



Silje Sønsterudbråten

Lovlig med forbehold

Bruk av oppholdstillatelser med begrensninger
for å øke andelen asylsøkere som
dokumenterer sin identitet

د افغانستان جمهوري دولت
پاسپورت
دولت جمهوري افغانستان
پاسپورت



REPUBLIC OF AFGHANISTAN
PASSPORT

Silje Sønsterudbråten

Lovlig med forbehold

**Bruk av oppholdstillatelser med begrensninger
for å øke andelen asylsøkere som
dokumenterer sin identitet**

© Fafo 2012

ISBN 978-82-7422-915-0 (papirutgave)

ISBN 978-82-7422-916-7 (nettutgave)

ISSN 0801-6143

Omslagsfoto: Colourbox.no

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	5
Sammendrag	7
Summary	9
1 Introduksjon	11
Hva er begrensede oppholdstillatelser?	12
Rapportens oppbygning	13
2 Metode	15
Tilgang og samtykke	16
Tallgrunnlaget	18
3 Begrensninger og midlertidighet i oppholdstillatelser	21
Lovgrunnlaget – en kort innføring	23
4 Hvem snakker vi om?	31
Hvem får begrenset oppholdstillatelse?	33
Hvem legger fram pass?	37
5 Prosessen – fra byråkratiets perspektiv.....	41
Begrenset oppholdstillatelse på grunn av ID-tvil – mulig å dokumentere eller på stedet hvil?	41
Uriktige opplysninger i vedtakene.....	46
Politiets rolle – sentral aktør med uklare retningslinjer	50
Utfordringer fra byråkratiets perspektiv – en oppsummering.....	52
6 Søkernes perspektiver – å forstå og følge dokumentasjonskrav	55
Forståelse av vedtaket – et individualisert ansvar	55
Å fornye tillatelsen i tide – et resultat av tilfeldigheter	57
Å framskaffe pass – krevende eller umulig	59
Utfordringer fra søkerens perspektiver – en oppsummering.....	70

7 Konsekvenser av vedtakene	71
Meningsløshet: å være ID-løs og arbeidsløs	71
Å være alene med problemene.....	74
Å være «syk inni hodet»	76
Begrenset tillatelse, begrenset familieliv	78
Prisen å betale for pass.....	80
 8 Konklusjon	 83
Hvorfor framlegger ikke alle pass?	84
Hva slags utilsiktede konsekvenser har vedtaket?.....	85
 9 Anbefalinger	 89
Litteratur	91
Regelverk.....	93
Vedlegg: Tabeller	95

Forord

Denne studien, finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet, tar sikte på å kartlegge bruken og effekten av begrensninger av oppholdstillatelser til personer med opphold på humanitært grunnlag basert på at identiteten ikke er dokumentert eller sannsynliggjort. Rapporten legger vekt på å identifisere utfordrende og problematiske aspekter ved disse tillatelsene gjennom å fokusere på søkerne egne perspektiver og utlendingsmyndighetenes erfaringer.

Det er mange som fortjener en takk for sine bidrag til denne rapporten. Først og fremst vil jeg takke de familiene som velvillig har stilt opp og delt sine tanker og erfaringer med meg, vel vitende om at jeg ikke kunne bidra med noe til gjengjeld, annet enn denne rapporten. Deres innsikt er unik, og det er mitt håp at ved å fortelle sine historier vil de kunne bidra til å bedre situasjonen for alle som blir innvilget begrenset oppholdstillatelse.

En stor takk går også til alle nøkkelinformanter som satte av tid til å snakke med meg, og som delte sine kunnskaper og sin innsikt i tematikken. Deres innspill har vært essensielle for å skape en bredere forståelse av problematikken knyttet til begrensede oppholdstillatelser.

Jeg skylder referansegruppen ved Heidi Bonvik og Signhild Nystad Blekastad i Justis- og beredskapsdepartementet, Kjetil Klunderud og Nils Olaf Refsdal i UDI, Hanne Tannvik Svendsen og Zybelin Beck i NID og Johannes Aune i PU en stor takk for nyttige tilbakemeldinger gjennom prosessen.

En spesiell takk rettes til våre kontaktpersoner på UDI, Kjetil Klunderud, Nils Olaf Refsdal og Rolf Angelsen, som tålmodig har svart på spørsmål og vært tilgjengelige i prosjektperioden.

Ikke minst må jeg takke gode kollegaer på Fafo for kommentarer og bidrag i ulike faser av prosjektet. Huafeng Zhang skal ha takk for hjelp for alltid å være imøtekomende og behjelpelig med svar på mine spørsmål om statistikk. Spesiell takk rettes til forskningssjef Jon Pedersen for gjennomlesning, og til forskningsleder på migrasjonsfeltet Cecilie Øien for kvalitetssikring av rapporten og god oppfølging av arbeidet fra start til slutt.

Fafos publikasjonsavdeling skal også ha takk for hjelpen med å ferdigstille rapporten.

Gjenværende mangler og unøyaktigheter er selvsagt forfatters eget ansvar.

Oslo, juni 2012

Silje Sønsterudbråten

Sammendrag

For alle som i dag får innvilget opphold på humanitært grunnlag, er retten til familieinnvandring og muligheten for permanent oppholdstillatelse knyttet til om pass eller annen reisedokumentasjon er framlagt til utlendingsmyndighetene. I slike saker blir det innvilget oppholdstillatelse, men fram til pass er framlagt, knyttes det visse begrensninger til tillatelsen. Begrensningene medfører at personer som får slik oppholdstillatelse, blir boende i mottak uten tilgang på norskopplæring fram til de framlegger pass eller annet gyldig reisedokument. Grunntanken bak tillatelsene er å skape en insentivstruktur som fører til at flere innvandrere dokumenterer sin identitet. Dette er et ledd i myndighetenes arbeid med å øke andelen av asylsøkere som dokumenterer sin identitet.

