



Christina Johansson
"Borta bra men hemma bäst?"
Om frivillig återvandring från Sverige och Danmark"

ur

Bortom stereotyperna? Invandrare och integration i Danmark och Sverige
(2006)

Serie: Centrum för Danmarksstudier nr 12, ISSN: 1651-775X

Upplaga för elektronisk publicering för forsknings-, utbildnings- och biblioteksverksamhet och ej för kommersiella ändamål.

Publicerad med tillstånd från Makadam förlag.

Tryckt utgåva finns i bokhandeln:

ISBN 978-91-7061-026-4

Makadam förlag, Göteborg & Stockholm

www.makadambok.se

Edition to be published electronically for research, educational and library needs and not for commercial purposes.

Published by permission from Makadam Publishers.

A printed version is available through book stores:

ISBN 978-91-7061-026-4

Makadam Publishers, Göteborg & Stockholm, Sweden

www.makadambok.se



Denna Creative Common-licens betyder att du som använder verket måste erkänna ovanstående som upphovspersoner; att spridning av texten är tillåten, men endast i icke-kommersiella sammanhang; att verket inte får bearbetas.

BORTA BRA MEN HEMMA BÄST?

OM FRIVILLIG ÅTERVANDRING FRÅN SVERIGE OCH DANMARK

Christina Johansson

Despite a well-established international principle that refugee repatriation should take place on a »wholly voluntary basis« and in »conditions of safety and dignity«, it is quite clear that a large proportion of the world's recent returnees have repatriated under some form of duress.¹

Vi lever i en värld där migrationen blivit global. Antalet migranter i omlopp ökar och allt fler länder berörs av migrationens effekter. Vissa forskare går så långt att de hävdar att vår tid är att betrakta som en migrationens tidsålder.² Samtidigt är det viktigt att notera att de enskilda nationalstaterna och olika sammanslutningar av stater som till exempel EU inte har gett upp hoppet om att kunna kontrollera och filtrera invandringen. Det ligger, som exempelvis Rogers Brubaker belyst, i statens natur att exkludera andra staters medborgare.³ Det faktum att staterna reglerar migrationen och medborgarskapslagarna leder till att känslor av nationell identitet och fenomen som nationalism knappast har förlorat i betydelse, trots en snabbt föränderlig värld.⁴ Staten är således en administrativ enhet som är nära sammanlänkad med ett slags kulturell överbyggnad, det vill säga olika slags diskursiva konstruktioner av nationen.

1. UNHCR, *The State of the World's Refugees*, 1997.

2. Stephen Castles & Mark J. Miller, *The Age of Migration*, Basingstoke 2003.

3. Rogers Brubaker, »Commentary: Are Immigration Control Efforts Really Failing?«, *Controlling Immigration: A Global Perspective*, red. Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin & James E. Hollifield, Stanford 1994, s. 227–231.

4. Michael Billig, *Banal Nationalism*, London 1995.

En rad forskare – Christian Joppke, Andrew Geddes, Liisa Malkki och Michael Billig för att nämna några – har från lite olika infallsvinklar visat att begrepp och företeelser som nationell identitet, nationalism och nationella självbilder är av stor vikt för studiet av migrationspolitik.⁵ Malkki föreslår exempelvis att vår tid präglas av en föreställning om »a national order of things« som binder människor till ett visst territorium. Såväl i sociala praktiker som diskursivt återskapas, enligt Malkki, föreställningar om att folk har *rötter* och *hör hemma* på vissa specifika platser och inom vissa kulturer.⁶ Det finns mycket som talar för att en analys av samtidens flyktingpolitiska utveckling har åtskilligt att vinna på att nationalistiska diskurser beaktas – inte minst för att på detta sätt synliggöra hur etnicitet aktualiseras i migrationspolitiska sammanhang.

Under 1990-talet växte det internationellt fram ett tänkesätt om att återvandring är den bästa och mest varaktiga lösningen på världens »flyktingproblem«.⁷ Detta synsätt ackompanjerades av andra tankar i samma riktning, som att det exempelvis är bättre att hjälpa flyktingarna i deras så kallade närområden än att erbjuda dem en fristad i västvärlden, att internationellt flyktingarbete bör fokusera på att undanröja så kallade grundläggande orsaker till konflikt och att flyktingar som återvänder är en resurs för återuppbyggnaden av sina respektive hemländer. Dessa tankar är i och för sig inte helt och hållet specifika för 1990-talet, utan liknande föreställningar återfinns under föregående decennier.⁸ Det som är nytt under 1990-talet är att detta slags tankar hamnade i förgrunden i de migrationspolitiska diskurserna. Denna internationella diskurs fick också en konkret manifestation i en framväxt eller expansion av återvandringsverksamheter i olika länder. Det var också under denna tid som många stater aktivt började laborera med att endast er-

5. Christian Joppke, *Immigration and the Nation-State: the United States, Germany, and Great Britain*, New York 1999; Andrew Geddes, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London 2003; Liisa Malkki, »National Geographic: The Rooting of People and the Territorialization of National Identity Among Scholars and Refugees«, *Cultural Anthropology*, nr 7, 1992, s. 24–44; Billig.

6. Malkki.

7. *The End of the Refugee Cycle? Refugee Repatriation and Reconstruction*, red. Richard Black & Khalid Koser, New York 1999, s. 3.

8. Christina Johansson, *Välkomna till Sverige? Svenska migrationspolitiska diskurser under 1900-talets andra hälft*, Malmö 2005.

bjuda temporära skydd för flyktingar som flytt från ett krigsområde.⁹

I det följande är ambitionen att teckna en bild av hur frågan om frivillig återvandring har hanterats i Sverige respektive i Danmark. Fokus ligger på det svenska exemplet som det såg ut under 1990-talets andra hälft. Danmarks sätt att hantera frågan används för att ställa det svenska i relief och på så vis synliggöra såväl likheter som skillnader.

