

Respons

Kosovo: Retur og barn

- Strategier, handlingsplaner, forskrifter og ansvarsforhold
- Returer og sårbare grupper
- Tvangsretur, returavtaler og returloven
- Anmodninger om tilbaketakelser av enslige barn (EMA)
- Anmodning om tilbaketakelse av barn med foreldre/foresatte som ikke gir forsvarlig omsorg
- Reintegrering og reintegreringsfondet
- Folkeregistrering, skolegang samt bo- og inntektsforhold
- Barns psykiske helse ved retur
- Kilders vurdering av reintegreringsarbeidet

Strategier, handlingsplaner, forskrifter og ansvarsforhold

Kosovo har et omfattende rammeverk bestående av regelverk og politiske føringer for arbeidet med reintegrering av personer som returnerer til landet.

Kosovos nasjonale reintegreringsstrategi¹, først vedtatt i 2007 og senere revidert i 2010 og 2013, fastsetter de overordnede politiske målsetningene, retningslinjene og det institusjonelle rammeverket for mottakelse og reintegrering av returnerte, herunder ansvaret til de ulike etater og institusjoner (Romani 2013, s. 17; Nasjonal reintegreringsstrategi 2013). Kosovo har også vedtatt handlingsplan² for implementering av reintegreringsstrategien (Handlingsplan for

¹ *National Strategy for the Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo.*

² *Action Plan Implementing the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons.*

reintegrering 2013), samt forskrift for håndtering av reintegreringen³ (Forskrift om reintegrering 2013).

Ansvar for reinteigeringsarbeidet er delt mellom sentrale og kommunale myndigheter. Det ble etter endringer i rammeverket i 2010, opprettet en egen enhet i Kosovos innenriksdepartementet (*Ministry of Internal Affairs* (MIA)) med ansvar for selve reintegreringen, og et satellittkontor på flyplassen i Pristina. Det ble i tillegg opprettet et eget interdepartementalt råd med ansvar blant annet for et nytt reintegreringsfond (Knaus 2011, s. 21). Dette rådet var øverste ansvarlig for arbeidet med reintegreringen (OSCE 2014, s. 7). I medhold av handlingsplanen av 2010 ble det for øvrig opprettet en felles database for informasjonsutveksling (Romani 2013, s. 18).

Kommunalt returansatte ble eksplisitt ansvarlige for implementering av handlingsplanen for reintegrering, og ordførere, samt kommunale administrasjonsledere, ble gjort direkte ansvarlige for koordineringen av reintegreringen i kommunene (Knaus 2011, s. 21). I 2010 ble de kommunale kontorene for minoritetsgrupper og retur (*Municipal Office for Communities and Return* (MOCR))⁴ opprettet. Disse kontorene erstattet de to kommunale kontorene: *Municipal Office for Communities* og *Municipal Return Officer* (Romani 2013, s. 28). I 2012 ble det opprettet regionale stillinger for koordinering av reintegreringsarbeidet (OSCE 2014, s. 5).

Alle de nevnte styringsdokumentene ble igjen revidert i 2013. Den nye forskriften av 2013 sikret rettighetene og pliktene til de returnerte (Romani 2013, s. 19).⁵ Videre ble det interdepartementale rådet oppløst. Det ble etablert en sentral kommisjon for reintegrering⁶ som overtok noen av rådets oppgaver, mens ansvaret for den overordnede politikken på området, ble tilbakeført til Innenriksdepartementet. Det ble også åpnet for å innvilge indirekte støtte til de returnerte, med mulighet for overføring av midler til departementer, kommuner og NGO-er.⁷ For øvrig ble det etablert et nytt sakshåndteringssystem for å gi bedre oversikt over hvilken støtte som faktisk gis (OSCE 2014, s. 21-22).

Innenriksdepartementet har ansvaret for tvangsreturnerte, mens et annet departement, *Ministry for Communities and Return*⁸, har ansvaret for frivillig retur (MIA, møte i Pristina mars 2014). *International Organization for Migration* (IOM) og FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) har støttet FNs administrasjon i Kosovo (UNMIK) og Kosovos myndigheter i arbeidet med frivillig retur (Romani 2013, s. 12).

³ Den seneste forskriften er: *Regulation Grk. No. 20/2013 on Regulation of Repatriated Persons and Management of the Reintegration Program*.

⁴ Regulation 02/2010 regulerer arbeidet ved disse kontorene (OSCE 2014, s. 7). Det er etablert slike kontorer i 33 kommuner i Kosovo, med unntak av Malishevë/Mališevo og Mitrovicë/a nord, men bare 13 kontorer har full bemanning med fem ansatte (OSCE 2014, s. 14).

⁵ Den nye forskriften sikrer for eksempel retten til å klage på avslag på reintegreringsstøtte til en egen klagekommisjon bestående av advokater (OSCE 2014, s. 22).

⁶ *Central Commission for Reintegration* (CCR).

⁷ Dette kan for eksempel gjelde støtte til særlige språkklasser for returnerte elever som har dårlige språkkunnskaper.

