

Avviste asylsøkere i Norge:

Ventemottaksordningen og andre returmotiverende tiltak

MARKO VALENTA

marko.valenta@svt.ntnu.no

KRISTIN THORSHAUG

kristin.thorshaug@samfunn.ntnu.no

REJECTED ASYLUM-SEEKERS IN NORWAY, RETURN CENTRES AND OTHER ARRANGEMENTS PROMOTING RETURN

This article focuses on the positioning of rejected asylum-seekers and on perceptions of departure centres and other arrangements promoting return. According to the Norwegian authorities the standard in return centres has to be modest, so that in combination with other return-related measures asylum-seekers should be motivated to return. It is shown in this article that the low standard of living in return centres does not enhance return. Instead, most asylum-seekers avoid these accommodations. For those who have made use of the return centres, life there has contributed primarily to them

breaking down. The high level of conflicts eventually culminated in the residents revolting and in the destruction of the centres. It is maintained that rejected asylum-seekers and the Norwegian authorities have conflicting goals and interests that hamper return-related work. The conflict lies in the fact that rejected asylum-seekers do not give up the goal of staying in Norway, while the authorities try to return them either voluntarily or by coercion. The asylum-seekers' positioning toward the departure centres and other arrangements promoting return are analysed in the light of the aforementioned antagonism and the resources that rejected asylum-seekers mobilize in the conflict with the Norwegian authorities.

Keywords:

- Rejected asylum-seekers
- conflict perspective
- Norway
- return
- departure centres

I de fleste europeiske land har retur av avviste asylsøkere stått sentralt i asyldebatten. Som en følge av det høye antallet avviste asylsøkere som oppholder seg i mottakerlandene, har flere mulige løsninger for å øke antallet returer blitt lansert og utprøvd. Flere land har økt retur- og reintegreringsstøtten, redusert eller fjernet velferdstjenester til asylsøkere med endelig avslag og opprettet retursentre, utreisemottak og ventemottak.¹ Norske myndigheter har valgt å kombinere flere av disse tiltakene (Brekke & Søholt 2005; Hjelde 2010).

Denne artikkelen fokuserer på asylsøkeres motiver, ressurser og posisjoneringer i forhold til ventemottaksordningen og andre returfremmende tiltak som er iverksatt av norske myndigheter. I den forbindelse utforskes følgende spørsmål: a) Hvordan oppfatter og forholder asylsøkere seg til returstøtten, uttransporteringsfaren og ventemottaksordningen? b) Kunne ventemottaksordningen med sitt fokus på reduksjon i levestandard motivere asylsøkere med avslag til å returnere?

Ventemottaksordningen ble etablert i kjølvannet av ordningen med bortfall av botilbud i ordinære mottak som ble innført i 2004. Den nye praksisen innebar at avviste asylsøkere som ikke samarbeidet om retur, mistet botilbudet i mottak og tilgangen til økonomiske støtteordninger.² Uklarheter rundt avviste asylsøkeres rettigheter og ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, førte til at gruppen som fikk bortfall av botilbud til tider utgjorde en stor belastning for det kommunale apparatet (Brekke & Søholt 2005). I 2006 og 2007 ble derfor henholdsvis Lier og Fagerli ventemottak opprettet som spesialmottak som skulle huse avviste asylsøkere.

Høsten 2009 fikk NTNU Samfunnsforskning AS i oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet (fra 1. januar 2010 Justis- og politidepartementet) å evaluere ventemottaksordningen. Undersøkelsen ble offentliggjort sommeren 2010. Samtidig med offentliggjørelsen kom ventemottakene i medias søkelys da beboerne gjorde opprør og tente på mottakene, noe som førte til at mottakene ble lagt ned. Kort tid etter varslet myndighetene at de gikk inn for å avskaffe ventemottaksordningen til fordel for en ny ordning med flere retursentre for avviste asylsøkere. I et brev sendt til Justis- og politidepartementet i november 2010 foreslo UDI (Utlendingsdirektoratet) å etablere 30 nye retursentre med 100–200 plasser på hvert av dem. Ifølge forslaget vil asylsøkere som sitter med endelig avslag innkvarteres i disse nye

sentrene, mens resten av asylsøkergruppen vil bo i ordinære mottak. I brevet ble det også anbefalt at disse sentrene burde ha flere aktiviteter og mer målrettet oppmerksomhet på retur enn det som var tilfellet i ventemottakene (UDI 2010).

Denne artikkelen baseres på den nevnte evalueringen av ventemottaksordningen. I en kontekst der norske myndigheter har avskaffet den gamle ventemottaksordning og nå planlegger en ny ordning, er det viktig å indikere hva som ikke har fungert, slik at en kan lære av gamle feil. I den følgende analysen tar vi utgangspunkt i kvalitative intervjuer med avviste asylsøkere og fagpersoner som jobber innenfor dette feltet. I den første delen av artikkelen presenterer vi tidligere forskning om retur av flyktninger og asylsøkere samt beskriver vårt utvalg og vår teoretiske og metodologiske tilnæringsmåte. I den andre delen presenterer vi vår analyse og våre funn. Inspirert av tidligere forskning om asylsøkere og mottak (Brekke 2004, 2008; Brekke & Aarset 2009; Valenta & Berg 2010) og konfliktteori (Cosser 1956; Collins 1975, 2009), analyserer vi avviste asylsøkeres motiver, ressurser og posisjoneringer i forhold til ventemottaksordningen og andre returrettede tiltak som henger nøye sammen med denne ordningen.

RETURFREMMEDE TILTAK OG PERSPEKTIVER PÅ RETUR AV AVVISTE ASYLSØKERE

Det eksisterer mange barrierer mot et effektivt returarbeid: avviste asylsøkere forsvinner før de kan returneres, det mangler nødvendig dokumentasjon for identifisering, og avsenderland kan av økonomiske eller andre grunner være lite villige til å samarbeide om retur av egne statsborgere (NOU 2004:20; Folkesson 2009). Blant annet er mange avsenderland negative til å ta imot borgere hvis identitet er ukjent eller usikker. Videre vil det i enkelte tilfeller, av humanitære årsaker, være vanskelig å returnere en person; enten på grunn av sårbarhet eller fordi personen har oppholdt seg svært lenge i mottakerlandet (Noll 1999; IOM 2004; ECRE 2005; Folkesson 2009).³

Som en følge av det høye antallet avviste asylsøkere som oppholder seg i Norge, har flere mulige løsninger for å øke antallet returer blitt lansert og utprøvd.⁴ Når det gjelder avviste asylsøkere, kombinerer en ofte tvang med forskjellige motiverende virkemidler. Vi kan grovt skille mellom indirekte og direkte former for tvang. Direkte former for

tvang er uttransportering og bruk av internering, mens indirekte former for tvang er tiltak som bidrar til å redusere levestandarden. I noen tilfeller blir ventemottak eller retursentre utformet for at de skal forsterke eller opprettholde direkte og indirekte tvangstiltak, mens i andre tilfeller prøver en å knytte dem til returforberedende arbeid.⁵

Returarbeid kan også inndeles i forskjellige former av det Ruben, Houte & David (2009) kaller for «pre and post return assistance». I tillegg til informasjonstiltak og praktisk hjelp til å arrangere transport, finnes det tiltak som på en mer aktiv måte forbereder og følger opp personer som skal returneres. Disse inkluderer deltakelse i returforberedende programmer, opplærings- og kvalifiseringsrelaterte programmer i Norge og utbetaling av økonomisk støtte til retur (Strand, Akbari, Chaudhary, Harpviken & Sarwari 2008; Ruben et al. 2009). Eksempelvis kan informasjonsprosjektet INCOR (Information and Counselling on Return and Repatriation) assosieres med pre-returassistanse (for mer om dette prosjektet se Brekke 2008). Det danske programmet «Want2Work» (se Strand et al. 2008), og «Hjem i verdighet», som ble organisert ved Lier ventemottak, er andre eksempler på pre-returassistanse. Begge disse tiltakene ga opplærings- og kvalifiseringsrettede kurs til avviste asylsøkere som bodde i mottak (Strand et al. 2008).