Både i Sverige och i Danmark utförs ett aktivt arbete som syftar till att underlätta för flyktingar att frivilligt återvända till sina ursprungsländer. I Danmark kom detta arbete igång i slutet av 1970-talet och i Sverige under 1980-talet. I Danmark var det Dansk Flygtningehjælp som organiserade denna verksamhet, och även i Sverige var det en frivilligorganisation, Sociala Missionen, som arbetade med frågan. I både Danmark och Sverige var det till en början främst de latinamerikanska flyktingarna som stod i fokus för återmigration.¹⁰ Det var emellertid först under 1990-talet i samband med konflikten på Balkan som återvandringsverksamheten expanderade i respektive länder. Under denna tid övergick det övergripande ansvaret till en statlig instans i Sverige i och med att Migrationsverket kom att arbeta med dessa frågor. I Danmark kom frågorna att sortera under Inrikesministeriet som i sin tur delegerade det konkreta arbetet till just Dansk Flygtningehjælp.

Migrationsfrågor ventileras i olika mellanstatliga samarbeten. Frågor om frivillig återvandring diskuteras såväl i EU som i nordiska fora. Det är därför troligt att det på ett övergripande plan finns likheter mellan nordiska länders sätt att hantera och tala om återmigration. Varje land är dock unikt, och på en detaljerad nivå är det därför troligt att olika länder, även nordiska välfärdsstater, uppvisar skillnader. Danmark, som i migrationspolitiska sammanhang uppvisar såväl likheter som skillnader jämfört med Sverige, erbjuder ett intressant jämförelsefall.

Ett dubbelt fokus – återvandring och integration

Det finns många likheter mellan länderna i fråga när det gäller deras målsättning med återvandringsverksamheten. En markant likhet är att

9. Maria Appelqvist & Aina Tollefsen Altamirano, *Svensk flyktingpolitisk utveckling under 1990-talet*, Köpenhamn 1998.

10. Johansson.

återvändningsverksamheten presenteras som en del av det övergripande integrationspolitiska arbetet i både Danmark och Sverige. Att så är fallet framgår av såväl olika dokument som intervjuer som gjorts på Migrationsverket, Utrikesdepartementet och Dansk Flygtningehjælp.¹¹ Ambitionen är att flyktingar som getts ett permanent uppehållstillstånd antingen skall satsa på att integreras eller på att återmigrera. Verksamheten i respektive land riktar sig således varken till flyktingar med temporära uppehållstillstånd eller till personer med medborgarskap, utan just till flyktingar med permanent uppehållstillstånd.¹²

Den svenska återvändningsverksamheten anses ha stora integrativa vinster, och syftar till att flyktingar som getts ett permanent uppehållstillstånd i Sverige skall fatta ett *beslut* om huruvida de skall återmigrera eller satsa på integration i Sverige.¹³ För Migrationsverket och Utrikesdepartementet, som är viktiga statliga aktörer för återvändningsverksamheten, är det till synes av central betydelse att flyktingar beslutar sig för var de skall bo och leva, vilket framgår av en rad intervjuer. Det framställs som olyckligt om flyktingen inte fattar detta beslut, eftersom han/hon då riskerar att hamna i »limbo« eller »någonstans mittemellan«.¹⁴ Vissa flyktinggrupper, t.ex. chilienarna, ansågs ha haft problem med integrationen i Sverige, eftersom de hade en dröm om att återvända till Chile. En vinst med återvändningsverksamheten ansågs därför vara att man »tvingar fram« ett avgörande hos individen själv om var denne skall bo. En vinst med återvändningsstödet bedömdes vara att det erbjöd flyktingar en chans att satsa på ett återvändande eller att stanna och »satsa helhjärtat på integration«.¹⁵

I Danmark är perspektivet mycket snarlikt, vilket t.ex. visar sig i att

11. Under 2001 gjorde jag ett tiotal intervjuer med personer som var eller hade varit involverade i Migrationsverkets återvändningsverksamhet. Dessutom gjordes fyra korta intervjuer på Dansk Flygtningehjælp. Intervjuerna gjordes i samband med ett utvärderingsuppdrag, vilket var en överenskommelse mellan Migrationsverket och Linköpings universitet om utvärdering av Migrationsverkets insatser för frivillig återvandring. Min roll i denna utvärdering var att kartlägga hur Migrationsverket både centralt och regionalt arbetade med återvändningsfrågor.

12. Dansk Flygtningehjælp arbetar endast med de flyktingar som har permanent uppehållstillstånd och med de flyktingar som har tillfälligt uppehållstillstånd »med henblick på« permanent uppehållstillstånd, men inte med de flyktingar som erhållit medborgarskap i Danmark.

13. Intervjuer under 2001.

14. Ibid.

15. Intervju med högre tjänsteman på Utrikesdepartementet 2001-10-25.

återvandring och integration framställs som två sidor av samma mynt. Dansk Flygtningehjælp säger vidare att målet med repatrieringsverksamheten är att skapa bästa möjliga underlag för flyktingar att fatta ett beslut och att bidra till att de som återvänder är rustade och i så stor utsträckning som möjligt förberedda för en återmigration.¹⁶ I Danmark har detta tänkesätt satt sin prägel på återvandringsfrågornas institutionella hemhörighet, då de utgör en del av integrationspolitiken och sorterar under Inrikesministeriet, som i sin tur gett Dansk Flygtningehjælp uppdraget att utföra det praktiska arbetet.¹⁷ Trots att återvandringsfrågorna anses vara viktiga för integreringsarbetet i Sverige är det inte Integrationsverket som har hand om dem. I Sverige är det istället Migrationsverket som ansvarar för återvandringsarbetet, och återvandringsfrågorna styrs från Utrikesdepartementet.

