge i forhold til våre naboland. Utlendingsdirektoratets prognose er at mellom 500 og 700 kommer til å velge å bli i Norge (Underdirektør Kristiansen til Aftenposten, referert i Dagbladet 11.10.99).

Avisen viste videre til at mens over halvparten av flyktningene som kom til Norge fra Kosovo under krigen hadde dratt tilbake, gjaldt det samme bare for hver tredje flyktning i Danmark og hver fjerde i Sverige.

Til tross for det internasjonale militære nærværet og at landet var satt under FN- administrasjon, var det ikke enkle forhold flyktningene vendte tilbake til. Spesielt gjaldt det når vinteren var ved å melde seg med lave temperaturer. 'Kosovo har en streng vinter med mye snøfall. Kravet til dem som reiser nå er at de har et hus å reise tilbake til', uttalte UDIs underdirektør Roald Kristiansen (Dagbladet 11.10.99).[12]

I Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet regnet man med at en del kosovoflyktninger ville søke om opphold på individuelt grunnlag til tross for at mange var interessert i å vende tilbake. Som en forberedelse til dette arbeidet dro en delegasjon ned til Kosovo i oktober 1999. Da representantene kom hjem kunne de rapportere om at forholdene ikke var ideelle. De viktigste problemene var knyttet til den humanitære situasjonen og mangelen på fungerende offentlige institusjoner. Likevel var det mer jordnære forhold som sto frem som viktigst foran den kalde årstiden.

> Det mest prekære problemet før den kommende vinteren er den store mangelen på boliger. Til tross for den omfattende internasjonale tilstedeværelsen i Kosovo, er situasjonen fortsatt alvorlig for de etniske minoritetene som lever under et sterkt press i mange områder (Nyhetsbrev 3. november 1999).

Delegasjonen besøkte blant annet Mitrovica, en by i den nordlige delen av Kosovo som var skarp delt mellom befolkning med serbisk og albansk tilhørighet. Denne lokale avspeilingen av den nasjonale og

12. Vanskelighetene med å vende tilbake til Kosovo om vinteren ble ikke gjort til noe stort tema hverken i mediene eller i de interne diskusjonene i forvaltningen i 1999. Jeg nevner dette fordi vinterforholdene i landet ble gjort til utgangspunkt for diskusjonen rundt tilbakevending året etter.

regionale konflikten fikk stor oppmerksomhet i media i månedene etter at de Natoledete styrkene hadde tatt kontrollen over landet.

Den omfattende tilbakevendingen fikk også konsekvenser for disponeringen av penger her hjemme. I oktober ble 150 millioner av midlene som var satt av blant annet til integeringstilskudd, omdisponert til bruk i Kosovo. Pengene ble overført til UDs bistandsbudsjett, noe det var åpnet for i stortingsproposisjon 59, som jeg nevnte tidligere. De kunne dermed benyttes til gjenoppbygging og en bred vifte med hjelpetiltak (Nyhetsbrev 22. oktober 1999).[13]

I proposisjonen hadde man regnet med at situasjonen ville være en ganske annen ved utgangen av året. For eksempel lå det i beregningene at ingen ville returnere i løpet av 1999. Man hadde også tatt utgangspunkt i at flyktningene ville være i mottak i 6–7 måneder i gjennomsnitt og bevilget penger deretter. Når da 3700 forlot landet før året var omme, var det midler til overs.

Våren 2000 – gjeninnvandring og strammere linje

Da konflikten var over i juni 1999 så norske myndigheter for seg at hoveddelen av tilbakevendingene ville skje i år 2000. Når så en såpass stor andel hadde reist tilbake før årsskiftet, var man mer usikker på hva som var i vente. Hadde de som ønsket å reise allerede dratt? Det ene året som flyktningene hadde fått som utreisefrist ville gå ut i løpet av sommeren 2000. I Justisdepartementet, i Kommunaldepartementet og i Utlendingsdirektoratet ønsket man at den frivillige tilbakevendingen skulle være så stor som mulig frem til fristen løp ut.

Jo færre som var igjen i landet, desto mindre ville arbeidsbyrden bli på denne etaten. I tillegg til disse besparingene ville en høy tilbakevending gjøre at politikken fremsto som vellykket. Færre søknader ville også bety færre avslag som igjen ville bidra til at bruken av tvang kunne minimeres. En konsekvens av det kunne være at motstanden mot politikken overfor denne gruppen også ville være liten. I departementene og i UDI hadde man med andre ord gode grunner til

13. Denne diretke budsjettmessige koplingen mellom bruk av midler hjemme og ute var i tråd med ambisjonene om en *helhetlig flyktningpolitikk.*

å ønske at mange kosovoflyktninger dro hjem i disse første månedene i år 2000.

I mediene kom det imidlertid signaler om at tilbakevendingen kanskje ikke kom til å bli som man håpet på i forvaltningen. Først ut var organisasjonssekretæren i Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), som gikk ut med at ’5000 kosovoalbanere vil bli i Norge – klar for nytt asylkaos’ (VG 24.02.00).

> Flesteparten av kosovoflyktningene hadde forandret mening. Etter at det i høst var et stort ønske om å reise hjem, vil de fleste nå bli i Norge. De er usikre på hvordan situasjonen i Kosovo er, og ønsker seg ett eller to år til i Norge (Knut Holm, NOAS til VG 24.02.00).

I oppslaget i VG den 24 februar ble det for første gang rapportert om at flyktninger som hadde vendt tilbake fra Norge nå ønsket å komme tilbake fra Kosovo. I samme periode blusset motsetningene i Mitrovica opp. Den 20 februar demonstrerte mellom 20 000 og 30 000 kosovoalbanere ved å gå i tog fra Pristina til Mitrovica. De ble møtt av KFOR-soldater som hindret dem i å krysse elven som skiller den albanske og de serbiske delene av byen fra hverandre. Også på den serbiske siden av grensen til Kosovo var det urolig i disse tidlige vårmånedene. Milosevic satt fortsatt ved makten og KFOR-styrkene fulgte nøye med stadige serbiske troppeforflytninger.

Spørsmålet var om det virkelig var trygt i Kosovo. Kunne det igjen bryte ut væpnede kamper? Norske myndigheter hadde et halvt år tidligere trukket tilbake den kollektive tillatelsen for kosovoflyktningene. Det gjorde at de på ett vis sto som garantister for at det generelt var trygge forhold i Kosovo. Myndighetene kunne på sin side støtte seg til rapporter og anbefalinger fra blant andre UNHCR.

VG fulgte opp saken også 25 februar med overskriften:’Tvinger flyktningene hjem til Kosovo’. Daværende statssekretær i Kommunaldepartementet, Inger Johanne Gaup, svarte bekreftende på at myndighetene var villige til å bruke tvang såfremt det var trygt i Kosovo. Hun korrigerte anslaget om at så mange som 5000 kom til å søke asyl før utgangen av sommeren. Under 4000 søknader, var hennes tips.

Hun regnet ellers med sterke reaksjoner på eventuelle tvangsutsendelser.

> Det vil alltid være slik at man blir glad i mennesker. Også her vil det være nordmenn som mener det er galt å sende dem hjem. Men vi må opptre profesjonelt, slik at vi ikke ødelegger våre prinsipper (Statssekretær Gaup til VG 25.02.00).

I mars 2000 falt regjeringen Bondevik og inn kom en Arbeiderpartiregjering ledet av Jens Stoltenberg. Dørum og Enoksen ble byttet ut med Hanne Harlem og Sylvia Brustad. Det betydde at det partiet overtok makten som selv hadde være pådrivere for den midlertidige ordningen i første halvdel av 1990-tallet. I første omgang ble det ikke sendt noen signaler om endringer i flyktningpolitikken generelt eller i politikken overfor kosovoflyktningene spesielt.

Erfaringene fra mottaket av bosnierne var at tilgangen til informasjon var avgjørende for at tilbakevendingen skulle være vellykket. Den største satsingen var driften av Flyktningerådets INCOR-prosjekt (Information and councelling on repatriation). En bit av denne tjenesten var å bistå flyktninger som vurderte å vende tilbake.

Som et ledd i informasjonskampanjen overfor flyktningene fra Kosovo, reiste representanter for Flyktningerådet også rundt på mottak. En av målsettingene var å gi flyktningene et realistisk bilde av såvel den norske returpolitikken som situasjonen som ventet dem i hjemlandet. Hamar Arbeiderblad rapporterte fra et slikt informasjonsmøte i Moelv, med overskriften 'For tidlig å reise hjem til Kosovo' (01.04.00). Dette var et sitat fra en av flyktningene. Han ønsket å reise tilbake, men mente at tiden ennå ikke var inne. Han ønsket å velge selv. Flyktningrådets Kari Mette Monsens informasjon sto i kontrast til dette ønsket:

> Norske myndigheter forventer at hver enkelt kosovoalbaner reiser frivillig hjem før oppholdstillatelsen går ut. For å få politisk asyl må en være i fare for å bli forfulgt. Opphold på humanitært grunnlag krever at sterke menneskelige hensyn tilsier fortsatt opphold i Norge. Det er ingen automatikk i å få oppholdstillatelse fordi man for eksempel er syk eller ikke har noe hjem å vende tilbake til. Generelt har Norge en streng asylpolitikk (Hamar Arbeiderblad 01.04.00).

I mars var det knyttet spenning til om den nye regjeringen ville følge Bondevikregjeringens linje når det gjaldt kosovoflyktningene. Beskjeden kom i midten av måneden. 'Sender Kosovoflyktninger hjem til sommeren', sto det å lese i Aftenposten over et bilde av Sylvia Brustad med solid hoftetak. Hun trodde mange kom til å reise hjem i løpet av sommeren 2000.

> Ja, jeg tror vel egentlig det. Da de kom hit i sin tid, så var det på grunn av forferdelige forhold i hjemlandet. Det er jo slik med oss alle at vi aller helst vil bo i hjemlandet, hvis det er mulig (Aftenposten 13.03.00).

Det vakte reaksjoner at Stoltenbergregjeringen ville fullføre det midlertidige løpet den forrige regjeringen hadde lagt ut på. Generalsekretær Bjarte Engesland i Den norske Helsingforskomité var i følge Aftenposten 'sjokkert'.

> Det påfallende er at dette er den nye regjeringens første konkrete utspill i forhold til de mange uløste problemene på Balkan. Jeg kan ikke begripe denne mangelen på romslighet og hjertelag (13.04.00).

Generalsekretæren ga uttrykk for en prinsipiell motstand mot at flyktninger skulle kunne sendes tilbake med tvang etter å ha hatt lovlig opphold i landet. Han var med andre ord uenig med grunnlaget for den midlertidige ordningen – at flyktninger som ikke lenger har beskyttelsesbehov *skal* tilbake. Han viste til at det fortsatt var vanskelige forhold å komme tilbake til i Kosovo.

> Tidspunktet er feil. Det er viktig at flyktningene vender tilbake til Kosovo, men det må skje i dere eget tempo og på basis av egen beslutning. Både sikkerhetsmessige og økonomisk er situasjonen fortsatt svært vanskelig (Aftenposten 13.04.00).

Et viktig middel i forsøket på å stimulere til retur var den økonomiske støtten til tilbakevending. Størrelsen på beløpet var allerede satt, som nevnt, men det var ikke avgjort om også de som fikk avslag på sine individuelle søknader om opphold skulle få støtte hvis de dro. Løsningen man kom frem til ble offentliggjort ved en pressemelding 13. april. Den fremsto som noe komplisert.

> Alle kosovoflyktninger som vender tilbake vil kunne få tilbakevendingsstøtte. De som får avslag på en eventuell asylsøknad vil også få støtte, forutsatt at de har levert en asylsøknad senest en måned innen den opprinnelige tillatelsen utløper, og reiser ut av landet senest en måned etter et eventuelt avslag (Pressemelding KRD 28/14.04.2000).

Dette betydde at man kunne få avslag fra Utlendingsdirektoratet, som er de som behandler en søknad i første runde, og likevel få støtte til tilbakevending. Da måtte man imidlertid reise innen en måned var gått etter avgjørelsen. Man kunne til og med klage på et eventuelt avslag og få støtte. Da måtte man imidlertid reise innen én månedsfristen hvis man samtidig ville unngå å miste tilbakevendingsstøtten. Daværende kommunalminister Sylvia Brustad kommenterte dette slik:

> Normalt får asylsøkere som får avslag på asylsøknaden ikke tilbakevendingsstøtte. Jeg synes det er rimelig at kosovoflyktningene får en positiv forskjellsbehandling, siden de har hatt et lovlig oppold her i landet. en etter avslag fra Utlendingsdirektoratet faller denne positive forskjellsbehandlingen bort. De vil selvfølgelig kunne påklage direktoratets avslag, men må da velge mellom enten å reise tilbake med tilbakevendingsstøtte eller å bli i Norge og kunne miste støtten mens klagesaken behandles (Pressemelding KRD 28/14.04.2000).

Med denne løsningen ville myndighetene beholde effekten av støtten som insentiv for flyktningene til å vende tilbake. Man regnet med at en del ville søke om opphold, og at det ville bli en hel del som fikk

avslag. Hvis myndighetene da ikke hadde opererte med en gulrot ved rask utreise, så man for seg at flere ville gått videre i klageapparatet og at tiden ville gå. Daværende direktør i Utlendingsdirektoratet, Petter Drefvelin, innrømmet at dette var en måte å presse kosovoflyktningene hjem på.

> Det kan man kanskje si, fordi det er et ønske fra norske myndigheter om at folk skal kunne vende tilbake når det er trygt. Vi tar ikke fra dem muligheten til å få behandlet søknaden to ganger, men det har en pris (Drefvelin referert i Aftenposten 14.04.00).

Fungerende generalsekretær Bjarte Vandvik i NOAS var enig i at dette var et pressmiddel.

> Det blir en slags tilsnikelse for å få kosovoalbanerne til å reise hjem så fort som mulig. Det reagerer vi på. Hvis du har valget mellom å få 15 000 kroner nå og å anke saken din og sjansene dine ikke er så gode da heller, er det klart at det er et pressmiddel (Aftenposten 14.04.00).

Den 15. april var lederen i Aftenposten viet denne saken. Her argumenterte man for at flyktningene kunne ha behov for utsette hjemreisen og at mange ville kvalifisere til opphold på individuelt grunnlag. En viktig årsak til at myndighetene burde være føyelige når det gjaldt dette, var fordi 'vår deltakelse i krigføringen på Balkan er en av årsakene til at forholdene der nede er så vanskelige som de utvilsomt er'. I lederen var man også skeptisk til at tilbakevendingsstøtten skulle falle bort hvis man anket et negativt vedtak i 1. instans og ble værende i Norge.

> I første omgang bør regjeringen tilbakekalle sin beslutning om ikke å utbetale de 15 000 kroner i starthjelp i hjemlandet til kosovalbanere som eventuelt anker et avslag på en ansøkning om politisk asyl. Økonomiske straffetiltak overfor folk som ikke uten videre aksepterer den første avgjørelse, er en form for press som regjeringen bør holde seg for god til å utøve (Aftenposten 15.04.00).

Tydeligheten i utspillet fra Brustad i april 2000 kan ha sammenheng med erfaringene fra håndteringen av politikken overfor bosnierne fem år tidligere. Den gang var myndighetene nøye med å uttale seg som om tilbakevending kom til å bli mulig (Brekke 2001). Hvis man lot flyktningene, mediene og opinionen få inntrykk av at de styrende myndighetene var usikre på tilbakevendingen, ville det vanskeliggjøre en eventuell organisert retur. Man måtte gi klare signaler.

Rapportene som myndighetene fikk fra mottaksledere og folk fra forvaltningen som var i kontakt med flyktningene, var at mange av disse trodde at det var gode sjanser for å få bli i Norge. Det var gitt amnesti til flyktninger fra Kosovo flere ganger på 1990-tallet, og senest i 1997. Nå hadde det jo virkelig vært grunn til å flykte, så hvorfor skulle ikke de norske myndighetene bøye av enda en gang? I tillegg kjente mange flyktninger til skjebnen til de bosniske flyktningene. De hadde jo fått bli, til tross for at myndighetene hadde insistert på at de måtte tilbake til Bosnia. I tilfellet med bosnierne ønsket den daværende Arbeiderpartiregjeringen å gi klare signaler også for å forhindre splittelse innad i eget parti. Hvis man sa at bosnierne kanskje kunne få bli, trodde man at liberale krefter i partiet ville hoppe på og kreve at de faktisk fikk bli. I år 2000 var faren for en slik oppsplitting av Arbeiderpartiet mindre. Likevel kan den klare talen fra toppen i partiet også ha vært beregnet på egne rekker.

Strategisk tilbakevending?

I det første halvåret av 2000 vendte rundt 140 kosovoflyktninger tilbake hver måned. Etter juli falt dette antallet til rundt 30 per måned. Samtidig fortsatte det å komme flyktninger tilbake igjen til Norge etter et kortere eller lengre opphold i Kosovo. Denne såkalte gjeninnvandringen var et tema som vakte sterkt engasjement under intervjuene med informanter i forvaltningen og organisasjonene. En hypotese som ble fremmet av flere var at det i løpet av vårmånedene 2000 pågikk en utstrakt 'strategisk tilbakevending'. Det vil si at flyktningene vendte tilbake til Kosovo og dermed utløste den økonomiske tilbakevendingsstøtten, men at målet var å sikre seg pengene snarere

enn å reetablere seg i hjemlandet. Det var også en utbredt oppfatning blant mine informanter om at denne aktiviteten var spesielt utbredt nettopp i vårmånedene år 2000 på grunn av diskusjonen rundt den økonomiske støtten. I redsel for at regelendringer skulle gjøre at denne støtten ble trukket tilbake, antok man at en del flyktninger ville forsikre seg mot å miste denne økonomiske hjelpen.

Når informantene fortalte om denne delen av kosovopolitikken ble poengene gjerne illustrert av en eller to historier. Disse var med små variasjoner de samme fra intervju til intervju. Den ene var historien om flyktninger som kalte tilbakevendingen til Kosovo for 'betalt ferie'. I den andre hadde en gruppe flyktninger bedt mottakspersonalet om å holde av rommet de hadde bodd på mens de 'vendte tilbake'. De ville gjerne ha det samme rommet når de kom tilbake igjen til Norge etter noen uker i hjemlandet.

Senere i denne rapporten skal jeg gjøre et forsøk på å si hvor utbredt denne typen strategisk tilbakevending faktisk var. Her er det viktige å få frem at disse historiene hadde stor utbredelse. Jeg fikk aldri tak i hvilke flyktninger eller mottak historiene hadde sitt utspring i. De minnet om vandrehistorier med mer eller mindre løs forankring i virkelige hendelser. Det betyr likevel ikke at fenomenet ikke var utbredt. Uansett er det interessant at disse historiene var så utbredte. En grunn til det kan ha vært at de fungerte som knagger for forvaltningen syn på tilbakevendingen for denne gruppen. Fordommer om denne gruppen ble bekreftet gjennom historiene som dermed fikk fornyet kraft og ble spredt videre.

Tilbakevendingsoptimismen fra høsten 1999 ble noe dempet hos norske myndigheter da man så hvor mange som kom tilbake igjen til Norge etter et opphold i Kosovo i løpet av 2000.[14] I vårmånedene var det faktisk flere flyktninger som gjeninnvandret til Norge enn som vendte tilbake i ordinære former. Dette fikk mange i forvaltningen til å stille kritiske spørsmål til tilbakevendingsprogrammet og spesielt til tilbakevendingsstøtten. Selv om de flyktningene som reiste ned på

14. 1232 gjeninnvandret totalt i år 2000 og i overkant av 200 kom tilbake pr. måned i mars, april og mai.

korte turer og løste ut de økonomiske støtten ikke brøt loven, opererte de helt klart på tvers av intensjonen bak ordningen, mente man.

Da vår ble til sommer vendte fortsatt en del flyktninger tilbake til Kosovo, mens stadig færre gjeninnvandret til Norge. Samtidig begynte søknadene om opphold på individuelt grunnlag å komme inn til Utlendingsdirektoratet.

I denne perioden skjedde den første av flere administrative omlegginger som hadde konsekvenser for forvaltningen av asyl- og innvandringspolitikken. I løpet av andre halvår 2000 skulle utlendingsavdelingen i Justisdepartementet smeltes sammen med innvandringsavdelingen i Kommunaldepartementet. Allerede 1. juli overtok imidlertid kommunalminister Sylvia Brustad ansvaret for kontrollpolitikken (KRD-Nytt 03.00). Til hjelp fikk hun disponere statssekretær Øystein Mæland ut året. Han hadde lang fartstid i å håndtere det følelsesladete flyktning- og asylfeltet. Målsettingen med dette grepet var blant annet å oppnå større muligheter for å samtenke flyktning- og innvandringspolitisk arbeid. Sammenslåingen ble gjort som en del av en større omorganisering på utlendingsfeltet, som også opprettelsen av Utlendingsnemda var en del av. Denne skulle først være operativ fra januar 2001.

I juli ble statssekretær Steinar Pedersen i Kommunaldepartementet bedt om å kommentere tilbakevendingen. Han brukte parallellen til gjenoppbyggingen av Finnmark etter andre verdenskrig. I Hamar Arbeiderblad ble han sitert i lederen:

> Nordlendingene dro nordover igjen straks andre verdenskrig var slutt og begynte gjenoppbyggingen av landsdelen. Kummerlige forhold var aldri noen hindring. De bodde i gammer og huler mens de bygde opp Nord-Norge. Dersom de hadde nektet å flytte tilbake hadde landsdelen aldri blitt bygd opp (13.07.00).

Når Pedersen viste til den norske kjente historien om gjenreisingen av landet etter krigen, lå det også et moralsk budskap innbakt. Moralen lyder noe slikt som 'skikkelige folk drar tilbake. Det gjorde vi – og det bør dere også gjøre'. Hvor godt historisk belegg det er for at alle som hadde flyktet fra Finnmark etter andre verdenskrig faktisk flyttet tilbake etter 1945, skal jeg ikke diskutere her. Fortellingens budskap var tydelig og klart. Alle nordmenn kjente til hva det var. Og det var nordmenn som var mottakerne av disse klare signalene, ikke flyktningene fra Kosovo. Myndighetene ønsket forståelse og støtte for at denne flyktninggruppen nå skulle hjem. Og inntil videre var det få kritiske røster i offentligheten.

På vei mot en ny vinter

På sensommeren 2000 kom de første avgjørelsene på de individuelle søknadene om opphold. I august ga så justisminister Harlem klarsignal til politikamrene om at flyktninger med negativt vedtak kunne uttransporteres. Aftenposten brakte denne nyheten i form av et førstesideoppslag der overskriften lød '6000 fra Kosovo sendes ut' (18.08.00). Artikkelen viste til et brev som tidligere i uken hadde gått fra Justisdepartementet til landets politimestre med beskjed om at retur kunne iverksettes. I Justisdepartementet arbeidet man på spreng med å behandle klager fra kosovoflyktninger som hadde fått avslag på sine asylsøknader. På dette tidspunktet var de femti første søknadene behandlet, uten at det var funnet grunn til å omgjøre vedtakene om avslag. VG skrev med fete typer at '50 av 50 kosovoalbanere må ut – ingen nåde i Justisdepartementet' (16.08.00). Ved å gå ut med disse tallene tidlig, og vise at man mente alvor med forutsetningen om retur, håpet myndighetene at flere ville dra frivillig. Internt var man klar over at det var de mest åpenbart grunnløse søknadene som ble ferdigbehandlet først.[15]

15. Først senere, i oktober, ble dette poenget formidlet ut til mediene (Aftenposten 23.10.00). I oktober sammenlignet Aftenposten asyltallene fra Norge med resultatene fra Sverige. På dette tidspunktet hadde seks av 810 søkere fått positivt utfall i Norge. I Sverige hadde over 40 prosent av sakene endt med innvilgelse. Representanter for opposisjonen på Stortinget ble bedt om å kommentere de tallene på negative vedtak i oktober 2000. Lederen for Stortingets justiskomité, Kristin Krohn Devold fra Høyre, så ikke noe problematisk med det tilsynelatende strenge utfallet.'Helt greit. UDI har fulgte et klart politisk oppdrag om rask tilbakesendelse, og at de klareste sakene blir tatt først. Stortinget har hele tiden

Bevisstheten om at vinteren nærmet seg var høy i forvaltningen. Man var klar over at den kommende årstiden kunne gjøre tilbakevendingen vanskelig. Det hastet å bli ferdig med sakene.