⁸ Mer informasjon om dette departementet finnes her: <http://www.mkk-ks.org/?page=2.1> [lastet ned 15. mai 2014]. Dette departementet har lenge blitt ledet av kosovoserbiske politikere.

Returer og sårbare grupper

En rekke kilder legger frem informasjon om antallet personer som har returnert til Kosovo, både frivillig og/eller med tvang.

Tall fra UNHCR (gjengitt i Romani 2013, s. 12-14) viser at det i perioden fra 2008 til 2012 var 14 096 frivillige returer og 12 284 tvangsreturer til Kosovo. Av de frivillige returene var 6 025 minoritetsreturer, herav 2 259 kosovoserbere. Av de tvangsreturnerte var 1 970 minoritetsreturer, herav 197 kosovoserbere og 1046 rom.

Andre tall viser at Kosovo i 2010 tok imot i alt 5 198 personer.⁹ 65 prosent av disse var fra Tyskland, Østerrike, Sverige og Sveits. 274 personer returnerte fra Norge dette året. Dette utgjorde fem prosent av de returnerte. Av totaltallet var de fleste returnerte kosovoalbanske menn. 13 prosent var av rom, ashkali eller egyptisk (RAE) opprinnelse. 41 prosent av de returnerte RAE fra Tyskland, var barn (Knaus et al. 2012, s. 15-16).

EU-kommisjonen (2013, s. 47) har oppgitt at nesten 4 200 personer returnerte i 2012. Tall for første halvdel av 2013 viste at 2000 personer returnerte. Av disse var 1 400 returnert med tvang.

Kosovos myndigheter har opplyst at det i perioden fra 2010 til 2013 returnerte 15 034 personer til Kosovo; 64 prosent ble tvangsreturnert. 2,6 prosent av de returnerte var fra Norge (Nasjonal reintegringsstrategi 2013, s. 8). Ifølge PU ble 55 personer tvangsutsendt til Kosovo fra Norge i 2013 (PU månedsstatistikk for 2013).

Med den nye nasjonale reintegringsstrategien fra 2013 (s. 7) har Kosovos myndigheter forpliktet seg til at det ved retur skal gis spesiell oppmerksomhet til sårbare grupper som for eksempel:

- Barn uten omsorg fra familie, forlatte barn
- Barn uten omsorg fra foreldre, samt misbrukte og mishandlede barn.
- Barn med særlige behov, med særlig vekt på minoriteter.

Andre sårbare grupper som nevnes spesielt, er: enslige mødre, minoriteter, eldre personer uten omsorg fra familie, personer med psykiske lidelser uten omsorg fra familie, familier i en vanskelig økonomisk situasjon og ofre for menneskehandel. RAE vil få særlig støtte med hensyn til sivilregistrering, skolegang og bolig (Nasjonal reintegringsstrategi 2013, s. 7).

Tvangsretur, returavtaler og returlov

Department of Citizenship, Asylum and Migration, som er en egen avdeling i MIA, har ansvaret for behandlingen av anmodninger om tvangsreturer til Kosovo (MIA, møte i Pristina mars 2014). Knaus (2011, s. 20) oppgir i sin rapport fra august 2011 at bare tre prosent av anmodningene om tvangsretur til Kosovo, skal ha blitt avslått. En EU-ekspertrapport fra 2010 (gjengitt i Knaus 2011, s. 41) beskriver prosessen med anmodningene om tilbaketakelse som «smoothly and well organized».

⁹ Så langt Landinfo kan forstå gjelder dette både frivillige og tvangsmessige returer.

Kosovo har returavtaler med omkring 20 stater, og er i forhandlinger om inngåelse av avtaler med flere stater.¹⁰ Kosovo har også en egen lov om retur, *Law on Readmission* (Returloven 2010). Returavtalene vil være grunnlaget for anmodninger om retur fra stater som har en avtale, mens returloven vil være utgangspunktet for behandling av anmodninger om retur fra stater som ikke har returavtale med Kosovo (MIA, møte i Pristina mars 2014).¹¹

Norge inngikk returavtale med Kosovo 15. oktober 2010, og avtalen trådte i kraft 1. januar 2011 (Justis- og beredskapsdepartementet u.å.).

Anmodninger om tilbaketakelser av enslige barn (EMA)

Ifølge MIA (møte i Pristina i mars 2014) har departementet årlig mottatt mellom to og fire anmodninger om tilbaketakelse av barn uten nære familiemedlemmer. Etter å ha mottatt en slik anmodning om retur av en enslig mindreårig, vil MIA foreta undersøkelser omkring mulige familiemedlemmer i Kosovo. Det ble opplyst at departementet har tilstrekkelig med tid til å gjøre dette. I medhold av returloven (2010 art. 7.3) skal myndighetene i Kosovo besvare en anmodning om retur innen 30 arbeidsdager. MIA har erfart at familiemedlemmer til enslige barn dukker opp. Om barna ikke har foreldre, vil for eksempel en onkel kunne ta imot barnet. I forbindelse med retur av enslige mindreårige, har altså departementet etablert kontakt med familiemedlemmer i Kosovo. MIA har også formidlet kontakt med Arbeids- og velferdsdepartementet, (*Ministry of Labour and Social Welfare* (MLSW)), som blant annet har ansvar for sosial- og barnevernstjenestene i Kosovo, for å sikre at de returnerte vil bli møtt på flyplassen også av ansvarlig fagetat i tillegg til Innenriksdepartementet.