Post-returassistanse inkluderer på sin side utbetalinger av økonomisk støtte i hjemlandet, samt forskjellige former for oppfølging av returnerte i hjemlandet. Flere norskstøttede oppfølgingsprosjekter kan plasseres i den siste kategorien (Valenta & Berg 2003). For eksempel hører eldreprosjektet, RQN-prosjektet (Return of qualified nationals) og oppfølgingen som ble gitt til tilbakevendte fra Norge til Bosnia (Valenta & Berg 2003) og som nå gis til returnerte irakere, til forskjellige former for «post-returassistanse». Også oppfølgingen som gis av norske myndigheter via IOM (International Organization for Migration) til returnerte afghanere og irakere, faller innenfor denne kategorien (Strand et al. 2008; Valenta, Thorshaug, Molden, Berg & Kjærre 2010).

De fleste land i Europa bruker også forskjellige former for passive eller indirekte tvangsvirkemidler, noe som inkluderer alt fra reduksjon i økonomiske ytelser til full eksklusjon fra velferdssystemet i mottakerlandet.⁶ Reduksjon i tilgangen til helsetjenester og lavere basisutbetalinger i norske ordinære mottak, samt den svært nøkterne standarden i

ventemottak, kan anses som indirekte tvangsvirkemidler (Brekke & Søholt 2005; Hjelde 2010; Valenta et al. 2010). Tankegangen er at mottakerlandet på denne måten sender et signal til den avviste asylsøkeren om at vedkommende ikke har noen fremtid i landet, og gjør ens nåværende tilværelse og hverdag så vanskelig at vedkommende vil gi opp «kampen» og samarbeide om retur (Brekke & Søholt 2005). Flere av de nevnte virkemidlene har imidlertid en del innebygde ambivalenser. De kan bidra til ytterligere klientifisering og passivering av avviste asylsøkere, samt føre til at deres levekår forringes uten at dette nødvendigvis fører til retur (Brekke & Søholt 2005). I tillegg reises det flere etiske problemstillinger når en overfor svake grupper i samfunnet prøver å motivere ved å bruke tiltak som fører til ytterligere forverring av deres levekår, slik Hjelde viser i sin undersøkelse av avviste asylsøkeres tilgang til helsetjenester (Hjelde 2010).

Inspirert av denne forskningen og av relevant sosiologisk teori (Coser 1956; Collins 1975; Castles & Miller 2009), analyserer vi i det følgende hvordan avviste asylsøkere posisjonerer seg i forhold til ventemottaksordningen og noen av de andre diskuterte ordningene. Den sosiologiske teorien gir oss flere nyttige innfallsvinkler på dette punktet. En god måte å strukturere analysen på kan være å indikere de involverte aktørene som opererer innenfor et gitt sosialt felt, organisasjon eller institusjon (Collins 1975; Bourdieu & Wacquant 1992), samt avklare interessekonflikten og midlene de involverte aktørene bruker for å oppnå sine mål (Coser 1956). Fordelen med en slik tilnærming er at en kan relatere aktørenes handlinger til spilleregler som gjelder innenfor feltet og som legger føringer på aktørenes handlinger. Moderne konfliktteori anvender betegnelsen «the arena of struggle» (Collins 1975) eller «the field of struggle» (Bourdieu & Wacquant 1992) for å antyde at aktørene, med de ressursene de har til disposisjon, vil kjempe for å forbedre sin situasjon (Collins 1975). Det er ikke vanskelig å se at et slikt analytisk utgangspunkt kan anvendes på prosesser som foregår innenfor mottaksfeltet, og kanskje særlig når det gjelder analyser av ventemottak og hverdagsvirkeligheten til avviste asylsøkere. Her er nemlig potensialet for konflikt og motstridende posisjoneringer stort etter som interessemotsetningene mellom aktørene er tilspisset. Med en henvisning til Coser antar vi dermed at avviste asylsøkere og norske myndigheter er i en «reell konflikt»

(Coser 1956).⁷ Ifølge Coser bør en i slike konflikter se partenes posisjoner i lys av motstridende interesser og mål. I samsvar med Cosers teori kommer vi til å argumentere for at i den reelle konflikten mellom asylsøkere og norske myndigheter er grunnlaget for konflikten og motstanderen klart definert og fastsatt. Midlene som brukes for å oppnå konfliktens mål er derimot skiftende, avhengig av konfliktforløpet og partenes ressurser. Som vi kommer til å se kan asylsøkeres posisjonering og oppfatninger av ventemottaksordningen og returstøtten analyseres med utgangspunkt i en slik fortolkning.

METODE OG UTVALG

Undersøkelsen som denne artikkelen baseres på inkluderer kvalitative intervjuer og kontakt med 77 informanter. Rundt halvparten av utvalget besto av fagpersoner som har kjennskap til feltet (41 personer), mens den andre halvparten besto av avviste asylsøkere (36 personer).

Fagpersonene ble kontaktet med utgangspunkt i en strategisk utvelging der det primære målet var å få tak i forskjellige perspektiver, samt belyse ulike sider og aspekter ved ventemottaksordningen og returarbeidet. Naturlig nok dominerer mottaksansatte dette utvalget ettersom de møter avviste asylsøkere i sitt daglige arbeid. Vi intervjuet mottaksansatte i fire ordinære mottak som har mange avviste asylsøkere blant sine beboere, samt mottaksansatte som jobbet ved Lier og Fagerli ventemottak. Vi valgte å kontakte både ansatte i ventemottak og ordinære mottak med tanke på å få begge perspektivene, inkludert asylsøkeres erfaringer og posisjoneringer i begge kontekstene.

Vi hadde videre kontakt med representanter for NOAS (Norsk organisasjon for asylsøkere), UDI, PU (Politiets utlendingsenhet) og representanter for IOM som jobber med frivillig retur av avviste asylsøkere. Informasjon fra fagpersoner i utvalget ble innhentet på forskjellige måter.⁸

I denne artikkelen fokuserer vi imidlertid primært på asylsøkernes perspektiver. Vi har intervjuet avviste asylsøkere fra en rekke land, blant annet Irak, Iran, Somalia, Kosovo, Russland, Eritrea, Etiopia, Sudan, Afghanistan og Sri Lanka. Utvalget består av personer med forskjellig alder, familiesituasjon og bosted. Vi møtte enslige personer og personer som er i Norge med sin familie, personer som kan kategoriseres som lett uttransporterbare og personer som er vanskelig

uttransporterbare. Vi ønsket videre å få tak historiene til avviste asylsøkere som bodde i ordinære mottak, ventemottak og på private adresser, samt de som hadde søkt om frivillig retur og de som ikke hadde gjort det. Vi antok at grunnet de nevnte karakteristikene ville forskjellige informanter ha forskjellige vurderinger av og erfaringer med å være avvist asylsøker i Norge, samtidig som forskjellige kategorier informanter ville ha ulike posisjoneringer og oppfatninger av ventemottaksordningen spesielt og returarbeidet generelt.

Intervjuene med asylsøkerne varte som regel én time. I situasjoner der informantene ikke kunne snakke godt norsk eller engelsk, ble det benyttet tolk. Der vi presenterer sitater eller historier som beskriver avviste asylsøkeres situasjoner og posisjoneringer, er dataene omarbeidet slik at informantenes anonymitet sikres.