Det är lätt att konstatera att i både det svenska och danska fallet ligger fokus i återvandringsverksamheten på att flyktingen skall fatta ett beslut om var man skall leva och bo. Speciellt i det svenska fallet är det tydligt att verksamheten i mångt och mycket kretsar kring att förmå flyktingen att ta steget att en gång för alla besluta sig för att satsa på att leva och verka i ett land – antingen Sverige eller det så kallade hemlandet. Genom att fokus i återvandringsverksamheten förskjuts till att handla om de enskilda flyktingarnas beslut, finns det en benägenhet att bortse från att återmigration ofta är en komplicerad process för dem som återmigrerar. Tidigare forskning har belyst att återmigration inte är en enskild händelse, utan istället en invecklad process som innefattar flera aspekter som går långt utöver flyktingens enskilda beslut.¹⁸ Laura Hammond, som undersökt repatrieringsdiskurser, menar att det finns en naiv tendens bland olika aktörer som arbetar med återvandring – regeringar, frivilligorganisationer och FN-personal – att anta att när väl återvändaren kommer tillbaka till ursprungslandet så kommer dennes rötter att återetableras. Denna uppfattning hänger, enligt Hammond, samman med att om man

16. Intervju med tjänsteman på Dansk Flygtningehjælp 2001-05-15.

17. I Danmark är det Inrikesministeriet som ansvarar för individuell rådgivning till dem som önskar återvända till sitt ursprungsland. I överensstämmelse med dansk lagstiftning har detta ansvar överlåtits till frivilligorganisationen Dansk Flygtningehjælp, som är en paraplyorganisation för olika frivilligorganisationer i Danmark.

18. Se t.ex. Erik Olsson, *Händelse eller process? Om återmigration som frivillig återvandring*, Norrköping 2001.

skulle erkänna de problem som återvändare ofta träffar på efter en återvandring, så skulle man behöva ifrågasätta om återvandring verkligen är den bästa och mest varaktiga lösningen på flyktingproblematiken.¹⁹

De utvalda flyktinggrupperna

Återvandringsstödet anses i både Sverige och Danmark vara ett generellt välfärdsstöd till alla som önskar återvända till sina hemländer. Trots detta var det från 1990-talets mitt i första hand två flyktinggrupper som prioriterades i verksamheten, nämligen bosnier och somalier. Vid en intervju på Dansk Flygtningehjælp framkom också att Danmark under en period fick EU-pengar för repatriering av just bosnier och somalier.²⁰

Krig och förföljelse i samband med Jugoslaviens sönderfall ledde till att hundratusentals personer, främst från Bosnien-Hercegovina, sökte skydd i andra europeiska länder. I Sverige fick 50 000 bosniska flyktingar permanent uppehållstillstånd. Detta var ett steg i generös riktning och det är också detta generösa drag som lyfts fram i de offentliga debatterna. Mindre känt är att regeringen samtidigt med dessa beslut, i och med att Bosnien belades med visumtvång, tog ett steg i motsatt riktning.²¹ Visumtvång är ett effektivt sätt för stater att försvåra ansökan om asyl i annan stat. Dessa steg i olika riktningar tyder på att den svenska regeringens linje gentemot de bosniska flyktingarna i ett tidigt skede var präglad av ambivalens. Å ena sidan fick många av dem som kommit före beslutet om införande av visum stanna i Sverige, å andra sidan stängdes i samma stund dörren för en fortsatt flyktinginvandring från Bosnien. Denna ambivalens kan kanske bidra till en förståelse av att just bosnierna blev föremål för särskilda insatser i återvandringsssammanhang. Av dessa motstridiga signaler att döma fick bosnierna stanna, men det var samtidigt önskvärt att de återmigrerade.

Ett motiv från svenskt håll för att prioritera återvandring av bosnierna

19. Laura Hammond, »Examining the Discourse of Repatriation: Towards a More Proactive Theory of Return Migration«, *The End of the Refugee Cycle?*, red. Richard Black & Khalid Koser, New York 1999, s. 227–244, citat s. 233.

20. Intervju med tjänsteman på Dansk Flygtningehjælp 2001-05-15.

21. Zoran Slavnic, »Spektrumet av icke-tillhörande. Temporärt skydd, kortsiktig pragmatism och problem med sammansatta 'etniska' identiteter«, *Mot ett normalt liv: Bosniska flyktingar i Norden*, red. Aleksandra Ålund, Köpenhamn 1998, s. 43–83, citat s. 44.

var att det ansågs finnas ett intresse från alla aktörer i Bosnien för att flyktingar skulle återvända.²² På Utrikesdepartementet menade man också att de flesta länder som tog emot bosniska flyktingar endast hade utfärdat temporära uppehållstillstånd. Den svenska praxisen att ge permanenta uppehållstillstånd var ett undantag. Om människor fördrivs, som i fallet Bosnien, skulle det kunna framstå som stötande om man spelade fördri- varna i händerna genom att tillhandahålla permanent bosättning i andra länder. Därför ansågs det lämpligt att kombinera det permanenta uppehållstillståndet med en aktiv återvandringspolitik.²³ Det påtalades också att bosnierna var en given grupp för återvandring, eftersom de var »en stor grupp« som kom under »en kort tid«. Vad menas då med detta? Varför prioriteras stora grupper som invandrar under en kortare tidsrymd? I riksdagstryck från denna tid går att utläsa att stora flyktinggrupper anses vara svåra att integrera i det svenska samhället. Det är därför sannolikt att det är liknande integrationspolitiska överväganden som ligger till grund för att det ses som naturligt att prioritera denna kategori för återvandring.²⁴

I båda länderna fanns det under en period tankar på att isolera vissa flyktinggrupper som förväntades återvända. I Danmark var detta en uttalad strategi som också kom att tillämpas i praktiken för flyktingar från Bosnien. Denna strategi hängde samman med att de bosniska flyktingarna till en början endast fick tillfälliga uppehållstillstånd i Danmark, eftersom de förväntades återmigrera till Bosnien när detta var möjligt. Dansk Flygtningehjælp var involverat i de bosniska flyktingarnas återmigration, genom att denna organisation anordnade så kallade aktivitetsprogram för de bosniska flyktingarna i Danmark. Ett centralt element i det danska aktivitetsprogrammet var just att flyktingarna *inte* skulle integreras i det danska samhället, utan vistas på särskilda förläggningar. Grundtankarna i det danska programmet beskrivs i en utvärdering:

Dermed byggede særlovgivningen for de bosniske flygtninge på en »Udelukkelses-tænkning«, der handlede om at holde flygtninge væk fra det danske samfunds almindelige tilbud ud fra en forestilling om, at man

22. Intervju med högre tjänsteman på Utrikesdepartementet 2001-10-25.

23. Ibid.

24. Regeringens proposition 1996/97:25, s. 41.

derved fremmede deres senere tilbagevenden til hjemlandet. Tanken var at yde en primær beskyttelse i en kortere periode og etablere et aktivitets-tilbud, der kunne skabe et meningsfuldt ophold og styrke mulighederne for tilbagevenden.²⁵

Strategin att isolera de bosniska flyktingarna togs så småningom bort, och sedan 1990-talets mitt utgår det danska återvandringsarbetet från att integration och återvandring är två sidor av samma mynt.²⁶ Intentionen är alltså inte längre att de presumtiva återvändarna skall isoleras från samhället, utan tvärtom att integration är önskvärd oavsett om valet blir att återvända eller att stanna i Danmark.