SOS-barnebyer (møte i Pristina mars 2014) opplyste at ingen av barna de hadde i deres omsorg, hadde vært returnert fra utlandet.¹²

Anmodninger om tilbaketakelser av barn med foreldre/foresatte som ikke gir forsvarlig omsorg

MIA (møte i Pristina mars 2014) hadde ikke mottatt mange anmodninger om retur av barn der foreldrene til de returnerte barna ikke hadde vært i stand til å gi barna den nødvendige omsorgen. Dersom det er gitt informasjon om at et returnerende barn har foreldre som ikke er i stand til å ta seg av barnet, eller det fremkommer at foreldrene som er funnet i Kosovo, ikke er i stand til å ta omsorg for barnet, vil MIA ta kontakt med MLSW og eventuelt Helsedepartementet (*Ministry of Health* (MoH)). Før barnet returnerer, vil det være etablert et samarbeid med aktuelle etater. MIA vil møte de returnerte sammen med MLSW og MoH, og kunne finne løsninger for disse personene, herunder bolig og medisiner ved behov.

Center for Social Welfare (CSW) i Pristina, som har ansvar for å følge opp barn uten omsorg i den aktuelle kommunen, opplyste at det var få tilfeller var blitt kontaktet i tilknytning til

¹⁰ Returavtalene er bindende for Kosovo. Det har imidlertid vært en «gentleman's agreement» om at det årlig ikke kan returneres flere enn rundt 5000 personer. Dette er blitt respektert. I motsatt fall vil det ifølge MIA kunne føre til en kollaps i det økonomiske og sosiale systemet, da Kosovo fortsatt har en svak økonomi (MIA, møte i Pristina mars 2014).

¹¹ Retur i samsvar med returloven vil blant annet gjelde stater som ikke har anerkjent Kosovo. Dette gjelder for eksempel fem EU-land.

¹² Mer om SOS-barnebyers arbeid i Kosovo kan finnes i Landinfos respons av 3. juni 2014; *Kosovo: Barn med manglende omsorg*, se: http://www.landinfo.no/asset/2897/1/2897_1.pdf [lastet ned 17. juni 2014].

returnerte barn (møte i Pristina mars 2014).¹³ UNICEF Kosovo (møte i Pristina mars 2014) mente at det fantes barn som var blitt returnert sammen med foreldre som ikke kunne ta seg av dem.¹⁴

Reintegrering og reintegreringsfondet

Department of Reintegration of Repatriated Persons, som også er en egen avdeling i Innenriksdepartementet, har ansvaret for å ta imot de returnerte etter at de har krysset Kosovos grenser.¹⁵ Avdelingen har videre ansvaret for å identifisere behovene til de returnerte etter ankomst til Kosovo (MIA, møte i Pristina mars 2014). De tvangsreturnerte får informasjon og innledende oppfølging av avdelingen, og avdelingen opplyste at de særlig har arbeidet med returnerte med alvorlige helseproblemer (MIA, møte i Pristina mars 2014).¹⁶

Avdelingen for reintegrering bekreftet opplysningene som ble gitt av avdelingen med ansvar for returmodninger, begge gitt i møte med Innenriksdepartementet i Pristina i mars 2014, om at barn uten foreldre som kan gi omsorg, til nå ikke har vært noe problem ved retur. Disse barna har etter retur blitt bosatt sammen med sine familier. MIA ser imidlertid ikke bort fra at flere tilfeller med retur av barn uten foreldre overhodet, eller uten foreldre som kan gi omsorg, vil forekomme i fremtiden.

De returnerte er borgere av Kosovo, og har dermed, rett til samme offentlige tjenester som andre borgere i landet. Det er imidlertid blitt etablert særlige støtteordninger for de returnerte. Ytelsene som gis de returnerte i medhold av Forskrift for reintegrering (art. 2.1), gjelder i utgangspunktet for personer som forlot Kosovo før 28. juli 2010.

De returnerte har rett til medisinsk nødhjelp og til medisinsk hjelp og medisiner i seks måneder, men mulighet for ytterligere seks måneders forlengelse (Forskrift for reintegrering 2013, art. 9). Ifølge brev fra Kosovos innenriksdepartement, videresendt i e-post fra ambassaden i Pristina i juli 2014, kan også personer som forlot Kosovo etter 28. juli 2010 få medisinske og andre tjenester for å dekke umiddelbare behov ved returankomst. Myndighetenes etablerte bo-senter for returnerte er dog et tilbud kun for personer som forlot Kosovo før 28. juli 2010. Senteret har kapasitet for 30 personer, og de returnerte kan ved behov bo der i opptil syv dager (MIA, møte i Pristina mars 2014).¹⁷ Det vil for øvrig ved

¹³ Mer om CSWs arbeid overfor barn med manglende omsorg kan finnes i Landinfos respons av 3. juni 2014; *Kosovo: Barn med manglende omsorg*, se: http://www.landinfo.no/asset/2897/1/2897_1.pdf [lastet ned 17. juni 2014].