I tillegg til det kvalitative datamaterialet har vi samlet inn og analysert det som finnes av relevant statistikk på feltet. Tallmaterialet er innhentet hos UDI, PU og IOM. Vi har vært nødt til å støtte oss til alle disse kildene ettersom vi ønsket en dekkende sammenligning av utviklingen knyttet til uttransportering, frivillig retur og antall personer som sitter med endelig avslag i mottak. Det kvantitative datamaterialet vil ikke bli analysert i dybden i denne artikkelen, men der det kan være nyttig og relevant for leseren å vite om trendene som indikeres i tallmaterialet, vil disse bli nevnt og analysert.

ULIKE PERSPEKTIVER PÅ AVVISNING OG MOTIVASJONGRUNNLAGET FOR VIDERE KAMP

Et viktig utgangspunkt for konfliktanalyser er å se hva som ligger bak antagonistiske oppfatninger, virkeligheter og praksiser, og se disse i lys av aktørenes ulike interesser, makt og ressurser (Coser 1956; Collins 1975). La oss starte med å se på ulikheter i perspektiver vi finner innenfor «the arena of struggle» eller «maktarenaen» (Collins 1975). Som allerede nevnt er ikke myndighetenes arbeid med «frivillig retur» basert på frivillighet fra de avviste asylsøkernes side. En kan i grove trekk inndele prosessen i tre faser. I den første fasen blir asylsøkeren avvist, det vil si får endelig avslag på sin asylsøknad, vanligvis etter en lengre dragkamp med norske myndigheter. I den andre fasen inkluderer myndighetene en trussel om uttransportering. Den tredje fasen starter i tilfeller der den enkelte asylsøkeren søker om å delta i IOMs

returprogram. Myndighetene hjelper da asylsøkeren som har fått endelig avslag med å returnere «frivillig» til hjemlandet. Samtlige asylsøkere vi har møtt har gitt uttrykk for skuffelse og bitterhet mot norske myndigheter, og hadde negative følelser mot returhjelpen som gis innenfor disse rammene.

Hvordan skal vi forstå asylsøkeres oppfatninger og motivasjonsgrunnlaget bak deres forskjellige posisjoneringer? Våre funn tilsier at asylsøkeres oppfatninger og posisjoneringer i forhold til dagens ordninger kan relateres til minst to faktorer. For det første ser det ut til at myndighetenes og asylsøkernes oppfatninger av «endelig avslag» ikke samsvarer.⁹ For å bedre kunne forstå de ulike oppfatningene, må vi studere utlendingsmyndighetenes fagterminologi. Ifølge myndighetene betyr «endelig avslag» at asylsøkeren har fått vedtak som innebærer utreiseplikt og hvor en eventuell fremsatt klage ikke har fått utsatt iverksettelse. Innenfor definisjonen bruker UDI følgende statuskoder: a) «avslag på søknad i 1. instans, ikke utsatt iverksettelse», b) «avslag på søknad i 1. instans, ikke registrert klage, over 5 uker siden vedtak», og c) «avslag på søknad i 2. instans». I praksis er det det siste tilfellet som myndighetene betrakter som endelig avslag, noe som reflekteres i at avslag på søknad i 2. instans også medfører at asylsøkeren mister retten til arbeid og norskopplæring, samt en innskrenking av en rekke andre velferdsrettigheter (Brekke & Søholt 2005; Hjelde 2010; Kjærre 2010).

Enkelte asylsøkere opptrer konformt og samarbeider med norske myndigheter om retur kort tid etter at de får avslag på søknad i 2. instans. I en slik kontekst for returarbeid er det imidlertid å forvente at flere ikke vil samarbeide om retur. De fleste avviste asylsøkere vi har møtt betrakter ikke avslag på søknad i 2. instans som et endelig avslag, men som starten på en langvarig kamp mot norske myndigheter. Selv om avviste asylsøkere etter myndighetens oppfatning bør være i tredje og siste (retur)fase av sin asylkarriere, befinner asylsøkerne i egne øyne seg ikke i denne fasen. Med andre ord aksepterer ikke asylsøkerne avvisningen. Å beskrive returen som frivillig tilslører dermed det faktum at de i utgangspunktet ikke ønsker å returnere, men direkte eller indirekte tvinges til det. Dette bringer oss til den andre dimensjonen i vår analyse, nemlig at myndighetenes returarbeid ikke kan ses uavhengig av den grunnleggende interessenmotsetningen som kjenne-

tegner asylsøkeres forhold til norske myndigheter. Våre funn antyder at avviste asylsøkere befinner seg i en «reell konflikt» (Coser 1956) med norske myndigheter, der den ene parten i konflikten (myndighetene) prøver å bruke alle tilgjengelige midler for å redusere antallet asylsøkere i landet. Dette gjør en via en rekke innstrammingsiltak som rettes mot å redusere ankomsttallene samt få avviste asylsøkere ut av landet (Brekke & Aarset 2009). Avviste asylsøkere, på sin side, gjør alt de kan for å få bli i landet. Den reelle konflikten tilspisser seg i hver fase av asylkarrieren, noe som også reflekteres i bruken av midlene. For eksempel kan asylsøkere tidlig i prosessen tilsløre sin identitet og unngå å legge frem reisedokumenter for å vanskeliggjøre en senere uttransportering.¹⁰ Det at norske myndigheter innførte regler om å nekte adgang til arbeidsmarkedet og opphold på humanitært grunnlag til asylsøkere som ikke kan fremlegge identitetspapirer, kan anses som et mottrekk i denne delen av konflikten. En viktig intensjon med slike tiltak er økt avklaring av asylsøkeres identitet, noe som kan bidra til å effektivisere effektivisering av uttransporteringsvedtak, samt indirekte bidra til økt frivillig retur. Men den reelle interessekonflikten kommer kanskje klartest til uttrykk i senere faser av konflikten når myndighetene begynner å bruke fengsling og tvangsuttransportering som et middel, og når avviste asylsøkere gjør alt for å unngå dette.

Med utgangspunkt i denne fortolkningen kan avviste asylsøkeres handlinger forstås som rasjonelle posisjoneringer, der de blant annet vurderer egne ressurser, midler de har til disposisjon, samt kostnader og gevinster ved ulike handlingsalternativer. Kostnader knyttet til migrasjonsprosessen og alt de har opplevd under sin tilværelse som asylsøkere blir relatert til kostnader ved en eventuell retur til hjemlandet. Dette inkluderer også redselen for det som vil kunne skje ved retur. I et av intervjuene fortalte en mann fra Somalia:

Norske myndigheter har bestemt at jeg kan reise tilbake, men alt jeg leser om Somalia tilsier at situasjonen er verre nå enn den var tidligere [...] Jeg har vært utenfor Somalia siden jeg var 7 år gammel. Jeg vet ikke hva myndighetene i Norge tenker. Kanskje tenker de at om jeg er lenge nok på ventemottaket så vil jeg frivillig dra tilbake, men det vil jeg ikke [...] Flere venner som kom samtidig som meg fikk opphold i Norge og har stiftet familie og har nå barn. Jeg har brukt halve livet på å få et normalt liv. Jeg

bor på dette stedet. Det å bo i ventemottak er nærmest som å bo i et fengsel. Jeg vet ikke hvor lang tid jeg skal være her. Jeg har ikke fått noe skolegang, ingenting, og livet passerer (somalisk mann, 30 år).