Tankarna på att vissa flyktinggrupper skulle isoleras från samhället i övrigt och placeras på speciella förläggningar för insatser för återmigration återfinns också i Sverige. I Sverige var det emellertid inte flyktingar från Bosnien, utan flyktingar från Somalia, som skulle isoleras.

I en skrivelse från generaldirektören på Statens invandrarverk till regeringen (Kulturdepartementet) 1994-02-25 meddelade Statens invandrarverk att de ansåg att »den allmänna situationen i Somalia för närvarande hindrar verkställigheter».²⁷ Med verkställigheter menas i detta sammanhang avvisning av asylsökande. I skrivelsen framkom emellertid att det fanns visst hopp vad gällde situationen i Somalia. Enligt FN:s planering skulle demokratiska val äga rum under mars månad 1995. Detta skulle enligt generaldirektören innebära att FN slutfört sitt uppdrag att återupprätta en somalisk stat. I skrivelsen konstateras vidare att om FN lyckas med detta bör det från den här tidpunkten råda »stabila förhållanden i landet».²⁸ En del formuleringar i detta, som att verkställigheter inte kan genomföras *för närvarande* och förhoppningar om *stabila förhållanden*, tyder på att Statens invandrarverk vid skrivelsens tillkomst sätter tilltro till att FN kommer att skapa fred och demokrati inom en snar framtid. Det är denna tilltro som ligger till grund för de åtgärder som generaldirektören rekommenderar regeringen.

De förslag som listas i skrivelsen går i stort ut på att somalier skall

25. Særlovsprogrammerne for bosniske krigsflygtninge, Dansk Flygtningehjælp, 1996.

26. Intervju med tjänsteman på Dansk Flygtningehjælp 2001-05-15.

27. SIV, Brev från SIV:s generaldirektör till regeringen 1994-02-25.

28. Ibid.

få tidsbegränsade uppehållstillstånd under sex månader, att ett program med inriktning på återvandring upprättas under 1995, och att »gruppen i fråga placeras på särskilda förläggningar lämpliga för återvandringsprogrammets genomförande«. ²⁹ Detta förslag vittnar inte bara om att flyktingar från Somalia blev utvalda på ett tidigt stadium, utan även om att den dåvarande generaldirektören aldrig hade för avsikt att låta flyktingar från Somalia stanna i Sverige. Förutom att denna flyktinggrupp skulle involveras i ett återvandringsprogram var intentionen även att ge dessa flyktingar endast temporära uppehållstillstånd. Denna möjlighet att arbeta med tillfälliga lösningar var vid den här tiden såväl ny som ovanlig. Vid Enheten för migration och asylpolitik på Utrikesdepartementet menar man att myndigheternas motivering till att flyktingar från Somalia fick sådana uppehållstillstånd vid den här tiden, hade att göra med att dessa »efterslätrare« hade såväl trovärdighetsproblem som identitetsproblem. ³⁰ Särbehandlingen när det gäller somaliska flyktingar handlade således inte endast om återvandringsinsatser, utan även om temporära uppehållstillstånd.

När det gäller sådana planer på särskilda förläggningar innehåller följande dokument viktig information. I början av mars 1994 erhöll Statens invandrarverks generaldirektör ett brev från en förläggningsschef. Av brevet framgår att generaldirektören Berit Rollén har besökt förläggningen och att hon visat intresse för »gruppen somalier«. ³¹ I brevet visar förläggningsschefen i sin tur intresse för att upprätta ett återvandringsprogram för somalier. Förläggningsschefen bifogar en skiss för ett återvandringsprogram som hon tidigare skickat till Statens invandrarverks regionaldirektör i Öst. Två mål som anges med detta återvandringsprogram är »att ge tillräckliga färdigheter för att kunna återvända till hemlandet« och »att ge tillräckliga kunskaper för att kunna bo i Sverige om processen fördröjs«. ³² Denna formulering visar att alternativet förberedelse för en permanent vistelse i Sverige inte finns med, utan det handlar om förberedelse för snabb eller fördröjd återvandring. För att genomföra programmet tänker man sig att ta del av det program för bosnier som finns

29. Ibid.

30. Intervju med högre tjänsteman på Utrikesdepartementet 2001-10-25.

31. SIV, Brev från förläggningsschef till SIV:s generaldirektör 1994-03-04.

32. Ibid.

i Danmark.³³ Ett centralt element i det danska programmet var, som redan påtalats, att flyktingarna inte skulle integreras i det danska samhället, utan vistas på särskilda förläggningar.³⁴

I det brev som skickades till generaldirektören står också att avsikten var att »göra en noggrann inventering av de asylsökande samt därefter lägga upp kraftfulla åtgärder.«³⁵ Här är det intressant att ställa frågor om vad det är för kraftfulla åtgärder som skall sättas in och varför de anses vara nödvändiga. Vid en fortsatt läsning av brevet får vi också svar på dessa frågor. Förläggningsschefen säger att: »Den erfarenhet som finns i Rinkeby är att många somalier har bristande skolunderbyggnad samt en diffus världsuppfattning och många oklarheter var de hör hemma.«³⁶ I brevet framkom även att det ansågs finnas stora svårigheter med nutrition, hälsokunskap, födelsekontroll, smittspridning m.m. och att den somaliska gruppen ansågs vara i behov av övning i organisering av verksamheter.³⁷ Den diskurs som här tonar fram är att somalierna är ett problem för det svenska samhället. De framställs som obildade och oorganiserade och sägs utgöra en risk såväl vad det gäller okontrollerat barnafödande som smittspridning. Formuleringen att de har »en diffus världsuppfattning« och att de inte vet »var de hör hemma« är intressant ur ett nationalstatligt perspektiv. Förläggningsschefen utgår från att alla »hör hemma« någonstans och implicit i formuleringen ligger det att somalierna inte hör hemma i Sverige. Över huvud taget bidrar här förläggningsschefen till att skapa föreställningar om såväl somalier som Sverige och svenskarna. För samtidigt som somalierna pekats ut som i avsaknad av exempelvis organisationsförmåga, skapas en föreställning om att »vi« i motsats till somalierna har denna egenskap. Förläggningsschefens skrivelse och sätt att uttrycka sig om de somaliska flyktingarna är inte representativt för materialet som helhet. Det finns dock liknande antydanden i vissa intervjuer, inte minst om att somalierna skulle ha organisationsproblem. Trots att de beskrivningar som görs inte är att betrakta som representativa är de ändå intressanta, dels för att de görs av en person i chefsposition som har