¹⁴ UNICEF (møte i Pristina mars 2014) mente at syke eller barn uten foreldre ikke burde returneres. Dette gjaldt spesielt minoriteter. Videre mente UNICEF at misbrukte barn ikke burde bli returnert.

¹⁵ Reintegreringsavdelingen i Kosovos innenriksdepartement har fått styrket sin stab fra syv ansatte i 2011 til 42 ansatte i 2013 (OSCE 2014, s. 22).

¹⁶ MIA mener at det er særlig to grupper som er sårbare med hensyn til tvangsretur. Dette gjelder personer med særlige medisinske tilstander med behov for oppfølging som ikke kan tilbys i Kosovo, og personer med behov for medisiner som er vanskelig tilgjengelige i Kosovo. I noen tilfeller har MIA bedt om at personer i slike situasjoner, ikke blir returnert. Enkelte ganger har de møtt forståelse for dette. MIA mente videre at var problematisk med tvangsretur av familier som har bodd svært lenge i utlandet, og hvor barna ikke snakker undervisningsspråket i skolen. Dette vil gjelde både minoritetsfamilier, men også kosovoalbanske familier. Familier med rom, askhali eller egyptisk (RAE) bakgrunn, ble særlig trukket frem (MIA, møte Pristina mars 2014).

¹⁷ Returnerte som kan bo på dette senteret, vil automatisk ha rett til å få utdelt mat- og hygieneartikler. Denne støtten gis de returnerte familier som har behov for dette og som er i en vanskelig sosioøkonomisk situasjon (Romani 2013, s. 20).

behov bli organisert transport fra flyplassen til bosted (Romani 2013, s. 19). Slik transport vil også kunne gis returnerte som forlot Kosovo etter 28. juli 2010 (Kosovos innenriksdepartement, brev juli 2014).

Tilgang til nødvendig språkopplæring for returnerte elever, nødvendige språk- og yrkeskurs for å kunne skaffe seg en jobb og særlig hjelp fra arbeidsmarkedsmyndighetene til å skaffe seg jobb, skal ved behov gis til alle returnerte uavhengig av utreisetidspunkt fra Kosovo (Forskrift for reintegrering 2013, art. 2.3; Kosovos innenriksdepartement, brev juli 2014).

Det ble i 2010 etablert et eget reintegreringsfond som kan gi støtte til de returnerte når de er etablert i en kommune. Årlig settes det av midler til dette fondet. Fondet er i 2014 på € 3 178 000.¹⁸ Den enkelte må fremme egen søknad om støtte fra fondet, og søknaden behandles i samsvar med Forskrift for reintegrering. Støtten kan blant annet gis i form av mat- og hygieneartikler, møbler, pakker med vinterartikler, støtte til gjenoppbygging av bolig eller andre konstruksjoner eller til inntektsgenererende prosjekter. MIA opplyste at minoritetsgrupper blir prioritert ved tildeling av støtte (MIA, møte i Pristina mars 2014).

I 2012 ble ansvaret for reintegreringsfondet delvis desentralisert gjennom etableringen av kommunale komiteer for reintegrering¹⁹ (OSCE 2014, s. 5).²⁰ Med forskriften av 2013 overtok Den sentrale kommisjonen for reintegrering behandlingene av søknadene som tidligere ble behandlet av Det interdepartementale rådet. Det ble også etablert en egen klagekomisjon²¹ for avslag på søknad om returstøtte. For øvrig ble de kommunale komiteene for reintegrasjon en del av Municipal Office for Communities and Return (MOCR) (OSCE 2014, s. 21-22).

Innenriksdepartementet opplyste i møte i Pristina mars 2014 at 3000 personer fikk støtte fra fondet i 2013.²² Departementet så ingen grunn til å øke beløpet som er satt av til reintegreringsfondet. 95 prosent av beløpene skal ha blitt anvendt.

Ombudsmannens regionale kontor i Gjilan/Gnjilane opplyste i møte med Landinfo i mars 2014 at de hadde mottatt enkelte klager på reintegreringsprogrammet. I klagen ble det anført at det tok for lang tid å få behandlet søknad om støtte fra reintegreringsfondet og/eller at det

¹⁸ I 2010 var fondet på €500 000, i 2011 på €3 420 150, i 2012 og 2013 ble beløpet €3 170 150 bevilget for hvert av årene (Nasjonal reintegreringsstrategi 2013, s. 10).

¹⁹ Den engelske betegnelsen er ifølge Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSCE) *Municipal Committees for Reintegration*. Romani (2011, s. 29) bruker imidlertid betegnelsen *Commissions*. Forkortelsen er uansett MCR.