I likhet med denne informanten nevner flere andre asylsøkere en rekke grunner til å «avvise avvissningen» og fortsette kampen. Opplevelse av urettferdighet med hensyn til hvordan deres asylsak er blitt behandlet, er en faktor som ofte nevnes. Enkelte har også bodd mange år i Norge, jobbet, betalt skatt, lært seg norsk, fått barn og bidratt til fellesskapet på andre måter, noe de mener burde gi dem rett til å fortsette å bo i landet. Det som også blir nevnt er at mens de selv ikke har fått opphold, er det andre som de tror har like god eller dårligere grunn til å søke asyl som har fått opphold. Dette oppleves som urettferdig og brukes av enkelte som motivasjon for videre kamp. Samtidig antydes det av flere historier hvor maktesløse de er. En mann fra Irak fortalte:

Jeg måtte komme meg ut av Irak. Jeg prøvde to ganger. Hver gang betalte jeg 10 000 dollar. Jeg har mistet alt. Jeg har mistet de beste årene av mitt liv. Jeg er 40 år og har verken barn eller familie [...] Norge ønsker at jeg skal dra tilbake til Irak. Det går ikke. Jeg har ingenting der, verken familie eller sted å bo [...] Det er urolig der. Situasjon preges av lovløshet. Hvem som helst kan trakassere meg [...] Jeg har ikke noe annet valg enn å håpe på at norske myndigheter til slutt vil gi meg opphold [...] Norge trenger arbeidskraft. De tar imot tusenvis av polakker som ikke har noen problemer i hjemlandet. Samtidig avviser de oss. De tillater oss ikke å søke asyl i et annet land heller. Mine venner har prøvd å søke asyl i Sverige og Finland, men de sender oss tilbake hit. Jeg håper at Norge og Europa til slutt innser hvor urettferdig systemet er [...] Kanskje avskaffer de Dublin-reglene (irakisk mann, 40 år).

Håpet om at en til syvende og sist vil få opphold i Norge er kanskje den viktigste motivasjonen for å fortsette å vente. For de fleste vi har møtt ligger rasjonaliteten i at de ikke aksepterer at det endelige avslaget virkelig er endelig. Mange forteller at de har en sak gående og at de jobber intenst med å prøve å få tak i nye dokumenter som skal sendes til norske myndigheter eller internasjonale organer. De følger også med på utviklingen i hjemlandet, i håp om at de vil finne informasjon

som vil kunne støtte deres neste omgjøringsbegjæring. Flere har også trukket frem eksempler hvor en venn eller bekjent etter mange år med avslag i Norge har fått vedtaket omgjort, og håpet er at noe slikt også vil skje med dem. En mann fra Iran fortalte:

Det var ikke lett for meg å forlate hjemlandet, men jeg måtte gjøre det. Det er ikke lett å være kurder i Iran, og spesielt hvis du i tillegg ikke vil overse all den urettferdigheten og diskrimineringen som foregår. Jeg ble torturert i Iran og skal gjøre alt for å unngå det. Nordmenn tror at de kan sende meg hjem. Jeg skal klage til internasjonale organisasjoner [...] Jeg har en sterk sak. De tror at det at de kutter ut alle rettigheter skal motivere oss til å dra (iransk man, 32 år).

Denne mannen understreker at han ikke aksepterer avvisningen og at han på ingen måte har gitt opp kampen, men heller trukket nye midler og allierte inn i konflikten. I likhet med flere andre vi har møtt, søker han hjelp hos forskjellige støtteorganisasjoner. Noen betaler i perioder for advokater dersom de har råd til det. Andre håper at de til slutt skal få opphold uten at de faktisk gjør noe, og at saken skal løses av seg selv. Dette baseres delvis på at de har havnet i en apatisk tilstand, men kan også ses som et tegn på at de kjemper via passiv motstand, noe følgende uttalelse illustrerer:

Vi gir oss ikke. Hvorfor kan ikke UDI gi seg? Vi har mye mer å tape enn dem. De tror at vi skal gi oss. Da tror de feil. Vet du at det finnes folk her på mottaket som tror at alle har glemt dem og at de skal bo på ventemottaket resten av livet her? De hater dette stedet. De er syke og gale, men de vil ikke returnere. De bare venter. De har ikke noe annet å gjøre (somalisk mann, 34 år).

Brekke (2004) beskriver hvordan asylsøkere opplever tiden mens de venter på svar fra norske myndigheter. Denne tiden preges, ifølge Brekke, av usikkerhet, fortrenging av muligheten om at de skal få avslag og at fremtidsplaner innsnevres til kun ett alternativ: det å få opphold. Retur anses med andre ord ikke som aktuelt. Brekkes beskrivelse fokuserer primært på mottaksbeboere som ennå ikke har fått endelig avslag, men deres perspektiver ligner på dem vi fant blant våre informanter. Retur er fremdeles en uaktuell utvei for de fleste, og oppfatningen om at alt vil løse seg bare de får opphold er fremdeles

fremtredende. Det som skiller dem fra Brekkes informanter er at de har blitt ekskludert fra sentrale arenaer for deltakelse (blant annet retten til norskkurs, helsetjenester og arbeidstillatelse). Dette fører til at de, som informanten over antyder, ikke har annet å gjøre enn å vente, noe som ser ut til å forsterke følelsen av endeløs venting. I tillegg har de en enda mer uklar oppfatning av hvor lang tid de må leve i den nåværende situasjonen før saken deres vil løse seg. Selv om nåtiden er meningsløs, er ikke ventingen det. Den endeløse ventingen går på bekostning av deres levekår og de forventninger de har hatt til livet generelt, men den skader ikke deres asylsak. Tvert imot har flere av våre informanter et håp om at myndighetene vil gi dem amnesti på generelt grunnlag og opphold i Norge.

Enkelte avviste asylsøkere vi snakket med, antydte at de har innsett at de ikke kommer til å få opphold i Norge uansett hvor lang tid de er her. De håpet imidlertid at et forlenget opphold i Norge vil gi dem ressurser for videre migrasjon. De jobber illegalt og prøver å spare penger for å kunne finansiere migrasjon til et annet land, eller har planer om å søke om retur til hjemlandet en gang i fremtiden. Når det gjelder planene om å reise til et tredjeland, er denne kraftig innskrenket på grunn av Dublinregelverket.¹¹ Flere av våre informanter har i likhet med den irakiske informanten over prøvd å søke asyl i andre europeiske land, men har blitt sendt tilbake til Norge grunnet Dublinregelverket. Etter dette flyttet enkelte til ventemottaket.

RESSURSER OG POSISJONERINGER I FORHOLD TIL RETURORDNINGER OG VENSTEMOTTAK

Hvilke forhandlingskort kan avviste asylsøkere bruke i posisjoneringen overfor norske myndigheter? Her kan vi skille mellom deres posisjoneringer i forhold til IOMs returordning og posisjoneringer når det gjelder ventemottaksordningen. En vanlig antakelse er at asylsøkernes forhold og posisjoneringer avhenger av i hvor stor grad de risikerer tvangsuttransportering (Strand et al. 2008), noe som for eksempel kan forklare hvorfor enkelte kategorier asylsøkere i perioder melder seg på «frivillig retur», mens andre avslår å gjøre dette.

I utforskningen av asylsøkernes situasjon, ressurser og deres posisjoneringer i forhold til ordningen om «frivillig» retur, har vi tatt utgangspunkt i følgende hypoteser: 1) Hvis tvangsuttransporterings-

tallene er svært lave i én nasjonalitetsgruppe, men det likevel er mange som bestemmer seg for å reise frivillig med IOM, kan en argumentere for at andre «push-» og «pull»-faktorer enn trusselen om tvangsuttransportering har spilt en rolle; 2) Hvis tvangsuttransporteringstallene er lave i en periode og søkingen til IOM høy, og hvis denne øker samtidig som en har innført andre returfremmende tiltak, kan en argumentere for at disse andre tiltakene har bidratt til økte returfall; 3) Dersom innføring av et antatt returfremmende tiltak (som økning i pengestøtte, bortfall av plass i ordinært mottak eller ventemottaksordningen) i liten grad sammenfaller med en økning i returfallene, antyder dette at tiltakene ikke har tilstrekkelig returfremmende effekt; 4) Dersom søknader om retur med IOM øker når en har begynt å tvangsuttransportere, kan vi ikke utelukke at også denne pushfaktoren har initiert/bidratt til retur, og ikke kun tiltakene og returordningene (for eksempel økningen i pengestøtte) som asylsøkere til slutt har «valgt» å bruke. Erfaringer med tvungen retur av afghanere, og til en viss grad kosovoalbanere, har indikert dette (Brekke 2002; Strand et al. 2008). Vi velger her å illustrere noen av disse mekanismene ved å se på konkrete talltendenser for somaliere, afghanere og irakere. Disse tre gruppene har ulike ressurser og posisjonerer seg ulikt i forhold til retur.