Senere i august ble det kjent at en stor bunke søknader fra kosovoflyktningene fortsatt lå urørt. Man hadde ikke en gang gjennomført det første trinnet i et slikt løp, nemlig det første såkalte 'asylavhøret'. Dette hadde tradisjonelt vært politiets ansvar, men var blitt overført til UDI i forbindelse med omorganiseringen tidligere på sommeren. Meningen var at politiet da skulle ha gjort seg ferdig med å avhøre denne søkergruppen, men det hadde ikke vært mulig. I stedet ble UDIs overordnede organ – Kommunaldepartementet og Justisdepartementet – satt i en klemme. Løsningen ble at man gikk tilbake til politiet og ba dem opprette et eget 'avhørsprosjekt' under ledelse av Oslo politikammer. Dette ble siden kalt 'Kosovoprosjektet' og fikk etterhvert noe flere oppgaver enn å gjennomføre avhør. Konsekvensen av denne forsinkelsen var at man ikke ville rekke å gjennomføre avhørene før nærmere utgangen av året. I departementskontorene var man engstelig for at sjansene for å få til en stor tilbakevending var ved å bli mindre.

I tillegg til dette kom Engesland i Den norske Helsingforskomitéen igjen med kritikk av myndighetenes tilbakevendingsambisjoner. Sammen med generalsekretær Petter Eide i Amnesty International hadde han vært på befaringsreise i Kosovo der de blant annet hadde vurdert sikkerheten i landet. Han konkluderte med at:

> Vår oppfatning er at situasjonen er spent, til dels svært spent i hele Kosovo. Vi ønsker ikke at norske myndigheter skal gjøre situasjonen ytterligere vanskelig ved å sende folk i stort antall tilbake nå med en gang (Aftenposten 19.08.00).

vært veldig klare på at vi skulle være raskt ute med å tilby midlertidig beskyttelse da krisen oppsto, men også at forutsetningen for dette var rask retur når krigen var over. Jeg kan ikke se at det her er grunnlag for noen kritikk' (Aftenposten 22.10.00).

Myndighetenes syn fikk støtte av generalsekretæren i Flyktningerådet Steinar Sørlie:

> Intensjonen var at kosovoalbanerne skulle vende tilbake til hjemlandet når det tidsbegrensede oppholdet opphørte. Dersom flyktningene ikke har noen humanitære eller politiske grunner til å få bli, er det derfor rett å sende dem hjem (Hamar Arbeiderblad 23.08.00).

Det var på tide for myndighetene å se selv hvordan situasjonen var for flyktningene som vendte tilbake. I august dro derfor kommunalminister Brustad til Kosovo sammen med et koppel av høyere embetsmenn fra KRD, Justisdepartementet og Utlendingsdirektoratet. Den viktigste konklusjonen som ble trukket i rapporten fra besøket var at majoriteten av kosovoflyktningene med etnisk albansk bakgrunn ikke hadde noe beskyttelsesbehov (KRD, Skopje 15.08.00). UNHCR mente likevel at mennesker med alvorlige psykiske og fysiske lidelser og minoriteter ikke burde sendes tilbake. I listen over hovedinntrykk fra reisen nevner man to punkter som skulle vise seg å bli svært aktuelle i den norske debatten to måneder senere.

- Tilbakevendingsstøtten som gis flyktninger som vender tilbake fra Norge er så generøs at UNMIK (FNs sivile administrasjon i Kosovo) og UNHCR ikke er bekymret for denne gruppe etter tilbakekomsten med mindre de sendes tilbake i vinterperioden.
- Vinteren vil gjøre det vanskeligere å sørge for husly for flyktninger som vender tilbake (KRD, Skopje 15.08.00).

Knappheten på boliger var et av hovedproblemene i Kosovo i denne perioden. Mange hus var helt eller delvis ødelagt, og landet så ut som en byggeplass sommeren 2000. I rapporten fra statsrådens augustreise vies dette spørsmålet en del plass. Kommunaldepartementet hadde nylig tilsatt en tilbakevendingsattaché som holdt til ved den norske ambassaden i Makedonia. Det var hun som førte rapporten i pennen. Hun skriver blant annet:

> Ettersom det tar ca. tre måneder å bygge et hus fra grunnen og vinteren ofte tar til i oktober-november, kan likevel tilbakevendte som har helt ødelagte hus og som ikke har mulighet for å bo hos en gjestefamilie, komme i en svært vanskelig situasjon om de ikke umiddelbart vender tilbake.

Helt til sist i dokumentet oppsummerer attacheen erfaringene som ble gjort på kommunalministerens reise når det gjaldt tilbakevending:

> Til tross for at tilbakevendingsstøtten i de fleste tilfeller er tilstrekkelig til å gjenoppbygge en skadet bolig, eller å bygge en ny bolig, bør tilbakevending ikke skje i vintermånedene.

Denne rapporten skulle være en nøytral beskrivelse av de inntrykkene som gruppen som helhet fikk under den fire dager lange reisen til byene Pristina og Lipjan. Når jeg nå i ettertid leser denne rapporten er det noe underlig hvis konklusjonen også dekket den politiske ledelsens syn på tilbakevendingen. I lys av hendelsene to måneder senere, i oktober, er det vanskelig å forstå konklusjonen om å fraråde tilbakevending i vintermånedene som annet enn attacheens eget råd.

Før jeg kommer til hendelsene i oktober og turbulensen rundt tilbakesendingene, må et såkalt samrådsmøte nevnes der statsråden møtte de frivillige organisasjonene. Temaet var håndteringen av kosovoflyktningene. Det ble holdt 1. september og de store organisasjonene var representert: Amnesty, Flyktningerådet, NOAS, Mellomkirkelig Råd, Norsk Folkehjelp, Redd Barna og Røde Kors. Møtet startet med at statsråden redegjorde for regjeringens posisjon.

> De fleste etniske albanerne kan vende tilbake i trygghet og de bør gjøre det raskt for å komme vinteren i forkjøpet. [...] Regjeringen ønsker at de fleste av dem som ikke har grunnlag for videre opphold i Norge, respekterer myndighetenes avgjørelse og vender tilbake frivillig og at det ikke skal bli nødvendig å bruke tvang. Tvang vil imidlertid bli tatt i bruk dersom det er nødvendig. Klar tale om hvilke alternativer som gjelder er viktig for å få til frivillige returer (KRD dok. 01.09.00. s.2).

Prinsippet om midlertidighet hadde oppslutning blant representantene fra organisasjonene. Det var likevel ulike oppfatninger om gjennomføringen av den organiserte tilbakevendingen. Norsk Folkehjelp mente for eksempel at myndighetene burde være varsomme med å sende mennesker hjem når vinteren kom. Redd Barna var naturlig nok opptatt av barnas utsatte stilling og henstilte regjeringen om å utsette alle tvangsreturer til etter 1. april 2001. Til dette svarte statsråden:

> Tempoet på behandlingen av disse sakene vil bli holdt oppe utover året. Når vinteren kommer i Kosovo, vil det tas hensyn til situasjonen til barnefamilier uten tilfredsstillende botilbud i Kosovo når utreisefrist skal settes. Fristen kan i enkelte tilfeller utsettes, men det vil ikke være aktuelt å sette en felles utsatt frist for hele gruppen. En felles frist vil kunne føre til at mange returnerer på samme tid, noe det fra mange hold advares mot (KRD dok. 01.09.00. s.4).

Hun fortsatte med andre ord den tøffe linjen også i dette møtet med organisasjonene. Men igjen ble hun minnet om at kombinasjonen tilbakevending, tvang, barn og vinter brakte frem sterke motforestillinger. Likevel holdt Brustad fast på at returer var viktig.

> Uten å få til returer i denne flyktningsituasjonen vil troverdigheten til ordningen med kollektiv beskyttelse bli underminert, og det vil være vanskelig å være like sjenerøs overfor andre flyktninggrupper i framtiden (KRD dok. 01.09.00. s.3).

I ettertid er det lett å se at inntrykkene fra reisen til Kosovo sammen med rådene fra de frivillige organisasjonene kunne ha ledet statsråden i retning av en stopp i utsendingene til vinteren var over. Inntil videre valgte man likevel å stå hardt på tilbakevendingslinjen og fortsatte den 'klare talen'.

Overfor de mange barnefamiliene kan det ha vært fristende for de politiske myndighetene å være ettergiven i denne perioden. Man kunne sagt at de fikk bli over vinteren. Samtidig ønsket man i det

lengste at tilbakevendingen skulle fortsette uforstyrret. Man var redd for at liberale signaler fra sentrale myndigheter ville kunne sette den videre returen i fare.

I slutten av september gikk informasjonssjefen i UDI ut med de siste tallene. Her hadde man ferdigbehandlet de 629 første asylsøknadene i første instans (Dagsavisen 22.09.00). Seks var innvilget opphold, mens resten hadde fått avslag. Dette ble slått stort opp i pressen. Det var uklart hvor mange som ville klage på avgjørelsen videre til Justisdepartementet. En ukes tid senere kom de første tallene når det gjaldt kosovoflyktninger som hadde klaget avslag fra UDI videre til Justisdepartementet. Av de 150 som hadde fått behandlet sakene sine på nytt hadde 20 fått omgjort vedtakene (Nyhetsbrev KRD 04.10.00). Av dem med endelig avslag hadde 40 personer blitt sendt hjem med assistanse fra politiet frem til utgangen av september.

Arbeidet med å intervjue nye søkere, behandle søknader i Utlendingsdirektoratet, og til sist med å vurdere klagene i Justisdepartementet, fortsatte med høy intensitet. I UDI hadde man som målsetting å behandle 300 saker fra denne gruppen per uke. Ved utgangen av september hadde man ennå ikke kommet opp i dette tempoet (Dagsavisen 22.09.00).

Kapittel 5

FN-rapporten og vinteramnestiet

Torsdag 12. oktober gikk det ut en melding fra den sivile FN-administrasjonen i Kosovo (United Nations Interim Administration Mission in Kosovo – UNMIK) til myndighetene i land som hadde tatt i mot flyktninger fra Kosovo. De anbefalingene ble gitt her skulle skape vanskeligheter for de ansvarlige norske mynidighetene i ukene som fulgte. Pressemeldingen hadde overskriften ’UN urges governments to halt forced return of Kosovo refugees until spring’ (UNMIKs hjemmesider). I meldingen gjengis uttalelser fra lederen for UNMIK, Bernard Kouchner. Tidligere på dagen hadde han holdt en pressekonferanse for å si at mangelen på husly og midlertidige boliger gjorde at UNMIK ønsket en stopp i hjemsendelsene fra land utenfor regionen.

> Dr. Kouchner called for a moratorium on forced and induced return following a meeting yesterday in which the inter-agency Working Group on Returnees presented a policy paper on the repatriation of Kosovoar Albanians to representatives of the various liaison offices in Pristina (Press Coverage 12.10.2000).

Samme dag tikket redegjørelsen sammen med et referat fra et UNMIK-møte dagen før inn på Kommunaldepartementets faksmaskin i Oslo. Dokumentene var fulgt av et brev fra UDs representanter ved ambassaden i Pristina. Det viste seg imidlertid at ikke hele teksten hadde kommet igjennom. Man måtte be om at faksen ble sendt en gang til. Dette tok tid og ikke før dagen etter hadde man det fullstendige dokumentet. Torsdag hadde da blitt til fredag og i tillegg nærmet det seg arbeidsdagens slutt. Normal prosedyre ville være at

en saksbehandler skrev et notat om betydningen av denne meldingen, som så kunne ligge ved saken når denne ble presentert for departementets politiske ledelse. Dette var det ikke tid til denne fredagen.

> Vi fikk beskjed underhånden fra UNMIK. De sa at budskapet i rapporten ikke var rettet spesielt mot Norge. Man hadde ikke noe spesielt å utsette på oss. Den var snarere rettet mot andre store mottakerland i Europa som man var redd skulle sende mange tilbake på den tiden (Tjenestemann KRD 20.02.01).

Likevel var man klar over at rapporten fra UNMIK kunne være viktig. Til tross for dette lot man den ligge og politisk ledelse så vel som byråkratene gikk hjem for helgen. I ettertid ønsket de at de ikke hadde gjort det uten at statsråden var blitt orientert.

Søndag kveld ble statsråden kontaktet av Aftenposten og konfrontert med innholdet i UNMIK-notatet. Hun ble spurt om Norge kunne motsette seg en så sterk anbefaling fra FN. 'Det vil jeg ikke kommentere før jeg selv har lest notatet', svarte hun (Aftenposten 16.10.00). Ellers bekreftet hun igjen den norske linjen i tilbakevendingspolitikken – og at hjemsendelsene skulle fortsette. Denne avisen fortsatte å følge myndighetenes håndtering av kosovoflyktningene i de neste ukene. 'Så kom den massive kampanjen fra Aftenposten. Jeg har sjelden opplevd et så sterkt kjør' (Tjenestemann KRD 07.03.01).

Også på NRK radios morgennyheter måtte Brustad tydeliggjøre at hun ennå ikke kjente godt nok til grunnlaget for saken, og at hun først måtte lese rapporten de snakket om. Journalistene hadde helt klart bedre informasjon enn det hun hadde.

I løpet av dagen ble så statsråden briefet, og allerede neste dag kom en pressemelding. I den sto det at Brustad ville vurdere tidsplanen for hjemsendelsen av kosovoflyktningene nærmere, men at hovedprinsippene sto fast.

> Jeg har nettopp fått brevet fra UNMIK. Jeg vil nå se nærmere på saken og spesielt vurdere barnefamilien. Jeg har selvsagt ikke noe ønske om at husløse barnefamilier skal sendes hjem til en kald vinter. Foreløpig går saksbehandlingen og tilbakesendelser som normalt. For barnefamilier [...] er det eventuelt spørsmål om å gi en senere frist for utreise. Men det er slett ikke på tale å gi varig opphold på dette grunnlaget. Alle som kan reise hjem, bør gjøre det snarest (Pressemelding KRD 78/2000. 16.oktober).

Meldingen inneholdt med andre ord ikke noen endelig avgjørelse. Tvert i mot var det doble signaler som ble sendt ut til pressen. På den ene siden sto hovedprinsippene fast, noe som må tolkes som at flyktningene skal hjem når det er trygt. I samme retning peker uttalelsene om at saksbehandling og tilbakesendelser går som normalt og at det slett ikke er tale om å gi noen varig opphold på grunn av vinteren. På den andre siden sa Brustad at hun ikke ønsket å sende utsatte grupper tilbake til en kald vinter. Det hun egentlig ba om var litt ekstra tid til å vurdere nærmere muligheten for å gi et amnesti. I ettertid bekreftet hun at det var slik.

> Vi måtte vurdere dette nøye, og at vi trengte noen dager på oss. Blant annet ville vi være sikre på at Norge ikke var alene om å stoppe tilbakesendingen (Intervju 25.01.02).

Igjen finner vi en erkjennelse hos de politiske myndighetene for hvor viktig det er hvilke signaler som sendes ut fra sentralt hold. I dette tilfellet ønsket man ikke å gi unødige liberale signaler til flyktningene fra Kosovo. Man ville beholde trykket i tilbakevendingen. De var forventet å vende tilbake. I tillegg til flyktningene som allerede var i Norge ønsket man å verne om bildet av Norge som et restriktivt land blant potensielle asylsøkere. Man hadde en varhet for mulige magneteffekter som kunne følge av sololiberale flyktningpolitiske signaler.

En av dem som reagerte på det doble budskapet i Brustads uttalelse etter UNMIK rapporten, var NOAS generalsekretær Morten Tjessem:

> Pressemeldingen var tvetydig. Der står det at man ikke ønsker å sende familier tilbake til vinteren, men samtidig at returene skal fortsette som før! (17.01.01).

Dagen etter pressemeldingen, tirsdag 17. oktober, sendte seks av de ledende organisasjonene på flyktningfeltet et brev til Brustad der man ba om at UNMIKs anbefalinger ble fulgt. I tillegg til Amnesty, Flyktningerådet, NOAS, Norsk Folkehjelp og Redd Barna var også Den Norske Helsingforskomité med. I brevet står det blant annet:

> Organisasjonene vil så sterkt vi kan anbefale at Regjeringen gir en utsatt iverksettelse til våren for alle som får avslag på søknad om asyl, og at de får beholde gjeldende tilbakevendingsstøtte ved retur til våren (Brev datert 17.10.00 til KRD).

Til forskjell fra andre kritiske røster gjorde disse organisasjonene et poeng av at FN-administrasjonen i Kosovo ikke hadde skilt mellom barnefamilier og andre. I den omtalte rapporten gjaldt anmodningen om å vente med returer for alle grupper. Organisasjonene viste til rapporten og fremhevet dette poenget.

> Kapasiteten på mottak for hjemvendte flyktninger er nå sprengt, og FN-administrasjonen har ikke resurser til å ivareta humanitære behov for ytterligere tilbakevendte. UNMIKs notat fra oktober skiller i så måte ikke mellom barnefamilier og andre flyktninger, men fraråder å tvinge eller oppmuntre noen til retur til Kosovo på det nåværende tidspunkt (Brev fra organisasjonene til Brustad 17.10.00).

Aftenposten tolket pressemeldingen fra dagen før slik at Brustad allerede hadde bestemt at barnefamilier fra Kosovo ikke skulle sendes tilbake den høsten.

> Dermed har hun vist at hun tar på alvor rapporten fra FNs midlertidige administrasjon i Kosovo. Den sier blant annet det kommunalministeren burde ha sett under sitt besøk i Kosovo i sommer: svært mange hus gaper takløse mot himmelen. Begrepet 'uten tak over hodet' er meget konkret i provinsen (Aftenposten leder 17.10.00).

Som vi har sett her hadde lederen i Aftenposten mer rett enn medarbeiderne i avisen egentlig kjente til. Rapporten fra statsrådens egen utsending som ble forfattet etter delegasjonsreisen til Kosovo to måneder tidligere konkluderte jo nettopp med at hjemsendinger burde utsettes til over vinteren. Avisens leder sa seg som vanlig enig i de midlertidige prinsippene som lå til grunn for behandlingen av denne gruppen, men var altså skeptisk til regjeringens håndtering av tilbakesendingen. Forholdene i Kosovo var for tøffe til at myndighetene kunne kjøre en så hard linje som de hadde gjort hittil.

> Det ville virke underlig for et land som ønsker å være en 'humanitær stormakt', å sette i verk en storstilet kollektiv utvisning av mennesker, selv om lovens bokstav skulle vært fulgt til punkt og prikke. Hvis vi hadde råd til å åpne en luftbro for kosovoalbanerne til Norge, har vi også råd til å la tilbakevendingen foregå på en humanitær og velordnet måte (Aftenposten leder 17.10.00).

Men Aftenposten var ikke den eneste avisen som tolket pressemeldingen i retning av amnesti. I Dagsavisen var man enda klarere i at det var dette Brustad hadde signalisert til omverden.

> I et notat fra FN-administrasjonen i Kosovo frarådes det på det sterkeste å sende hjem kosovoalbanere før sommeren. Kommunalminister Brustad hadde egentlig gitt grønt lys for hjemsendelse [...], men nå har hun gjort helomvending. [...] FNs mening er den motsatte av konklusjonen kommunalministeren kom fram til da hun besøkte Kosovo (Dagsavisen 16.10.00).

Her legger jeg vekt på forvirringen som hersket rundt signalene fra den politiske ledelsen i Kommunaldepartementet i disse dagene etter UNMIKs rapport ble kjent. Det kan virke litt for detaljert, men det har en mening. For det første tydeliggjør det vanskelighetene med å formidle den midlertidige politikken og prinsippet om tilbakevending til medier og opinion. Disse vanskelighetene kommer jeg tilbake til. For det andre gjør uklarheten rundt budskapet fra denne mandagen det lettere å forstå hendelsene i dagene som fulgte.

I løpet av uken var det et møte mellom politiet og ansatte i utlendingsavdelingen i Justisdepartementet. Det er ikke gjort tilgjengelig noe referat fra dette møtet for denne studien, men i følge kilder i politiet skal det her ha blitt gitt beskjed om at utsendelsene inntil videre skulle fortsette som før. Dette blir bekreftet av lederen for politiets arbeid med hjemsendingen, Øyvind Nordgarden, i Aftenposten uken etter.

> Etter Brustads signaler om at de ville vurdere å stoppe utsendelsene, tok vi kontakt. Da fikk vi melding om å fortsette å sende hjem kosovoalbanere inntil vi fikk nærmere beskjed (24.10.00).

Først uken etter skulle det komme en klarere beskjed. I stedet brukte man i Justis- og Kommunaldepartementet resten av uken til å vurdere konsekvensene av en vinterstopp i utsendelsene. Uklarhetene i meldingene fra regjeringen om tilbakesendingene ble derfor ikke oppklart før helgen kom.

Vitijafamilien

Sent om kvelden søndag 22. oktober fikk en journalist et tips om at en trebarnsfamilie var hentet av politiet og kjørt til Gardemoen politistasjon. De skulle sendes ut dagen etter. Journalisten ringte så til informasjonssjefen i Kommunaldepartementet og til generalsekretær Tjessem i NOAS for å få kommentarer. Det var sent på kvelden og antagelig for sent for at informasjonssjefen mente det var riktig å ta kontakt med kommunalministeren. Da journalisten tok kontakt med henne var hun altså helt uforberedt.

> Klokken halv to natt til mandag ble jeg oppringt av en journalist fra Aftenposten. Han sa at i morgen tidlig klokken 7 skal en barnefamilie sendes tilbake til Kosovo med politieskorte. Hva mener du og regjeringen om det? Du har jo sagt at dere skal vurdere å stoppe utsendelsene! (Brustad 25.01.02)

Neste morgen ble familien Vitija med tre barn sendt tilbake til Kosovo. Statsrådens program innebar at hun var på vestlandet disse dagene. Tidlig om morgenen på flyplassen i Stavanger ble hun møtt med mikrofoner og ventende journalister. Hun kunne ikke si annet enn det som hun hadde fortalt Aftenposten kvelden i forveien og som nå sto i avisen.

> Vi skal vurdere barnefamilier spesielt og jobber fortsatt med det. Men jeg kan ikke kommentere denne konkrete saken, for den kjenner jeg ikke (Aftenposten 23.10.00).

Saken hadde overskriften 'Familie tvangsutsendes idag', og samme kveld var utsendelsen hovedoppslag på TV-nyhetene. Det ble hevdet at familien var sendt tilbake til et hus som var blitt helt ødelagt under krigen. TV-stasjonene viste påfallende nok levende bilder av huset, eller restene av det, og det allerede samme kveld som familien var sendt tilbake. Senere kom det frem at bildene var foret dem av lederen ved Moelv-avdelingen ved Ringsaker statlige mottak, der familien hadde oppholdt seg da de ble hentet av politiet. Opptakene var gjort på en befaringsrunde som mottaksledelsen hadde gjort i Kosovo tidligere på året. Inntil videre ble det ikke sådd tvil om bildene faktisk viste restene av husene til familien Vitija. Det var engasjerte ledere som ville tale familien og kosovoflyktningenes sak overfor de politiske myndighetene.

> Vi har vært i Kosovo og vet hva som møter familien. Det er kun grunnmuren som står igjen av huset deres. [...] De har ikke tak over hodet. Høsten og vinteren kommer mist like fort i den delen av Kosovo som de bor i, som i Norge (mottaksleder Johnsen til Hamar Arbeiderblad 27.10.00).

Til tross for uttalelsene til avisene og pressemeldingen fra uken før, hadde politiet og UDI ikke fått klare signaler om at utsendingene av barnefamilier til Kosovo skulle stoppes. Da politiet ble spurt om hvorfor de ikke hadde oppfattet meldingene fra politikerne, viste man til møtet i Justisdepartementet uken før.