²⁰ Ettersom antall søknader om støtte økte, ble ansvaret for behandlingen av søknader om støtte til mat og annen nødhjelp tatt på kommunalt nivå, mens det interdepartementale rådet fortsatt hadde ansvaret for å behandle søknader om gjenoppbygging av hus eller andre konstruksjoner og inntektsgenererende prosjekter.

²¹ Den engelske betegnelsen er *Commission for Appeals* (OSCE 2014, s. 22).

²² En undersøkelse som ble gjennomført av UNICEF Kosovo/German Committee for UNICEF i henholdsvis 2010 og 2011, så blant annet på tilgangen til støtte fra reintegreringsfondet i perioden 2010-2011; altså rett etter at dette fondet ble etablert. Det ble opplyst at det tok lang tid før systemet for reintegreringsstøtte ble fullt operativt, og at systemet hadde mange svakheter. Dette resulterte i at bare en håndfull fikk støtte, og bare en del av det avsatte beløpet, ble utbetalt. Oversikten over søknader om støtte fra fondet i mai 2011, viste at 23 saker var innvilget støtte. Disse innvilgelsene støttet 58 personer inkludert 23 barn (Knaus 2011, s. 31-33). Mellom juli 2011 og juni 2013 mottok det interdepartementale reintegreringsrådet i alt 2 953 søknader om støtte, 64,5 prosent ble innvilget; 136 om rekonstruksjon av bolig, mens 396 ble innvilget inntektsgenererende støtte. Implementeringen av førstnevnte støtte var på 26,5 prosent, men derimot på 95 prosent for sistnevnte støtte (OSCE 2014, s. 11). De kommunale reintegreringskomiteene mottok i samme periode 3 657 søknader om støtte, cirka 80 prosent ble innvilget; hoveddelen (66, 6 prosent) gikk til mat eller andre varer (OSCE 2014, s. 15).

var gjort feilaktige vurderinger av unntaksmulighetene fra hovedvilkåret om at den returnerte måtte ha forlatt Kosovo før 2010. Ved innføringen av de nye forskriftene i 2013, ble det imidlertid fastsatt en 15 dagers frist for besvarelse av søknader om støtte (OSCE 2014, s. 21).²³

Folkeregistrering, skolegang samt bolig- og inntektsforhold

Det er gjennomført undersøkelser omkring hvordan de returnerte har klart seg og blitt fulgt opp etter retur. Det har særlig vært fokus på situasjonen for returnerte barn knyttet til registrering, skolegang og sosioøkonomiske forhold.

UNICEF Kosovo/German Committee for UNICEF undersøkte i 2010 og 2011²⁴ forholdene for returnerte barn med rom, ashkali eller egyptisk (RAE) bakgrunn. De fant ut at markant flere barn var folkeregistrert i 2011 enn i 2010.. Fødselsattest og folkeregistrering er i Kosovo en forutsetning for tilgang til offentlige tjenester som for eksempel sosialhjelp. Av 116 returnerte barn som ble fulgt opp, var 59 prosent registrert i 2010, mens hele 93 prosent var registrert i 2011. (Knaus 2011, s. 24). Alle som ikke var registrert, var født i utlandet.

Undersøkelsene viste så langt Landinfo vurderer det, at det er viktig at barn født i utlandet som returnerer til Kosovo, er i besittelse av en fødselsattest. Landinfo vil legge til at det vil være en fordel om fødselsattestene er oversatt til et av Kosovos offisielle språk, da flere kilder Landinfo snakket med på informasjonsinnhentingsreiser både i 2014 og 2011, viste til at nødvendig oversettelse kan ta svært lang tid og bli kostbart.

De samme undersøkelsene viste ingen forbedring med hensyn til andelen barn som var innskrevet i skolen i Kosovo. Tre av fire returnerte RAE-barn gikk ikke på skolen.²⁵ Utdanningsdepartementet har dog utnevnt en egen ansatt som særlig skal følge opp innskrivning i skolen blant returnerte barn i skolealder. Det er også utarbeidet en egen forskrift for å følge opp dette både sentralt og lokalt i den enkelte kommune (Knaus 2011, s. 25-27).

All den tid barna har opprettholdt kunnskaper i albansk eller serbisk/bosnisk og fått registrert eventuelle fødsels- og skoledokumenter fra returlandet, kan ikke Landinfo se at andelen returnerte barn som går på skole blant andre etniske grupper enn RAE, over tid skulle være merkbart lavere enn blant barn som ikke har hatt opphold i utlandet. Barn med rom-bakgrunn vil i mange tilfeller ikke ha snakket albansk eller serbisk i utlandet, da mange snakker romanes hjemme. Ifølge Knaus (2011, s. 26) var det ikke brukt midler på språkkurs for integrering av repatrierte barn. Opplysningene fra Knaus vil vel å merke være fra 2011. Det vil etter Landinfos vurdering fortsatt særlig være rom-barn som har behov for språkopplæring ved retur. Dette vil også kunne gjelde andre barn som har bodd lenge borte fra Kosovo. I Handlingsplanen for reintegrering (2013) er det satt av midler til språkopplæring.