Siden innføringen for tre år siden (15. juni 2009 til 31. mars 2012) er slik begrenset oppholdstillatelse innvilget til 873 personer, av disse er 42 prosent barn. Blant dem som er registrert med et nytt vedtak, har 33 prosent fått omgjort tillatelsen til en oppholdstillatelse uten begrensninger. Altså har tiltaket fungert slik det er tiltenkt – som et insentiv for å framlegge pass – for omtrent en tredjedel av personene. Tiltaket har dermed påvirket en rekke personer til å legge ned en ekstra innsats for å framskaffe pass. Men tallene viser også at majoriteten som fikk tillatelsen, *ikke* har vært i stand til å dokumentere sin identitet innen tidsfristen som ble gitt. De fleste som har fått denne typen oppholdstillatelse, har derfor blitt boende på asylmottak med begrensede rettigheter på tross av at de har lovlig opphold i Norge.

En av denne rapportens problemstillinger er å se nærmere på hvordan man kan forklare at slike begrensninger i oppholdstillatelsen fungerer som et insentiv for å framlegge pass kun for en tredjedel av personene som er blitt innvilget en slik tillatelse. Denne studien finner at svarene på dette spørsmålet er sammensatte, men noen generelle linjer kan trekkes. Fire hovedkategorier av forklaringer står fram: informasjonssvikt, praktiske hindringer, økonomiske hindringer og frykt.

Rutinene for informasjon og oppfølging av søkere som får innvilget denne typen oppholdstillatelse, preges av *informasjonssvikt*. Informasjon og oppfølging er redusert til å være søkers individuelle ansvar. Mangelen på tydelig og enhetlig informasjon skaper store sprik i forståelsen av tillatelsen og dokumentkravene den stiller. Dette påvirker søkerens muligheter til å ta informerte valg og forholde seg til utlendingsmyndighetene på en hensiktsmessig måte. Individualisering av ansvaret for å framskaffe riktig og nok informasjon står i skarp kontrast til hvordan myndighetene arbeider med andre målsettinger i asylfeltet, slik som frivillig retur.

Praktiske utfordringer knytter seg blant annet til landspesifikke rutiner for passframskaffelse. Visse land har omfattende og kompliserte prosesser for passutstedelse, noe som vanskeliggjør dokumentasjon av identitet for personer fra flere land. Studien viser også at utlendingsforvaltningen innvilger søknader der de vet at søker ikke har mulighet til senere å få omgjort tillatelsen til en uten begrensninger. Dette utfordrer selve fundamentet for bruken av disse tillatelsene, nemlig at de skal fungere som et insentiv for å framskaffe dokumentasjon av egen identitet.

Økonomiske hindringer henger sammen med at reisekostnader, passavgifter og andre nødvendige utgifter som knytter seg til passframskaffelse, utgjør så store utgifter for en familie som lever på basisutbetalinger på asylmottak, at det blir vanskelig for dem å brødfø og kle barna siden slike utgifter ikke blir refundert. En konsekvens er at personer som går gjennom prosessen med å framskaffe den dokumentasjon som tillatelsen krever, ofte vil måtte sette seg i gjeld til andre eller leve i fattigdom.

En siste hindring for framskaffelse av pass er *frykten* for hva slags konsekvenser det vil ha for familie i hjemlandet dersom man oppsøker hjemlandets myndigheter. Studien finner at bekymring for familien hjemme er en utbredt årsak til at personer fra visse land velger ikke å framskaffe pass eller andre reisedokumenter.

Bosetting og integrering brukes bevisst som et insentiv i forbindelse med disse tillatelsene for å øke andelen som framlegger pass. Innføringen av denne typen begrensninger i oppholdstillatelse forsinker og hindrer integrering av de personene det gjelder. Å hindre personer med oppholdstillatelse i å ta del i integreringstiltak og forlenge botiden deres i mottak har konsekvenser for disse personenes liv i Norge. Situasjonen for mange familier preges av passive hjemmenværende foreldre uten norskkunnskaper samtidig som barna i familien snakker godt norsk og er integrert i norske skoler og barnehager. Dette er en situasjon som tærer på de fleste som lever med begrenset oppholdstillatelse, og mange sliter psykisk.

Rapporten peker på flere utfordringer ved slike begrensede oppholdstillatelser og hevder at grunntanken bak tiltaket, at det skal være en insentivordning, har feilet. Rapporten avslutter med anbefalinger om at personer med begrenset oppholdstillatelse bør gis tilgang til norskopplæring, at informasjon om og oppfølging av tillatelsene må bedres, at man bør innføre en refusjonsordning for utgifter knyttet til passframskaffelse, at visse typer saker bør følges opp spesielt, og at man som en generell regel ikke bør innvilge oppholdstillatelser med begrensninger i saker der søker ikke har noen mulighet for å framskaffe etterspurt dokumentasjon.

Summary

For all those who today are granted residency in Norway on humanitarian grounds, the right to family reunification and the possibility of a permanent residence permit relates to whether a passport or other travel documentation is submitted to the immigration authorities. In cases where no passport is submitted, a residence permit will be granted, but with certain limitations until the passport is presented. Such limitations include not having access to Norwegian language classes and having to remain in the asylum reception center until he or she can provide a valid passport. The basic idea behind the permits is to create an incentive structure that leads more immigrants to document their identity. This is part of the authorities' efforts to increase the number of asylum applicants that document their identity.