> Dersom Brustad mener at vi burde stoppet utsendelsen må det ha vært alvorlige misforståelser mellom henne og embedsmennene hennes. Vi skal ikke vurdere den enkelte sak. Vår jobb er å iverksette vedtakene. Så vi måtte få en stoppordre dersom noe skulle forandres (Norgarden, Oslo politikammer 24.10 til Aftenposten).

Denne stoppordren ble sendt ut denne mandagen. Senere på dagen ble kommunalministeren konfrontert med utsendelsen igjen. Hun uttalte da at den ikke burde ha funnet sted (Hamar Arbeiderblad 27.10.00). Denne uttalelsen skapte en del reaksjoner, for hadde hun ikke kontroll over sin egen forvaltning? Det var altså to kritikkpunkter som den politiske ledelsen i hennes departement måtte forholde seg til utover i denne uken. På den ene siden ble Brustad kritisert fordi hun ikke hadde kontroll med politiet og utlendingsmyndighetene. På den andre kom det sterk kritikk fordi Vitijafamilien ble sendt hjem etter at barnefamilier hadde fått utsatt returene til over vinteren.

Dagen etter, tirsdagen 24. oktober, fortsatte kritikken. I tillegg til at politiet mente de ikke hadde fått noen beskjed om å stoppe utsendelsene, fikk de støtte av informasjonssjefen i Utlendingsdirektoratet og til alt overmål også av informasjonssjefen i Brustads eget departement. Han mente at: 'Det hun sa var at vi måtte ta hensyn til at det var barnefamilier som ikke hadde tak over hodet. Brustad lovet ikke noe som helst' (Aftenposten 24.10.00). Artikkelen i Aftenposten der dette sitatet er hentet fra hadde overskriften 'Fikk beskjed om å sende ut barnefamilier'. Frode Forfang i UDI fulgte opp:

> Utspillet fra Brustad forrige uke ga ingen klar instruks om å stanse utsendelsen av barnefamilier til Kosovo. Vi tok konsekvensen slik at vi ikke fattet noen nye vedtak som kan føre til snarlig utsendelse – i påvente av at uttalelsen blir presisert. Men det er ikke vårt ansvar å stoppe iverksettelsen av vedtak som allerede er fattet (Aftenposten 24.10.00).

Det var ikke noen enkel posisjon statsråd Brustad hadde kommet i. Hennes forvaltning støttet henne på et vis ved å si at hun ikke hadde

lovet noe når det gjaldt tilbakesendingen. Men, de tok samtidig avstand fra at hun nå sa at barnefamilien ikke burde ha vært sendt tilbake. I UDI og hos politiet var man ikke villige til å ta på seg 'skylden' og å si at de burde ha visst bedre enn å fortsette som før. Under intervjuet med Brustad sa hun at hun opplevde det som at hun nærmest ble alene om å fronte politikken.

> Jeg ble satt i sjakk. Det var et skikkelig mediekjør. Men de tok feil når det gjaldt Vitijafamilien. Pluss at alt var glemt om at flyktningene skulle tilbake når det var mulig. Jeg sto alene igjen. Det er lett å si at de skal hjem en gang i fremtiden. Noe helt annet er det å gjennomføre en sånn politikk. Man blir upopulær (Intervju Brustad 25.01.02).

På lederplass fulgte Aftenposten opp kjøret mot kommunalministeren. Denne tirsdagen ble hun kritisert på begge områder – både for at familien ble sendt ut, og for at hun ikke hadde kustus på byråkratene under seg. Lederen hadde tittelen 'Det er lov å bruke hodet'. Avisen hadde merket seg at Brustad tidligere hadde uttalt at hun ville ta UNMIK-rapporten på alvor.

> Vår forbauselse og forargelse er desto sterkere når Brustad nå hevder at hun ikke kjente til hjemsendelsen av familien Vitija før det var for sent, og når hennes informasjonssjef, Erling Hansen, sier at Brustad aldri har gitt klar beskjed om å stoppe utsendelsen av barnefamilier. [...] I stedet for å innse at de alle (politiet, KRD, UDI) har vært involvert i en lite flatterende saksbehandling, forsøker de nå å unndra seg ansvaret ved å skylde på andre etater. Ingen av dem later til å ha vært inne på tanken om at denne saken vitner om en kynisme og et paragrafrytteri som burde være norsk forvaltning fremmed (Aftenposten 24.10.00).

Saken om Vitijafamilien utviklet seg imens til å handle om hvorvidt det var en ruin eller ikke som familien var sendt tilbake til. Om familien hadde behov for beskyttelse fra forfølgelse i hjemlandet ble ikke diskutert. Spørsmålet dukket opp om bildene på videobåndet virkelig

var av familiens hus. Hadde de virkelig tenkt til å bo i de steinhaugene etter hjemkomsten? Tilbakevendingsattacheen i Kosovo fikk beskjed om å oppsøke familien og sjekke om det virkelig var så ille som man kunne få inntrykk av.

Samme kveld ble en rekke av de sentrale politiske aktørene som var involvert i tilbakesendingen samlet til et debattprogram i NRK. Regjeringen var representert ved statssekretær Øystein Mæland. Foruten han var Grete Fossum fra Arbeiderpartiet, Carl I Hagen fra Fremskrittspartiet og Morten Tjessem fra NOAS med i studio. Fossum hadde over flere år markert seg som en 'løs kanon' i flyktningspørsmål, og tok også i denne forsamlingen til orde for enkeltflyktningenes ønsker om å få bli i landet inntil videre. Hun gikk hardt ut med at det var hjerteløst å sende husløse barnefamilier tilbake til den kommende vinteren (NRK 'Debatt 21', 24.10.00). Men var de virkelig husløse? Etter en diskusjon om dette kom Hagen med en opplysning som snudde stemningen i studio og antagelig også blant seerne: Det var ikke første gang denne familien dro tilbake til Kosovo! I januar samme år hadde de repatriert frivillig og hadde da også utløst tilbakevendingsstøtte på til sammen 75 000 kroner. Disse var ikke betalt tilbake etter de kom til Norge igjen i mai. Tjessem sa i ettertid at han ikke var klar over dette da han gikk i studio, og at han ble 'satt ut' etter at denne opplysningen kom på bordet. Bildet som ble formidlet av familien endret seg fra 'ofre' til 'mulige utnyttere'. Hagen hadde interesse av å vise at utsendelsen var riktig.

Statssekretær Mæland kom i en vanskelig posisjon. Hagens uttalelser falt sammen med det synet som Mæland skulle fremme, men det var ikke lett for ham å skulle si seg enig i Hagen.[16] Han kjente til familiens sak og dens historikk i saksbehandlingssystemet, men kunne ikke bruke disse opplysningene. Bakgrunnen for dette mente han selv at var knyttet til to dilemmaer. Dette var motsetninger som man må ta hensyn til når man sitter som ansvarlig politiker på flyktningområdet og blir konfrontert med enkeltsaker. For det første gjelder det å ikke bruke konfidensielle opplysninger som kan skade dem saken gjelder, selv om det vil gjøre myndighetenes avgjørelser mer forståelige. For det andre er det viktig at flyktningene ikke blir stigmatisert. I ettertid reflekterte Mæland over dette.

16. Fra midten av 1990-tallet hadde Arbeiderpartiet ønsket å distansere seg fra Fremskrittspartiet i flyktning- og asylpolitikken. De hadde flere ganger pekt på at det var bred partipolitisk enighet på dette feltet, med ett unntak: Fremskrittspartiet (Brekke 2001).

> Som myndighet sitter vi med mye informasjon om en sak, men må vokte oss for ikke å triumfere. Vi må ikke spre bildet av at de der nede er de virkelige kjeltringene! Det var snakk om en familie fra et tøft område. Vi må ikke triumfere overfor fattige i et krigsherjet land bare for å sikre politisk suksess i en enkeltsak. Vårt angrep må snarere rettes mot mediefolk her hjemme som sprer feilaktig informasjon (Øystein Mæland 18.12.01).

TV-debatten denne kvelden ble altså likevel dreiet over mot en diskusjon om bruken av tilbakevendingstøtten. Hadde det forekommet planlagt gjeninnvandring? Var denne familiens oppførsel et eksempel på det?

En del av den interne diskusjonen i Kommunaldepartementet når det gjaldt hvorvidt man skulle utsette tilbakesendelser til over vinteren, var hvordan et slikt tiltak ville slå ut på tilbakevendingen.

> En av vurderingene før amnestiet var om det ville gjøre det enda vanskeligere å få gjennomført tilbakevendingen. Vi hadde diskusjoner om hvordan tiden påvirket tilbakevendingen. Vi var enige om at det ville bli vanskeligere (Kommunalminister Brustad 25.01.02).

Onsdagen som fulgte var det fortsatt uklart om regjeringen kom til å gjøre med Vitija-saken. Denne dagen var Brustad kommet tilbake fra arbeidet på Vestlandet, og sammen med Mæland, de politiske rådgiverne, samt toppbyråkratene fra Justis- og Kommunaldepartementet tilbrakte hun dagen med å planlegge en pressekonferanse. Hva skulle de si? Avgjørelsen om å stoppe utsendelsene av barnefamiliene var allerede fattet. Problemet var Vitijafamilien og en annen barnefamilie som var sendt ut tidligere i uken. De håpet på å få

høre fra tilbakevendingsattacheen. De trengte argumenter som kunne forsvare at de to familiene var sendt ut.

> Fem minutter før pressekonferansen skulle starte ringte telefonen. Vi var på vei inn. Det var tilbakevendingsattacheen. Hun hadde vært på stedet og kunne bekrefte at bildene ikke var av huset familien bodde i. Uten den telefonen hadde jeg ikke hatt så mye å si. Det var en stor lettelse at hun ringte og viser verdien av å ha noen som var der nede (Brustad 25.01.02).

I mediene kom diskusjonen om boligforholdene til familien Vitija etterhvert ned på et svært konkret nivå. Det var viktig for kommunalministeren å få tydeliggjort at man ikke hadde sendt dem 'tilbake til en ruin', slik flere aviser hevdet.

> Vitijafamiliens boligdel i en driftsbygning står fortsatt. Ruinen av et hus i Kosovo avbildet i deler av pressen var ikke Vitjiafamiliens hus, derimot huset til deres foreldre og søsken. Familien bodde i boligdelen av en eldre driftsbygning med stall like ved siden av. Men fordi denne boligdelen ikke hadde innlagt strøm og vann, benyttet familien kjøkken og bad i foreldrenes hus, som er ødelagt (Aftenposten 27.10.00).

Sakens detaljer ble nå drysset over pressens folk. Familien hadde ennå halvparten av støttebeløpet fra januar i behold. Bak stallen hadde de et dekar jord der det nå var sådd hvete og hvor det hadde vært mais tidligere, osv.

Beskjeden fra attacheen ga Brustad og Mæland relativt lett match på pressekonferansen. Samme kveld nådde Aftenpostens utsendte frem til Vitijafamiliens bosted. De kunne konstatere at forholdene var dårlige, men energien var allerede ute av saken.[17] En av årsakene til

17. Senere på året dro en av delegasjonene som besøkte Kosovo på besøk til familien Vitija for å se med egne øyne hvordan de hadde det. Med i gruppen var blant andre toppbyråkratene fra KRD. 'Videoen som ble vist på TV var av uthuset. Selve huset deres var ramponert, men ikke ødelagt. I nærheten hadde onkelen et hus og det var også andre hus de kunne overta eller bo i. Da vi var der hadde de halvannet rom i rimelig standard som de kunne leve i' (Tjenestemann KRD 20.02.01).

det var at kommunalministeren hadde slått endelig fast på pressekonferansen at ingen barnefamilier skulle sendes tilbake før 1. mars 2001. De hadde med andre ord fått amnesti over vinteren. Hun presiserte likevel at hjemsendelsene skulle gjenopptas etter denne datoen og at 'enslige og par uten barn forutsettes å returnere, også gjennom vinteren' (Pressemelding KRD, 83/2000).

Stormen var over for Brustad og hennes rådgivere. Vitijasaken fikk ikke noe etterspill, selv om Grete Fossum og flere delegasjoner var på besøk for å sjekke ut hvordan de klarte seg. Heller ikke den svake kommunikasjonen mellom ministeren, forvaltningen og politiet ble fulgt opp i mediene.

Mine informanter forklarte disse problemene med at Brustad var fersk som statsråd med ansvar for utlendingssaker. Selv med lang fartstid i kommunalkomiteen hadde hun ikke selv måttet håndtere vanskelige enkeltsaker og avveiningen mellom dem og prinsippene som lå til grunn for politikken. Kanskje var ikke statsråden forberedt på hvor sterk mediedekning denne typen enkeltsaker kunne gi?

Overføringen av det politiske ansvaret fra Justisdepartementet til Kommunaldepartementet innebar at Brustad og hennes rådgivere var avhengige av en feilfri kommunikasjon med byråkratene i et annet departement. I Vitijasaken fremsto denne som mangelfull. Det skapte problemer at det faglige ansvaret lå i Justisdepartementet, mens den øverste politiske frontingen foregikk over gaten i Kommunaldepartementet.

Den rolige vinteren 2000

Innføringen av vinteramnestiet medførte arbeidsro for saksbehandlerne i Utlendingsdirektoratet. Den politiske ledelsen i Kommunaldepartementet forberedte seg på 1. mars 2001, som nå var datoen man styrte etter i tilbakevendingsarbeidet. Samtidig pågikk de organisatoriske omstruktureringene. Utlendingsnemda tok over for Justis-

departementet som klageinstans for asylsøkere ved årsskiftet. Resten av utlendingsavdelingen i Justisdepartementet ble på samme tid lagt inn under innvandringsavdelingen i Kommunaldepartementet. Med noen få unntak var det en rolig vinter for myndighetene på flyktningfeltet.

En glipp som ble snappet opp av pressen var da en familie med to barn fikk beskjed om at de skulle sendes tilbake i slutten av november 2000 (Vårt Land 24.11.00). Denne gangen var informasjonsavdelingen i UDI helt klar. 'Barnefamilier skal ikke ut før vinteren. Det er en glipp. Det er 1. mars som gjelder for barnefamilier uansett hva som står i vedtaket' (Vårt Land 24.11.00).

I desember gikk det ut et rundskriv til alle politiministrene i landet fra UDI. Her gjorde man oppmerksom på at den såkalte '15-månedersregelen' ikke skulle gjelde for kosovoflyktningene. Denne regelen gjelder normalt for alle asylsøkere, og er ment å skulle forhindre at søkere blir utsatt for ekstra belastning fordi saksbehandlingen trekker ut i tid. Hvis det går mer enn 15 måneder fra søknaden er levert og til man får et resultat, så skal opphold innvilges. Unntatt vil være tilfeller der søkeren selv bidrar til at prosessen tar mer tid enn nødvendig. I rundskrivet fra desember 2000 ble altså kosovoflyktningene unntatt fra denne regelen. Da meldingen ble sendt ut nærmet de fleste av de som var igjen i Norge seg denne grensen. Til tross for at den midlertidige kollektive beskyttelsen setter denne ordningen ut av spill, ville man altså minne om at denne gruppen var unntatt fra regelen.

På nyåret 2001 kom det meldinger fra FN-myndighetene og KFOR-styrkene om at man var usikker på om det var blitt brukt såkalt utarmet uran i granater og bomber som var sluppet under konflikten i 1999. Enkelte målinger tydet på dette, og i den hjemlige pressen ble denne potensielle faren knyttet til den forestående hjemvendingen av flyktninger til provinsen. Nestlederen i Senterpartiet, Åslaug Haga, tok ta i denne saken.

> Flyktningene fra Kosovo bør få bli i Norge så lenge det er usikkert hvilke skadevirkninger våpnene med utarmet uran kan ha på menneskene i det tidligere krigsområdet (Dagsavisen 12.01.01).

Det viste seg raskt at restene etter denne våpentypen ikke utgjorde noen større fare hverken for fastboende eller for de tilbakevendende flyktningene.

Både før og etter inngangen til 2001 ble det rapportert om uro på grensen mellom Serbia og Kosovo, og i grenseområdene mellom Makedonia og Kosovo. Intensiteten i disse kampene mellom albansk gerilja og ordinære styrker i de to nabolandene var likevel ikke stor nok til at det influerte på norske myndigheters organiserte tilbakevending.

Kapittel 6

Mellom frivillighet og tvang – våren 2001

Organiseringen av tilbakevendingen endret karakter våren 2001. Frem til da hadde myndighetene håpet at flest mulig ville reise frivillig, enten før eller etter negativt vedtak. Man ønsket at så få som mulig måtte sendes ut med tvang. En grunn til det var at uttransporteringene kunne generere motstand mot politikken. En annen grunn var at det var mer ressurskrevende å få flyktningene ut på den måten. Nå skulle man bli tøffere. Fra og med 9. mars skulle det settes opp to chartrete fly i uken fra Oslo til Pristina. Brustad og UDI hadde annonsert at det bare var å melde seg på. Man forutsatte at kosovoflyktningene som fortsatt var i landet tok kontakt og reserverte plass.

Samtidig med at dette arbeidet ble forberedt var man ikke udelt optimistsisk i forvaltningen, departementene og i den politiske ledelsen når de gjaldt tilbakevendingen.

Ett problem som ble tydelig denne våren var at UDI bare hadde rukket å ferdigbehandle søknadene fra omkring en tredel av kosovoflyktningene. Det var situasjonen pr. 1. februar. Like fullt lovet denne etaten å har fullført arbeidet innen utgangen av mars.

> Målet for UDI var egentlig at alle sakene skulle være ferdigbehandlet ved utløpet av 2000. Men så kom utreisestoppen i fjor høst, og da ble området prioritert ned. Nå har man satt inn 15 ekstra saksbehandlere og to ledere som skal jobbe bare med disse sakene (Tjenestemann KRD).

De ansvarlige myndighetene så for seg mange mulige hindringer for

at den organiserte tilbakevendingen skulle lykkes. Det voksende kravet i partipolitikken om at Norge måtte åpne for import av arbeidskraft var et moment. Man fryktet at denne diskusjonen skulle sauses sammen med returen av mange arbeidsføre kosovoflyktninger.

> Jeg begynte å få lavere forventninger når det gjaldt tilbakevendingen. Det var flere ting som kom samtidig. Problemene i UDI og igangsettelsen av Utlendingsnemda. I tillegg kom debatten om arbeidsinnvandringen (Brustad 25.01.02).

Dette siste punktet ble gjentatt av flere informanter. Én mente det kunne virke urimelig 'å kaste ut en gruppe samtidig som man henter inn en annen' (Tjenestemann KRD 20.01.02). Slik fremsto nok situasjonen også for mange av de menneskene som hadde vært i kontakt med kosovoflyktningene i lokalmiljøene rundt om i landet. Byråkratene i Kommunaldepartementet fortalte at de fikk mange henvendelser fra ordførere, lærere, naboer, arbeidsgivere og andre som var blitt kjent med enkeltflyktninger. Arbeidsgivere fra deler av landet som hadde stor mangel på arbeidskraft var spesielt oppgitte over at deres kosovoflyktninger risikerte å bli sendt tilbake.

Man var også klar over at jo lenger tid som gikk, desto vanskeligere ville det være å få folk til å reise. Når vinteren var over og den verste kulden i Kosovo ga seg, ville sikkert argumentet dukke opp om at barna måtte få lov til å fullføre skoleåret i Norge, mente noen av mine informanter. I begynnelsen av mars 2001 resonnerte en tjenestemann i Kommunaldepartementet at:

> De som ikke er vendt tilbake innen september, de blir. Da er det slutt! La oss si at det er syv måneder til september og at det gjenstår 3500 personer. Det gir 500 i måneden som må forlate landet. Hvis ikke de aller fleste følger spillereglene når de skjønner at løpet er kjørt, så blir det vanskelig (07.03.01).

Man ventet seg motstand fra mennesker som kjente flyktningene lokalt, muligens også fra nasjonale organisasjoner og fra enkelte representanter for den politiske opposisjonen. Forventningene var

altså moderate i det ansvarlige Kommunaldepartementet. De skulle bli overrasket.

I første omgang så myndighetenes dystre spådommer ut til å være riktige. Mediene begynte oppkjøringen til at utsendingene skulle gjenopptas i mars allerede måneden før. Nettavisen var først ute med et oppslag der man meldte at bare 100 flyktninger hadde booket seg inn på 'marsflyene' (23.02.01). En uke senere hadde tallet steget til 180. Det var plass til 110 i hvert fly, og tallet var fortsatt foruroligende lavt sett fra myndighetenes ståsted. Samtidig kom det norske behovet for arbeidskraft igjen opp som argument mot å sende hjem flyktninger som var i arbeid. 'Har fire jobber – må ut', var overskriften på en artikkel i Nettavisen om en tobarnsfar som var fast ansatt i et renholdsfirma og som hadde vært i Norge i nesten tre år.

Det var likevel ikke den annonserte datoen 1. mars som ble den mest omtalte og omstridte i mediene. Snarere var det dagen for den første organiserte avgangen fra Gardemoen flyplass, 9. mars, som fikk oppmerksomhet.

Den siste uken før denne datoen startet flyktningene, mediene, politikere og forvaltningen forberedelsene. På Åkershagen mottak gikk både voksne og barn fra Kosovo ut i sultestreik. Etter press fra mottakspersonalet lot foreldrene barna få mat. Dagen etter gikk 30 voksne til samme type aksjon ved Ormseter mottak. Målet for begge gruppene var å få bli i Norge. Dagbladet skrev om den 95 år gamle Fatime som bare ønsket å bli i Norge. Fire stortingsrepresentanter fra Kristelig folkeparti, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Senterpartiet sendte i denne uken et brev til kommunalminister Brustad. Der ba de om at kosovoflyktningene måtte få anledning til å følge klageprosessen til ende uten å risikere å miste tilbakevendingsstøtten (Aftenposten 07.03.01). Også biskop Gunnar Stålsett gikk ut i avisene med en appell til myndighetene om ikke å sende hjem kosovoflyktningene.

> Jeg besøkte selv Kosovo i slutten av januar, og forstår at flyktninger har vanskelig for å akseptere at de skal tvangsmessig sendes tilbake dit slik situasjonen er. Det er politikernes ansvar å vurdere situasjonen på nytt (Stålsett til Nettavisen 07.03.01).

Mellom 1. og 7. mars rakk politiet å sende ut 20 personer til Kosovo. Det skulle ikke være noen tvil eller tvetydige signaler i denne runden. Flyktningene var forventet å vende tilbake.

Fredag 9. mars lettet så det første chartrede flyet. Ombord var 85 kosovoflyktninger som i ulik grad følte seg presset til å dra. 'Dette er vanskelig, men vi hadde ikke så mye valg', uttalte en mann til Dagbladet (09.03.01).

Samme dag brakte avisen historien om 'torturofferet Nazif'. Den var basert på et initiativ fra Helsingforskomiteen, som hadde undersøkt en rekke saker med negativt vedtak fra Utlendingsdirektoratet. Representanter for komiteen hadde blant annet reist til Kosovo for å verifisere opplysninger. I ni av sakene, som omfattet 35 mennesker, mente komiteen at avslagene var i strid med UNHCRs retningslinjer for hjemsendelse. I følge Engesland i komiteen sto det her at folk som har vært utsatt for svært traumatiske opplevelser burde innvilges asyl. Utlendingsdirektoratet har behandlet sakene summarisk, uttalte Engesland, hevdet videre at Sylvia Brustad hadde slått fast at de aller fleste ville bli sendt ut før sakene deres var ferdigbehandlet i UDI.

> Vi har bare sett på saker vi har fått tips om. Det kan være flere [...]. Jeg har tidligere antydet at innenrikspolitiske hensyn har veid tyngre enn en grundig vurdering av de enkelte sakene (Engesland til Dagbladet 09.03.01).

Mannen den konkrete saken dreide seg om ga uttrykk for presset han og hans familie opplevde i retning av å reise.

> Vi har fått beskjed om at vi ikke kan regne med å bli i Norge mens anken behandles. Jeg føler at vi er utsatt for et enormt press om å reise, men jeg tør ikke (Dagbladet 09.03.01).