Den tidligere nevnte undersøkelsen omhandlet også bolig- og inntektsforholdene til de returnerte. Det fremkom blant annet at returnerte RAE-familier var fattigere enn

²³ Som nevnt i fotnote 22, kan det imidlertid ta tid fra støtten er bevilget til den faktisk blir utbetalt/utlevert.

²⁴ Undersøkelsene er basert på intervjuer med returnerte barn med rom, ashkali eller egyptisk bakgrunn, og mer enn 40 kvalitative intervjuer med ansatte i Innenriksdepartementet og Utdanningsdepartementet samt i kommuner i Kosovo (Knaus 2011, s. 13).

²⁵ Andelen minoritetsbarn som gikk på skolen under deres opphold i Tyskland og Østerrike, var derimot 67 prosent. Årsaken bak den høye andelen minoritetsbarn som slutter på skolen etter retur til Kosovo, skal være knyttet til økonomi, språk og mobbing (Knaus et al. 2012, s. 35).

RAE-familier som ikke hadde forlatt Kosovo. Levevilkårene for mange returnerte familier, hadde faktisk forverret seg fra 2010 til 2011, og fem returnerte familier med i alt 15 barn hadde forlatt Kosovo igjen. Den høye arbeidsledigheten førte til at de fleste returnerte RAE-familiene var avhengige av økonomisk støtte i form av sosialhjelp eller overføringer fra familie i utlandet (Knaus 2011, s. 27-29). I medhold av Handlingsplanen for reintegrering (2013) er det satt av midler til midlertidig botilbud, bygging av sosiale boliger og oppbygging av boliger. Det er særlig mange RAE-familier som har vært svært lenge i for eksempel Tyskland og som således fyller vilkåret for støtte satt i Forskriften for reintegrering om at de må ha forlatt Kosovo før 28. juli 2010.

Barns psykiske helse ved retur

Barns psykiske helse etter retur har også blitt undersøkt. I en rapport om returnerte barns psykiske helse, som også er utarbeidet på vegne av UNICEF, fremkommer det at ett av to barn beskrev returen som den verste opplevelsen i sitt liv.²⁶ Særlig barn som var født i utlandet og barn med minoritetsbakgrunn, skal ha opplevd returen som traumatisk. Hvert tredje returnerte barn skal ifølge rapporten, lide av post-traumatisk stress-syndrom, nesten en av to returnerte ungdommer skal lide av depresjon, og en av fire ungdommer hadde selvmordstanker. Rapportskriverne mente at psykisk helsetjeneste i Kosovo ikke er i stand til å tilby behandlingen returnerte barn og foreldre har behov for (Knaus et al. 2012, s. 8).

Kilders vurdering av reintegreringsarbeidet

Det har vært store forandringer institusjonelt og ressursmessig når det gjelder arbeidet med reintegrering i Kosovo de seneste fire-fem årene.

Romani beskrev allerede i 2012 (s. 30) at regelverket for reintegrering var relativt komplett og velstrukturert, men poengterte at selve implementeringen var mangelfull. Ifølge Romani var mangel på bevissthet og politisk vilje, manglende åpenhet, koordinering og samarbeid, irregulær innsamling av data, manglende eller sen identifisering av behov, samt manglende initiativ, de sentrale faktorene for den manglende implementeringen.

EU-kommisjonen skrev høsten 2013 (s. 47) at systemet med oppfølging av retur-anmodningene, ikke var fullt ut operativt. Kommisjonen mente at Kosovo må rette mer oppmerksomhet mot utfordringene de returnerte har med hensyn til tilgang til helsetjenester, utdanning, sosialhjelp og bolig, dette gjelder særlig for minoritetsgruppene. Det var også behov for bedre koordinering mellom sentrale og lokale myndigheter. EU mente videre at departementsavdelingen med ansvar for reintegrering mangler nødvendig bemanning og kapasitet. Kommisjonen påpekte for øvrig mangel på koordinering og kommunikasjon mellom flyplasskontoret og departementets enhet for retur. EU-kommisjonen mente dog at reintegreringskontoret på flyplassen fungerte godt (*operated well*).

Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSCE) publiserte i januar 2014 sin andre og meget detaljerte gjennomgang og vurdering av det rettslige og politiske rammeverket for reintegrering av de returnerte. Kommunikasjonen mellom nasjonalt og

²⁶ Undersøkelsen er basert både på kvantitativ og kvalitativ metode. De returnerte som ble intervjuet, hadde tidligere hatt opphold i Tyskland og Østerrike. Kosovoalbanere, rom, ashkaliere, egyptere, goranere og kosovoserbere var blant de intervjuede. Rapporten inneholder et eget kapittel om hvordan undersøkelsen ble gjennomført (Knaus et al. 2012 s. 13-19).