33. Ibid.

34. Særlovsprogrammerne for bosniske krigsflygtninge, Dansk Flygtningehjælp 1996.

35. SIV, Brev från förläggningsschef till SIV:s generaldirektör 1994-03-04.

36. Ibid.

37. Ibid.

möjlighet att förmedla sina intentioner och åsikter högre upp i hierarkin på Statens invandrarverk, dels för att de trots allt är möjliga beskrivningar inom diskursens ramar.

I Danmark kom tankarna om isolation att konkretiseras under en kortare tid. I Sverige fanns det explicita planer på att placera de somaliska flyktingarna på särskilda förläggningar och på att hämta inspiration från Danmarks arbete med de bosniska flyktingarna. Det material jag har haft tillgång till tyder dock inte på att de svenska planerna kom att realiseras.

Det svenska arbetet med att stimulera frivillig återvandring till Somalia måste betraktas som kontroversiellt och på många sätt problematiskt. Somalia var på samma sätt som Bosnien drabbat av inbördeskrig vid den tidpunkt då fokus hamnade på somalierna. Vid denna tid saknades, och det saknas fortfarande, en reell statsbildning i Somalia och det pågick intensiva strider i huvudstaden Mogadishu. På Utrikesdepartementet ansåg man visserligen att somalierna är en svårare grupp (än bosnierna) beroende på att den inte har lika mycket att återvända till, men trots det anser den intervjuade att somalier skulle kunna prova samma koncept som bosnierna.³⁸ Andra motiv som lyftes fram på Utrikesdepartementet eller Migrationsverket var att somalierna var en »stor flyktinggrupp«, att man ville »samla gruppen«, att »grupper som är intressanta av olika skäl blir kanske prioriterade«. De ansågs också kunna utgöra ett viktigt »humankapital« för återuppbyggnadsprocessen av sitt hemland.³⁹ Men den viktigaste anledningen är antagligen att somalierna ses som svårintegrerade i det svenska samhället. Just att somalierna anses vara dåligt integrerade framförs som ett skäl till att återvandring för den här gruppen prioriteras. Ett illustrerande exempel bland andra är t.ex. när en tjänsteman på Migrationsverket svarade så här på frågan varför det just är somalier som skall återvända:

Helt enkelt. Det beror ju på att somalierna har väldigt svårt att integrera sig i det svenska samhället. Det är ju en anledning självfallet. Det tror jag många politiker sa i dom här sammanhangen att man då många gånger har det bättre i Somalia om man har möjlighet att återvända. Det tror jag. Där har vi en anledning och den är väl relevant.⁴⁰

38. Intervju med högre tjänsteman på Utrikesdepartementet 2001-10-25.

39. Intervjuer 2001.

40. Intervju med tjänsteman på Migrationsverket 2001-04-20.

På Utrikesdepartementet framkom åsikten att somalierna är en grupp som har haft svårt att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Och att det därför är en grupp som borde vara »tacksam« för olika typer av återvandringsinsatser. En annan tjänsteman på enheten nyanserade detta uttalande genom tillägget att intentionen med återvandringsverksamhet inte har med arbetslöshetssiffror att göra. Han menade emellertid att det *finns* integrativa vinster med återvandringsverksamheten.⁴¹

Projekt- kontra individrelaterat stöd

Trots många likheter mellan länderna i fråga som att återvandringsverksamheten ses som en del av ett större integrationspolitiskt arbete och att det är samma flyktinggrupper som blivit utvalda för speciella insatser, finns det också skillnader som är värda att notera. En viktig skillnad som kan iakttas mellan länderna är att Danmark har en lagstiftning som styr repatrieringsverksamheten, vilket saknas i Sverige. I Sverige styrs verksamheten istället av de riktlinjer som finns i regeringsdokument, regleringsbrev och Migrationsverkets praxis. En annan viktig skillnad är att myndigheterna i Sverige främst satsar på att stödja den enskilda återvändaren genom olika projektverksamheter. I Danmark satsas stödet istället främst på bidrag som går direkt till den enskilde återvändaren.

Det svenska återvandringsstödet består av olika komponenter: bidrag till individer som återvänder, bidrag till olika projektverksamheter som arbetar med återvandringsfrågor samt informationsinsatser. Projektverksamheter är en mycket viktig komponent i verksamheten och bygger på att aktörer som frivilligorganisationer och föreningar kommer in med projektansökningar. En del av Migrationsverkets återvandringsverksamhet drivs således inte av Migrationsverket självt, utan verket fungerar i det här fallet som (del)finansier och i bästa fall som koordinator för de olika projekten. De olika föreningarna erhåller återvandringsstöd på ettårsbasis. Detta och andra delar i praktiken, som till exempel engångsbelopp, innebär att föreningarna i fråga blir mer eller mindre tvingade att lägga upp projekt som kan genomföras på kort sikt.

Projekten bedöms efter olika kriterier, som t.ex. syfte, målgrupp och

41. Intervju med högre tjänsteman på Utrikesdepartementet 2001-10-25.

andra medfinansierare. Migrationsverket betonar i sin utlysning att konkreta projekt prioriteras framför allmänna och i informationen anges att: »Erfarenhet visat att det är bättre att satsa på ett begränsat antal deltagare än på ett allmänt informationsprojekt.«⁴²

Projektstödet är en prioriterad verksamhet med en årlig budget på ca 6 miljoner. Det ekonomiska bidrag som delas ut av svenska staten till den enskilde är däremot relativt lågt. På Enheten för migration och asylpolitik på Utrikesdepartementet menar man att det svenska kontantstödet till den enskilde är »mer av fickpengar och mindre av långsiktigt stöd.«⁴³ Vid intervjutillfället framgick att Sverige valt att hjälpa den enskilde återvändaren på andra sätt än genom kontantstöd. Som enskild kan hjälp få antingen genom att själv engagera sig i någon av de projektverksamheter som Migrationsverket stöder, eller genom att delta i besöksresor finansierade av den svenska staten.