In the three years since limited residency permits were introduced (15 June 2009 to 31 March 2012) they have been granted to 873 persons, of which 42 percent are children. Among those who have been granted a second residence permit, 33 percent have been changed into a residence permit without restrictions. Thus, the measure has worked as intended—as an incentive to present a passport—for about a third of the people who were given the permit. The measure has thus prompted a number of people to put an extra effort into obtaining passports. But the figures also show that the majority who received the permit have not been able to document their identity within the deadline given. Most of them therefore remain in reception centers with limited rights despite the fact that they have legal residence in Norway.

One of the research questions guiding this report is how to explain the fact that such limitations serve as an incentive for only one-third of people who have been granted these permits. This study finds the answer to this question to be complex, but some general lines can be drawn. Four main categories stand out: lack of information, practical barriers, economic barriers and fear.

First, the procedures for information and follow-up of applicants who are granted this type of residence is characterized by *a lack of information*. Information and follow-up is reduced to the individual responsibility of the applicant. The lack of clear and uniform information creates huge gaps when it comes to grasping the permit and its requirements. This affects applicants' ability to make informed decisions and deal with the immigration authorities in a timely manner. Individualization of the responsibility to provide proper and sufficient information is in sharp contrast to the government's work with other objectives in the asylum sector, such as voluntary return.

Practical challenges relate in part to the country-specific procedures for obtaining passports. Some countries have extensive and complicated processes for issuing passports, which complicates the documentation of identity for people from several countries. The study also shows that immigration authorities grant limited residence permits to people they know have no possibility of documenting their identity, which challenges the very rationale behind issuing these permits.

Financial obstacles related to the travel costs, fees and other necessary expenses related to passport provision are high. This makes it difficult for a family living on the basic payments in an asylum reception center to feed and dress their children as passport-related expenses are not reimbursed. As a result, people who go through the process of obtaining the necessary documentation are often forced into debt or poverty.

A final obstacle is the *fear* of what consequences registering at the embassy will have on the family still living in the country of origin, which this study finds to be a frequent concern among those who choose not to seek a passport or other travel documents.

In this permit scheme, settlement and integration are used consciously as an incentive to increase the number of those documenting their identity. This type of restriction delays and hinders the integration of the persons concerned. To exclude legal residents from integration initiatives and extend their stay in asylum reception centers has consequences for these peoples' lives. The situation for many families is characterized by passive parents with no language skills and children who speak Norwegian well and are integrated in Norwegian kindergartens and schools. This situation is hard on most people who live with limited residence permits, and many struggle with mental health issues.

This report points to several challenges related to limited residence permits and argues that the basic idea of the measure as an incentive scheme has failed. The report concludes that people with limited residence permits should be granted access to Norwegian language courses, that information and follow-up of the permits must be improved, that expenses related to the passport provision should be reimbursed, that certain permits should be reconsidered and that, as a general rule, limited residence permits should not be granted in cases where there is no possibility for the applicant to provide the requested documentation.

1 Introduksjon

Mange som søker opphold i Norge, har ikke dokumentert sin identitet. Regjeringen har gjennom ulike tiltak de siste årene styrket arbeidet med å avklare identiteten til dem som innvilges oppholdstillatelse i Norge. Et av de sentrale tiltakene som er innført, er en ordning med bruk av begrensede oppholdstillatelser til personer som får innvilget opphold på humanitært grunnlag, men som ikke har dokumentert sin identitet gjennom framleggelse av gyldig pass. De spesifikke begrensningene forbundet med denne typen oppholdstillatelse er ment å fungere som et insentiv til å framlegge pass. Fra ordningen ble innført 15. juni 2009 til 31. mars 2012, har 873 personer fått innvilget en slik begrenset oppholdstillatelse. Denne rapportens formål er å se på bruken av disse begrensede tillatelsene, praksis knyttet til tillatelsene og konsekvensene tillatelsen har for de personer som får innvilget en slik. Bruk av begrensede oppholdstillatelser fordi det ikke er framlagt dokumentasjon av identitet, er et relativt nytt fenomen og har ikke tidligere vært systematisk dokumentert og gjennomgått.

Denne rapporten ser på bruken av tillatelsene gjennom å besvare to hovedproblemstillinger. Begrensningene i tillatelsene er ment å føre til at personer som ikke framla pass ved søknad om asyl, legger fram pass på et senere tidspunkt. Passet blir lagt fram etter at man har blitt innvilget oppholdstillatelse med begrensninger for å få tillatelsen omgjort til en ordinær oppholdstillatelse. Omtrent en tredjedel av personene som får innvilget en oppholdstillatelse med disse begrensningene, har fått omgjort sine tillatelser til ordinære oppholdstillatelser. Prosjektets første problemstilling ser på denne fordelingen og spør hvorfor begrensninger i oppholdstillatelser ser ut til å fungere slik det er ment for én del av populasjonen, men ikke for den andre. Hvordan kan man forklare at omtrent 60 prosent av dem som får denne tillatelsen, ikke framviser pass, på tross av at begrensningene i tillatelsene knyttes til dette?

Prosjektets andre problemstilling tar for seg hva slags utilsiktede konsekvenser denne typen oppholdstillatelse medfører for personene som har fått innvilget en slik tillatelse. Sagt på en litt annen måte: Hvordan er det å leve i Norge med lovlig opphold når oppholdstillatelsen er begrenset på grunn av manglete dokumentasjon?¹

¹ Denne studien har ikke tatt for seg administrative eller økonomiske konsekvenser (for stat, mottak etc.) da dette anses å være utenfor studiens mandat.

Hva er begrensede oppholdstillatelser?