Denne reaksjonen peker på gråsonen som eksisterer mellom frivillig og tvangsmessig retur. Det er en kjent sak at organisert tilbakevending ofte vil innebære flere grader av tvang. Selv UNHCR opererer med og omtaler tre ulike nivåer av press som eksilmyndigheter benytter for å sikre at retur skjer.[18]

Helsingforskomiteen var altså kritisk til gjennomføringen av den organiserte tilbakevendingen av kosovoflyktningene. I tillegg til Engeslands fremheving av den nevnte saken i pressen, offentliggjorde man også et brev som var sendt til Brustad tidligere i uken. Her kom man med de samme synspunktene som jeg har referert ovenfor, men gikk i detalj på hva UNHCRs retningslinjer innebar. I følge komiteen mente UNHCR at 'personer som har vært utsatt for svært traumatiske opplevelser, så som voldtekt, tortur, drap på slektninger og frihetsberøvelse' burde gis asyl (Pressemelding fra Helsingforskomiteen 08.03.01).

Pressen kunne også rapportere om at enkelte familier hadde 'gått i dekning' for å unngå å bli sendt ut. Til tross for at de chartrede flyene kun var beregnet for flyktninger som reiste tilbake 'frivillig', så opplevde mange familier som ventet på å bli sendt ut at presset økte i disse dagene. I Hamar Arbeiderblad ble en trebarnsfamilie omtalt og rektoren ved skolen ble intervjuet. Familien var 'gått under jorden'.

> Dette er et overgrep mot barn som allerede har opplevd mye. Som pedagogisk leder ved en skole, kan jeg ikke akseptere måten myndighetene opptrer på. Barn skal være forberedt når det skjer omveltninger i livet deres. Vi hadde forberedt en avskjedsperiode nå, slik at barna fikk en verdig avslutning på oppholdet her. Det får de ikke (09.03.01).

18. En kort kommentar til gangen i asylsaker er kanskje nødvendig her. Hvis en søker får avslag i 1. instans – dvs. hos UDI – vi avgjørelsen kunne overklages. Etter omorganiseringen på flyktningfeltet går denne da via UDI til Utlendingsnemda. Klagen må sendes inn innen tre uker etter avslaget er mottatt. Nemden må da raskt ta stilling til om klagen skal få såkalt 'oppsettende virkning' eller ikke få det. Hvis den får det, betyr det at søkeren ikke skal uttransporteres mens klagen blir behandlet. Hvis kosovoflyktningene ikke fikk slik oppsettende virkning på sine klager, måtte de ut av landet før fire uker var gått hvis de ville sikre seg tilbakevendingsstøtten. Det er ikke enkelt å forklare denne detaljen i saksgangen i asylsaker på en lettfattelig måte. I denne sammenhengen kan vi ta det som en introduksjon til noe jeg skal diskutere senere – nemlig vanskelighetene knyttet til formidling av politikken til flyktningene og forvaltning.

Flyene de neste to ukene ble fylt opp. To fly i uken. Til sammen forlot 460 kosovoflyktninger Norge med chartrede fly i løpet av de tre siste ukene i mars. Man satt fortsatt opp fly utover i april, men det ble stadig tynnere med påmeldte. I april vendte i overkant av 180 tilbake, mens tallet falt ytterligere i mai (53) og juni (77). Den organisere tilbakevendingen til Kosovo var over. De sakene som gjensto gikk sin gang i behandlingssystemet. Det vil si at de lå på kontorene i UDI eller i Utlendingsnemda.

Medienes oppmerksomhet forflyttet seg igjen til hvordan forholdene var i Kosovo. I disse vårmånedene blusset urolighetene opp igjen i provinsens grenseområder. I buffersonen mellom Serbia og Kosovo skapte den albanske geriljaen vanskeligheter både for KFOR-styrkene og for de regulære serbiske styrkene. På grensen til Makedonia, og i landsbyen Tetovo i dette nabolandet, var albansk gerilja involvert i kamper. Aftenposten kunne melde at det var 'ingen fred i Kosovo' (13.03.01), og Dagsavisen omtalte situasjonen som 'farlige flammer på Balkan' (14.03.01). Likevel ble disse urolighetene ikke vurdert som alvorlige nok til at norske myndigheter lot det virke inn på den pågående returinnsatsen i Norge.

Etterspill i Utlendingsnemda

Nemden var siste mulighet for kosovoflyktningene som ønsket oppholdstillatelse i Norge. Da man startet opp i januar 2001 lå det allerede 150 kosovosaker i innboksen. Den nye organisasjonen besto hovedsakelig av tidligere ansatte fra Justisdepartementets utlendingsavdeling. Utover våren 2001 var det et jevnt tilsig av kosovosaker. Selv om disse ble prioritert, måtte de ansatte også forholde seg til andre utlendingssaker. I mars var den totale restansebunken på 3000 saker (ansatt UDI 09.03.01). De første kosovosakene ble ferdigbehandlet i mars/april. Da jeg snakket med representanter for nemden et knapt år senere var det mulig å se hvordan det hadde gått med kosovoflyktningenes ankesaker. Det var også mulig å si noe om hvilke forhold som hadde vært avgjørende for utfallet – dvs. for om avslagene fra UDI ble opprettholdt eller gjort om.

Uten å gå inn på nemdens virkemåte er det viktig å peke på at de

ansatte der selv delte ankesakene inn i tre bunker. Hver bunke ble underlagt mer eller mindre omfattende behandling. La meg forklare.

Den første kategorien var saker som var 'åpenbart grunnløse'. Dette var saker som UDI ikke har gitt 'oppsettende virkning', og som kunne behandles av nemdens sekretariat. Av totalt 1200 kosovosaker som nemden behandlet det første året, var 400 av denne typen. Disse søkerne hadde antagelig reist tilbake 'frivillig' før saken deres ble behandlet i nemden. Mine informanter var usikre på hvorfor disse hadde klaget på UDIs avgjørelse når de hadde så vidt tynt grunnlag for søknadene. Kanskje klaget de 'for sikkerhets skyld'? Det var kanskje trygt å ha en klage inne i tilfelle Kommunaldepartementet endret sin politikk og lot alle kosovoflyktningene bli i landet?

Den andre kategorien gjaldt saker der anken var gitt 'oppsettende virkning' – søkerne hadde ikke måttet forlate landet under klagebehandlingen – men saken inneholdt samtidig ingen vesentlige tvilsspørsmål. Disse sakene ble normalt behandlet av nemdleder alene. Av de 800 resterende sakene falt 600 inn under denne typen saker.

De siste 200 klagesakene krevde den mest omfattende behandlingen som nemden gjennomfører, det vil si at de behandles i fullt nemdmøte. Her kan søkeren og dennes advokat presentere sin sak for nemden hvis de ønsker. I disse sakene er det gitt oppsettende virkning *og* det foreligger vesentlige tvilsspørsmål. To tredeler av disse 200 sakene ble behandlet mens enten søkeren, dennes advokat eller begge var tilstede.

Av de totalt 800 sakene i de to siste kategoriene var det 96 personer som fikk omgjort avslagene fra Utlendingsdirektoratet og ble gitt opphold på humanitært grunnlag. En person fikk asyl. Tar vi igjen utgangspunkt i de 800 sakene med oppsettende virkning gir det en omgjøringsprosent på henholdsvis 12 og 0.12 prosent.

Da jeg snakket med de som hadde fulgt behandlingen av klagene fra denne gruppen i januar 2002, fortalte de at det fortsatt gjensto rundt 300 saker som ikke var behandlet. I tillegg var de varslet om at det kom ytterligere 100 klagesaker fra UDI. Alle disse var fra søkere som hadde kommet inn under den kollektive midlertidige beskyttelsen fra 1999. De ansatte hadde ikke noen gode svar på hvorfor dette arbeidet hadde trukket ut så langt i tid. Det nærmet seg tre år

siden søkerne kom til landet. Kanskje hadde UDI måttet prioritere andre saker? Ellers ble jo avhørene forsinket. Det kunne være flere grunner.

Botid

Det er også interessant å se på hvilke forhold nemden hadde lagt vekt på i klagesakene fra kosovoflyktningene som hadde fått medhold. Etter å ha sett igjennom en del av sakene på nytt, var hovedinntrykket de ansatte i sekretariatet satt igjen med at man ikke hadde lagt noen særlig vekt på flyktningenes oppholdstid i landet. Det hadde sammenheng med at tiden etter den kollektive tillatelsen ble opphevet i august 1999, strengt tatt ikke skulle telle med. Unntaket var hvis det foreligger beskyttelsesbehov for den personen saken gjelder. Det var også begrenset hvor lang oppholdstid søkerne kunne vise til. I januar 1997 var det som nevnt et allment amnesti, og mange fikk innvilget opphold etter 15 månedersregelen rett før denne ble suspendert og den kollektive ordningen trådte i kraft på våren 1999. Søkerne hadde med få unntak komet til Norge i 1998/1999.

Noen søkere hadde imidlertid en lengre asylhistorikk bak seg. Dette var mennesker som hadde kommet til Norge i 1998, men som hadde søkt asyl i andre land tidligere. Mange hadde vært i andre europeiske land siden tidlig på 1990-tallet. Her spilte oppholdstiden inn i den forstand at nemden vurderte hvor lenge de hadde vært ute av sitt 'hjemland'. Enn skjønt mange av barna hadde aldri vært der i det hele tatt. Det var vanskelig å returnere disse søkerne til for eksempel Tyskland eller Sverige på slutten av 1990-tallet. Hensynet til barna var viktig i disse sakene.

Helse

Helse er en grunn for opphold der praksis har vært at det skal svært mye til for at dette skal være tilstrekkelig kriterium for å få bli. Med unntak for visse tilfeller med svært alvorlige tilfeller var heller ikke dårlig helse nok for at søkerne fra Kosovo skulle få bli. I kosovosakene var helse i få tilfeller nevnt eksplisitt som kriterium for avgjørelsene. Likevel så syntes det som om det hadde vært en noe lavere terskel når det gjaldt opphold på grunn av helse for personer med kollektiv beskyttelse enn ellers. Jeg spurte en fra sekretariatet hvorfor det var slik. Vedkommende ga meg sin personlige oppfatning.

> Nemdmøtene har lagt vekt på at personer som har oppholdt seg her i en periode der de har hatt et anerkjent beskyttelsesbehov står litt annerledes enn andre. Dette er min vurdering. Det blir en ansvarsbetraktning: Norge ga de evakuerte et tilbud om opphold. Listen ligger noe lavere når det gjelder hvordan humanitære forhold vurderes som grunnlag for opphold for denne gruppen (Tjenestemann Utlendingsnemda 24.01.02).

Som oftest inngikk imidlertid helse bare som et side- eller tilleggshensyn, noe som også gjaldt helse relatert til krigshendelser (det såkalte flyktningelementet i helse). Ellers hadde nemden god informasjon om tilstanden på det medisinske området i Kosovo. De satt for eksempel på kunnskap om hvor i landet man kunne få tak i hvilke medisiner, hva de kostet osv.

Også når det gjaldt vurderingen av 'tilknytning til riket', hadde de ansatte i nemden lagt merke til at praksis var noe mer liberal enn ellers. Det ble lagt vekt på at søkerne hadde bodd sammen med familien sin i Norge i en periode da de hadde et anerkjent beskyttelsesbehov.

> Det er noe annet å ha bodd lovlig i landet for så å måtte bryte ut av det, enn søkere som ikke har bodde her i landet sammen med familien, men som søker om å få gjøre det fra utlandet (Tjenestemann Utlendingsnemda 24.01.02).

Andre grunner for opphold

Av andre mulige hensyn som kunne spille inn hadde ikke beskyttelsesbehovet vært fremtredende i disse klagesakene. Heller ikke minoritetsproblematikken hadde vært et merkbart element. Det kan ha vært fordi disse sakene, som jo UNHCR hadde bedt mottaker-

landenes myndigheter være varsomme med, allerede hadde fått et positivt vedtak i 1. instans – dvs. i UDI. Et case var unntaket her, men selv der utgjorde den etniske bakgrunnen bare ett av flere elementer som til sammen ga medhold i klagen. Det gjaldt en mann fra den nordlige delen av den etnisk delte byen Mitrovica. Han hadde etnisk 'albansk' bakgrunn og kunne lett ha dratt tilbake til andre deler av Kosovo. Det var bare akkurat der han kom ifra som han vanskelig kunne vende tilbake til. I seg selv var ikke dette nok til at mannen fikk opphold. I tillegg måtte helsemessige grunner legges til slik at han til sammen kvalifiserte til å få bli i Norge.

Kapittel 7

Tilbakevendingen i tall

Sett fra myndighetenes ståsted besto håndteringen av kosovoflyktningene av to markante faser – evakuering og organisert tilbakevending. I populære termer kunne man si at alt først dreide seg om å *få dem hit*, for deretter – etter et raskt skifte – å *få dem hjem*.

Som vi har sett var det arbeidet med tilbakevendingen som strakte seg lengst i tid. Det startet opp i juni 1999 og var ennå ikke avsluttet på vårparten 2002. Mens mottaket av de evakuerte tok *tre måneder,* tok arbeidet med returen av flyktningene *tre år*.

Tilbakevendingen ble dermed en mer sentral det for mottaket av denne gruppen enn tilfellet hadde vært med de bosniske flyktningene. Den gang varte mottaket og integrasjonen av gruppen i drøye tre år, fra 1993 til november 1995. Da ble fredsavtalen i Dayton underskrevet. Tilbakevending var egentlig bare aktuelt som arbeidsområde for myndighetene året etter dette, dvs. frem til tilbudet om permanent opphold kom i november 1996.

I dette kapitlet skal jeg gå noe mer i detalj på tilbakevendingen av kosovoflyktningene basert på det tallmaterialet fra Utlendingsdirektoratet som jeg nevnte i innledningskapitlet. Der var jeg også nøye med å påpeke at studien har sterke begrensninger når det gjelder hva den kan fortelle om flyktningenes handlingsmåter.

Fra tallmaterialet kan vi likevel få en oversikt over flyktninggruppen og få vite noe om *når* og *hvordan* disse handlet. Spørsmålet om *hvorfor* de handlet som de gjorde får overlates til spekulasjonen i denne omgang.

Som jeg har nevnt tidligere, gir det mening å se på kosovoflyktningene som en uensartet gruppe. Når det gjelder tilbakevendingen antok jeg tidlig at det ville være relevant å dele gruppen inn i ulike

ankomstkategorier. Ville asylsøkere – dvs. mennesker som kom på egenhånd til Norge og presenterte sin søknad om opphold – handle annerledes enn de evakuerte? Med de evakuerte mener jeg de litt over 6 000 som ble hentet ut av norske myndigheter under de hektiske vårmånedene i 1999. Muligheten for at det var en forskjell mellom disse to gruppene ble også antydet av informantene i undersøkelsen. Signaler fra mottak rundt i landet via tjenestemennene i departement og etater kunne tyde på det. I presentasjonen av tallmaterialet har jeg derfor lagt vekt på å undersøke om det virkelig var forskjell mellom de to gruppene – mellom asylsøkere og de evakuerte.

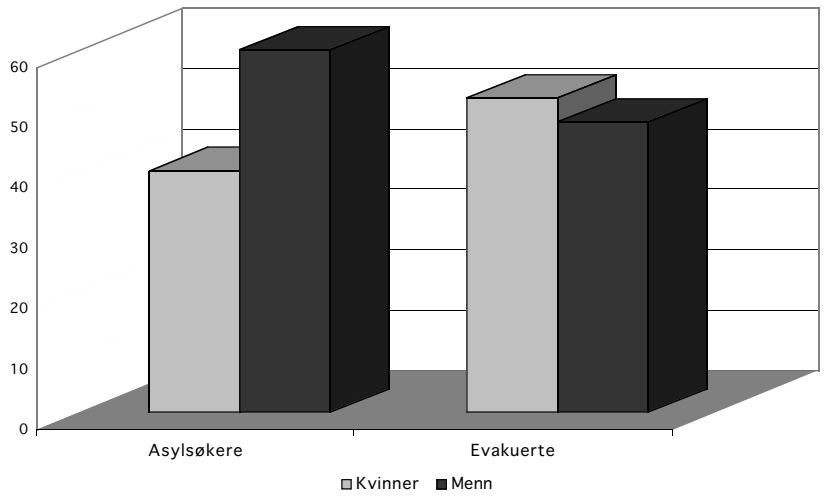
Den viktigste grunnen til dette var imidlertid en annen. I den grad denne studien skal si noe om hvordan ordningen med midlertidig beskyttelse fungerte, så vil det være spesielt interessant å se på de som ble evakuert. På ett vis representerte de nettopp et slikt tilfelle som ordningen er ment for. De ble hentet rett ut fra en flyktningsituasjon og ble etter kort tid anmodet om å reise tilbake. Dette til forskjell fra asylsøkergruppen som kom over en lengre periode og som i mange tilfeller hadde vært innom andre land på veien i kortere eller lengre tid. Noen av dem som er registrert som asylsøkere i materialet hadde forlatt Kosovo lenge før den åpne konflikten brøt ut i 1999, mens andre antageligvis kom direkte til Norge mens konflikten sto på.

Det er viktig å presisere at det ikke ligger noen forutsetning i denne studien om at den ene eller andre av de to undergruppene, asylsøkere eller evakuerte, hadde mer behov for beskyttelse enn den andre. Asylsøkerne kan like godt ha vært mer reelle 'flyktninger' enn de evakuerte, som motsatt. Jeg skal tenke høyt om hva som kan være årsakene til forskjellene i tilpasning mellom de to gruppene mot slutten av kapitlet.

Hvem var det som kom?

Et startpunkt for å skaffe seg et inntrykk av hvem det var som kom til landet fra Kosovo er å se på om det var menn eller kvinner, samt hvilken alder de hadde. I den første figuren er alle med midlertidig beskyttelse tatt med. Det vil si de 6173 som ble evakuert i april, mai

Figur 1. Fordeling av menn og kvinner blandt asylsøkere og evakuerte

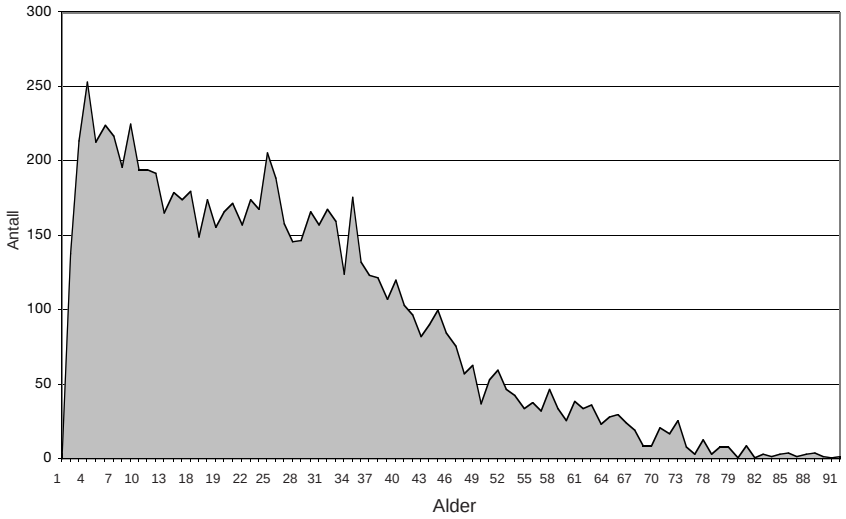


og juni 1999, men også samtlige asylsøkere som kom inn under den kollektive ordningen. Det betyr vil si de 2105 som kom på egenhånd til Norge mellom 1. februar 1998 og 6. august 1999 da ordningen ble opphevet.

Ser vi på kosovoflyktningene under ett, så viser tallene fra UDI at det var en relativt jevn fordeling mellom kvinner (49 prosent) og menn (51 prosent). Men dette bildet skjuler en annen kjønnsfordeling i de underliggende gruppene av asylsøkere og evakuerte.

I figur 1 kommer dette tydelig frem. Asylsøkergruppen viser en klar overvekt av menn. Kvinnene eller jentene i denne gruppen utgjorde bare 40 prosent. Motsatt var det med gruppen av evakuerte, der kvinnene var i flertall. Her var 52 prosent kvinner og 48 prosent menn. Dette siste funnet er kanskje ikke så vanskelig å forstå når vi tenker på målsettingen til de komiteene som silte ut flyktninger i leirene. Der var det jo blant annet om å gjøre å få med de som led mest under leiroppholdet, og kvinner med barn var blant disse grup-

Figur 2. Aldersfordeling for alle kosovoflyktningene.

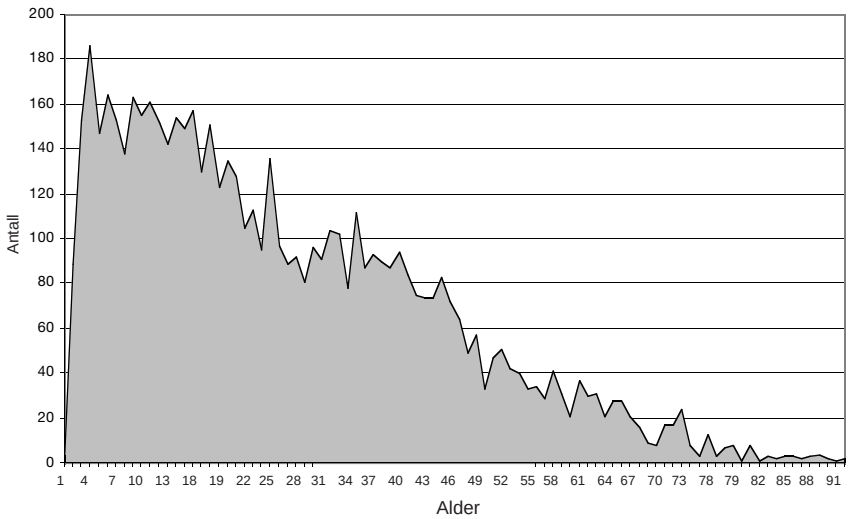


pene. En som var med å ta ut til de norske flyene kommenterte dette med å si at det etterhvert var påfallende mange friske middelaldrende menn igjen i leirene. Kvinnene, barna og de eldre var fraktet ut til andre land. Det er ikke rom her for å diskutere kjønnsfordelingen i asylsøkergruppen.

Dette eksempelet fra uttaket i leirene leder oss over til neste spørsmål, nemlig hvilke aldersprofil gruppen som helhet hadde. Var det barn, unge voksne eller eldre som kom inn under den midlertidige ordningen?

Førsteinntrykket fra figur 2. er at det var en ung gruppe mennesker som kom hit fra Kosovo. Med en gjennomsnittsalder på 25 år var de langt yngre enn den norske befolkningen. Halvparten var under 20 år, og to av tre var under 30. Det var færre i de eldre aldersgruppene enn man kanskje skulle vente utfra kriteriene som ble brukt da man tok ut de evakuerte i leirene. Holder man aldersprofilene på de to gruppene opp mot hverandre kommer en interessant forskjell til syne.

Figur 3. Aldersfordeling evakuerte kosovoflyktninger.



Ser vi først på alderen for de evakuerte i figur 3, kjenner vi igjen den relativt jevnt fallende kurven fra mange barn og unge til stadig færre i de eldre aldersgruppene.

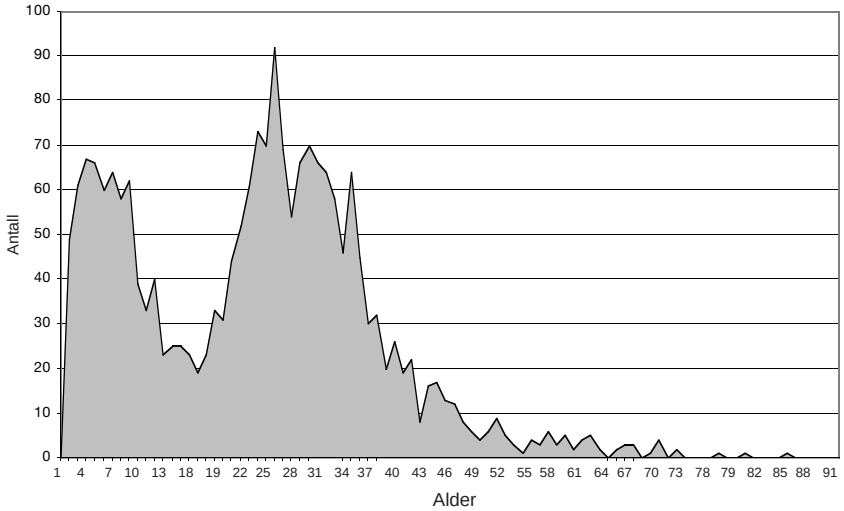
Aldersprofilen for asylsøkergruppen skilte seg markant fra dette. Som vi ser i figur 4. var det to klare tyngdepunkter i alder.