En orsak som högre tjänstemän på såväl Enheten för migration och asylpolitik som Migrationsverket angav till att det svenska kontaktstödet är så pass lågt, är att ett högt bidrag skulle kunna leda till att flyktingen återvänder på fel grunder och att flyktingarna skulle komma att utnyttja det svenska bidragssystemet. En av informanterna sa att ett för högt ekonomiskt bidrag kunde bli en »pull-faktor« för migration till Sverige. Ett högt bidrag skulle, enligt honom, kunna leda till att det blev attraktivt för flyktingar att komma till Sverige och hämta bidraget. Det var enligt honom angeläget att undvika missbruk av detta system och han menade vidare att »ju mer pengar, desto större lockelse.«⁴⁴

Denna föreställning om att det finns en påtaglig risk att systemet utnyttjas av flyktingar förekom även på Migrationsverket. Ett illustrativt exempel på hur risken framställs återfinns i ett internt dokument: »Det förekommer också att utlänningar som beviljats bidrag efter kort tid i bosättningslandet återvänder till Sverige. Det kan inte uteslutas att möjligheten att erhålla bidrag i enstaka fall har utnyttjats enbart för att besöka hemlandet.«⁴⁵ För att stävja risken för missbruk föreslår man att det

42. Migrationsverket, Informationsfolder om frivillig återvandring, 2000.

43. Intervju med högre tjänsteman på Utrikesdepartementet 2001-10-25.

44. Ibid.

45. SIV, Förslag till ny förordning om bidrag till flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land, samt hemställan om förordningsmotiv 1998-11-20.

införs ett återbetalningskrav för de »utlänningar« som beviljats bidrag och sedan önskar återvända inom en ettårsperiod.

Allmänt kan sägas att Danmark har en tradition av att i större utsträckning än Sverige lagstifta om olika frågor. En lagstiftning kan leda till att tydligheten i verksamheten blir större. Detta gäller t.ex. vilket stöd den enskilde återvändaren har rätt till. Här framträder den kanske viktigaste skillnaden mellan länderna. Om man i Sverige i första hand satsar resurser på återvandringsprojekt så satsar man i Danmark i första hand resurser på den enskilde återvändaren. I Danmark är det bidrag som betalas ut vid återvändandet betydligt större än i Sverige. Förutom bidrag till resa och transport av bohag har återvändaren rätt till bidrag för att starta en rörelse. Därutöver kan äldre återvändare få ett ekonomiskt bidrag varje månad under en femårsperiod.⁴⁶ Dansk Flygtningehjælp arbetar i och för sig med olika återvandringsprojekt, men de utgör ingen stor del av återvandringsverksamheten. Det är oftast flyktingarna själva som tar initiativ till de projekt som bedrivs.⁴⁷

En annan viktig skillnad är att återvändare automatiskt får behålla sitt uppehållstillstånd i Danmark under det första året efter återvändandet. På begäran kan uppehållstillståndet förlängas ytterligare något år.⁴⁸ I Sverige förlorar återvändaren sitt uppehållstillstånd direkt vid återvandringen, även om man i praxis får ett nytt om ansökan görs inom en viss tid.

Länge arbetade Migrationsverket med en folder med beteckningen *Frågor och svar – Frivillig återvandring*. I denna folder finns information om diverse olika saker som kan vara relevanta vid en återvandring, t.ex. vilka krav som ställs för att man skall vara berättigad till bidrag, hur stort bidraget är, hur man ansöker om bidraget, tullregler och information om återkallandet av uppehållstillstånd i Sverige.

Det som saknades i informationsbladet var en specifik information om flyktingarnas möjligheter att komma tillbaka till Sverige om det skulle visa sig svårt eller omöjligt att fullfölja en plan om att återmigrera. Det förefaller finnas en ovilja från Migrationsverkets sida att informera om denna fråga. En tjänsteman på Migrationsverket, som fått i uppdrag att utarbeta en ny folder innehållande mer information, var negativt inställd

46. Repatrieringslov nr. 353 af 2 juni 1999.

47. Intervju med tjänsteman på Dansk Flygtningehjælp 2001-05-15.

48. Repatrieringslov nr. 353 af 2 juni 1999.

till en utförligare och mer specifik information om flyktingarnas möjlighet att komma tillbaka till Sverige. Motiveringen var att det inte på förhand går att utlova rätten att få ett nytt permanent uppehållstillstånd.⁴⁹

Rätten att återfå ett permanent uppehållstillstånd i Sverige efter ett återvandring försök är inte lagstadgad, men som tidigare nämnts är praxis väl utvecklad. Migrationsverkets ovilja att informera om möjligheten att återkomma till Sverige tycks således ha andra orsaker än svårigheter att avge säkra löften. Förklaringen skulle kunna ligga i att Migrationsverket inte *ville* att flyktingarna skall ha information om att det faktiskt är möjligt att komma tillbaka till Sverige. Denna misstanke stöds av ett uttalande av en tjänsteman på Migrationsverket. Denne uppgav att det fanns en tid när Migrationsverket inte gick ut med information om att de som återvandrat skulle ha rätt att komma tillbaka till Sverige. Detta skulle bero på att Migrationsverket har förutsatt att om man väl fattat ett beslut att åka tillbaka så skall man göra det. Tjänstemannens personliga uppfattning var emellertid att det »kanske inte alltid är så enkelt».⁵⁰ Under intervjun med de två tjänstemännen på Utrikesdepartementet diskuterades just frågorna om indragningen av det permanenta uppehållstillståndet vid en återvandring och om Migrationsverket eventuellt brister i information om möjligheten att återvända till Sverige. De två intervjuade tjänstemännens uppfattning gick i den här frågan isär. Chefen menade att beslutet att återvända skall vara: »Ett beslut som inte skall handla så mycket om att ja, ja, jag provar lite grand, utan det skall vara ett mer underbyggt beslut.» Han menade även att han hade förståelse för att Migrationsverket inte skriftligen gick ut med denna form av information. Den andra tjänstemannen menade att det faktum att den som återvandrar förlorar uppehållstillståndet i Sverige kunde påverka individens beslut att våga ta steget i negativ riktning.⁵¹ Regeringen har också i en proposition uppmärksammat att det tycks finnas brister i Migrationsverkets information om möjligheten för den återvändande att återkomma till Sverige.⁵²