Norske myndigheter ønsker i størst mulig grad å kjenne identiteten til alle som befinner seg i landet. I Norge har vi systemer som sikrer registrering av identitet ved fødsel og gjennom hele livsløpet, og dokumentasjon av identitet for norske borgere er derfor stort sett uproblematisk. I en rekke av de land hvor hovedvekten av asylsøkerne til Norge kommer fra, er situasjonen derimot annerledes. Personer fra slike land som søker beskyttelse her uten å dokumentere sin identitet, utfordrer således den kontrollen norske myndigheter ønsker å ha. Den klare hovedregel er at utlendinger som søker opphold i Norge, skal dokumentere sin identitet ved å framlegge gyldig pass eller annet legitimasjonsdokument som har nødvendig notoritet.² Det store flertall av alle asylsøkere mangler imidlertid pass når de først registrerer seg hos politiet, og ofte har de heller ikke andre identitetsdokumenter. Politiets utlendingsenhet (PU) oversikt over asylankomster i 2011 viser at 91 prosent ikke framla reisedokumenter ved ankomst til Norge.³ At flertallet ikke framlegger dokumenter, har mange forklaringer, og myndighetene anser det som legitimt at mange i gruppen ikke vil ha mulighet til å dokumentere sin identitet på søknadstidspunktet. Likevel er det et uttalt ønske fra regjeringen å øke andelen som dokumenterer sin identitet, der det er mulig, og bruken av begrensede tillatelser er ment å bidra til å nå denne målsettingen. Slike begrensede tillatelser kan gis til personer som får opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38, som ikke har framlagt pass. Begrenset tillatelse kan ikke innvilges til søkere som fyller vilkårene for beskyttelse og flyktningstatus, og det er en forutsetning at utlendingsforvaltningen anser at det er mulig for søker å framskaffe pass.

Denne typen tillatelse er begrenset i den forstand at tillatsen ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse⁴ eller familieinnvandring. Fordi den ikke danner grunnlag for permanent tillatelse, får ikke personer med begrenset oppholdstillatelse offentlig tilskudd som muliggjør bosetting i kommuner. Dette medfører at mennesker som får denne typen begrensning i sin oppholdstillatelse, i all hovedsak blir boende på mottak og ikke blir inkludert i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Tillatsen har normalt en varighet på et år og kan da fornyes på samme vilkår eller omgjøres til en ordinær oppholdstillatelse dersom det er framlagt dokumentasjon av identitet. Det knyttes som hovedregel ingen krav til å få tillatsen fornyet. Personer

² Et dokument som utstedes på bakgrunn av betryggende rutiner og registrerte og etterprøvbare opplysninger, har notoritet.

³ Kilde: Strategi- og analyseavdelingen i Politiets utlendingsenhet

⁴ Permanent oppholdstillatelse gir rett til varig opphold og arbeid i Norge. Begrepet erstatter bosettingstillatelse i gammel utlendingslov. Denne tillatsen kan du oppnå hvis du i minst tre år sammenhengende har hatt tillatelser som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse i Norge.

som får innvilget en slik tillatelse, vil derfor bli boende i mottak med begrensede rettigheter fram til pass legges fram og tillatelsen kan endres til en ordinær oppholdstillatelse.

Formålet med ordningen er å påvirke personer som har fått opphold i Norge, til å legge ned en ekstra innsats for framskaffe dokumentasjon av egen identitet i forkant av behandlingen av fornyelse av den begrensede oppholdstillatelsen. Fra tiltaket trådte i kraft 15. juni 2009 fram til 31. mars 2012, har 873 personer fått innvilget en slik type oppholdstillatelse med begrensning på bakgrunn av at de ikke har dokumentert sin identitet.⁵ Av dem som har vært gjennom en fornyelse og fått et nytt vedtak, har 33 prosent fått omgjort tillatelsen til en ordinær oppholdstillatelse uten begrensning, noe som indikerer at dokumenter er framlagt. Flertallet (66 prosent) har fått en ny oppholdstillatelse med begrensning, og 2 prosent har fått avslag (se tabell V3 i vedlegg).

Rapportens oppbygning

Kapittel 2 er en innføring i de metodiske valgene som ligger til grunn for studien, og de praktiske og etiske avveiningene de medførte.

I kapittel 3 følger en presentasjon av tillatelsene som er i fokus i denne studien. Her gis en kort innføring i det juridiske rammeverket som ligger til grunn for begrenset oppholdstillatelse på grunnlag av manglende dokumentasjon av identitet, hva begrensningene praktisk innebærer, og hvorfor, rutiner ved fornyelse samt problematikk som oppstår i saker hvor det er tvil om søkerens identitet, ikke bare mangel på dokumentasjon.

Kapittel 4 tar for seg populasjonen, altså alle personer som har fått en oppholdstillatelse på humanitært grunnlag som er begrenset på grunn av mangel på ID-dokument, og gir et innblikk i hvem det er vi snakker om når vi omtaler begrenset oppholdstillatelse på grunn av mangel på ID-dokumentasjon. Siden terskelen for å innvilge opphold på humanitært grunnlag er høy, kan mange som får opphold etter denne bestemmelsen, sies å tilhøre sårbare grupper. Det er en høy andel av barnefamilier, mennesker med helserelaterte plager, og de fleste kommer fra krigsherjede områder. Gjennomgangen av registerdataene viser også klare mønstre i hvem det er som framskaffer godkjente ID-dokumenter i tråd med vedtakets krav.

I kapittel 5 blir gangen i disse sakene, fra asylintervju til eventuell framleggelse av pass, presentert basert på intervjuene gjort med nøkkelinformanter i utlendingsforvaltningen. Her presenteres byråkratiets perspektiv på prosessen med vekt på å trekke

⁵ Tallene jeg her viser til, er hentet ut fra DUF-databasen til utlendingsmyndighetene. Som jeg vil komme tilbake til i kapittel 2, vil tallene kunne være noe upresise. Men dette er allikevel det sikreste tallmateriale som foreligger.

fram de områdene av prosessen som ses som problematiske, samt hvordan disse utfordringene kan forklares og forstås.