Man kunne si at denne gruppen besto av to undergrupper – barn og unge opp til 13 år, og unge voksne mellom 19 og 37 år. Det var med andre ord et betydelig innslag av barnefamilier med relativt små barn blant asylsøkerne. Forskjellen i alder mellom de evakuerte og asylsøkerne er noe man kan ha i bakhodet når jeg kommer til forskjellene når det gjaldt tilbakevending og gjeninnvandring.

Tilbakevendingen

I kapittel 4 ga jeg noen smakebiter når det gjaldt kosovoflyktningenes tilbakevending. Ser vi på figur 5, kommer det samme bildet fram som

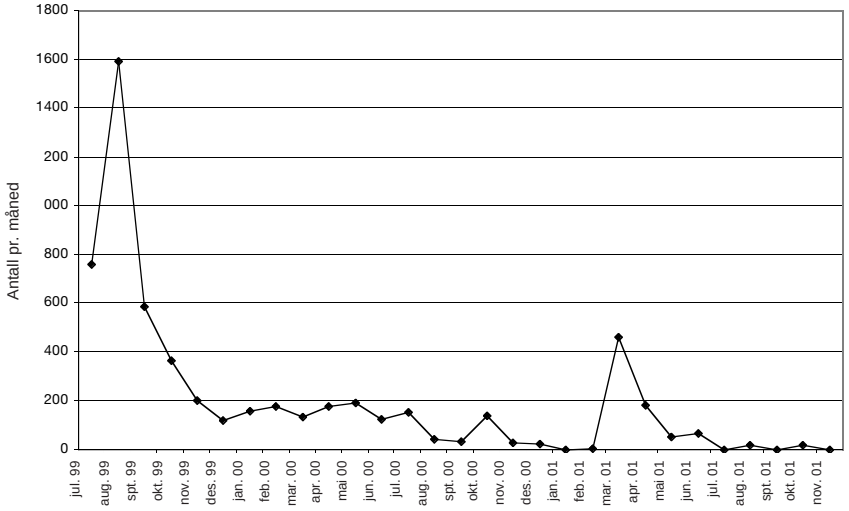
Figur 4. Aldersprofil asylsøkere.



jeg la frem der. Her er det viktig å merke seg at det inntil videre er snakk om alle som vendte tilbake en første gang. Senere kan disse ha gjeninnvandret til Norge eller ha blitt i Kosovo, og de som har gjeninnvandret kan senere ha vendt tilbake for annen gang. Men la meg vente med å bringe inn disse forstyrrende fenomenene. Inntil videre gjelder altså tallene de som vendte tilbake for første gang.

I figur 5 kommer de tre toppmånedene når det gjaldt tilbakevending klart frem. Etter fredsløsningen i juni 1999 dro halvparten av alle som kom til å forsøke en retur tilbake i løpet av de tre første månedene. Hele 800 flyktninger rakk å reise tilbake i løpet av juli måned. Figuren viser også den rolige vinteren som fulgte etter dette. Generelt var det få som vendte tilbake i år 2000. Det er også verdt å merke seg at selv i år 2000 var det mellom 150 og 200 mennesker som vendte tilbake hver måned på våren og sommeren. Som nevnt hadde tilbakevendingen i denne perioden liten 'nettoeffekt' fordi det samtidig forekom en del gjeninnvandring. Følger vi kurven utover

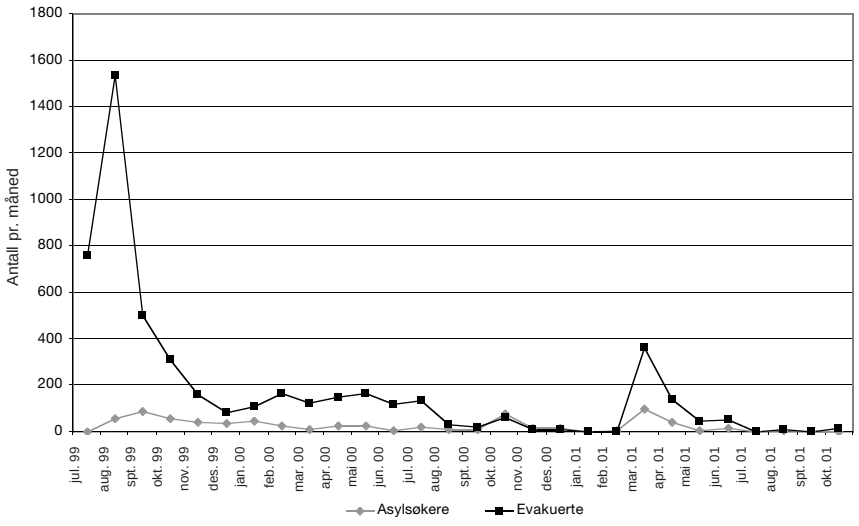
Figur 5. Tilbakevending nr 1. for begge grupper. Antall pr. måned.



mot høyre ser vi månedene med intensiv tilbakevending på våren 2001. Dette var i forbindelse med den store offentlige innsatsen med chartrede fly. Før jeg tar opp diskusjonen om gjeninnvandringen skal jeg se litt nærmere på hvordan tilbakevendingen over tid fordelte seg på de to undergruppene.

Figur 6 viser at tendensen i tilbakevendingen var lik for asylsøkere og evakuerte. Et funn her er at asylsøkergruppen ikke kom like raskt igang med å reise som de evakuerte. På et lavere nivå fulgte denne gruppen likevel de samme svingningene på grunn av sesongvariasjoner og andre hendelser. Selv utfra den grovkornede oversikten i figur 6 er det mulig å se at det var stor forskjell mellom gruppene når det gjaldt sannsynlighet for å vende tilbake. Jeg kommer tilbake til dette viktige punktet når vi har tilstrekkelig opplysninger til å kunne ta høyde for den gjeninnvandringen som skjedde, folk som vendte tilbake for andre gang, samt de som ble uttransportert fra landet. Det vil si så snart det er presentert nok informasjon til at det er

Figur 6. Tilbakevending nr. 1 pr. måned. Asylsøkere og evakuerte.



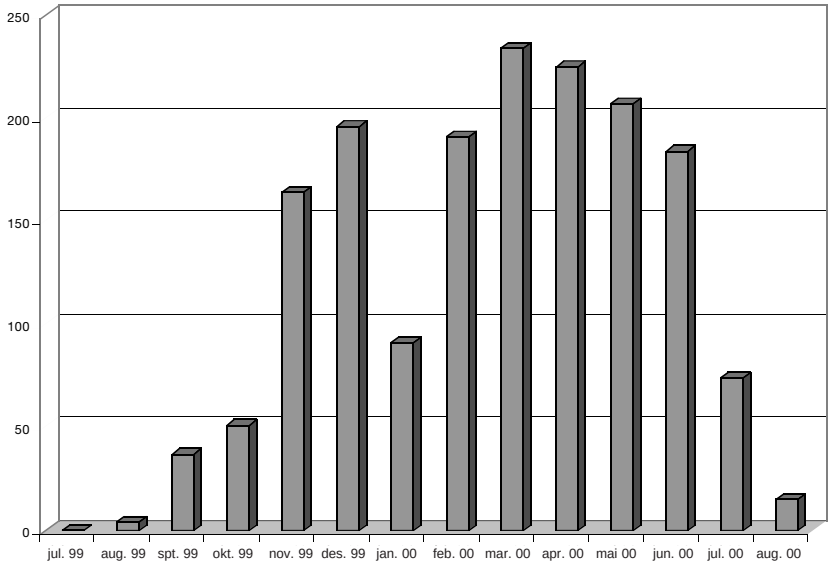
mulig å etablere hvor mange som 'netto' vendte tilbake i de to gruppene.

Gjeninnvandring

Et av de temaene som mange av mine informanter var opptatt av var muligheten for at det hadde foregått såkalt strategisk tilbakevending eller planlagt gjeninnvandring. Med det menes som nevnt at flyktninger vendte tilbake med tilbakevendingsstøtte uten at målsettingen var å bli i Kosovo. I stedet kom de raskt tilbake til Norge.

Men det er også en annen forklaring på at flyktningene kom tilbake til Norge etter å ha vendt tilbake til Kosovo. Som vi har sett ble muligheten for gjeninnvandring holdt oppe av de norske myndighetene så lenge flyktningene hadde gyldig oppholdstillatelse. Tanken bak denne 'angrefristen' var dobbel. En målsetting var at flyktninger som mislyktes i sin reetablering i hjemlandet skulle ha mulighet til å

Figur 7. Gjeninnvandring pr. måned 1999/2000

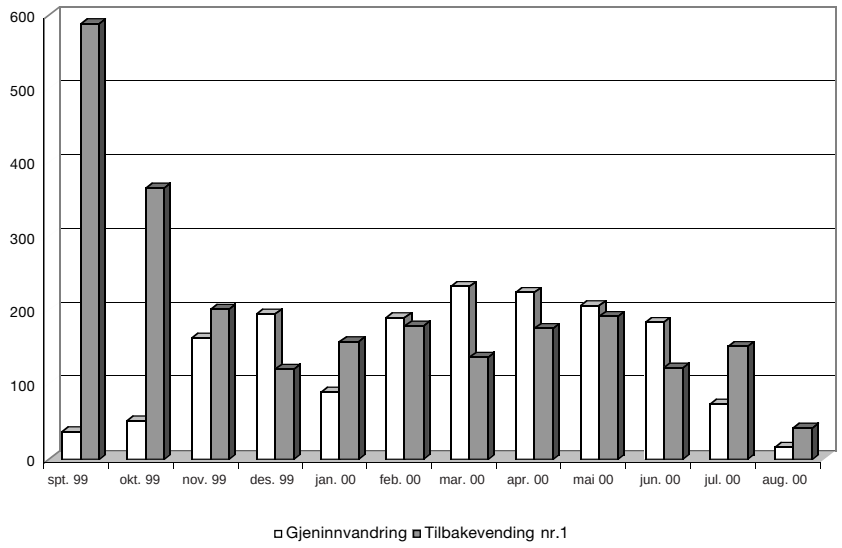


finne trygghet i Norge. En annen årsak tilangrefristen var at man ikke ønsket at redselen for å brenne alle broer skulle hindre folk i vende tilbake. Man så for seg at angrefristen kunne fungere som insentiv til å dra, eller at den i alle fall ikke skulle være til hinder.

Vi står altså med to alternative forklaringer på gjeninnvandringen. Enten kan man anta at disse flyktningene brøt med myndighetenes intensjoner bak den økonomiske støtten og brukte denne til noe annet enn å reetablere seg i hjemlandet. Eller så kan man anta at flyktningene som kom tilbake igjen til Norge var mennesker som hadde forsøkt å starte opp igjen livet i Kosovo, men som hadde mislykkes. I den første beskrivelsen fremstår flyktningene som *strategiske aktører* som utnyttet de mulighetene som ble presentert for dem. Den andre versjonen fremstiller dem som *ofre* for omstendigheter som de ikke var herre over.

Det er en åpenbar tilsnikelse fra min side å si at dette er to strengt

Figur 8. Gjeninnvandring versus tilbakevending 1999/2000. Antall pr. måned.

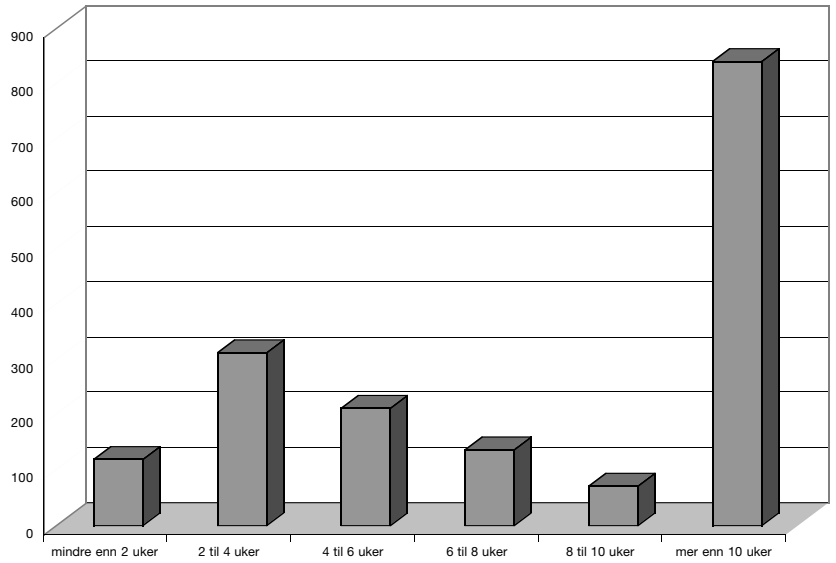


atskilte handlingstyper. I mange tilfeller må vi anta at tilbakevendingsstøtten var ett av flere elementer som talte for å prøve ut å vende tilbake. Samtidig er det klart at noen av dem som vendte tilbake var klare på at fremtiden deres var i Kosovo, mens andre holdt blikket rettet mot Norge.

La oss se hvor langt tallmaterialet fra UDI kan hjelpe oss med å fastslå forekomsten av de ulike typene tilpasning. Først er det viktig å få etablert utbredelsen totalt av gjeninnvandringen og når den skjedde. I figur 7 har jeg satt opp hvor mange som kom tilbake igjen til Norge i 1999 og 2000 etter å ha vendt tilbake til Kosovo.

Det første som slår en når man ser på figur 7 er den relativt jevne fordelingen over ett år fra september 1999 til september året etter. Med unntak av januar 2000 var det flere enn 150 som kom tilbake til Norge pr. måned vinteren 1999 og våren 2000. Jeg har også splittet

Figur 9. Antall uker ute før gjeninnvandring.



opp og sett på hvor stor andel av de gjeninnvandrede som var kommet som henholdsvis asylsøkere og evakuerte. Her fant jeg at det var liten forskjell mellom de to gruppene mht. til sannsynlighet for å gjeninnvandre.

I forvaltningen var det et diskusjonstema i år 2000 hvilken gruppe av kosovoflyktningene som var mest tallrik: de som vendte tilbake eller de som gjeninnvandret? Ser man på året som helhet var det marginalt flere som vendte tilbake enn de som gjeninnvandret (1388 mot 1230), men i enkelte måneder var forholdet omvendt.

Ser vi på figur 8 ser vi at dette var tilfelle fra desember 1999 til juni sommeren etter med unntak av januar. I disse månedene var det altså flere kosovoflyktninger som landet på Gardemoen for andre gang, enn dem som tok av fra samme flyplass.

Det er nå på tide å nærme seg spørsmålet om hvor planlagt denne

gjeninnvandringen var. Datamaterialet kan gi oss to hint. Hvis vi konsentrerer oppmerksomheten om de som gjeninnvandret, kan vi spørre: hvor lenge var disse ute før de kom tilbake? I figur 9 er alle som gjeninnvandret tatt med og antall dager ute er omgjort til uker. Det neste hintet kan vi få ved å se *når* den 'kortvarige' og når den 'langvarige' tilbakevendingen foregikk.

Bildet som tegner seg i figur 9 er tydelig – relativt mange av de som gjeninnvandret gjorde det etter forholdsvis kort tid. Hver fjerde av de som gjeninnvandret hadde vært i Kosovo mindre enn fire uker. Halvparten at de som kom tilbake igjen til Norge etter å ha vært i Kosovo var ute i drøye to måneder (68 dager). Den andre halvparten var ute lenger enn dette. Hvordan skal vi forstå denne fordelingen?

Hvordan figur 9 skal tolkes avhenger av hva man vil regne som rimelig tid for å gjøre et hederlig forsøk på å starte opp igjen i hjemlandet. Kanskje må det holde å reise ned, raskt finne ut at bolig-, arbeids-, helse-, eller skolesituasjonen var enn annen enn man trodde, for så å vende skuffet tilbake til Norge. Kan hende var jobben man var lovet allerede tatt av en annen, eller huset man skulle bo i falt sammen. En slik tur kan kanskje ta en uke eller to. Hvis vi velger å se på det på denne måten, vil de aller fleste av kosovoflyktningene gå klar av forvaltningens mistanker om at deler av tilbakevendingen var planlagt og at støtten ble misbrukt.

Hvis vi velger å tro at et alvorlig forsøk på å flytte tilbake til hjemlandet må vare i minimum fire uker er altså en firedel i en utsatt posisjon for å mistenkes. På direkte spørsmål svarte en av informantene som hadde lang erfaring med denne delen av flyktningfeltet at rundt 1 måned var en rimelig grense. Setter man grensen her, vil det med stor sannsynlighet falle tilfeller utenfor som skulle vært med, og omvendt. Man må anta at flere av dem som var kortere i Kosovo enn 1 måned gjorde et helhjertet forsøk. Samtidig kan man spekulere i om ikke flere av dem som var der lenger, hadde nesen rettet mot Norge under oppholdet.

Setter man grensen ved to måneder fanger man altså inn vesentlig flere og nær halvparten av alle som gjeninnvandret. De som var ute lenger enn dette er det kanskje ikke rimelig å anta at reiste ene og alene for å sikre seg den økonomiske støtten. Selv mer enn seks uker vil kanskje være i drøyeste laget. Setter man seg i situasjonen flyktningene som ønsket å foreta en slik planlagt tilbakevending, vil selv seks uker være problematisk med barn. La oss inntil videre holde på at seks uker som en grense. Et slikt valg gjør at de 62 prosentene som var lenger ute enn seks uker, er utenfor mistanke.

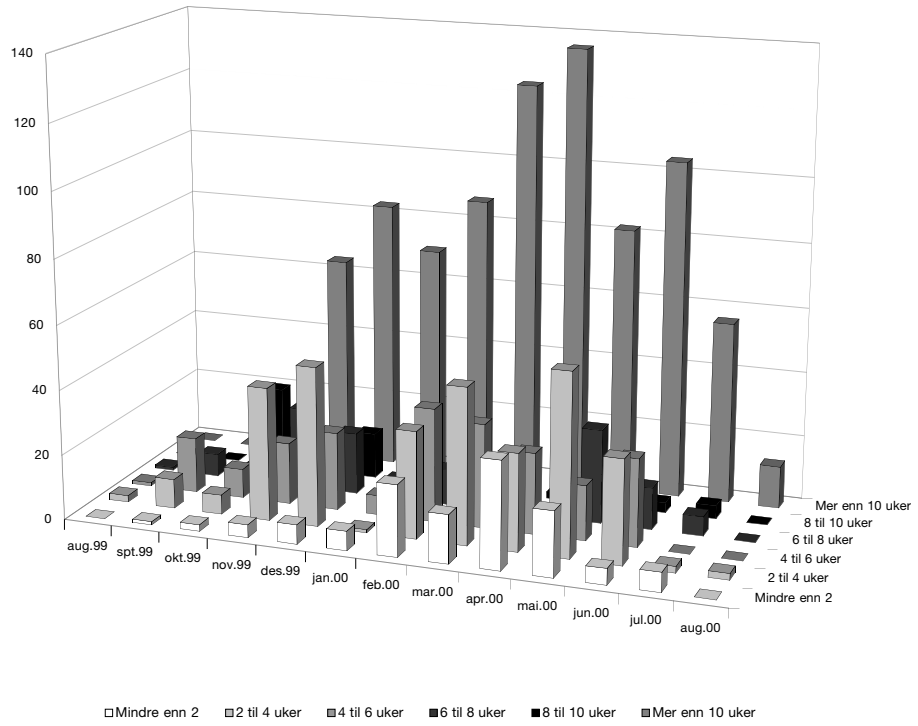
Holder vi fast ved dette som utgangspunkt, kan vi gå videre til neste hint i tallmaterialet, nemlig når gjeninnvandringen fant sted. Dette kan fortelle oss noe om hvor sterkt innslaget av planlegging var.

Mine informanter fortalte meg at diskusjonene rundt den planlagte gjeninnvandringen først kom ordentlig i gang på våren 2000. Antagelig hadde dette sammenheng med at det var flere som gjorde det da. I tillegg var det først denne våren at det kom oppslag i pressen om at flyktningene kunne miste støtten hvis de klaget på et negativt vedtak. Det var med andre ord på dette tidspunktet de første konkrete signalene om tilbakevendingsstøtten ble gjort kjent for allmennheten. Samtidig rapporterte mottaksledere allerede før julen 1999 om at de kjente til korte reiser til Kosovo der det ble betalt ut støtte. Dette ble formidlet via Utlendingsdirektoratets regionskontorer til etaten sentralt. Herfra gikk det imidlertid ikke ut noen henvendelser til mottaksledere eller til flyktningene om muligheten for at det foregikk planlagt gjeninnvandring.

For at man skal kunne snakke om en *strategisk* tilbakevending må den som utfører den ha et minimum av informasjon. Vedkommende må kjenne til at det er mulig, og antagelig at det er et minimum av fare involvert. For kosovoflyktningene må man også anta at de som benyttet seg av denne muligheten må ha kjent til at sanksjonene i Norge ville være minimale. Alt dette gir oss grunn til å anta at det å kjenne til at andre har gjort det, og lykkes vil være viktig, samt at dette vil være et fenomen som vil øke ettersom informasjonen blir spredd.

Hvis det er riktig at flyktningenes kjennskap til muligheten for å løse ut pengene og så komme tilbake igjen var begrenset før nyttår 1999, kan vi anta at de som reiste til Kosovo før den datoen er utenfor mistanke. Det vil si at vi hittil har skjermet de som dro ned tidlig og de som ble lenge for anklagen om planlagt gjeninnvandring.

Figur 10. Tidspunkt for gjeninnvandring og oppholdslengde i Kosovo.



I tallmaterialet er det mulig å se hvor lenge de som gjeninnvandret var i Kosovo og når disse kom tilbake til Norge.

Ser vi på figur 10, er det klart at enda flere prosent enn de 62 som ble nevnt tidligere kan sies å gå fri fra anklagene gitt de antagelsene vi har gjort så langt. Hvis vi antar at informasjonen som flyktningene etterhvert fikk om muligheten for å løse ut støtten ikke ble spredt skikkelig før etter nyttår 2000, kan vi 'frikjenne' også de med korte opphold i Kosovo i 1999. Det var 11 prosent av de som gjeninnvandret som gjorde det etter korte opphold og kom tilbake til Norge i 1999. Da gjenstår i overkant av 25 prosent, eller hver fjerde som gjeninnvandret. Den planlagte gjeninnvandringen kan etter dette resonnementet ha dreid seg om hver fjerde som kom tilbake til Norge. I realiteten kan det ha vært langt færre, eller en del flere. Mange flere kan det, som jeg har vist, ikke ha vært som vendte tilbake til Kosovo mer eller mindre utelukkende for å løse ut tilbakevendingsstøtten.

Så kan man spørre seg – hvis antagelsene er riktige – er 25 prosent et høyt tall? På bakgrunn av de interne diskusjonene i forvaltningen og i Kommunaldepartementet spesielt, ble det vedtatt at det skulle gjøres en studie av tilbakevendingsprogrammet i sin helhet. Flere spørsmål bør stå sentralt her. Er det naivt av norske myndigheter å anta at flyktninger ikke vil benytte seg av sjansen hvis de får den? Hvordan kan man bedre balansere støtten slik at tilbakevendingen kan være kvalitativt bra, at den innbyr til retur, samtidig som man unngår misbruk?