I perioden 2005–2009 har antallet somaliere med avslag i 2. instans som sitter i mottak variert mellom 75 personer (i 2007 og 2008) og 209 personer (i 2009), mens antallet tvangsuttransporteringer fra mottak og antallet tvangsuttransporteringer totalt har vært svært lavt (bare tre personer i 2008 og sju personer i 2009). Når det er så få somaliere med endelig avslag som uttransporteres, kan en anta at trusselen om tvangsuttransportering ikke fremstår som en reell trussel og som en pushfaktor. Dette har kanskje også bidratt til at kun 20 somaliere søkte om retur med IOM i perioden 2002–2009. Afghanere derimot, opplevde i perioder tvangsuttransportering som en svært realistisk trussel. I 2007 satt 42 afghanere med avslag i 2. instans i norske mottak. 27 afghanere ble tvangsuttransportert fra norske mottak i løpet av det samme året, og det totale antallet uttransporterte afghanere i 2007 var 133. Når det er en så stor fare for tvangsuttransportering, er det rimelig å anta at den vil påvirke ens avveininger om søknad om retur, uansett hvordan en vurderer situasjonen i hjemlan-

det. Som allerede antydnet (Strand et al. 2008) kan denne faktoren kanskje forklare returtallene mer enn noen andre faktorer. I Strand et al. sin undersøkelse ble situasjonen i hjemlandet vurdert som svært vanskelig av de som søkte om retur. Heller ikke økningen i retur støtte eller reduksjonen i rettigheter i Norge og ventemottaksordningen kunne forklare økningen i returtallene. Forskerne konstaterer derfor at afghanere søkte om retur med IOM for å unngå tvangsuttransportering (Strand et al. 2008).

For irakere, i likhet med somaliere, ser ikke trusselen om tvangsuttransportering ut til å fremstå som en pushfaktor som de må ta i betraktning i deres avgjørelser om frivillig retur. Til forskjell fra somaliere, der nærmest ingen søkte om retur med IOM, har imidlertid antallet irakere som returnerer med IOM vært høyt, særlig i 2008 og 2009, det vil si før norske myndigheter intensiverte uttransporteringen av gruppen i desember 2009.¹² Fagpersoner i UDI, NOAS, IOM og mottakene forklarer økningen i antallet frivillige returner blant irakere med det faktum at norske myndigheter har økt fokuset på returtiltak de seneste årene. Her er det imidlertid ikke ordningen med bortfall av botilbud i ordinære mottak eller ventemottaksordningen som informantene henviser til. I stedet forklares økningen i returtallene med den drastiske økningen i økonomisk støtte til de som returnerer med IOM. Det refereres da primært til økningen i støtten til irakere i 2008 og 2009,¹³ noe som betraktes som den viktige årsaken til den store økningen i returtallene til Irak i 2009.¹⁴

Noen av de samme mekanismene som vi finner i asylsøkeres posisjoneringer til ordningen om «frivillig retur», kan også spores i deres posisjoneringer til ventemottaksordningen. Tidlig i vår undersøkelse fant vi at beboergruppen på ventemottakene var dominert av personer som var vanskelige å tvangsuttransportere. Disse beboerne var som regel også lite villige til å samarbeide med IOM om retur.¹⁵ For utlendingsmyndighetene var det vanskelig å avklare om det var noen prosesser som foregikk innad i ventemottakene som resulterte i at beboere var lite villige til å samarbeide om retur, eller om det var prosesser utenfor ordningen som påvirket ventemottakenes dårlige returresultater. Våre informanter antydnet at beboernes posisjoneringer påvirket måten ventemottaksbeboerne ble rekruttert på, noe som gjenspeiles i viljen til å søke «frivillig retur».

Når det gjelder rekrutteringsmekanismene, kan vi igjen argumentere for at disse henger nøye sammen med hvilke ressurser en har til disposisjon innenfor «kamparenaen» (Collins 1975), hvor posisjoneringsringene innenfor «kamparenaen» baseres på et forsøk på å unngå motstanderens tvangsmidler (Collins 1975: 298). Disse elementene ble antydnet av våre informanter: (1) En avvist asylsøker som kan tvangsuttransporteres er stilt overfor følgende valg: holde seg skjult eller søke om frivillig retur før politiet klarer å effektivere vedtaket. (2) De som velger det andre alternativet (søke om frivillig retur), blant annet fordi de mener at de risikerer uttransportering, gjør det som oftest allerede fra et ordinært mottak eller en privat adresse. (3) Asylsøkere som ikke aksepterer avslaget og som risikerer tvangsuttransportering vil ofte flytte ut av mottaket. De som risikerer tvangsuttransportering vil flytte ut av systemet for å unngå at politiet vet hvor de bor. (4) De som ikke risikerer tvangsuttransportering vil være mindre tilbøyelige til å søke om retur. (5) Resultatet er at de som bodde i ventemottakene som regel er de som verken kan tvangsuttransporteres eller er motiverte til å søke om retur.

Disse funnene baseres på informasjon innsamlet blant både mottaksbeboere og mottaksansatte. Ifølge informantene har innføringen av ventemottaksordningen først og fremst fanget opp de som ikke risikerer tvangsuttransportering og ikke vil samarbeide om retur. Flere informanter som bodde utenfor mottakssystemet forteller om venner som flyttet til et ventemottak blant annet fordi de ønsket å søke om retur, men som kort tid etter ble hentet av politiet og uttransportert. Til tross for negative oppfatninger om ventemottak mener flere at de kanskje ville benyttet seg av ordningen, i hvert fall i perioder, dersom de ikke hadde vært redde for tvangsuttransportering. Hovedtendensen var med andre ord at de som ikke så lett kan tvangsuttransporteres og som ikke er villige til å samarbeide om retur, dominerte beboergruppen på ventemottakene.

VENTEMOTTAK, RETUR OG AVSKREKKING

De som søker om frivillig retur gjør det ofte allerede mens de befinner seg i et ordinært mottak (Valenta et al. 2010). Det er også et faktum at ventemottak har et dårlig rykte blant asylsøkere. Betyr det at ventemottak slik de var utformet kanskje hadde en returfremmende funk-

sjon ved at de med sitt dårlige rykte påvirket returavgjørelsen? Rasjonaliteten her er at den avviste asylsøkeren vil søke om retur fordi en vil unngå å havne på ventemottak. Avviste asylsøkere som bodde i ordinære mottak og mottaksansatte var uenige i denne påstanden, og mente at personer søker om retur av andre grunner enn engstelsen for å havne på ventemottak. Ifølge både mottaksansatte og beboere er det naivt å forvente at personer som har gått gjennom så mye vanskelig, vil være skremt av en redusert standard i ventemottak. Flere informanter i UDI og asylsøkerorganisasjoner og fagpersoner i Justisdepartementet som har ansvar for dette feltet, var av samme oppfatning. Som generalsekretæren i NOAS sa:

Som en del av NOAS sitt informasjonsarbeid i ankomstfasen har jeg i løpet av de siste årene intervjuet flere hundre ankomne asylsøkere i transitmottak [...] Hadde dere hørt alle disse historiene om hvor mye de har gått gjennom både i hjemlandet og i løpet av migrasjonsprosessen, ville dere også hatt liten tro på at bostandarden i ventemottak kan påvirke asylsøkernes avgjørelse om å returnere [...] De fleste har gått gjennom så mye og investert så mye tid og krefter før de har fått endelig avslag. Det er naivt å tro at bostandarden i ventemottak kan ha noen innvirkning.