Kapittel 6 ser på den samme prosessen, men fra søkerens perspektiv. Her trekkes det fram utfordringer og problemer som dukker opp når man befinner seg i den andre enden av systemet. Sentralt her er utfordringer knyttet til forkynning og forståelse av vedtakene, informasjon, oppfølging og passframskaffelse.

Kapittel 7 tar for seg et av studiens kjernesporsmål, nemlig hva slags konsekvenser denne typen begrenset oppholdstillatelse har for de personer som får innvilget den. Målet med dette kapitlet er å se på hvordan de strukturelle rammene rundt dette vedtaket påvirker ulike aspekter ved søkerens liv.

Kapittel 8 avrunder rapporten, og her oppsummeres svarene på studiens to hovedproblemstillinger: *Hvorfor framlegger ikke alle som får innvilget denne typen begrenset oppholdstillatelse, pass? og: Hva slags utilsiktede konsekvenser har vedtakene?*

2 Metode

Både kvalitative og kvantitative metoder er tatt i bruk for å kunne besvare problemstillingene presentert over. De kvantitative dataene er enkle analyser av registerdata fra Datasystem for Utlendingsforvaltningen (DUF). Registerdata fra DUF-databasen er brukt for å få et overblikk over alle personer som har fått en oppholdstillatelse på humanitært grunnlag som er begrenset på grunn av mangel på ID-dokumenter. Dataene brukes deskriptivt for å presentere karakteristiske trekk ved gruppen og analytisk for å se om det er noen systematiske forskjeller mellom dem som har dokumentert sin identitet etter først å ha fått et begrenset vedtak, og dem som ikke gjør det. Denne beskrivelsen og enkle analysen (presentert i kapittel 4) er basert på og begrenses av de bakgrunnsvariabler som registreres i DUF-systemet når en slik tillatelse innvilges.

I arbeidet er 21 vedtak gjennomgått i tillegg til at det er utført en dokumentgjennomgang av sentrale lovtekster, rundskriv og andre offisielle dokumenter som omhandler denne typen vedtak. Vedtak ble gjennomgått med sikte på å se på hvordan vedtakene blir formulert, hvordan begrensningene og dokumentasjonskravene presenteres og begrunnes, samt for å få et innblikk i saksgangen i konkrete saker. Av de 21 vedtakene var 13 kun utskrifter av førstegangstillatelsen, mens 8 var deler av større saksmapper med andre relevante dokumenter tilgjengelig. Da saksbehandlingen i ulike deler av prosessen deles mellom Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Politiets utlendingsenhet (PU) og lokale politidistrikt, og flere av sakene var under behandling, var det praktisk vanskelig å få samlet alle de fysiske dokumentene på ett sted innenfor prosjektets tidsrammer. Mappene og dokumentene som ble tilgjengeliggjort, ble gjennomgått i UDIs lokaler på grunn av personvern hensyn. Det var ingen kobling mellom saksmappene som ble gjennomgått, og intervjuer gjennomført med søkere.

Kvalitative intervjuer er den siste, men på mange måter viktigste datakilden. Totalt ble det gjennomført 23 intervjuer i forbindelse med denne studien.⁶ Av disse var 15 intervjuer med nøkkelinformanter fra Utlendingsdirektoratet (UDI), Politiets utlendingsenhet (PU), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Utlendingsnemnda (UNE), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Nasjonalt

⁶ For oversikt over intervjuer se tabell 1 og 2 i vedlegg

identitets- og dokumentasjonssenter (NID) og Justis- og beredskapsdepartementet ⁷ samt mottaksansatte og representanter for lokale politidistrikt. Intervjuene ble gjennomført ved at rapportforfatteren møtte informanten, og intervjuene varte mellom en og halvannen time. Unntaket var tre telefonintervjuer. I forkant av intervjuene ble informantene informert om prosjektet og om tematikken i intervjuet. Denne informasjonen ble som regel formidlet via e-post. Samtlige nøkkelinformanter intervjuet ved oppmøte samtykket til at intervjuet ble tatt opp på en digital lydopptaker og samtlige telefonintervjuer ble fulgt opp av e-post korrespondanse for å unngå misforståelser og sikre at faktaopplysninger var korrekte. I tråd med norske etiske regler for forskning er referater fra intervjuene i sin helhet aidentifisert, og lydfilene ble slettet etter ferdigstilling av prosjektet.

Hensikten med intervjuene har vært å gå nærmere inn i prosessen rundt denne typen vedtak, både fra byråkratiets og søkerens perspektiv. Dette er en relativt ny type vedtak, og det å kartlegge prosessen fra asylintervju til eventuell omgjøring av vedtaket (på hvilke punkter i prosessen møter man utfordringer, og hvorfor) skaper kunnskap som er viktig som bakgrunn for å kunne si noe om hvorfor det er slik at noen etter en tid framlegger dokumentasjon, mens andre forblir på mottakene med begrenset oppholdstillatelse år etter år. Intervjuene, da spesielt med søkerne, er også den viktigste datakilden for å kunne si noe om hva slags utilsiktede konsekvenser denne typen vedtak har hatt.

Tilgang og samtykke

Det ble gjennomført åtte intervjuer med personer som lever eller har levd med begrenset oppholdstillatelse. I to av intervjuene var ektefeller til personen som ble intervjuet, til stede og tok del i intervjuet. Dette er regnet som ett intervju. Rekruttering av og å få tilgang til denne gruppen har vært en til dels tidkrevende og omstendelig prosess. Derfor har kun ett av intervjuene vært med en person som har framlagt pass og fått omgjort sin tillatelse. Ett intervju var med en person som hadde levert pass og ventet på svar fra PU og UDI. Opprinnelig var intensjonen å intervju flere som hadde framlagt pass og fått omgjort sin begrensede tillatelse til en ordinær oppholdstillatelse. Dette fordi forståelsen av dokumentkravene og opplevelsen av hvordan det er å leve med begrenset oppholdstillatelse, nødvendigvis vil farges av om du er midt i prosessen, eller om du har fått litt avstand til den og har et mer «sikkert» oppholdsgrunnlag. Å intervju flere viste seg vanskelig å gjennomføre innenfor prosjektets tidsramme.