Her skal jeg bare komme med en kommentar til det normative aspektet ved mistankene om planlagt tilbakevending. For til tross for at fenomenet skapte misnøye og irritasjon blant de ansatte i forvaltningen, ga mine informanter uttrykk for at de forsto de av flyktningene som benyttet seg av denne muligheten. Og handlingene brøt ikke noen lov – de begikk ingen straffbare handlinger. Det de handlet på tvers av var intensjonen bak ordningen. Det var snakk om brutte forventninger – om normbrudd. Bare et fåtall av dem som gjeninnvandret betalte imidlertid tilbake støttebeløpet når de returnerte til Norge, og man kunne si at de dermed fikk noe utestående med norske myndigheter. Pussig nok var det ikke dette aspektet ved gjeninnvandringen som var opphav til mest irritasjon blant mine informanter, men det at disse flyktningene forsøkte å 'lure systemet'. Det var en reaksjon på det de oppfattet som mangel på respekt.

Asyl og opphold på humanitært grunnlag

Våren 2002 var som nevnt ikke alle sakene til kosovoflyktningene ferdigbehandlet hverken i Utlendingsdirektoratet eller i utlendingsnemda. Det gjør at det ikke er mulig å gi noen endelige tall på hva som ble utfallet av søknadene fra denne gruppen. Tidligere har vi sett hvordan avgjørelsene i nemden hadde falt ut for denne gruppen. I tallmaterialet som ligger til grunn for denne studien er det også mulig å

se på vedtakene som ble fattet i UDI og i Justisdepartementet, så lenge man her opererte som ankeinstans. Ved utgangen av februar 2002 hadde 1115 kosovoflyktninger som tidligere hadde hatt midlertidig beskyttelse fått opphold på humanitært grunnlag og 57 hadde fått asyl.

Netto tilbakevending av asylsøkere og evakuerte

De tallene jeg har presentert så langt setter oss i stand til å se hvor mange av kosovoflyktningene som har vendt tilbake til Kosovo og som har blitt der. Det vil gi oss tallet på *netto tilbakevending*. Hvis vi legger til de flyktningene som har blitt uttransportert eller har reist ut uten å utløse støtte, så får vi antallet flyktninger som ikke lenger er i Norge – det man kunne kalle *netto retur*. Til sist kan vi se hvordan dette tallet så fordeler seg på asylsøkere og evakuerte. Men først altså regnestykket for begge grupper sett samlet.

TILBAKEVENDING TOTALT:

- 8277 asylsøkere og evakuerte fra Kosovo fikk midlertidig beskyttelse i Norge
- 5840 vendte tilbake til Kosovo for første gang
- 1691 gjeninnvandret til Norge
- 390 vendte tilbake for andre gang

- 4539 var den netto tilbakevendingen fra Norge til Kosovo

- 337 ble sendt tilbake med tvang
- 194 er reist eller antatt ute av Norge

- 5070 var netto retur fra Norge
- 3207 av gruppen (8277) var fortsatt i Norge

Oversatt til prosent kan vi slå fast at den netto tilbakevendingen var på 55 prosent, mens den noe høyere *netto returen* var på 61 prosent. Totalt var altså 61 prosent av gruppen dratt tilbake, og 39 prosent fortsatt i Norge ved utgangen av februar 2002. Her må det i tillegg minnes om de 1172 som hadde fått innvilget permanent opphold i form

av asyl og på humanitært grunnlag. Trekkes disse fra gruppen som fortsatt var i Norge, sitter vi igjen med i overkant av 2000 mennesker som enten ikke hadde fått ferdigbehandlet sine saker, eller som ennå ikke var vendt tilbake.

Vi kan nå splitte disse tallene opp for de to gruppene som har fulgt denne tallgjennomgangen. De to regnestykkene ser ut som følger.

TILBAKEVENDING ASYLSØKERE:

- 2104 asylsøkere fikk midlertidig beskyttelse
- 742 asylsøkere vendte hjem første gang
- 280 asylsøkere gjeninnvandret til Norge
- 57 asylsøkere vendte tilbake for andre gang

- 519 var den netto tilbakevendingen av asylsøkere

- 73 asylsøkere ble sendt tilbake med tvang
- 76 asylsøkere var reist eller av annen grunn ikke lenger i Norge

- 668 var netto retur av asylsøkere fra Norge
- 1436 av asylsøkergruppen (dvs. av totalt 2104) er fortsatt i Norge

- 32 = returprosent for asylsøkergruppen

Hvis vi ser på hvor mange av de som var asylsøkere som hadde fått innvilget sine søknader om asyl og opphold på humanitært grunnlag, så var det til sammen 441 mennesker. Trekker vi disse fra den gruppen av asylsøkere som fortsatt var i Norge, betyr det at det var under 1000 av flyktningene i denne kategorien som hadde uavklart sak eller ventet på vende tilbake i februar 2002.

TILBAKEVENDING EVAKUERTE:

- 6173 evakuerte fikk midlertidig beskyttelse
- 5098 evakuerte vendte hjem første gang
- 1411 evakuerte gjeninnvandret til Norge
- 333 evakuerte vendte tilbake for andre gang

- 4020 var den netto tilbakevendingen av evakuerte

- 264 evakuerte ble sendt tilbake med tvang
- 118 evakuerte var reist eller av annen grunn ikke lenger i Norge

- 4402 var netto retur av evakuerte fra Norge
- 1771 av de evakuerte (dvs. av totalt 6173) var fortsatt i Norge

- 71 = returprosent for de evakuerte

Det kan også her være interessant å trekke i fra også de som hadde fått innvilget permanent opphold i Norge i februar 2002. Av de evakuerte var det til sammen 731 personer som hadde fått opphold på humanitært grunnlag (694) eller asyl (37). Det betyr at det også i denne kategorien gjensto rundt 1000 personer som ikke hadde fått en endelig avklaring. Denne gruppen utgjorde beskjedne 16 prosent av det totale antallet som ble evakuert i 1999.

Hvis vi setter sammen tallene for *netto retur* for de to gruppene, er det som slår oss først den høye andelen av de evakuerte som ikke lenger er i Norge. Det neste som må kommenteres er den store forskjellen mellom de to gruppene når det gjelder *returprosent*. De to funnene kan fremstilles komprimert som i tabell 1.

Det at over 70 prosent av de over 6000 som ble evakuert fra Kosovo våren 1999 er tilbake i hjemlandet er et viktig funn i denne studien. Tallet er høyt. Av de bosniske flyktningene som kom i 1992-93 vendte bare 12 prosent tilbake til Bosnia. Tallet for kosovoflyktningene er høyt når vi husker på kriteriene som ble brukt da disse flyktningene ble plukket ut i leirene. Av alle barnefamilier, eldre, syke og mennesker med tilknytning til Norge var flere enn to tredeler tilbake i Kosovo i februar 2002.

I begynnelsen av dette kapitlet gjorde jeg rede for mulige forskjeller på de som ble evakuert og de som kom på egenhånd som asylsøkere. Det at de evakuerte ble trukket rett ut av flyktningsituasjonen og bare noen timer senere var fremme i Norge, kan ha bidratt til at mange ønsket å vende tilbake. Med unntak av de som ble silt ut i leirene på grunn av tilknytningen til Norge, er det lite sannsynlig at

Tabell 1. Flyktningkategori og prosentandel som har returnert.

	I Kosovo	I Norge	Totalt
Asylsøkere	31 %	69 %	100 %
Evakuerte	71 %	29 %	100 %

de evakuerte hadde sterkere 'migrasjonsønsker' enn gjennomsnittet i Kosovos befolkning. Like fullt ønsket rundt 30 prosent fra denne gruppen å bli i Norge. Grunnene til dette kan være flere.

I studien av de bosniske flyktningene (Brekke 2001), kom det frem at forhold i hjemlandet var vel så viktig som hvordan situasjonen var for dem i Norge. Samtidig kan ikke disse to fremtidsalternativene skilles helt fra hverandre. At barna har muligheten til bedre skolegang i Norge, vil for eksempel for flyktningene bety 'bedre enn i Kosovo'. Det samme gjelder mulighetene til å arbeide, opplevelsen av trygghet og mange andre faktorer (Brekke 2001). Inn i disse vurderingene kommer følelser overfor hjemlandet, regionen, språket, familie og venner i Kosovo.

Vi er nå allerede inne i forklaringen av det andre funnet som ble uttrykt i tabell 1, nemlig forskjellen mellom asylsøkerne og de evakuerte. Selv om de som ble hentet ut av leirene og fløyet til Norge måtte oppsøke de norske uttakskomiteene, var det ikke påkrevet noe større initiativ fra deres side. Asylsøkerne derimot hadde på en helt annen måte valgt å søke seg bort fra Kosovo og fra regionen. Enkelte kan ha gitt opp livet i Kosovo, solgt det de hadde der og bestemt seg for å leve i et annet land. Dessuten hadde det i følge mine informanter i mange tilfeller gått måneder og år før de kom til den norske grensen. De fleste i denne gruppen hadde også kommet til Norge før den åpne konflikten brøt ut, og hadde til dels etablert seg i landet. Både det man kunne kalle 'flukttid' og den mer tradisjonelle størrelsen 'botid' vil kunne påvirke flyktningenes ønsker om å bli i landet.

Som sagt har ikke denne studien hatt tilgang til flyktningenes egne oppfatninger av det midlertidige forløpet i Norge. Det er likevel en

ting jeg vil å ta med når det gjelder dem som ønsker å bli i eksillandet, og som kanskje særlig er relevant for gruppen med asylsøkere som omtales her. Det gjelder den endringen som skjer når det gjelder ønsket om å returnere til hjemlandet underveis i fluktprosessen. I studien av bosnierne kom dette klart frem. Ved utreise kan flyktningen hatt det som selvfølgelig mål å skulle vende tilbake til hjemlandet når det ble trygt. Når måneder og år går endres denne returmotivasjonen og blir ikke lenger like selvfølgelig. I Norge har det vært hevdet at hvis man er skikkelig flyktning, så vil man vende hjem til landet sitt (se Brekke 2001). Tilfellet med de bosniske flyktningene viste at det ikke nødvendigvis er riktig. Tiden i eksil eller på flukt virker i mange tilfeller slik at ønsket om å vende tilbake blir mindre present. Under tiden er man utenfor den virkeligheten der flukten ble til.

Kapittel 8

Noen utvalgte problemstillinger

I dette kapitlet skal jeg trekke frem noen spørsmål som ble tydelige under samtalene med byråkratene og politikerne. Her legger jeg vekt på å formulere dem så godt som mulig, og jeg har ikke ambisjoner om å gi noen klare svar. I stedet vil jeg nøye meg med å peke i enkelte retninger der svarene kan finnes.

a) ***Hvordan kan solidaritet med mennesker på flukt kombineres med en restriktiv flyktningpolitikk?***

Helt i starten av denne rapporten nevnte jeg at dette kan sees som hovedmotsetningen i norsk flyktningpolitikk. Ønsket om å hjelpe de som blir forfulgt eller fordrevet er nedfelt i partiprogrammer og internasjonale konvensjoner. Som nasjon er Norge forpliktet til å ta solidariteten på alvor, samtidig som politikerne ønsker å forholde seg til ønsket om å gjøre dette i det norske folket. Samtidig er det tverrpolitisk enighet om å føre en restriktiv flyktning- og innvandringspolitikk. Man kan si at myndighetene ønsker å hjelpe de trengende uten at det fører til innvandring.

Én løsning på denne motsetningen er ordningen med midlertidig beskyttelse. I bosniernes tilfelle ble ordningen brukt i sin fulle form og integrasjon ble forsøkt kombinert med målsettingen om tilbakevending. Den gangen ble det dokumentert at det var et motsetningsfylt forhold mellom de to målene for politikken (Brekke 2001).

I Kosovoflyktningenes tilfelle kom det samme dilemmaet til syne i en annen forkledning. Kriteriene for hvem som skulle plukkes ut av leirene i Makedonia sto delvis i skarp motsetning til målsettingen om

at flyktningene senere skulle tilbake til hjemlandet. Store barnefamilier, gamle, alvorlig syke og mennesker med tilknytning til Norge ble silt ut fra mengden og satt på flyet. De som bestemte hvilke kriterier som skulle brukes såvel som de som arbeidet i leirene, var klar over at flyktningene med all sannsynlighet kom til å få midlertidig beskyttelse i Norge. Hvorfor fyllte man ikke kvoten med mennesker som det var mer trolig at kom til å vende tilbake? Svaret er at man i denne fasen kun så den ene siden av dette politikkområdets hovedmotsetning – man var opptatt av den humanitære delen – av å hjelpe dem som trengte det mest.

Da fikk det heller være opp til enkelte i byråkratiet å passe på det som i den mest hektiske mottaksfasen fremsto som et smålig norsk hensyn – nemlig hvordan man skulle få disse menneskene tilbake til Kosovo når det ble fred. Disse dørvokterne tellet hvordan kvoten på 6000 evakuerte kunne fylles slik at man ikke senere fikk et høyt antall familiegjenforeninger. Familie som rakk å komme i perioden ble tatt inn som en del av kvoten og man satset i tillegg på å ta inn så hele familier som mulig. Begge hensynene var legitime i forhold til politikkens mål om tilbakevending og en restriktiv politikk.

I 2000 og i 2001 ble en håndfull enkeltsaker slått opp i pressen der kosovofamilier med syke barn hadde fått avslag på søknaden om videre opphold i Norge. Når vi nå kjenner til de kriteriene som ble brukt til å plukke ut flyktningene, fremstår disse sakene som noe myndighetene må ha forventet. På ett vis ba myndighetene an om juling da man tok ut disse gruppene i 1999. De familiene som stirret tappert mot leserne hadde antagelig fått komme til Norge nettopp fordi de var barnefamilier og en eller flere var kronisk syke. I følge de ansatte i Utlendingsnemda hadde man, som jeg var inne på tidligere, god kontroll på hvilke typer sykdommer som kunne behandles hvor i Kosovo. Her visste man også godt hvilke medisiner som var tilgjengelige hvor og til hvilken pris. Denne kunnskapen forhindret likevel ikke at det var kraft i fortellingene om de syke barna.

Opprettelsen av nemden hadde gjort at instruksmyndigheten var tatt bort fra Justisdepartementet som tidligere var klageinstans. Andre halvår i år 2000 lå dette ansvaret hos den politiske ledelsen i Kommunaldepartementet. Sylvia Brustad sa at det var en lettelse for henne å ikke måtte sitte som øverste ankeinstans for de mange vanskelige enkeltsakene. Samtidig var det ikke følelsesmessig lett å se på avgjørelser der man kanskje kunne trått inn som ansvarlig minister å bedt om at sakene ble revurdert. Sakene med syke barn var blant dem Brustad mente hun muligens ville ha bedt om at ble gjennomgått på nytt.

> Ulempen med at instruksmyndigheten ble tatt bort var at det var enkeltsaker der jeg mente at skjønnet burde ha vært brukt annerledes. Dette gjaldt også kosovoflyktninger. Det var barnesaker der jeg mente at de burde ha fått bli. Og det er jo skjønn inne i bildet. Det var jeg som fikk kjeften fra de lokale kreftene og i mediene, men jeg kunne ikke si at jeg også mente at avgjørelsene var gale (Brustad 25.01.02).

Svenske myndigheter trakk opp balansegangen mellom solidaritet og restriktivitet, eller mellom mottak og tilbakevending på en mer bevisst måte enn sine norske kolleger. Uttakskomiteene fra vårt naboland hadde mottakets midlertidige karakter lenger fremme i bevisstheten, og det preget også strategien som ble fulgt i leirene. Det var et uttrykt ønske fra myndighetene i Sverige at man i størst mulig grad skulle ta ut mennesker fra samme landsbyer. Tanken var at dette ville lette tilbakevendingen når det ble aktuelt. Man ville da kunne gå inn med mer konsentrerte ressurser til gjenoppbygging og oppfølging etter hjemkomsten. Dette viste seg å være en komplisert strategi. Vi så jo også at denne typen 'særskilte nasjonale uttakskriterier' ikke var spesielt populære hos UNHCR. Mine norske informanter kunne også fortelle at de kosovoflyktningene som ble evakuert til Sverige allerede i leiren måtte skrive under på at de var innforstått med at oppholdet i Sverige skulle være midlertidig.

b) Hvorfor er det så vanskelig å formidle innholdet i den midlertidige politikken?

En av erfaringene fra mottaket av de bosniske flyktningene var at det fort ble komplisert å skulle holde flyktninger, mottaksansatte, kom-

munene og andre involverte parter oppdatert på hvilke betingelser som gjaldt for oppholdet (Brekke 2001). En hovedgrunn den gang var at ordningen med midlertidig beskyttelse fortsatt var under utvikling, og at reglene derfor ble til underveis. Men det var flere kjennetegn ved denne politikken som gjorde at den var vanskelig å formidle den gang. To av dem skal jeg nevne her.

Det ene var at ordningen hadde en uklar tidshorisont. Hverken politikere eller flyktninger visste når krigen i Bosnia ville være over og hva som ville være situasjonen i landet når det skjedde. Man visste ikke om det ville bli mulig å vende tilbake. Det gjorde at all informasjonen måtte dekke to mulige utfall. Hvis det blir mulig å vende tilbake innen fire år, så må du forholde deg slik og slik. Hvis det ikke blir mulig, så er det disse betingelsene som gjelder.

Det andre kjennetegnet var at myndighetene i den midlertidige perioden måtte henvende seg til alle flyktningene på en gang. De individuelle sakene var jo lagt til side inntil videre og i forvaltningen kjente man ikke til den enkeltes situasjon. Informasjonen både til flyktningene selv og til de som arbeidet med gruppen måtte inneholde alle de ulike situasjonene som var representert blant bosnierne. Arbeidet med formidlingen av politikken måtte tilpasse seg ordningens kollektive karakter. Det gjorde at signalene nedover i systemet og ut til flyktningene fort ble komplisert og med mange unntak.

Hvordan stilte så dette seg i tilfellet med kosovoflyktningene? Det første problemet jeg nevnte – det at politikken var under utvikling – slapp man lettere unna. I denne omgangen lå den midlertidige ordningen allerede på bordet og den var også innarbeidet i Utlendingsloven. Hovedtrekkene var med andre ord klare. Likevel forekom det en serie justeringer i politikken, noe som gjorde informasjonsoppgaven komplisert.

Det jeg kalte *tidshorisonten* for oppholdet ble også raskt fastlagt. Konflikten i Kosovo var i praksis over allerede etter tre måneder, og det var tilbakevending som lå forut for de aller fleste flyktningene. På informasjonssiden slapp man altså å operere med alternative fremtidsscenarier. Man unngikk altså de doble signalene som måtte sendes ut til bosnierne om at integrasjon og tilbakevending inntil videre skulle følges ad.

Problemene med at den skriftlige informasjonen skulle gå ut til alle flyktningene samtidig slapp man derimot ikke unna. Grunnen til at det var komplisert var at flyktningene raskt kom i forskjellig situasjoner, og at det var ulike vilkår som gjaldt for disse. For eksempel var det ulike betingelser for om man var evakuert, var asylsøker som var kommet før eller etter 6. august 1999, om man var gjeninnvandret eller ikke, om man hadde utløst tilbakevendingsstøtte tidligere eller ikke, osv. Når man legger til de mindre justeringene i ordningen underveis, er det enkelt å se at det ikke er lett å skrive *ett brev* som skal ut til alle. Man hadde altså problemer med dette under arbeidet med bosniergruppen, og disse dukket nå opp igjen.

På et besøk i Norge tok Kommunaldepartementets tilbakevendingsattache kontakt med mottaksansvarlige, UDIs regionskontor og en del av kosovoflyktningene. Et av punktene hun var interessert i var om hvordan informasjonsarbeidet hadde fungert. Disse samtalene avdekket en utbredt frustrasjon ved regionskontorene og i mottaksapparatet, noe som gjorde at UDI sentralt ble bedt om å se på saken. I et brev til Kommunaldepartementet svarer etaten at de politiske justeringene av politikken har gjort informasjonsarbeidet vanskelig (UDI referanse 99/2000). Her ramser man opp endringer som forvaltningen på lavere nivå har endt med å måtte formidle videre til mottakene og flyktningene. Blant de viktigste var avgjørelsen om at også de med avslag på asylsøknadene under visse betingelser skulle få tilbakevendingsstøtte, muligheten for 'reise og se turer' til Kosovo, at gjeninnvandrede kunne få sitte på chartrede fly til Kosovo, og avgjørelsen om vinteramnestiet høsten 2001. Også avgjørelsen om å ikke bosette flyktningene, som ble tatt i august 1999, skapte problemer for regionskontorene. De måtte fortelle flyktninger som allerede var bosatt at det ikke satte dem i en særstilling når det gjaldt videre opphold i landet. Ofte opplevde de UDI-ansatte som informerte flyktningene at endringer ble gjort like i etterkant av at de hadde vært ute og snakket. Det gjorde at budskapet ikke lenger var gyldig og at man mistet troverdighet på lokalplanet.

Erfaringene fra bosniermottaket gjorde at myndighetene var klar over viktigheten av informasjon. Fra den gang hadde man god erfaring med å bruke frivillige organisasjoner i formidlingsarbeidet.

Overfor kosovoflyktningene gjentok man dette grepet. Den største satsingen var Flyktningerådets INCOR-prosjekt (Information and Counselling on Repatriation). Denne organisasjonen opprettet også egne nettsider (Kosovoinfo) der flyktninger kunne få medieklipp og oppdatert informasjon om forholdene i hjemlandet. Representanter for INCOR-prosjektet gjorde gjentatte rekognoseringsreiser til Kosovo der de blant annet hentet inn erfaringer fra flyktninger som allerede hadde vendt tilbake.

Også Norsk forening for asylsøkere (NOAS) drev informasjonsvirksomhet i mottakene (se NOAS 2000). Her opplevde man at flyktningene hadde behov for å få vite hvilke betingelser som lå til grunn for oppholdet i Norge. Mens Flyktningerådet var opptatt av forholdene i Kosovo, var det NOAS og UDI selv som var i mottakene og snakket om situasjonen i Norge. I NOAS var man opptatt av at flyktningene måtte få et realistisk forhold til sjansene for å få permanent opphold her – at de var små. De som reiste rundt karakteriserte denne biten som 'ubehagelig men nødvendig'.

Når jeg stilte spørsmålet om vanskelighetene ved å spre informasjon om den midlertidige ordningen til mine informanter, var det to svar som ble gitt. Det ene tok utgangspunkt i de mange politiske justeringene, mens det andre holdt på at flyktningene var lite mottakelige for budskapet om tilbakevending.

Det siste svaret kom i flere varianter. Ideen var at kosovoflyktningene hørte det de ville høre. Og hvis de ikke hørte at de skulle få bli, så hadde de ikke hørt noe overhodet. En annen mulighet er selvsagt at de flyktningene dette gjaldt forsto sin situasjon men at de i møtet med myndigheter og organisasjonene holdt fast på ønsket om å bli. At de for eksempel sa at de ikke hadde fått noe vedtak, betød ikke nødvendigvis at de trodde det faktisk var slik – det kunne være et spill overfor en motpart hvis makt man var underlagt. Man hadde ennå ikke fått et vedtak man kunne leve med. Fra den andre partens side kunne det dermed virke som om de ikke hadde forstått det negativt ladete budskapet om at de med stor sannsynlighet var nødt til å vende tilbake til Kosovo.

En annen og kanskje mer interessant versjon av dette svaret er at kosovoflyktningene kjente til hva som hadde skjedd med tidligere

flyktninggrupper i Norge. Utfra dette var kosovoflyktningene lite mottakelige for informasjonen om at de måtte reise fordi andre grupper hadde fått bli, og det til tross for at myndighetene hadde sagt at de måtte vende tilbake. Dette gjaldt asylsøkere fra Kosovo som hadde kommet til Norge tidligere på 1990-tallet. De hadde i flere runder fått amnesti og permanent opphold i landet. Det siste ble som nevnt gitt i 1997. Men også erfaringene fra mottaket av de bosniske flyktningene var viktig for kosovoflyktningenes tro på at de selv skulle få velge.