Det tycks även som om det danska repatrieringsarbetet i större utsträckning än det svenska har ett dubbelt fokus, det vill säga att man i

49. Intervju med tjänsteman på Migrationsverket 2001-05-09.

50. Intervju med tjänsteman på Migrationsverket 2001-06-07.

51. Intervju med högre tjänstemän på Utrikesdepartementet 2001-10-25.

52. Regeringens proposition 1996/97:25 s 280.

Danmark arbetar med såväl förberedelser i Danmark som förberedelser i flyktingarnas ursprungsländer. Att man i Danmark satsar mer på insatser i flyktingarnas ursprungsländer visar sig även genom att Dansk Flygtningehjælp har en anställd som samlar information och följer upp repatrieringsarbetet i Bosnien samt att organisationen har ett kontor i Somalia. Vidare arbetar organisationen med projekt som delvis utförs i Danmark och delvis i Bosnien.⁵³

Avslutning

Rogers Brubaker har, som inledningsvis påpekats, lyft fram att stater till sin natur är exkluderande och endast marginellt öppna för andra staters medborgare.⁵⁴ I det återvändningsarbete som tog form i Danmark och Sverige under 1990-talet visar sig nationalstatens exkluderande tendenser tydligt inte minst genom att somliga flyktingar från krigsdrabbade områden endast fick temporära uppehållstillstånd. I Danmark gällde detta flyktingar från Bosnien. Den exkluderande tendensen visade sig också genom att bosnierna under en tid kom att isoleras från övriga samhället i väntan på återvandring. Tankar på att isolera flyktingar med temporära uppehållstillstånd återfinns också i Sverige, men här var det somalier förslaget gällde. Även om det efterföljande arbetet med frivillig återvandring innebar att tanken om att isolera flyktingarna från övriga samhället ersattes av tanken om att frivillig återvandring både skall syfta till återvandring och integration, är det mycket som talar för att också denna variant bör ses som ett led i en restriktivare hållning gentemot flyktingar.

Den restriktiva trenden går att iaktta redan under 1980-talet i både Danmark och Sverige, men det är under 1990-talet som dessa tongångar blir dominerande, genom att de tränger ut de mer generöst utformade målsättningarna. Det är exempelvis under 1990-talet som föreställningar om att det är bättre och mer kostnadseffektivt att hjälpa flyktingar i så kallade närområden än i västvärlden slår igenom. Det blir också vanligt att tala i termer av att undanröja så kallade grundläggande orsaker till konflikt och att återvandring är den bästa och mest varaktiga lösningen

53. Intervju med tjänsteman på Dansk Flygtningehjælp 2001-05-15.

54. Brubaker.

på »flyktingproblematiken«. Det är vid denna tid också möjligt att se att det blir svårare att erhålla asyl och i Norden växer det under 1990-talet fram en praxis som gör det möjligt att ge vissa flyktingar endast temporära uppehållstillstånd.

Den blick som här har riktats mot dansk och svensk återvändningsverksamhet visar att såväl migrationspolitikens utformning som de diskurser som relaterar till densamma är tätt sammanvävda med nationalistiska diskurser. Sättet att tala och tänka om frivillig återvandring bär exempelvis många spår av det som Liisa Malkki benämner »a national order of things«. ⁵⁵ Detta tänkesätt visar sig i återvändningsverksamheten till exempel genom att det nationalstatliga paradigmet tas för givet och det ses som det bästa för alla parter – flyktingarna, hemländerna och mottagarlandet – om flyktingarna återvänder till sina respektive hemländer. Alternativet som erbjuds är att återvandrarerna till fullo skall satsa på att integrera sig i det nya landet. Den nationalstatliga logiken visar sig t.ex. genom att det framställs som djupt problematiskt om flyktingen hamnar i ett slags ingenmansland mellan två olika länder.

De nationalstatliga diskurserna aktualiserar ett tänkesätt om ett »vi« och »dom andra«. Den diskursiva konstruktionen sker ganska enkelt och har därför ett oskyldigt skimmer, men i diskurserna aktualiseras föreställningar om etnicitet. Etnicitetsdimensionen i återvändningspraktiken visar sig exempelvis genom att vissa flyktingkategorier, nämligen flyktingar från Bosnien och Somalia, prioriterades som grupper lämpliga för återvandring. En framträdande motivering till att dessa grupper blev utvalda för speciella insatser i Sverige var att de var stora flyktinggrupper. Somalierna beskrevs också explicit som svårintegrerade i det svenska samhället. Intressant i sammanhanget är att de båda grupper som prioriterats för frivillig återvandring i såväl Danmark och Sverige officiellt är muslimska grupper. Den forskning om svensk återvändningspolitik som hittills gjorts har fokuserat på tänkbara ekonomiska motiv till införandet av en svensk återvändningspolitik. ⁵⁶ Dessa motiv är givetvis närvarande, men långt ifrån representativa. När de ekonomiska motiven omnämns relateras de till integrationspolitiska överväganden. Att vissa flyktinggrupper

55. Malkki.

56. Lena Södergran, *Svensk invandrar- och integrationspolitik: en fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*, Umeå 2000.

prioriteras som lämpliga kategorier i arbetet med frivillig återvandring tolkas här som ett led i en nationalstatlig process, där vissa flyktinggrupper pekats ut som hemmahörande någon annanstans och som avvikande från något som anses vara svenskt eller danskt.