⁷ Omtales senere i rapporten kun som Justisdepartementet. Departementet endret navn fra Justis- og politidepartementet 1. januar 2012.

I utvelgelsesprosessen av informanter har asylmottakene vært sentrale. For å komme i kontakt med personer som har fått innvilget denne typen tillatelse, kontaktet jeg et utvalg asylmottak. Mottakene ble tilfeldig valgt basert på en liste fra UDI over asylmottak på Østlandet som hadde beboere med begrenset oppholdstillatelse. Jeg kontaktet så mottakene som identifiserte personer og familier i denne situasjonen. Mottaket spurte deretter disse personene om de kunne tenke seg å bli intervjuet. Forespørselen var basert på et informasjonsskriv som presenterte prosjektet, med vekt på forskerens rolle og taushetsplikt, at deltagelse ikke ville ha innvirkning på asylsaken, samt at det var frivillig å delta med mulighet for å trekke seg underveis. Omtrent halvparten av dem som ble forespurt av mottaksansatte om å delta i studien, svarte ja.

Et problematisk aspekt ved rekrutteringen var at mottakene ikke var kjent med begrunnelsen for at oppholdstillatelsene var begrenset. Dette førte til at en av informantene viste seg å ha sin oppholdstillatelse begrenset på bakgrunn av forhold knyttet til helse og ikke fordi det ikke var framlagt pass. Jeg valgte i dette tilfellet å fullføre intervjuet da vedkommende hadde satt av tid til å snakke med meg og ønsket å dele sine erfaringer om det å leve med begrenset oppholdstillatelse i Norge. Dette ga nyttig informasjon til studien på tross av at vedkommende i utgangspunktet falt utenfor rammene for studien.

Denne formen for rekruttering gjennom mottak ivaretok anonymiteten til dem som ble spurt, og gjorde at jeg ikke ble kjent med identiteten til dem som takket nei til å delta. Samtidig vanskeliggjorde denne framgangsmåten rekruttering av informanter som hadde levd med begrenset oppholdstillatelse, men som deretter hadde dokumentert sin identitet og fått omgjort tillatelsen til en ordinær oppholdstillatelse. Disse personene er i dag bosatt i ulike kommuner, men på grunn av forvaltningens taushetsplikt kunne ikke jeg få utdelt en liste med deres personalia. Løsningen ble at informasjonsskriv om prosjektet på norsk og engelsk ble lagt i konvolutter som så ble adressert og sendt av UDI, som har denne informasjonen. I informasjonsskrivene ble prosjektet beskrevet på en enkel måte med en oppfordring om å ta kontakt med forsker. Slike skriv ble sendt til 20 personer, men resulterte ikke i noen henvendelser og påfølgende intervjuer. Ideelt sett burde skrivet blitt sendt ut i flere omganger med en type purring til dem som allerede hadde mottatt brevet, men på grunn av tidsrammene for dette prosjektet var ikke dette mulig. Som nevnt over ble likevel en person som hadde fått omgjort sitt vedtak, intervjuet da vedkommende fortsatt bodde på asylmottak i påvente av tildeling av kommune. I tillegg hadde en av informantene levert inn pass og ventet på svar. På denne måten ble allikevel disse perspektivene inkludert, om enn ikke like grundig som ønsket.

Fire av søkerne ønsket ikke å få intervjuet tatt opp på digital lydopptaker, i disse intervjuene ble notater tatt under intervjuene. De resterende fire intervjuene ble tatt opp og transkribert. I to av disse intervjuene fortsatte imidlertid samtalene etter at båndopptageren var skrudd av. Ved seks av intervjuene ble telefontolk bestilt, men ved

to tilfeller valgte informanten å kutte bruken av tolk. I det ene tilfellet skjedde dette da vedkommende etter en stund opplevde tolken som et hinder i samtalen, og intervjuet fortsatte på engelsk. I det andre tilfellet ba informanten om navnet på tolken og valgte på bakgrunn av dette ikke å benytte tolk, men heller bruke et familiemedlem som tolk. Dette ble forklart med at det nasjonale miljøet var så lite, og at vedkommende kjente til tolken.

Alle intervjuer hadde en overordnet intervjuguide som utgangspunkt, men samtidig var det åpent for at spørsmål, tematikk og rekkefølge varierte underveis og etter hvem som ble intervjuet. Fordelen med slike semistrukturerte intervjuer er at de åpner for at informantene får anledning til å snakke fritt rundt temaene som de finner mest sentrale. Samtidig sørget guiden for at de samme temaene ble tatt opp med alle informantene, slik at det var mulig å se etter mønstre.

I tillegg til den obligatoriske søknaden til personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), var det også nødvendig for UDI å få dispensasjon fra sin taushetsplikt for å gi meg innsyn i de aktuelle saksmappene. Det var også nødvendig med godkjenning av UDI for å få tilgang til å gjennomføre intervjuer på mottak.