Det ser ut til at ventemottak ble betraktet som den siste utveien av de avviste asylsøkerne, uansett hvor de befant seg. Ventemottakene ble av asylsøkere omtalt som «dyrehage», «jungel», «galehus», «fengsel» og lignende. Både de som hadde vært der og de som aldri hadde bodd der, forbandt det med konflikter, dårlig levestandard, trangboddhet, isolasjon, rusemisbruk og kriminalitet.

Avviste asylsøkere er av den oppfatning at standarden i ordinære mottak er klart bedre enn standarden i ventemottakene. En av de viktigste faktorene som ble trukket frem var at beboere i ventemottak fikk mat av mottaket og kun lommepenger, mens avviste asylsøkere i ordinære mottak får redusert basisutbetaling og må lage maten selv. Beboerne i ventemottakene mente at ordinære mottak gir mulighet til å ta mer ansvar over eget liv. Av den grunn mente beboere på ventemottakene at de som beholdt plassen i ordinære mottak var privilegerte i forhold til dem selv.

Avviste asylsøkere i ordinære mottak betrakter seg imidlertid på ingen måte som privilegerte. Dette kan forklares med at de har et

annet sammenligningsgrunnlag enn beboere i ventemottak. Situasjonen i ventemottak ble ansett som skremmende, men også som litt fjern fra deres virkelighet. Avviste asylsøkere i ordinære mottak sammenligner seg i større grad med andre beboere som ikke får redusert basisutbetalingene, og den situasjonen de selv var i før basisen ble redusert. I deres tilfelle medførte avslag i 2. instans dermed en merkbar forverring i deres levestandard. Imidlertid mente både avviste asylsøkere i ventemottak og de som fikk beholde plassen i ordinære mottak at en reduksjon i levestandard ikke har så mye å si for personers avgjørelse om å returnere. Som en mottaksansatt i et ordinært mottak sa:

For de beboerne som tenker på standard i mottak er allerede det å leve med redusert basis et tilstrekkelig problem, men for de som er overbevist om at de ikke kan returnere eller de som ikke har gitt opp håpet om at de til slutt vil få bli her, står mye mer på spill. Myndighetene kan pine dem og pine dem, men de vil ikke reise [...] Vi vet begge at disse folka har vært gjennom mye. Kanskje noen, men vi ser at for de fleste er det å bo illegalt i Oslo eller i ventemottak et bedre alternativ.

Ventemottak kan virke avskrekkende, men primært med hensyn til avgjørelsen om en skal flytte til ventemottaket eller ikke, og ikke i forhold til avgjørelsen om en skal returnere til hjemlandet eller ikke. Avskrekkingen kan iverksette tiltak i form av migrasjon til et annet land, flytting ut av mottakssystemet eller forsøk på å beholde plassen i et ordinært mottak. Informantene understreket at ventemottaksordningen ikke påvirket dem til å tenke på retur, men heller utløste andre tilpasningsstrategier som de ikke var stolte av, men som de følte de var nødt til å gjøre (se også Kjærre 2010; Valenta et al. 2010).

For eksempel antydet beboere og mottaksansatte i ordinære mottak at det er mange som søker om retur nettopp for å unngå å miste botilbudet i ordinære mottak, men som senere viser seg å ikke være reelle søkere. Med andre ord kan returordningen bli brukt av avviste asylsøkere som et middel i konflikten med myndighetene, for å unngå reduksjon i levekår som forflytting til ventemottak innbar. Vi har også møtt flere avviste asylsøkere som heller prøvde å bo hos venner, livnære seg på svart arbeid og på forskjellige former for kriminalitet fremfor å bo i ventemottak. Enkelte henviste til økt fare for uttransportering, mens andre hevdet at de ikke ville bo i ventemottak grun-

net de elendige forholdene og konfliktnivået på ventemottakene. Med basis i dette kan vi foreløpig konkludere at returmotiverende midler som baseres på reduksjon i asylsøkeres levekår, inklusive ventemottak, ikke virker returfremmende. I den siste delen av denne artikkelen argumenteres det for at slike former for «returfremmende» tiltak øker konfliktnivået i mottak samt bidrar til å bryte ned asylsøkere.

KONFLIKTER OG DET NØKTERNE TILBUDET I VENSTEMOTTAK
Flere undersøkelser av livet på asylmottak påpeker at mottaksbeboere utsettes for flere typer krenkelsers og umyndiggjøring som genererer konflikter i relasjonene mellom beboere og mottaksansatte og beboere imellom (Solheim 1990; Lauritsen & Berg 1999; Knudsen 2005; Valenta & Berg 2010). Disse opplevelsene og konfliktene ser ut til å ha blitt sterkt intensivert på ventemottakene, noe som har resultert i forskjellige former for opprørskhet (for mer om dette se Valenta et al. 2010). Det er ikke uvanlig at mottaksbeboere i ordinære mottak prøver å markere at de avviser systemet ved å motsette seg mottakets regler, eller opptre på en måte som av personalet kan oppfattes som mangel på takknemlighet eller til tider truende. Men opprørskhet i ordinære mottak begrenser seg som regel til «sekundære tilpasninger» (Valenta & Berg 2010) og passive former for ulydighet som manglende vasking av fellesarealer og lignende (Lauritsen & Berg 1999; Valenta & Berg 2010). Gjennom vår undersøkelse fikk vi inntrykk av at følelsen av avmakt var større blant beboerne i ventemottakene, samtidig som konfliktene oftere resulterte i vold rettet mot andre beboere, personalet eller mot inventaret.

Både mottakspersonalet og beboere fortalte om episoder hvor de var blitt truet, slått, sparket, fornærmet og utsatt for alvorlige situasjoner. Det at ansatte følte seg utrygge, førte til iverksettelse av diverse sikkerhetstiltak som bidro til å skape økt avstand mellom beboere og ansatte. Beboerne betraktet disse sikkerhetsforanstaltningene som krenkende. Samtidig førte de til at den hverdagslige uformelle samhandlingen mellom beboere og mottaksansatte ble vanskeliggjort. Dette igjen bidro til økt polarisering og spenning. Vi fikk inntrykk av at konflikter og vold mot personalet hang nøye sammen med økt polarisering mellom «oss» og «dem» (Collins 1975, 2009). I den symbolske og emosjonelle polariseringen betraktet beboerne seg selv som

«de urettferdig behandlede», «de avviste» og «de glemte», mens «dem» inkluderte personalet, representanter for systemet og nordmenn generelt. I konfliktens hete ble disse «dem» betraktet som arrogante, umoralske og rasistiske, noe som også ble brukt i fortolkningen og legitimeringen av voldshandlinger.

Andre årsaker til konflikter og vold, både beboere imellom og mellom beboere og personalet, var knyttet til psykiske problemer, rusmisbruk, det at det bare var enslige som bodde på mottakene og mangel på aktiviteter. Følgende fortellinger fra to beboere beskriver flere av disse problemene:

Folk blir gale. Det er vanskelig å stå i kø hele tiden for å få mat. Folk slåss. De knuser tv-en. De knuser vinduer [...] I løpet av fem måneder har de ødelagt fem tv-er, og mottaket brukte nylig en halv million kroner på å reparere vinduer [...] Det er kjedelig her, og maten er ikke god. Det er et problem at mange slåss. Depresjon gjør at små ting ofte skaper store problemer [...] Det er ikke noe privatliv ved mottaket. Alle trenger privatliv, og det er et stort problem [...] Vi har en tørketrommel for 100 mennesker og tre vaskemaskiner. Dette blir det mye krangling av, eller så gidder ikke folk å vaske seg og bryr seg ikke om hygien til slutt (irakisk mann, 30 år).