Erfaringene fra den første anvendelsen av midlertidig beskyttelse ble spredt på mottakene og gjennom kosovoflyktninger som allerede var i landet. På mottakene arbeidet også en del bosniere som kunne fortelle om hvordan det gikk sist. Også tolker som ble brukt sommeren 1999 hadde tidligere tolket under mottaket av bosnierne og kjente til den historien. Og den gikk som følger; 'først får dere tre pluss ett års beskyttelse, og før den tiden er gått får dere beskjed om at dere kan bli hvis dere vil'.

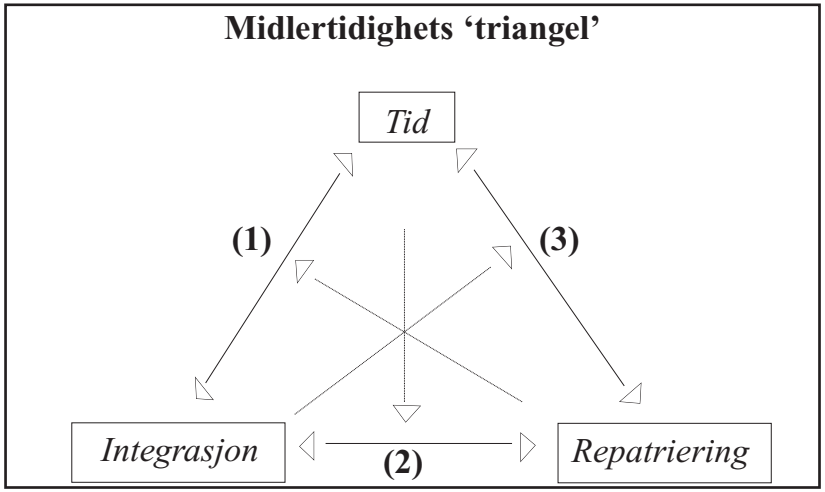
I forvaltningen diskuterte man mulige lojalitetsproblemer blant personalet på mottakene. Man var usikker på hvor klart den offisielle politikken ble formidlet for eksempel når det gjaldt tilbakevending. I UDI var man klar over at det hadde forekommet at de mottaksansatte forholdt seg tettere til flyktningene enn til arbeidsgiveren. Denne typen utfordringer er kanskje vanskelig å unngå når 126 mottak (pr. november 2000) skal administreres. Når slike tilfeller ble kjent ble det ryddet opp i fra UDI sentralt (brev UDI internref. 99/2222).

Spørsmålet om formidling av denne politikken er stort og har flere svar. I en videre analyse av dette området er det viktig at man utover å se på flyktningenes mottakelighet og forstyrrelsene fra en skiftende politikk, også er oppmerksom på særegne trekk ved den midlertidige ordningen som gjør den spesielt vanskelig å formidle.

c) Hva var forholdet mellom tid, integrasjon og tilbakevending for kosovoflyktningene?

Studien av politikken overfor de bosniske flyktningene viste at mange av prosessene som finner sted i eksil kan forstås utfra triangelet tid,

Figur 11. Forholdet mellom tid, integrasjon og repatriering (dvs. tilbakevending eller tilbakesending).



integrasjon og tilbakevending (Brekke 2001). I den første anvendelsen av ordningen sto som nevnt den tosporete kombinasjonen av integrasjon og tilbakevending sentralt. Hvis vi setter opp de tre faktorene som en trekant, slik som i figur 11, ser vi at det er tre hovedrelasjoner som vi kan se hvordan falt ut for kosovoflyktningene.

Ser vi på relasjon 1 i figur 11, sammenhengen mellom tid og integrasjon, var dette et område der myndighetene hadde en klar politikk. Kosovoflyktningene skulle *ikke* integreres i det norske samfunnet utover et minimum. I dette inngikk at de voksne skulle få tillatelse til å arbeide og barna skulle få gå på skole eller ta utdanning så lenge de hadde lovlig opphold. Men de skulle altså ikke bosettes og heller ikke oppmuntres til å bli en del av samfunnet på andre måter. Dette er altså noe særegent ved den midlertidige ordningen. For andre flyktninggrupper med lovlig opphold ønsker jo myndighetene nettopp at lokalmiljøet bidrar til integrasjon.

Til tross for myndighetenes eksplisitte ønske om at integrasjon

ikke skulle skje, skjedde det. Gjennom arbeid og skolegang ble flyktningene en del av lokalmiljøer rundt om i landet. Ved søknadene om opphold lå det brev fra naboer og arbeidsgivere som ønsket at søkeren skulle få bli boende i landet. Denne sosiale integrasjonen var det vanskelig og heller ikke ønskelig for myndighetene å styre. Men, det foregikk også en institusjonell integrasjon. Det var nemlig mange kosovoflyktninger som ble bosatt til tross for retningslinjene fra sentralt hold. Dette kan man se ved at det ble utbetalt såkalt *integreringstilskudd* til de kommunene som organiserte bosettingen. I overkant av 20 prosent fra denne gruppen utløste denne typen tilskudd og var med andre ord bosatt i en kortere eller lengre periode (totalt 1740 personer). Dette kunne være en vifte av ulike årsaker til at slik bosetting skjedde. Den vanligste grunnen kan ha vært at et lengre opphold i mottak ikke var tilrådelig på grunn av dårlig helse.

Men det relativt beskjedne tallet skjuler igjen forskjeller mellom de to gruppene. Ved utgangen av 2001 hadde opp mot 40 prosent av asylsøkergruppen utløst tilskudd. En del av dette høye tallet kan skyldes at tilskudd er utløst etter at flyktningene har fått innvilget permanent opphold. En grundigere undersøkelse av tallene fra UDI viser likevel at dette dreier seg om en liten andel. Det var flere av de med tilskudd som ikke fikk permanent opphold enn som fikk det. Konklusjonen her blir uansett at det foregikk både en sosial og en institusjonell integrasjon delvis på tvers av retningslinjene fra politiske myndigheter.

Forvaltningen var klar over at integrasjonen ville øke over tid. Til tross for at den økende integrasjonen ikke skulle tillegges vekt under behandlingen av søknadene, ville den lokale og kanskje også den nasjonale motstanden mot utsendelser øke ettersom tiden gikk og flyktningene ble en del av samfunnet. Mine informanter var også svært tydelige på at det var helt avgjørende at de ikke måtte være for lenge i landet. Da ville tilbakevendingen bli vanskelig.

Ser vi på denne sammenhengen (2) i figur 11, ser vi at pilen her peker begge veier. Pilen fra integrasjon til tilbakevending indikerer at flyktningenes innlemmelse i eksilsamfunnet kan ha betydning for om de vender tilbake eller ikke. Tallmaterialet fra UDI kan ikke fortelle oss noe om dette var tilfellet. At man i forvaltningen antar at det var

en slik sammenheng også for kosovoflyktningene, er klart. Snur vi pilen kan vi se på hvordan forutsetningen om tilbakevending virket inn på flyktningenes integrasjon.

I studien av de bosniske flyktningene kom det frem at en del flyktninger ble 'hyperintegrert' som en forberedelse til en eventuell søknadsprosess. Disse mente de ville stå sterkere hvis de hadde bevist at de kunne være uavhengig av sosialhjelp, ha egen bolig, arbeid og ellers skikke seg vel. Informantene i Utlendingsnemda mente de hadde sett enkelte saker der denne tilpasningen inngikk som en del av argumentasjonen, men at de ikke ble tillagt vekt. Tvert om må vi anta at det var vanligere at kosovoflyktningene holdt igjen på integrasjonen og bindingen til Norge i lys av at det var fare for å bli sendt ut av landet.

Den siste sammenhengen i figur 11. er forholdet mellom tid og tilbakevending. Hvordan ble sannsynligheten for tilbakevending påvirket av at tiden gikk? Denne relasjonen kan sees uavhengig av integrasjonen i Norge. Både forholdene i Kosovo og flyktningene selv ble endret etter hvert som månedene gikk. Noen av disse prosessene må man anta at gjør frivillig tilbakevending mindre sannsynlig, som svekket tilhørighet til hjemlandet samt arbeids- og utdanningsmessig diskvalifisering. Andre vil gjøre den mer sannsynlig som for eksempel mer stabile sikkerhetsforhold, bedret infrastruktur og helsevesen.

d) Hvordan ble kosovoflyktningene oppfattet?

Jeg har tatt med dette spørsmålet fordi det er viktig at bildet av kosovoflyktningene nyanseres. Ellers i denne rapporten har jeg snakket som om det dreide seg om en eller maksimalt to grupper. Denne reduksjonen av mangfoldet er en nødvendig del av samfunnsforskningen, men den inneholder noen farer som blir spesielt tydelige når man arbeider med kvantitativt materiale. I denne studien kommer i tillegg ulempen med at det ikke er samlet inn noe materiale der flyktningene selv kommer til orde.

Jeg ønsker altså å minne om at gruppen besto av over 8000 individer fra ulike deler av samfunnet i Kosovo, med forskjellige livshistorier bak seg. Det er viktig å holde variasjonsbredden fremme blant annet fordi flyktninggrupper lett blir utsatte for stigmatisering. Mine informanter i forvaltningen var enige om at kosovoalbanere ikke hadde de beste ryktet da de evakuerte kom i 1999. På grunn av konfliktens natur og menneskene som kom endret så dette bildet seg, og nordmenn flest fikk et positivt bilde av gruppen. De var *ofre* og *fordrevne*. De jeg intervjuet mente at dette bildet holdt seg siden. Internt i forvaltningen og i organisasjonene som var i kontakt med flyktninggruppen bidro ryktene om planlagt gjeninnvandring til at gruppen fikk et negativt stempel.

I forrige kapittel så vi at det kun var en mindre gruppe som ikke umiddelbart kunne fritas for mistanke når det gjaldt strategisk tilbakevending.[19] Disse individenes oppførsel burde altså ikke få dominere bildet man har av kosovoflyktningene i forvaltningen.

I tillegg til utbredelsen av strategisk tilbakevending kan man diskutere hvorfor dette var noe som utløste irritasjon i forvaltningen. Tidligere antydet jeg at det var snakk om et misbruk av ordningens intensjon og det var dette som utløste reaksjonen. Man så ordningen som generøs, og flyktningene begikk et klart normbrudd når de utnyttet muligheten for bare å heve pengene. Samtidig kunne de offentlig ansatte med letthet ta flyktningenes perspektiv og se fristelsen ved å utløse pengene for så å komme tilbake. Som far eller mor kunne man nærmest se det som en plikt å optimere situasjonen for sin egen familie.

Tidligere nevnte jeg også at tilbakevendingsstøtten hadde en dobbel funksjon. Den skulle være en startkapital for å lette reetableringen i hjemlandet, men samtidig skulle pengene lokke flyktningene til å dra. Støtten skulle være et insentiv som gjorde at flere flyktninger dro. Man kan si at den skulle tilfredsstille både kvalitative og kvantitative hensyn sett fra myndighetenes ståsted. *Tilbakevendingsprogrammet var kvalitativt utformet men hadde kvantitative ambisjoner*. Den økonomiske logikken som ligger bak bruken av støtten som tilbake-

19. Dette gjaldt 25 prosent av de som gjeninnvandret, eller 6 prosent av alle med midlertidig beskyttelse.

vendingsinsentiv har sitt motstykke nettopp hos de av flyktningene som vendte tilbake for å utløse pengene. Sett fra flyktningenes side kunne man si at *de tok agnet uten å bite på kroken*. Makrostrategier ble møtt med mikrostrategier. Helhetlige hensyn for flyktningpolitikken på kort og lang sikt møtte enkeltflyktningenes ønsker om å sikre seg selv og sin familie en best mulig fremtid.

Som nevnt kunne byråkratene i forvaltningen lett se tilbakevendingen fra flyktningenes side. Sett herfra er det ikke vanskelig å se at retur ikke alltid er den beste løsningen. Spørsmålet er om man kan forvente at flyktningene gjør likedan og overtar myndighetenes perspektiv? Kan de kollektive argumentene for tilbakevending – for eksempel 'Kosovo trenger sine borgere for å bygge opp igjen landet' og 'hvis flyktningene drar tilbake vil Norge kunne ta i mot nye grupper' – ha noen virkning på den individuelle flyktningen? Kanskje vil argumenter på dette nasjonale nivået som gjelder Kosovo ha en viss innvirkning. Man kan appellere til den moralske forpliktelsen man kan tenkes å ha for sitt hjemland. Det er likevel vanskelig å tenke seg at hensyn til situasjonen på det norske flyktning- og innvandringsfeltet skulle være handlingsbestemmende for kosovoflyktningene.

e) Hvorfor var motstanden mot returpolitikken så svak?

Da det ble aktuelt med tilbakevending for de bosniske flyktningene i 1996 hevet flere klare stemmer seg og hevdet at de skulle få velge selv. I mediene, på Stortinget og i lokalmiljøene sluttet synlige aktører opp om bosnierne (Brekke 2001). De skulle ikke tvinges hjem! Den gang var Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet, og Venstre alle mot at det skulle brukes tvang på denne gruppen. Etter hvert spredde denne holdningen seg til det regjerende Arbeiderpartiets egen stortinggruppe. Returambisjonene sto for fall. Men presset kom også fra mennesker utenfor partipolitikken. De store frivillige organisasjonene mente man måtte være varsomme ved en eventuell organisert retur. Journalister og aviser hadde bevisste strategier om å tale enkeltflyktningenes sak, og i dette tilfelle den enkelte bosniers sak (Goodnow 1997, Tveiten 1999).

Det var den gang. Hvorfor kom ikke de samme reaksjonene når kosovoflyktningene skulle hjem? Igjen, ambisjonene i dette kapitlet er ikke å gi noen fullgode svar, men bare å bringe spørsmål frem i lyset.

Først er det viktig å minne om at det var noe motstand på ulike stadier i den organiserte tilbakevendingen, slik jeg har beskrevet tidligere i rapporten. Denne toppet seg rundt Vitija-saken høsten 2000 og de chartrete flyene i mars 2001. Helsingforskomiteen fulgte politikken overfor denne gruppen nøye, og var kritiske til flere deler av behandlingen den fikk. Og det var lokale aksjoner og protester i enkeltsaker. Mange sinte brev kom inn på Kommunalminister Brustads pult for eksempel fra medlemmer i Arbeiderpartiet som truet med å melde seg ut hvis ikke den og den familien fikk bli.

Likevel var det fraværet av protester som var mest merkbart. Inntrykket jeg sitter igjen med etter å ha sett igjennom medieklippene for denne gruppen var at ingen journalister eller aviser kjørte kosovoflyktningenes sak over tid. Det var ikke samme engasjement i mediene som det var for bosnierne. Like viktig var at den partipolitiske opposisjonen var fraværende. Internt i Arbeiderpartiet var man enig denne gangen, men også på tvers av partiene var det konsensus.

> Den midlertidige politikken er et ikke-tema i partiet. Og det i den forstand at ingen snakker om den fordi folk er enige. Nesten alle i partiet er enige. Og vi er enige med politikken som føres på dette feltet av Bondevik II regjeringen (Sylvia Brustad 25.01.02).

Jeg nevnte tidligere en årsak til den partipolitiske konsensusen på feltet. Det var en Arbeiderpartiregjering som hadde drevet frem politikken på 1990-tallet. Der var man derfor enige med politikken som ble ført fra Bondeviks første regjering da denne valgte midlertidig beskyttelse for gruppen fra Kosovo. Når så Stoltenberg tok over var man fortsatt enig i at denne ordningen var den mest fornuftige. I denne fasen kunne ikke sentrums- og venstrepartiene være uenige – de hadde jo selv vært med på å vedta ordningen et par år tidligere. Når Bondevik så igjen tok over makten var regjeringen låst av sitt tidligere vedtak. Man hadde bare å stå løpet ut.

Men det er ikke vanskelig å finne andre årsaker til at politikken overfor kosovoflyktningene hadde bredere støtte denne gangen enn i tilfellet med bosnierne. Jeg skal bare nevne noen her. Det var for eksempel av betydning at den nye politikken ikke lenger var ny. De ulike partiene hadde blitt kjent med ordningen gjennom bruken overfor bosnierne. I tillegg hadde konflikten i Kosovo en helt annen karakter enn i Bosnia. Et annet moment som kan ha bidratt til at kosovoflyktningene fikk mindre støtte var at de i hovedsak hadde oppholdt seg i mottakene. Til forskjell fra bosnierne hadde de i mindre grad hatt den nærkontakten med omgivelsene og potensielle støttespillere som følger med det å være bosatt i kommunene.

f) Hvordan håndterte man kosovoflyktningene i Sverige?

Den svenske politikken overfor denne flyktninggruppen er meget interessant. En av grunnene til det er at kosovoflyktningene var de første som fikk erfare den svenske versjonen av midlertidig kollektiv beskyttelse.[20] De bosniske flyktningene fikk for eksempel permanent opphold i Sverige. Men en midlertidig ordning ble ferdig utviklet i andre halvdel av 1990-tallet og var klar til bruk når konflikten igjen blusset opp på Balkan i 1999. I en tidlig fase så det ut som om svenske myndigheter skulle få et lett håndterlig første case for sin nye politikk. Delvis på grunn av at man lot ordningen omfatte mange asylsøkere fra Kosovo som allerede hadde vært i landet i noen år, endte man med en relativt høy innvilgelsesprosent.

Totalt ble 7000 flyktninger flyktninger omfattet av ordningen. Av disse vendte 3000 tilbake. De 4000 som gjensto søkte om opphold, noe 2300 fikk innvilget. Dette var situasjonen høsten 2000 da svenskene gjorde som nordmennene og tok en pause i utsendingene frem til mars 2001. I denne perioden så det ut til at politikken skulle la seg gjennomføre relativt smertefritt. Men, klimaet rundt sluttspillet for

20. For en beskrivelse av denne og tilgrensende ordninger i Sverige, se de svenske delstudiene fra den nordiske komparative studien av mottaket av bosniske flyktninger: Ålund 1999, Altamirano och Appelqvist 1998, Dacyl 1997.

denne gruppen endret seg i forkant av at uttransporteringene skulle gjenopptas på våren. På denne tiden var det en gruppe på 800 kosovoflyktninger som allerede hadde fått et endelig negativt vedtak. I februar begynte mediene å skrive om enkelte av disse flyktningene. Blant dem var en 'TV-familie' som svensker flest hadde kunnet følge fra ankomsten to år tidligere og med jevne mellomrom under opphold det i landet. Moderaternas (tilsvarende det norske Høyre) ungdomsparti var blant dem som tidlig plukket opp saken til de 800. Snart var det flere partier i sentrum og på venstresiden som ble med på å kreve at disse menneskene måtte få bli i Sverige hvis de ønsket det. Det regjerende Sosialdemokraterna sto imidlertid hardt på at flyktningene skulle tilbake. Det presset frem en debatt i Riksdagen og en votering om gruppens skjebne.

Et kompliserende moment var at dette var den våren Sverige hadde formannskapet i EU. I årene før denne saken hadde landet vært blant dem som hardest hadde gått inn for opprettelsen av en felles flyktning- og asylpolitikk innenfor unionen. Nå satt Migrationsminister Klingvall som leder for en komite som arbeidet frem felles retningslinjer for kollektiv beskyttelse i situasjoner med masseflukt. Midlertidighet og tilbakevending var de to kjernebegrepene i denne internasjonale innsatsen. Denne involveringen i den europeiske politikkutviklingen gjorde at slaget om kosovoflyktningene på hjemmebane ble enda viktigere. Det ville ikke ta seg godt ut hvis Klingvall gikk på et nederlag i Sverige for den politikken de ville legge til grunn for et europeisk samarbeid.

Utsendingen av de 800 kosovoflyktningene ble utsatt i påvente av avstemningen i Riksdagen. I dagene før ble det meldt om splittelse i det Moderate Samlingspartiet. Det kunne bli jevnt. Når avstemningen først fant sted 9. mai viste det seg at regjeringen hadde flertallet på sin side (180 mot 130).

Ved utgangen av året var 500 blitt uttransportert. Dette etterlot svenske myndigheter med 1200 mennesker hvis saker enten ikke var ferdigbehandlet eller som ennå ikke var reist tilbake til Kosovo ved inngangen til 2002 (tall fra Migrationsverket). Av disse regnet man med at rundt 700 var registrert som 'forsvunnet'. De var gått under jorden. Den profilerte TV-familien var blant disse.

I ettertid fremsto anvendelsen av midlertidig beskyttelse for kosovoflyktningene i Sverige som en hard test for den nye politikken. Motstanden mot å tvinge flyktninger hjem som tidligere hadde hatt et anerkjent behov for beskyttelse viste seg å være større enn de regjerende Sosialdemokratene hadde tenkt seg. Man ønsket å sette et eksempel ved å være tøffe mot det mindretallet i flyktninggruppen som hadde 'grunnløse' søknader. I stedet bidro ambisjonene om å få til en storstilt retur av gruppen til at flyktningpolitiske motsetninger kom til overflaten. Under formannskapsperioden i EU førte det til at den svenske regjeringen kom i skvis mellom europeiske restriktive føringer og tradisjonelle flyktningliberale svenske holdninger. Erfaringen man satt igjen med var at det ikke er noen enkel sak å skulle få mennesker til å vende tilbake dit de kom fra, og spesielt ikke når de selv ikke ønsker å reise.

g) Hva er sammenhengen mellom flyktningpolitikken og det nasjonale behovet for arbeidskraft?

Under intervjuene med de ansatte i forvaltningen og i organisasjonene kom dette spørsmålet opp i forskjellige versjoner. Mine informanter var opptatt av at man må skille de to debattene – skille mellom flyktning- og innvandringspolitikk. En grunn til dette er at man ikke ønsker at migrasjonspolitiske eller innvandringspolitiske målsettinger skal influere på flyktningpolitikken. Dette siste politikkområdet skal ideelt sett være styrt utfra flyktningenes behov.

En annen grunn er at man ønsker å avskrekke mennesker fra å komme som ikke har behov for beskyttelse. Jeg var inne på myndighetenes redsel for å bli en magnet for denne typen migranter i innledningen til rapporten. Hvis de to politikkområdene blandes sammen vil man risikere at landet vil fremstå som et land der man ønsker innvandring. Inntil nylig har norske myndigheter ville sende klare signaler om at landet har innvandringsstopp og at den eneste veien inn i landet er hvis man har et klart beskyttelsesbehov.[21]

21. Unntakene har vært familiegjenforening og visse typer arbeid for borgere utenfor Norden og siden EØS-området.

På 1990-tallet sank arbeidsledigheten i Norge til et meget lavt nivå. Mot slutten av tiåret kom forslag fra flere politiske partier om at man skulle åpne for en begrenset arbeidsinnvandring. Flere ulike varianter av en slik oppmykning verserte i de neste årene i partipolitikken. Disse diskusjonene gikk med andre ord parallelt med den organiserte returen av flyktningene fra Kosovo. Mange av disse var som nevnt allerede integrert på arbeidsmarkedet, og det til dels i bransjer og i områder av landet der det var stor etterspørsel etter arbeidskraft. Det var ikke underlig da at arbeidsgivere og lokalpolitikere mente at kosovoflyktningene burde få bli. Hvorfor skulle man tvangssende tilbake familier som allerede var innarbeidet i det norske samfunnet for deretter å hente arbeidsvillige fra andre land? Var det ikke enklere å beholde de som hadde bevist at de var villige til å gjøre en innsats?

I mediene blandes ofte flyktning- og innvandringspolitiske argumenter med hverandre. Og selv om ikke flyktningpolitikken skal styres av migrasjonspolitiske hensyn, er det åpenbart at det er en sammenheng mellom de to politikkområdene. Det normale er at de som innvilges opphold i Norge, blir her. Etter en periode blir de betraktet som innvandrere. Det er også klart at denne typen hensyn er en del av de politiske overlegningene når det gjelder både kollektive mottak og styringen av den restriktive kontrollpolitikken. Man ønsker at det ikke skal komme for mange asylsøkere til landet. De som først har kommet må man imidlertid gi en forsvarlig vurdering av søknadene til. Samtidig omtales beskyttelse som en 'begrenset ressurs' i utredninger (f.eks. KRD 1992, JD 1993) og stortingsmeldinger (f.eks. 17. (1994–95)) på flyktningfeltet. Man opererer med en diffus toleranseterskel – en uklar grense for hvor mange flyktninger og innvandrere landet kan ta i mot. Denne er dels knyttet til hvor mye ressurser de politiske myndighetene er villige til å bruke på mottak og integrering, men kanskje viktigere peker terskelen på hvor mye 'fremmedhet' det norske samfunnet tåler.