Tallgrunnlaget

Det har vært en utfordring for utlendingsmyndighetene å hente ut disse tillatelsene på en enhetlig måte fra registerdatabasen DUF. Når det gjøres regelverksendringer, kan det ta noe tid å få på plass nødvendige endringer i kodene som brukes for å registrere vedtak og gjør det mulig å hente ut statistiske data. Det finnes flere typer begrensede tillatelser og fram til januar 2010 hadde man ikke en kode for å registrere begrenset oppholdstillatelse som var gitt på bakgrunn av mangel på ID-dokumentasjon. Det vil derfor være en viss usikkerhet knyttet til tallene som presenteres i denne rapporten. En del personer som fram til dette tidspunktet fikk denne typen opphold, ble i den aktuelle perioden registrert med begrenset oppholdstillatelse, men det er ikke mulig å identifisere begrunnelsen for begrensningene uten å gå inn i de konkrete mappene. I saker der vedkommende i en forbindelse med fornyelse av tillatelsen er registrert med et vedtak som indikerer grunnen til begrensningene, er disse også tatt med. For personer som fikk omgjort den første begrensede tillatelsen til en annen type opphold uten begrensning eller avslag, er det ikke mulig å se ut fra DUF-databasen om tillatelsen var begrenset på grunn av mangel på ID-dokumenter. Dette gjelder 89 personer. Det er sannsynlig at flertallet av disse personene har hatt begrensninger i sin oppholdstillatelse på grunn av mangel på ID-dokumenter. Fordelingen av ulike typer begrensede tillatelser etter at man har etablert et kodeverk for å registrere årsak til begrensningen, viser at

begrensninger knyttet til mangel på ID-dokumenter utgjør hovedvekten av begrensede tillatelsene. I 2010 utgjorde begrensninger på grunn av ID omtrent 80 prosent av alle begrensede tillatelser.⁸ Men da dette ikke kan bekreftes uten å gå gjennom saksmappene, er de ekskludert fra all analyse i forbindelse med denne studien. Dette er en potensiell feilkilde og en av grunnene til at det er knyttet en viss usikkerhet til tallmaterialet som presenteres i kapittel 4.

Det bør også nevnes at tillatelser gitt før 15. juni 2009 ikke er inkludert. Ifølge UDI ble omtrent 250 tillatelser innvilget før instruksene som styrer denne typen tillatelser, trådte i kraft. I tillegg kommer eventuelle begrensede tillatelser innvilget av UNE. Det er mulig at personer som har fått innvilget tillatelsen før 15. juni 2009, fremdeles lever med begrenset opphold, men da førstegangstillatelse ikke er gitt i den aktuelle tidsperioden som er grunnlaget for denne studien, er disse personene ekskludert fra analysen.

Det ble funnet flere feil i databasen, både for nye og gamle vedtak. I mappegjennomgangen ble det oppdaget at saker var feilkodet, både type vedtakstillatelse og vedtaksgrunn (altså om den er begrenset, og hvorfor). Dette er også en potensiell feilkilde i datamaterialet, men det er liten grunn til å tro at det skaper systematiske skjevheter i dataene da feilregistreringene ikke syntes å være utbredt eller å følge et mønster.

Det er også nødvendig å kommentere at tallene som her presenteres, i noen grad kan synes å avvike fra tidligere publiserte tall fra UDI. Dette avviket skyldes imidlertid at enheten for analysene ikke er sammenlignbare. Alle tidligere rapporteringer av disse tillatelsene fra UDI har tatt utgangspunkt i fornyelser innvilget i et gitt tidsrom (gjerne per tertial). Man har så sett andelen av disse fornyelsene som er gitt med videre begrensning, og sammenlignet med andelen av fornyelser som har ført til omgjøring av søknaden. Denne studien tar for seg et større tidsrom (15. juni 2009 til 31. mars 2012) og har personer, ikke fornyelser, som enhet for analysene. Rapporten tar derfor utgangspunkt i hvor stor andel av de personene som har fått en begrenset førstegangstillatelse i denne perioden, og ser på hvor mange av disse som har framlagt pass og dermed fått omgjort søknaden. Sagt på en enkel måte teller UDI tillatelser, mens denne studien teller personer. Tallene som presenteres i denne rapporten, og UDIs rapporteringer vil derfor ikke være sammenlignbare og vil altså framstå avvikende i visse tilfeller.

⁸ Begrensninger til enslige mindreårige asylsøkere etter utlendingsforskrift § 8-8 er ekskludert.

3 Begrensninger og midlertidighet i oppholdstillatelser

Midlertidige eller begrensede tillatelser, og utfordringene med en slik praksis, er ikke noe nytt fenomen i Norge. Midlertidig kollektiv beskyttelse var en sentral del av flyktningpolitikken fra begynnelsen av 1990-tallet. Denne politikken baserte seg på en idé om midlertidig eller temporær migrasjon. Flyktninger som fikk beskyttelse i Norge, men så opplevde positive endringer i hjemlandet, var forventet å vende tilbake dit. Det ville i sin tur gi «ledige plasser» i Norge for nye flyktninger med behov for beskyttelse (Brekke et al. 2010). Slike kollektive midlertidige tillatelser ble gitt til cirka 13 000 bosniske flyktninger i perioden 1992–1994 og til omtrent 8000 kosovoalbanske flyktninger i 1998. For de bosniske flyktningene ble tillatelsene omgjort til permanente da konflikten ble mer langvarig enn antatt, mens de kosovoalbanske flyktningene i stor grad returnerte frivillig eller ble tvangsreturnert (Altairano et al. al 1998; Valenta & Berg 2003). Utover disse to gruppene fra Balkan er ikke kollektive midlertidige tillatelser gitt til andre flyktninggrupper i Norge. Midlertidige tillatelser er likevel brukt i enkelttilfeller. Mest kjent her er den såkalte MUF-saken. I 1998 og 1999 kom det drøyt 2000 asylsøkere fra Irak. De fikk såkalt «midlertidig beskyttelse uten rett til familiegenforening» eller MUF, som var den merkelappen gruppen etter hvert ble kjent under. Disse tillatelsene skapte stor debatt og var det Brekke (2008:26) beskriver som «en torn i øyet på den norske asylpolitikken i ti år».