kommunalt nivå var ifølge OSCE innledningsvis veldig svak, men ble i 2012 bøtet på med opprettelsen av de regionale stillingene med ansvar for koordinering. OSCE påpekte for øvrig at reintegreringskontoret i MIA som tar imot de returnerte, gir informasjon til de returnerte om alle tilgjengelige tjenester og således også bidrar til koorderingen mellom nasjonalt og lokalt nivå. Ved opprettelsen av de kommunale komiteene for reintegrering og deres ansvar for å behandle enkelte av søknadene om støtte, ble de lange saksbehandlingstidene kortet ned (OSCE 2014, s. 9-10).²⁷ OSCE mente for øvrig at avdelingen for reintegrering i MIA i perioden fra 2011 til 2013, hadde fungert godt med hensyn til å oppfylle ansvaret gitt i rammeverket av 2010/2012 (OSCE 2014, s. 12). Ifølge OSCE var manglende pålitelige og systematiske data om returnerte personer et alvorlig og vedvarende problem da metodikken var ulik fra kommune til kommune. Fra september 2013 ble en ny sentral database tatt i bruk. Det var imidlertid ifølge OSCE for tidlig å si noe om hvilken effekt dette systemet vil få (OSCE 2014, s. 15).

OSCE (2014, s. 17-20) mente at etatene som er primært ansvarlige for reintegreringen, hadde gjort betydelige fremskritt. Det er fortløpende vedtatt endringer i regelverket, og det er bevilget tilstrekkelig med ressurser. Likevel trakk OSCE frem at mange kommuner fortsatt ikke er proaktive i deres tilnærming til de returnerte, og at manglende systematisk behovsanalyse har medført at kommunene ikke har kunnet identifisere de mest presserende behovene og foreta nødvendige prioriteringer. Endringene av rammeverket i 2013 hadde fokus på å kunne identifisere problemene, og det nye saksbehandlingssystemet er i så måte ifølge OSCE veldig lovende. Det er videre positivt at den nye strategien anerkjenner behovet for å gi sårbare grupper, (som tidligere vist), spesiell oppmerksomhet, herunder enslige barn. Det er imidlertid fortsatt (en svakhet at det er) for lite fokus på kommunenes langtidsforpliktelser, som utdanning, arbeid og helse.

Landinfo spurte i mars 2014 UNICEF Kosovo og Redd Barna Kosovo (møter, Pristina) hvordan disse organisasjonene vurderte reintegreringsarbeidet for returnerte barn i Kosovo. UNICEF opplyste at organisasjonen hadde bidratt til arbeidet med å etablere prosedyrer for mottak av tvangsreturnerte. UNICEF mente imidlertid at den returstøtten som gis, bare er av kortvarig karakter, og at det ikke skjer en fullgod (*proper*) integrering på kommunalt nivå. Det er ifølge UNICEF viktig at kommunene støttes i deres integreringsarbeid. Mange tvangsreturnerte kommer tilbake til et land de ikke kjenner, og til et språk i skolen som de ikke behersker. Det er videre en forutsetning at man er folkeregistrert for å få tilgang til sosialhjelp. Selv om det finnes en viss kapasitet når det gjelder selve mottakelsen av de tvangsreturnerte, finnes det ikke institusjonalisert oppfølging i kommunene.

Representantene for Redd Barna Kosovo mente slik UNICEF viste til, at det er viktig ikke bare å se på hva som skjer på nasjonalt, men også på kommunalt, nivå. CSW er ifølge Redd Barna ikke godt nok forberedt til å støtte de tvangsreturnerte. De har altfor få ressurser. Det er politisk vilje til å ta imot de returnerte, men det må samtidig være etablert nødvendig infrastruktur. Kosovo er et sårbart samfunn, og det er ifølge Redd Barna ikke det riktige tidspunktet å ta imot de returnerte nå. Det kan være at det er et tilbud på papiret, men Redd Barna spør hvordan tilgangen i realiteten er. Dårlig koordinering mellom de ulike aktørene ble særlig trukket frem. Samtidig mente organisasjonen at det ikke blir fulgt opp om de returnerte faktisk får det tilbudet de har krav på. Retur er ifølge organisasjonen blitt en politisert sak

²⁷ Det ble også fastsatt frister for behandling av søknadene (OSCE 2014, s. 10). Det var imidlertid ikke alltid at fristene ble overholdt (OSCE 2014, s. 16).

(*political issue*) knyttet opp mot samtalene med EU om visumliberaliseringen for Kosovo og de kravene EU i denne sammenheng setter til Kosovos myndigheter.²⁸

Det er Landinfos vurdering at selv om det gjenstår utfordringer, har Kosovos myndigheter vist løpende engasjement i arbeidet med å identifisere og imøtekomme behov de returnerte har for fullt ut å kunne reintegreres.

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) skal som faglig uavhengig enhet innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om. Landinfos responser og temanotater er basert på opplysninger fra både åpne og anonyme kilder. Opplysningene er innsamlet og behandlet i henhold til kildekritiske standarder.

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo. Responser er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema, og kildegrunnlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater. Responser er utarbeidet innenfor korte frister og inneholder gjerne lite bakgrunnsinformasjon.