Trots att återvandringsverksamheten i Danmark och Sverige har många gemensamma drag, finns det också intressanta skillnader som är värda att notera. På det hela taget kan man säga att den svenska staten i större utsträckning än den danska håller en vakande hand över återvandringsstödet. I Danmark har staten fört över mycket av ansvaret till frivilligorganisationer i och med att Dansk Flygtningehjælp har en central roll i återvandringsverksamheten. Den danska statens inflytande är också mindre än den svenska i och med att mycket av resurserna går direkt till den enskilde individen och inte genom projektverksamheter som koordineras av någon statlig aktör. Intressant i detta sammanhang är att Danmark, som ofta i de offentliga samtalen beskrivs som betydligt mer anfäktat av rasism och nationalism än Sverige, tycks ha en vidare och mer flexibel syn på återvandringsverksamhetens räckvidd. I Sverige arbetar Migrationsverket i huvudsak på nationell basis, medan Dansk Flygtningehjælp även arbetar i återvandringsländerna. Att dansk återvandringsverksamhet visar upp en större flexibilitet och generositet kan givetvis hänga samman med att önskemålet att flyktingar återvänder är stort. Oberoende av vilket skäl som ligger bakom är dock dansk återvandringsverksamhet mer förmånlig för de enskilda flyktingar som önskar återvända än vad som är fallet i Sverige.

Summary

East, west, home is best?

On voluntary remigration from Sweden and Denmark

In the 1990s an idea which spread internationally was that remigration is the best and most lasting solution to the world's "refugee problem". This idea is not entirely specific to the 1990s; similar thoughts were aired in previous decades. What was new in the 1990s was that this kind of idea found itself in the foreground of the discourse on migration policies. The discourses of the period also found a concrete manifestation in the emergence or

expansion of remigration activities in different countries. The focus in the article is on the form taken by remigration activities in Sweden in the mid-1990s and on how central actors discursively created meaning and rationality concerning remigration activities. Swedish development is contrasted with what happened in Denmark. One striking similarity between the countries is that remigration was presented as part of the overall integration work in both countries. The aim of the remigration activities was that refugees should finally return to their "home countries", or should fully concentrate on becoming integrated in the new country. In both countries it was primarily refugees from Bosnia and Somalia who were the priority groups for voluntary remigration. These groups were also singled out, for different reasons, as being difficult to integrate in society. An important difference between the countries is that Denmark has legislation to steer the remigration activities, whereas Sweden does not. In Sweden the work is instead governed by the guidelines found in government documents, regulations, and the practice of the Migration Board. Another difference is that Sweden primarily invests resources in remigration projects, whereas Denmark chiefly directs the resources towards the individual remigrant.

Referenser

Litteratur

- Appelqvist, Maria & Altamirano Tollefsen, Aina, *Svensk flyktingpolitisk utveckling under 1990-talet*, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 1998
- Billig, Michael, *Banal Nationalism*, Sage, London 1995
- Brubaker, Rogers, »Commentary: Are Immigration Control Efforts Really Failing?«, *Controlling Immigration: A Global Perspective*, red. Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin & James F. Hollifield, Stanford University Press, Stanford 1994, s. 227–231
- Castles, Stephen & Miller, Mark J., *The Age of Migration*, Palgrave, Basingstoke 2003
- Geddes, Andrew, *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Sage, London 2003
- Hammond, Laura, »Examining the Discourse of Repatriation: Towards a More Proactive Theory of Return Migration«, *The End of the Refugee Cycle?*, red.

- Richard Black & Khalid Koser, Berghahn, New York 1999, s. 227–244
- Johansson, Christina, *Välkomna till Sverige? Svenska migrationspolitiska diskurser under 1900-talets andra hälft*, Bokbox, Malmö 2005
- Joppke, Christian, *Immigration and the Nation-State: the United States, Germany, and Great Britain*, Oxford University Press, New York 1999
- Malkki, Liisa, »National Geographic: The Rooting of People and the Territorialization of National Identity Among Scholars and Refugees«, *Cultural Anthropology*, nr 7, 1992, s. 24–44
- Olsson, Erik, *Händelse eller process? Om återmigration som frivillig återvandring*, MERGE, Linköping 2001
- Slavnic, Zoran, »Spektrumet av icke-tillhörande. Temporärt skydd, kortsiktig pragmatism och problem med sammansatta 'etniska' identiteter«, *Mot ett normalt liv: Bosniska flyktingar i Norden*, red. Aleksandra Ålund, Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 1998, s. 43–83
- Södergran, Lena, *Svensk invandrar- och integrationspolitik: en fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*, Umeå universitet, Umeå 2000
- The End of the Refugee Cycle: Refugee Repatriation and Reconstruction*, red. Richard Black & Khalid Koser, Berghahn, New York 1999
- UNHCR, *The State of the World's Refugees*, 1997

Källor

- Migrationsverket, Informationsfolder om frivillig återvandring år 2000
- Regeringens proposition 1996/97:25, Svensk migrationspolitik i ett globalt perspektiv
- Repatrieringslov, Lov nr. 353 af 2 juni 1999.
- SIV, Brev från SIV:s generaldirektör till regeringen 1994-02-25
- SIV, Brev från förläggningsschef 1994-03-04
- SIV, Förslag till ny förordning om bidrag till flyktingars resor från Sverige för bosättning i annat land, samt hemställan om förordningsmotiv, 1998-11-20
- Særlovsprogrammerne for bosniske krigsflygtninge, Dansk Flygtningehjælp, 1996

Intervjuer

- Intervju med tjänsteman på Migrationsverket 2001-04-20
- Intervju med tjänsteman på Migrationsverket 2001-04-27
- Intervju med tjänsteman på Migrationsverket 2001-05-09
- Intervju med tjänsteman på Migrationsverket 2001-05-14
- Intervju med tjänsteman på Migrationsverket 2001-05-17

- Intervju med tjänsteman på Migrationsverket (praxisenheten) 2001-06-07
Intervju med högre tjänsteman på Migrationsverket (praxisenheten) 2001-08-15
Intervju med tjänsteman på Dansk Flygtningehjælp 2001- 05-15
Intervju med två högre tjänstemän på Utrikesdepartementet 2001-10-25
Telefonintervju med representant i Bosniska samordningsgruppen 2002-10-30
Telefonintervju med representant i Somaliska samordningsgruppen 2002-10-30