Mange blir gale her. De provoserer uten at det er skjedd noe. De har vært her for lenge [...] Jeg er redd for å bli slik [...] Jeg har observert de som er her mer enn ett år. De blir ubrukelige [...] Dette gjelder også når de kommer tilbake til sitt eget land. Noen begynner å bruke rusmidler og alkohol for å glemme. Det er mange problemer her [...] Se dette vinduet, det ble igjen knust [...] Det er ingenting å gjøre her (etiopisk mann, 41 år).

Trangboddhet, passivitet, livet i «limbo» og andre prosesser som vi allerede har nevnt, svekker langtidsventende beboeres mestringsevner, uansett om de bor i ordinært mottak eller ventemottak (Lauritsen & Berg 1999; Brekke 2004). Som sagt ser det imidlertid ut til at de fleste negative prosessene vi kjenner fra ordinære mottak ble forsterket i ventemottakene. Som antydning over var det mangel på «empowerment»-relaterte programmer som vi vanligvis finner i ordinære mottak (Valenta & Berg 2010), samt kantinedrift og forhold knyttet til sammensettingen av beboermassen som så ut til å virke særlig negativt på relasjonene, og som forsterket klientfølelsen og bidro til å øke konfliktfaren.

Det at en kun hadde et minimum av organiserte kvalifiserings- og aktivitetstilbud og sterkt reduserte økonomiske utbetalinger, var også en føring ovenfra – blant annet basert på tanken om at reduksjon i standard ville virke returfremmende. Denne strategien ser imidlertid ut til å ha fungert dårlig. Vi kan fastslå at den innholdsløse tilværelsen i ventemottakene bidro til konflikter og at beboere «grodde fast ved mottaket», eller alternativt valgte å leve utenfor systemet med hjelp fra nettverk, illegalt arbeid og i noen tilfeller kriminalitet (se også Brekke & Søholt 2005; Kjærre 2010; Valenta et al. 2010). Sist, men ikke minst ble den høye konfliktgraden, volden og fortvilelsen som vi kan lese ut av historiene over, til slutt blitt kanalisert mot systemet og resulterte i at beboere gjorde opprør og at mottakene ble ødelagt og senere nedlagt sommeren 2010. Disse siste voldshandlingene ved ventemottakene kan kanskje også betraktes som asylsøkernes posisjonering i konflikten, der hverdagskonfliktene og volden beboere imellom ble avløst av en «følelsesmessig, moralsk og symbolsk mobilisering» (Collins 1975) mot norske myndigheter.¹⁶

KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi vist hvordan avviste asylsøkere opplever og posisjonerer seg i forhold til ventemottaksordningen og andre returrettede ordninger. Disse tiltakene ble iverksatt i kjølvannet av problemene som oppsto i forbindelse med ordningen om bortfall av botilbud i ordinære mottak. Formålet med bortfall av botilbud i ordinære mottak var å motivere til retur, ved å gjøre fortsatt opphold i Norge mindre attraktivt og retur til hjemlandet mer attraktivt. Norske myndigheter ønsket med andre ord at en reduksjon av støtte og rettigheter skulle fungere som pusheffekt (Brekke & Søholt 2005). Den samme argumentasjonen ble brukt i tilknytning til ventemottakene, hvor mottakene tok over deler av kommuners ansvar for å tilby kost og losji til asylsøkere med endelig avslag, samtidig som tilbudet skulle være såpass nøkternt at det ikke var motiverende for videre opphold i Norge.

Det sentrale spørsmålet er om en reduksjon i levestandard og ventemottak virkelig kan motivere til retur, eller om dette i stedet fører til at alt potensielt fokus på retur må vike for et fokus på egen livssituasjon. Vi har i denne artikkelen argumentert for at den lave standarden i ventemottakene ikke virket returfremmende, men snarere bidro til at folk

unngikk å benytte seg av tilbudet. Vi har argumentert for at bruken av ordningen avhenger av asylsøkeres oppfatninger av faren for tvangsuttransportering, samt deres muligheter til å livnære seg og bo utenfor mottakssystemet. For de som benyttet seg av ventemottaksordningen bidro tilbudet først og fremst til å bryte ned asylsøkerne, samtidig som det bidro til asosial atferd, rusmisbruk og konflikter som kulminerte i at beboere gjorde opprør og ødela begge ventemottakene.

Det ser imidlertid ut til at forskjellige former for assistert retur, som innebærer omfattende økonomisk støtte, under visse forhold kan virke returmotiverende for avviste asylsøkere. På dette punktet er våre funn dermed i samsvar med dem vi finner i en rekke andre undersøkelser (Brekke 2002; Strand et al. 2008). Det at forskjellige former for støtte, blant annet økonomisk, kan virke mer returmotive-rende enn reduksjon i standard, finner vi også støtte for i våre analyser av UDIs statistikk.¹⁷ Vår analyse av tallmaterialet indikerer at retur tallene holdt seg lave de første årene etter at slike ordninger ble innført, og først begynte å vokse noen år senere da den økonomiske støtten ble økt. Denne artikkelen antyder imidlertid at tvangsaspektet ikke kan ignoreres. En stor andel av de som reiste «frivillig» med IOM i 2009 var personer som får ingen eller svært mye lavere økonomisk støtte enn for eksempel irakere, og som samtidig var «lett uttransporterbare».¹⁸ Den relativt høye deltakelsen i returprogrammet blant disse gruppene kan kanskje forklares med en forbedret situasjon i deres hjemland, samt at avviste asylsøkere fra disse landene erfarer at uttransporteringstrusselen er realistisk, slik at de «gjør det beste ut av den håpløse situasjonen» og søker om «frivillig retur» (Strand et al. 2008; Valenta et al. 2010).¹⁹

Våre funn har både samfunnsvitenskapelige og politiske implikasjoner. De kan brukes som et referansepunkt i komparative analyser og sammenligninger med andre grupper som har direkte motstridende interesser. Denne artikkelen kan videre være av interesse for forskere som interesserer seg for analyser av institusjonalisertes liv og konflikter. Til sist kan funnene som formidles i denne artikkelen også være av interesse for politikere og byråkrater. I en kontekst der en forbereder seg på å etablere en ny ordning for avviste asylsøkere som innebærer opprettelsen av 30 nye retursentre, er det relevant å spørre hvilke lærdommer vi kan trekke fra den gamle ordningen og andre returordnin-

ger. Med bakgrunn i våre funn kan vi si at UDIs siste forslag om innføring av flere aktiviteter på retursentrene, og at forholdene på retursentrene bør blir bedre enn de var på de gamle ventemottakene, kan anses som et skritt i riktig retning (UDI 2010). Men når dette er sagt, kan vi konstatere at uansett hvilken utforming systemet til slutt kommer til å få, kan vi forvente at den grunnleggende interessemotsetningen, som genererer spenningene mellom asylsøkere og myndigheter og som undergraver returarbeidet, vil bestå.