Da Norge tok i mot ungarerne i 1956 som den første store flyktninggruppen etter andre verdenskrig, hadde myndighetene lagt inn en liste over hvilke typer kvalifikasjoner man ønsket at flyktningene

skulle ha.[22] Disse ønskene ble mer eller mindre oppfylt. Siden den gang har man innsett at flyktningfeltet må skjermes for denne typen hensyn. Det er flyktningene som skal hjelpes, ikke det norske samfunnet.

22. Allerede rett etter krigen tok Norge imot et antall jødiske flyktninger/displaced persons fra leire i Sentral-Europa. Man snakket da om uttak av *flyktningarbeidere* (Otnæss 1950).

Kapittel 9

Avsluttende betraktninger

Hvis vi løfter blikket fra detaljene i denne historien om kosovoflyktningene, kan dette caset sees i en litt større sammenheng. Her skal jeg først nevne to perspektiver som jeg mener gjør denne runden med midlertidig beskyttelse spesielt interessant. Studien av bosniermottaket på midten av 1990-tallet konkluderte blant annet med at det var en rekke betingelser som må til for at norske myndigheter skal lykkes med et midlertidig mottak (Brekke 1998). Flere av disse var ikke til stede under den første anvendelsen av ordningen. Nedenfor skal jeg se hvilke av disse betingelsene som var på plass under bruken overfor kosovoflyktningene.

Det første litt videre perspektivet jeg ønsker å trekke opp er inspirert av diskusjoner som for tiden føres rundt UNHCRs rolle i det internasjonale flyktningarbeidet (se Adelmann 2001). Her snakker man blant annet om at det har skjedd to paradigmeskifter de siste ti årene i måten det internasjonale samfunnet tenker flyktningpolitikk på. Frem til starten på 1990-tallet var det enkeltflyktningen og dennes rettigheter som sto i fokus. Man kan kalle det asylparadigmet (Adelmann 2001:7). Utover på 1990-tallet var det tilbakevending som dominerte utviklingen av politikken internasjonalt og i Norge. Konflikten i Kosovo og den store strømmen av mennesker over grensene innebar etableringen av det tredje paradigmet på ti år. Nå var det militære og sikkerhetspolitiske hensyn som utgjorde rammen for tenkningen rundt uttaket av flyktningene. Innenfor dette sikkerhetsparadigmet utgjør mennesker som tvinges til å bevege seg innen eller på tvers av landegrenser som trusler mot økonomisk, politisk eller militær stabilitet. Det er ikke lenger snakk om mennesker på flukt, men om 'tvungen migrasjon'. Oppgaven til de internasjonale organi-

sasjonene, som UNHCR, blir da å ta alle disse hensynene med i beregningen når aksjoner og hjelp skal planlegges.

I Norge sammenfalt, som vi har sett, dette tenkesettet med det som Dørum og Enoksen var talsmenn for da flyktningkrisen på grensen til Makedonia var på sitt verste. Justisministeren talte som en pragmatiker på møtet i Geneve der Norge var med på å forslå at man skulle fly ut mennesker fra grenseområdene. Han mente at det ikke var tid for prinsipper – som at UNHCR ikke skulle la seg presse av makedonske myndigheter. Det var tid for handling for å sikre flyktningene fra lidelser, men også stabiliteten i regionen.

Språkbruken som omgav mottaket av kosovoflyktningene i Norge, men også i andre land, var indikatorer på dette skiftet i tenkemåte. Flyktningene som kom med luftbroen var *evakuerte*. De ble ikke kalt flyktninger når de landet i Norge, men evakuerte. Den engelske utenriksministeren Cooke var blant de mest konsekvente. Under de tre hektiske vårmånedene 1999 sa han aldri 'refugees'. Det var 'evacuees' som ble tatt i mot i England også. Riktignok var de evakuert ut av en flyktningsituasjon og fra flyktningleire, men når de landet i mottakerlandene var de evakuerte.

Det andre perspektivet som kosovocaset bør sees fra, er som en test på den større helhetlige flyktningpolitikken. Til tross for at det har vært begrenset med innsats for å nå de helhetlige målsettingene om å se bistand, nødhjelp og fredsarbeid i sammenheng med mottak av flyktninger, ligger ambisjonene fra 1990-tallet fast. Her inngår det midlertidige instrumentet som en sentral del. Denne testen var spesielt viktig på grunn av den retretten som myndighetene måtte gjøre under den første runden med de bosniske flyktningene. Og forholdene lå virkelig til rette denne gangen, som jeg straks kommer til. Denne gangen sto ordningens politiske legitimitet virkelig på spill. Noe av den politiske viljen til å tviholde på den harde tilbakevendingslinjen kan knyttes til den større politiske innsatsen som lå i potten.

Betingelser for den midlertidige politikken

I bosnierstudien fra 1998 var det ti forutsetninger som jeg mente måtte være til stede for at norske myndigheter skulle lykkes med mottak, opphold og retur av en større gruppe flyktninger (Brekke 1998). Noen av disse var viktigere enn andre, og her har jeg valgt å kommentere en håndfull av dem. Hovedinntrykket er at forholdene lå vesentlig bedre til rette denne gangen enn forrige.

1. Konflikttype – rask positiv utvikling i hjemlandet

Denne første betingelsen ble sett på som avgjørende for at politikerne ikke sto løpet ut i Bosniacaset (Brekke 1998:155). Den gang varte krigen i mer enn tre år, og den etterlot et land med tre uforsonte 'etniske' nasjonaliteter. I Kosovo varte krigen i tre måneder, og da de Natoledete troppene rykket inn fant de et tilnærmet etnisk renset landområde. Kosovoalbanerne, som også utgjorde brorparten av flyktningene i Norge, var i nesten fullstendig majoritet i Kosovo. Dette gjorde sikkerhetssituasjonen bedre og mer oversiktlig enn tilfellet var i Bosnia. I rapporten fra Bosnia-studien skrev jeg at midlertidig beskyttelse kanskje egnet seg bedre for flyktningsituasjoner der militære eller politiske overtagelser eller kupp sender mennesker på flukt (1998:155). Der var det bedre mulighet for rask endring og normalisering enn i tilfeller med etnisk pregete borgerkriger. Kosovomottaket kan ikke fortelle oss noe om dette bortsett fra at forholdene kan ligge til rette hvis denne siste typen konflikter får et utfall som i Kosovo – den var kortvarig og flyktninggruppens 'nasjonalitet' stemte overens med den som var dominerende i landet.

2. Internasjonal samordning og ryggdekning

I Bosniacaset var et viktig premiss for å lykkes med politikken at de norske myndighetene samordnet sine handlinger med UNHCR og andre land. Dette ga dem legitimitet for eksempel i vurderingene om når og hvor det var trygt å vende tilbake. I tilfellet med kosovoflyktningene kom denne forutsetningen igjen til syne. Da kommunalminister Brustad ikke var raskt nok ute med å ta til seg signalene fra den såkalte UNMIK-rapporten, kastet den liberale opinionen seg over den politiske ledelsen i departementet. Ellers var norske myndigheter nøye med å ha ryggdekning fra UNHCR for det de foretok seg over-

for denne gruppen. Til tross for vanskelighetene som UNHCR hadde den første tiden da flyktningstrømmen til Makedonia var på det sterkeste, fungerte denne organisasjonen som koordinerende ledd både under og etter denne fasen. Denne forutsetningen var med andre ord oppfylt.

3. Langsiktighet i politikken – vedvarende vilje til bruk av tvang

Selv om forholdene i Bosnia hadde bedret seg raskt etter fredsløsningen i 1995, hadde ikke norske myndigheter kunnet gjennomført en organisert retur for bosnierne. Den politiske viljen til bruk av tvang var blitt borte i løpet av de to – tre årene som var gått siden flyktningene kom til landet.

Når de politiske myndighetene bestemmer seg for å ta i bruk den midlertidige ordningen, forplikter det dem og senere ledelser for fremtiden. Det å åpne grensene og å ta i mot en gruppe på disse vilkårene er politisk uproblematisk. Det er i alle fall tilfelle hvis man sammenligner denne generøse delen av politikken med frontingen av tilbakevendingen og bruken av tvang som kommer senere. Flyktningene skal tilbake når det blir mulig.

Nå ble jo konflikten i Kosovo kortvarig. Men i tillegg til det kom den påfallende tverrpolitiske enigheten rundt premisset om midlertidighet. Ansvaret for den organiserte tilbakevendingen av kosovoflyktningene gikk smertefritt fra regjering til regjering som en flyktningpolitisk stafettpinne. Signalene fra den øverste myndigheten var de samme enten det var en Bondevikregjering eller Arbeiderpartiregjering som satt med makten.

4. Klare tidsperspektiver for flyktningene

Viktigheten av at flyktningene blir informert om betingelsene for oppholdet i Norge har jeg allerede diskutert. Hvilke tidsperspektiver de har å forholde seg til er en viktig del av denne. I bosniernes tilfelle visste verken myndigheter eller flyktningene hvor lenge den midlertidige perioden skulle vare før det var gått to år. Dette forsterket den usikkerheten som allerede var skapt av premisset om at flyktningene

skulle vende tilbake. Til tross for de problemene som man støtte på i formidlingen av politikken til kosovoflyktningene, var nok ordningen mer kjent denne gangen. Så fort det var bestemt at midlertidig kollektiv beskyttelse skulle brukes, visste de ansatte i forvaltningen og på mottakene at det var tre-pluss-ett år som var den maksimale tidsrammen flyktningene måtte forholde seg til. I utgangspunktet var altså denne forutsetningen oppfylt i kosovoflyktningenes tilfelle. Det var likevel noe uklarhet rundt varigheten og frister knyttet til de ulike fasene i myndighetenes behandling av de individuelle søknadene om asyl.

5. Balansen mellom fornuft og følelser

Da de politiske myndighetene skulle forsvare at de bosniske flyktningene burde vende tilbake, falt deres argumenter på stengrunn. En av årsakene til det var at deres argumenter tok utgangspunkt i hensyn på makro- eller samfunnsnivå. Det var hensynet til Bosnia, til prinsippene i den norske flyktningpolitikken og hensynet til fremtidige gruppen som gjorde at man måtte holde en tøff linje overfor bosnierne. I mediene måtte disse abstrakte synspunktene brynes mot reportasjer om enkeltflyktninger og deres familier. Velformulerte påstander om Norges rolle i det *internasjonale* flyktningarbeidet tapte mot bilder av *lokale* tårer på bosniske barnekinn. Studien fra bosniermottaket konkluderte med at de følelsesmessige sidene ved mottak og retur ikke ble tillagt nok vekt blant departementsansatte og den politiske ledelsen. I den grad man ville holde seg til fornuften tok studien til orde for at de emosjonelle sidene måtte inngå i når man kalkulerte med hvor tøff linje det var mulig å kjøre.

For kosovoflyktningene stilte dette seg annerledes. Det kom aldri til de store oppgjørene i mediene mellom liberale flyktningforkjempere og steile representanter for myndighetene. De eneste tilløpene til dette, i forbindelse med UNMIK-rapporten og Vitija-saken, mistet kraften før de tok av. Anbefalingene i rapporten ble fulgt etter noen dagers nøling, og familien Vitija hadde vært i Kosovo en runde og bodde ikke i den ruinen som ble vist på TV. Innvilgelsen av vinteramnestiet tok ut luften av motstanden før den hadde fått skikkelig

kraft. Hvorfor det var så lite motstand mot den organiserte tilbakevendingen har jeg vært innom tidligere. Enda en mulig årsak kan nevnes her. Det at mange flyktninger vendte hjem de første månedene etter freden i Kosovo gjorde at det raskt ble etablert at det var mulig å vende hjem. For omgivelsene kan tilbakevending ha fremstått som normen på en annen måte enn tilfellet var for bosnierne.

Ordningens status

Under en presentasjon av denne studien i Utlendingsnemda våren 2002 kom en av de offentlig ansatte nemdlederne bort til meg. Hun spurte meg om ikke man snart kunne gi opp den tøffe linjen overfor flyktningene fra Kosovo og la de siste som var igjen få opphold. Selv var hun usikker på om det ville være en god ide. Hun opplevde at det at ansvaret for ankesakene var fjernet fra politikernes bord gjorde at det nå var byråkratene som endte med det vanskelige spørsmålet om å sette grensen for eksempel for denne gruppen. Nå er det bare de svakeste igjen som absolutt ikke ønsker å vende tilbake, fortalte hun. Samtidig så hun flere grunner til å stå løpet ut. De som hadde vendt tilbake tidligere til tross for at de ønsket å bli i Norge skulle ikke tape på det. Å la de som hadde utnyttet alle muligheter til å være i landet få bli, ville være urettferdig mot de andre. Inntil videre måtte hun og de andre i nemden la tilbakevending være normen. Det var ingen politiske signaler om at ordningen for kosovoflyktningene skulle endres. Til forskjell fra vinteren før hadde ikke den kalde årstiden 2001/2002 ført til oppslag i mediene mot tilbakesendingen som fortsatte utover våren 2002.

I mottaket av kosovoflyktningene var det altså i hovedsak snakk om reell midlertidighet. Tilbakevendingbiten ble fullført. Denne gangen sto myndighetene løpet ut, og *ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse kom styrket ut av denne andre testen*. Men, forholdene for å gjennomføre politikken var ideelle, sett fra både politikernes og forvaltningens ståsted. Spørsmålet er hvor anvendelig dette instrumentet er ved mer kompliserte og langvarige flyktningsituasjoner – eller der andre av de nevnte betingelsene ikke er oppfylt.

Våren 2002 var det ingen nye flyktningsituasjoner der norske

myndigheter vurderte å bruke midlertidig beskyttelse. Tidligere har sentrale politikere og byråkrater uttalt at dette instrumentet nok er begrenset til et 'utvidet' Europa. Det ville for eksempel være helt uaktuelt å ta i mot en større gruppe flyktninger fra en massefluktsituasjon i Afrika syd for Sahara (Brekke 1998).

Midlertidighetsbegrepet var likevel aktuelt i Norge på våren 2002. Mens den organiserte tilbakevendingen av kosovoflyktningene pågikk, var det nemlig en annen gruppe asylsøkere som skapte hodebry for norske myndigheter. I løpet av kort tid var det kommet rundt 2000 kurdiske flyktninger fra Irak to år tidligere. For å stoppe flere fra denne gruppen i å komme, ga man dem som var her det man kalte 'midlertidig beskyttelse uten rett til familiegjenforening' (MUFF). Denne avgjørelsen var ment som et restriktivt signal. Problemet med denne gruppen, sett fra myndighetenes ståsted, var at det ikke var mulig å returnere dem til Irak. Man mente at de selv kunne reise dit uten å være i fare, men siden man ikke hadde noen avtale med myndighetene i deres hjemland var handlingsalternativene få. Den midlertidige kollektive tillatelsen var hjemlet i loven, men gruppen skapte likevel hodebry for myndighetene. I 2001 besluttet regjeringen Stoltenberg å oppheve tillatelsene og gi flyktningene ett år på å vende tilbake til Irak. Problemet var at det ikke var noe ris bak speilet, og at alle visste dette. Hvis de ikke reiste frivillig var det lite man kunne gjøre. Våren 2002 arbeidet man i forvaltningen fortsatt med å finne en løsning for denne gruppen.

I bosniastudien ble den midlertidige ordningen karakterisert som *tidsskjør*, *forførende* og *ambisiøs*. Disse kjennetegnene var mindre synlige i kosovomottaket. Integrasjonen av flyktningene og den medfølgende økningen i lokal og nasjonal motstand mot utsendelser ble ikke aktuell på samme måte. Bevisstheten om at ordningen er tidsskjør og at det hastet med tilbakevendingen var likevel utbredt blant mine informanter. Det forførende trekket ved politikken var tilstede. Det er få politiske kostnader forbundet med å ta i mot en flyktninggruppe med så høy legitimitet som kosovoflyktningene hadde i vårmånedene 1999. For dem som skulle sørge for at de vendte tilbake var ubehaget større. Men fraværet av motstand gjorde også dette trekket mindre synlig enn i Bosniacaset. At målsettingen om retur av en stor

gruppe flyktninger er politisk og praktisk ambisiøs, står fast. Til tross for nær ideelle forhold og oppslutning fra mange av flyktningene bød den organiserte tilbakevendingen på en serie utfordringer. Det er tvangselementet ved den midlertidige politikken som gjør den til en utfordring for politikere, forvaltning og for flyktningene selv. Denne harde siden ved politikken blir mer problematisk ettersom tiden går.

Noen sentrale funn

- Over 80 prosent av de som ble evakuert i 1999 gjorde et forsøk på å vende tilbake.
- Det var bred og vedvarende konsensus omkring returen av kosovoflyktningene og bruken av tvang.
- Bosniakonflikten pågikk i tre år, mens den effektive tilbakevendingen varte i tre måneder. For myndighetenes engasjement med kosovoflyktningene var forholdet omvendt. Tre måneders konflikt ble fulgt av tre år med organisert tilbakevending.
- Tre år etter mottaket av 8173 flyktninger (pr. februar 2002) gjensto omkring 2000 saker som var uavklarte. Dvs. at de ennå ikke var ferdigbehandlet, hadde negativt utfall og ventet på uttransportering eller ennå ikke var vendt tilbake.
- Av disse var 1000 kommet som asylsøkere før og under konflikten i 1999. Disse sakene representerte 47 prosent av alle som kom som asylsøkere fra Kosovo i 1998 og 1999.
- De andre 1000 personene dette gjaldt kom med luftbroen under konflikten. Disse representerte kun 16 prosent av alle som kom i denne kategorien.
- Pr. februar 2002 hadde 57 fått innvilget asyl og 1115 hadde fått opphold på humanitært grunnlag.
- Over 60 prosent av gruppen totalt var tilbake i Kosovo ved utgangen av 2001.
- Over 70 prosent av de som ble evakuert var tilbake i Kosovo på samme tid.
- Det var store forskjeller mellom andelen fra asylsøkerne og fra de evakuerte som vendte tilbake.
- Langt flere av de evakuerte vendte tilbake enn av de som var kommet som asylsøkere.

- Norske myndigheter la stor vekt på at andre land valgte midlertidig beskyttelse for kosovoflyktningene.
- Kosovopolitikken var et uttrykk for et nytt flyktningpolitisk sikkerhetsparadigme.
- Gjeninnvandringen var omfattende våren 2000, men misbruket av tilbakevendingsstøtten var begrenset.
- Tilbakevendingsprogrammet var kvalitativt utformet men hadde kvantitative ambisjoner.
- Den midlertidige ordningen er komplisert å formidle.
- Flyktningene skulle ikke integreres, men 20 prosent av gruppen totalt og opp mot 40 prosent av asylsøkerne utløste integreringstilskudd.
- Ordningen med midlertidig kollektiv beskyttelse står sterkere etter å ha blitt brukt overfor kosovoflyktningene.

Litteratur

Adelmann, Howard (2001), 'From Refugees to Forced Migration: The UNHCR and Human Security'. *International Migration Review*. Vol. XXXV. No. 1. Spring.

Altamirano, Aina Tollefsen og Maria Appelqvist (1998), 'Svensk flyktingpolitisk utveckling på 1990-talet.' I: Altamirano, Appelqvist, Brekke og Vedsted-Hansen (red.), *En ny nordisk flyktningpolitikk? Om bruken av midlertidig beskyttelse på 1990-tallet*. Nord nr. 17. Nordisk Ministerråd: København

Brekke, Jan-Paul (1998), *Et nytt flyktningregime? Om midlertidig beskyttelse i Norge*. Rapport nr. 4. Institutt for samfunnsforskning: Oslo.

Brekke, Jan-Paul (2001), *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Thesis. Unipax: Oslo.

Brekke (1999), *Midlertidig beskyttelse for kosovoflyktningene?* Kronikk i Aftenposten 19. april.

Brochmann, Grete (1996), *European Integration and Immigration from Third Countries*. Oslo: Scandinavian University Press.

Brochmann, Grete (2002), foredrag på UDIs vårkonferanse 2002.

Dacyl, Janina (1997), *Flyktingars rettsställning i Sverige*. Stockholm: CEIFO.

Goodnow, Katherine (1998), *Refugee policies, media representations*. Rapport nr. 41. Institutt for medievitenskap: Universitetet i Bergen.

Haagensen, Eva (red.) (1999), *Midlertidig beskyttelse og tilbakevending. Bosniske flyktninger i Norden*. Nord 4. Nordisk Ministerråd: København.

Justisdepartementet/Kommunal- og arbeidsdepartementet (1993), *Beskyttelse i fokus*.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1992), *En helhetlig flyktningpolitikk*.

NOAS (2000), *Besøk på mottak*. Rapport.

Otnæss, B. (1950), 'Bruk av utenlandsk arbeidskraft i norsk næringsliv' i *Sosialt Arbeid*, Vol. 24. pp. 180-191

Stortingsmelding 17. (1994-95) *Om flyktningpolitikken*.

Tveiten, Oddgeir (red.)(1999), *Bosniske krigsflyktninger i mediebildet. Nordiske perspektiver*. Nord nr. 2. Nordisk Ministerråd: København.

St.prp 59. (1998-99), *Tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet for 1999 i forbindelse med mottak av flyktninger fra Kosovo*. Tilråding fra Kommunaldepartementet.

Surhke, Astri, Michael Barutciski, Peta Sandison and Rick Garlock (2000), *The Kosovo Refugee Crisis. An independent evaluation of UNHCR's emergency preparedness and response*. UNHCR Evaluation and Policy Analysis Unit. Geneve.

Van Selm, Joanna (ed.)(2000), *Kosovo's refugees in the European Union*. Pinter: New York.

Vedsted-Hansen Jens, Kim U. Kjær, Terje Einarsen og Janina W. Dacyl (1999), *Midlertidig asyl i Norden*. Serie Nord nr. 3. Nordisk ministerråd: København.

Ålund, Aleksandra (red.) (1999), *Mot et normalt liv: Bosniska flyktingar i Norden*. Nord nr. 7. Nordisk Ministerråd: København.

Institutt for samfunnsforskning

Rapport 2002:8

Forfatter/Author
Jan-Paul Brekke

Tittel
Kosovo – Norge, tur og retur.
Midlertidig opphold for kosovoflyktninger

Sammendrag
Hvordan kan norske myndigheter best ta imot flyktninger? Ett svar på dette er at de som kommer får midlertidig opphold i landet og vender tilbake til hjemlandet når det blir mulig. Første gang man forsøkte dette var overfor bosniske flyktninger i 1993. Den gangen måtte man gi opp ambisjonene om retur. Likevel ble ordningen brukt igjen da 8000 flyktninger fra Kosovo kom til Norge i 1999. På hvilke måter utfordrer tidsbegrenset opphold politisk styring? I denne studien følges myndighetenes gjennomføring av evakuering, mottak og retur av kosovoflyktningene. Dette tilfellet sammenlignes med mottaket av bosnierne i jakten på hva som er betingelsene for å lykkes med en midlertidig politikk. Vil midlertidig opphold være en del av den norske flyktningpolitikken i fremtiden?

Emneord
Flyktning, politikk, tilbakevending, Kosovo, midlertidig

Title
Kosovo – Norge, tur og retur.
Midlertidig opphold for kosovoflyktninger

Summary
Should qualified refugees that arrive at the border of receiving countries be granted permanent or temporary protection? Should they be sent back if conditions in their home country improve within a few years? In line with the development in the European and international refugee regime, the Norwegian Government has incorporated temporary protection as part of their policy. The first case – the reception of 13000 Bosnian refugees in the mid 1990's – turned out to be a difficult test. Fewer than one in five returned to their home country. Despite this, the policy was implemented when war broke out in Kosovo in 1999. This report provides description and analysis of this second test of the temporary protection regime in Norway. What are the conditions for a successful implementation of this policy?

Keywords
Refugee, policy, temporary protection, Kosovo, repatriation, return