Opplysningene som blir lagt fram i responsene, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos responser er heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- EU-kommisjonen (2013, 16. oktober). *Kosovo. 2013 Progress Report*. Brussel: EU Commission. Tilgjengelig fra http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/ks_rapport_2013.pdf [lastet ned 20. mai 2014]
 - [Forskrift for reintegrering] (2013). *Regulation Grk. No. 20/2013 on Regulation of Repatriated Persons and Management of the Reintegration Program*. Tilgjengelig fra Government of Kosovo [http://mpb-ks.org/repository/docs/RREGULLORE_QRK_NR_202013_PER_RIINTEGRIMIN_E_PERSONAVE_TE_RIATDHESUAR_DHE_100920121_\(3\)_13032014.pdf](http://mpb-ks.org/repository/docs/RREGULLORE_QRK_NR_202013_PER_RIINTEGRIMIN_E_PERSONAVE_TE_RIATDHESUAR_DHE_100920121_(3)_13032014.pdf) [lastet ned 20. mai 2014]
 - [Handlingsplan for reintegrering] (2013). *Action Plan Implementing the Strategy for Reintegration of Repatriated Persons*. Tilgjengelig fra Government of Kosovo: <http://www.mpb-ks.org/?page=2,114&ddate=2013> [lastet ned 20. mai 2014]
- Hjemmesiden til MIA har dessverre under den engelske tittelen en albanskspråklig versjon.
- Justis- og beredskapsdepartementet (u.å.). *Tilbaketakelsesavtaler*. Oslo: JD. Tilgjengelig fra http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/innvandring/utvisning_og_bortvisning_fra_norge/tilbaketakesesavtaler.html?id=575001 [lastet ned 15. mai 2014]

²⁸ Redd Barna Kosovo (møte Pristina mars 2014) mente at det er tre grupper som er utfordrende med hensyn til retur: personer med særlige medisinske tilstander, personer med funksjonshemninger og personer med rom, ashkali eller egyptisk (RAE) bakgrunn.

- Knaus, V. (2011, august). *No Place to Call Home – Repatriation from Germany to Kosovo as seen and experienced by Roma, Ashkali and Egyptian children*. Pristina: UNICEF. Tilgjengelig fra http://www.unicef.org/kosovoprogramme/No_Place_to_Call_Home_English_2011.pdf [lastet ned 20. mai 2014]
- Knaus et al. (2012, mars). *Silent Harm. A report assessing the situation of repatriated children's psycho-social health*. Pristina: UNICEF. Tilgjengelig fra http://www.unicef.org/kosovoprogramme/SILENT_HARM_Eng_Web.pdf [lastet ned 20. mai 2014]
- [Nasjonal reintegreringsstrategi] (2013, oktober). *National Strategy for the Reintegration of Repatriated Persons in Kosovo*. Tilgjengelig fra Republic of Kosovo Assembly http://www.mpb-ks.org/repository/docs/National_Strategy_for_Reintegration_of_Repatriated_Persons.pdf [lastet ned 20. mai 2014]
- OCSE (2014, 8. januar). *Reassessing Progress in the Development and Implementation of the Legal and Policy Framework for the Reintegration of Repatriated Persons*. Pristina: OSCE. Tilgjengelig fra <http://www.osce.org/kosovo/110147?download=true> [lastet ned 3. juni 2014]
- PU, dvs. Politiets utlendingsenhet (2013). *Månedssstatistikk desember 2013. Uttransporteringer fra Norge*. Oslo: PU. Tilgjengelig fra https://www.politi.no/vedlegg/lokale_vedlegg/politiets_utlendingsenhet/Vedlegg_2385.pdf [lastet ned 6. juni 2014]
- [Returloven] (2010, 25. juni). *Law No. 03/L-208 On Readmission*. Tilgjengelig fra Republic of Kosovo Assembly <http://www.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2010-208-eng.pdf> [lastet ned 15. mai 2014]
- Romani, L. P. (2013, desember). *The Repatriation Process in Kosovo*. Pristina: ECMI/K. Tilgjengelig fra http://www.ecmikosovo.org/wp-content/Publications/Reports_and_studies/The_Repatriation_Process_in_Kosovo/The_Repatriation_Process_in_Kosovo_ENG_final.pdf [lastet ned 5. mai 2014]

Muntlige kilder

- Centre for Social Welfare (CSW) Pristina. Samtale i Pristina 25. mars 2014.
- Kosovos innenriksdepartement. Brev 22. juli 2014, vedlagt i e-post fra Norges ambassade i Pristina 24. juli 2014.
- Ombudsmannens regionale kontor i Gjilan/Gnjilane. Samtale 26. mars 2014.
- Ministry of Internal Affairs (MIA), Department of Citizenship, Asylum and Migration og Department of Reintegration of Repatriated Persons. Samtale i Pristina 25. mars 2014.
- Redd Barna Kosovo. Samtale i Pristina 26. mars 2014.
- SOS-barnebyer Kosovo. Samtale i Pristina 28. mars 2014.
- UNICEF Kosovo. Samtale i Pristina 24. mars 2014.

© Landinfo 2014

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.