Noter

1. Forskjellige land bruker ulike betegnelser for mottak som huser avviste asylsøkere. I Norge ble betegnelsen ventemottak brukt. I Danmark har en utreisecentre, mens i Nederland brukes betegnelsen retursentre. For mer om ordninger i andre land, se Valenta et al. (2010).
2. Barnefamilier, enslige mindreårige og personer med alvorlige sykdommer ble utelatt fra den nye praksisen. Asylsøkere som valgte å samarbeide med International Organization for Migration (IOM) om frivillig retur til hjemlandet, fikk også bo på mottaket frem til utreise.
3. For en mer omfattende gjennomgang av disse midlene, se Valenta & Thorshaug (under utgivelse).
4. I september 2010 bodde 17 223 asylsøkere i norske mottak, hvorav 3946 med endelig avslag på sin asylsøknad. I tillegg bor et ukjent antall asylsøkere med endelig avslag utenfor mottakssystemet.
5. For en mer inngående analyse av disse returiltakene, se Valenta & Thorshaug (under utgivelse).
6. For oversikt over ordninger i forskjellige europeiske land, se Valenta et al. (2010).
7. Coser skiller mellom reelle og ikke-reelle konflikter. De reelle konfliktene assosieres med motstridende interesser der partene prøver med bruk av forskjellige midler å nå en klart definert målsetting. I ikke-reelle konflikter er både motstander og målet med konflikten uklare og kan skiftes ut. I slike tilfeller blir konflikten ifølge Coser et mål i seg selv (Coser 1956: 49–52).
8. Flesteparten av fagpersonene (36) ble intervjuet i en formell form; blant annet ble intervjuet avtalt på forhånd, og informanten ble informert om hva intervjuet skulle omhandle. Disse intervjuene hadde en gjennomsnittlig varighet på 45 minutter.
9. Dette illustreres blant annet av alle omgjøringsbegjæringene som Utlendingsnemnda får fra avviste asylsøkere (Valenta et al. 2010).
10. Fem prosent av asylsøkerne i Norge dokumenterer sin identitet med gyldig reisepapir når de søker om asyl hos politiet (St.meld. nr. 9 (2009–2010)).
11. Dublin II-forordningen er en avtale mellom EU-landene, Island og Norge som stadfester at det er det landet der asylsøkeren først søkte asyl som er ansvarlig for å behandle asylsøknaden. Så snart det er avklart hvilket land som har ansvar for å behandle asylsøknaden til en asylsøker, skal personen bli uttransportert dit.

12. For eksempel viser IOMs tall at flertallet av irakerne som returnerte i 2009 returnerte før september (226 av 373), og at bare 27 irakere returnerte i desember 2009 (disse søkte også antakeligvis om retur før 6. desember).
13. Irakere er den gruppen som kan sies å ha fått den mest sjenerøse støtten. Avviste asylsøkere som returnerer til Irak tilbys 10 000 kroner kontant per person. I tillegg tilbyr programmet en reintegreringsstøtte verdt inntil 25 000 kroner per person. Returnerte til Irak kan videre søke om bostøtte på inntil 20 000 kroner per husstand.
14. I siste halvdel av 2009 ble det innført en utvidet støtte i tilknytning til programmet, hvor de 400 første som søkte om retur før 31. desember 2009 fikk tilbud om 10 000 kroner i reintegreringsstøtte (forutsatt at de er borgere av land som kvalifiserer til mottak av offisiell utviklingshjelp fra Norge).
15. Dette gjelder særlig de første årene etter at ventemottakene ble etablert. Returtallene økte i 2008 og 2009 etter at en økte pengestøtten.
16. For en mer inngående analyse av voldshandlinger og opprørene som skjedde på ventemottakene, se Valenta & Thorshaug (under utgivelse).
17. For mer om den nevnte statistikken og hvordan disse tendensene forholder seg til de nevnte ordningene, se Valenta et al. (2010).
18. Personer fra Irak kan få opptil 35 000 kroner i pengestøtte, og kan søke om bostøtte. Personer fra Kosovo og Serbia kan få 10 000 kroner, mens de fra Russland ikke får pengestøtte. Men likevel er det mange som returnerte «frivillig» til Kosovo, Russland og Serbia, noe som kan forklares med at de ville bli tvangsuttransportert av politiet hvis de ikke reiste frivillig med IOM. For mer om forskjellige returregimer, se Valenta et al. (2010).
19. I samme periode har norske myndigheter intensivert tvungen uttransportering til disse landene, slik at uttransporteringstrusselen var realistisk. Oversikt over alle uttransporteringstillene, etter år og landsbakgrunn finnes i Valenta et al. (2010).

Referanser

- Bourdieu, P. & L. J. D. Wacquant (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: Chicago University Press.
- Brekke, J. P. (2002). *Kosovo–Norge, tur og retur. Midlertidig opphold for kosovoflyktninger*. Oslo: ISF.
- Brekke, J. P. (2004). *While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden*. Oslo: ISF.
- Brekke J. P. (2008). *Fra tilbakevending til retur – evaluering av Flyktningehjelpens informasjonsprosjekt INCOR*. Oslo: ISF.
- Brekke, J. P. & S. Søholt (2005). *I velferdsstatens grenseland. En evaluering av ordningen med bortfall av botilbud i mottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden*. Oslo: ISF.
- Brekke, J. P. & M. F. Aarset (2009). *Why Norway? Understanding asylum destinations*. Oslo: ISF.
- Castles, S. & J. M. Miller (2009). *The age of migration*. New York: Palgrave Macmillan.
- Collins, R. (1975). *Conflict sociology: Toward an explanatory science*. New York: Academic Press.

- Collins, R. (2009). The micro-sociology of violence. *The British Journal of Sociology*, 60(3), 566–576.
- Coser, L. (1956). *Function of social conflict*. Toronto: The Free Press.
- ECRE (2005). *The way forward: The return of asylum seekers whose applications have been rejected in Europe*. Brussel: European Council on Refugees and Exiles.
- Folkesson, S. (2009). *Ingenmannsland. En rettsosialogisk studie av avviste asylsøkeres rettslige og sosiale situasjon, med fokus på ventemottaket som returfrømmende tiltak*. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Hjelde, K. H. (2010). Irregular migration, health and access to health. I L. T. Thomsen et al. (red.), *Irregular migration in a Scandinavian perspective* (s. 231–250). Maastricht: Shaker Publishing.
- IOM (2004). *Return migration: Policies and practices in Europe*. Genève: IOM.
- Kjærre, H. A. (2010). No direction home: The margins of welfare state and illegalized body. I L. T. Thomsen et al. (red), *Irregular migration in a Scandinavian perspective* (s. 319–349). Maastricht: Shaker Publishing.
- Knudsen, J. C. (2005). *Capricious worlds: Vietnamese life journeys*. Münster: LIT Verlag.
- Lauritsen, K. & B. Berg (1999). *Mellom håp og lengsel. Levekår i asylmottak*. Trondheim: SINTEF IFIM.
- Noll, G. (1999). Rejected asylum seekers: The problem of return. *International Migration*, 37(1), 267–288.
- NOU 2004:20 (2004). *Ny utlendingslov*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ruben, R., M. Houté & T. David (2009). What determines the embeddedness of forced-return migrants? Rethinking the role of pre- and post-return assistance. *International Migration Review*, 43(4), 908–937.
- Solheim, J. (1990). *Her har du ditt liv. Asylsøkeremottaket som sosialt system*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet.
- Stortingsmelding nr. 9 (2009–2010). *Norsk flyktnings- og migrasjonspolitik i et europeisk perspektiv*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Strand, A., A. Akbari, T. W. Chaudhary, K. B. Harpviken & A. Sarwari (2008). *Return in dignity, return to what? Review of the voluntary return programme to Afghanistan*. Oslo: Chr. Michelsen Institute.
- UDI (2010). *Innkvartering av personer med endelig avslag i retursentre*. Oslo: Utlendingsdirektoratet.
- Valenta, M. & B. Berg (2003). *Tilbakevendning. Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. Trondheim: SINTEF IFIM.
- Valenta M. & B. Berg (2010). User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres. *European Journal of Social Work*, 13(4), 483–501.
- Valenta, M., K. Thorshaug, T. H. Molden, B. Berg & H. A. Kjærre (2010). *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen: Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Valenta, M. & K. Thorshaug (under utgivelse, 2011, nr. 2). Failed asylum seekers' responses to arrangements promoting return: Experience from Norway. *Refugee Survey Quarterly*.