En ny type midlertidig oppholdstillatelse ble også innført i 2008 da det ble bestemt at enslige mindreårige asylsøkere over 16 år kan gis midlertidig tillatelse fram til myndighetsalder dersom de ikke har annet grunnlag for opphold enn at de er uten forsvarlig omsorg i hjemlandet (Sønsterudbråten 2010). Denne typen tillatelser praktiseres fortsatt. I tillegg kan det gis midlertidige og begrensede oppholdstillatelser på humanitært grunnlag til personer som er avhengige av livsnødvendige helsetjenester som vedkommende ikke kan få tilgang til i sitt eget hjemland i en periode. Da vil man kunne få opphold på humanitært grunnlag fram til helsesituasjonen forbedres og man ikke lenger er avhengig av helsetjenester i Norge.⁹

⁹ Midlertidig opphold kan også gis i forbindelse med arbeidsinnvandring. Oppholdstillatelse for sesongarbeidere og au pairer er de to mest brukte migrasjonsordningene i Norge som kan benyttes av ufaglærte fra tredjeland.

Begrensninger av oppholdstillatelser til personer med opphold på humanitært grunnlag basert på at identiteten ikke er dokumentert eller sannsynliggjort, er fundamentalt nytt. Tidligere ble begrensninger knyttet til en tidsdimensjon. Man ga oppholdstillatelse fram til situasjonen i hjemlandet forbedret seg, fram til personens helsesituasjon forbedret seg, eller fram til man ble 18 år og myndig. Grunntanken bak disse tillatelsene var at personene skulle returnere til hjemlandet på et tidspunkt i framtiden. Disse oppholdstillatelsene var midlertidige og var ikke ment å danne grunnlag for varig opphold i Norge. Her skiller den typen begrenset oppholdstillatelse som er tema for denne studien, seg fra de andre typene begrensninger nevnt over. Begrensningene gitt på bakgrunn av manglende dokumentasjon av identitet knytter seg ikke til en tidsperiode, men kan fornyes årlig så lenge vedkommende ønsker.

For å få opphevet begrensningene må personene som har fått denne tillatelsen, framlegge et gyldig pass fra sine hjemland. Tillatelsen er riktignok gyldig i kun ett år om gangen, men det er som hovedregel ikke et vilkår for fornyelse av tillatelsen at det framlegges pass. Dette er varige oppholdstillatelser på tross av begrensningene. Det er ingenting i disse oppholdstillatelsene som tilsier at myndighetene ønsker at de som får denne tillatelsen, skal returnere til opprinnelseslandet. Begrensningene i disse tillatelsene er knyttet til myndighetens intensiverte identitetsarbeid og en tanke om insentivenes makt. De er ikke basert i en tanke om midlertidig eller temporær migrasjon og tilbakevending.

Definisjoner av identitet i utlendingsforvaltningen

Utlendingsforvaltningen bruker flere ulike identitetsbegreper. Utlendingsloven skiller mellom «dokumentert identitet» og «sannsynliggjort identitet». Utlendingsmyndighetene legger i utgangspunktet til grunn de opplysningene som utlendingen selv gir om sin identitet, dersom disse kan bekreftes med offisielle dokumenter med tilstrekkelig notoritet eller etterprøvbarehet. På bakgrunn av dette foretas det en vurdering av om søkerens identitet kan anses som dokumentert eller sannsynliggjort. Generelt sett anses identitet for å være dokumentert når utlendingen har framlagt pass eller annet godkjent reisedokument som stemmer overens med den oppgitte identiteten (jf. utlendingsforskrift § 2-4). Unntak er dersom det er spesielle opplysninger i saken eller generell kunnskap om den aktuelle typen dokument som tilsier at dette ikke skal legges til grunn.¹⁰ Når slike dokumenter er innlevert, følger en konkret vurdering av ektheten og notoriteten av dokumentene. Hvis en søker ikke legger fram pass eller an-

¹⁰ Vilkår for å godta pass som reisedokumentet framgår av forskriften § 2-4, mens hvilke pass eller legitimasjonspapir som godtas som reisedokumenter, framgår av forskriften §§ 2-5 til 2-10 samt vedlegg 4 til forskriften. En fullstendig oversikt over hvilke reisedokumenter som er godkjent for innreise til Norge, framgår av Reisedokumenttabellen (Rådet 7193/11 og 7789/10).

net godkjent reisedokument med nødvendig notoritet, vil identiteten som hovedregel ikke anses å være dokumentert.

I saker der pass eller annet godkjent reisedokument ikke legges fram, kan identiteten anses som sannsynliggjort dersom andre opplysninger i saken underbygger den oppgitte identiteten. Hvorvidt søkerens identitet kan anses sannsynliggjort, beror på en konkret helhetsvurdering av framlagte dokumenter i saken og øvrige opplysninger. Det er det alminnelige sivilrettslige kravet om sannsynlighetsovervekt som gjelder. Dette innebærer at det må være minst 50 prosent sannsynlighet for at utlendingen faktisk er den som vedkommende utgir seg for å være. I denne vurderingen kan det legges vekt på andre typer identitetsdokumenter, for eksempel nasjonalt ID-kort, førerkort, studiebevis, fødselsattester, vigselsattester og statsborgerbevis. Videre er det viktig at vedkommende har gitt konsekvente opplysninger om identitetselementene i ulike sammenhenger.¹¹ Dersom det etter en vurdering av alle momenter i saken ikke er sannsynlighetsovervekt for at utlendingen har den oppgitte identiteten, regnes identiteten som «ikke sannsynliggjort». I saker hvor man innvilger opphold på humanitært grunnlag hvor søkers identitet er sannsynliggjort, men ikke dokumentert, er det alminnelig praksis å innvilge denne typen oppholdstillatelse med begrensninger.

Lovgrunnlaget – en kort innføring

Ordningen med systematisk bruk av begrensede oppholdstillatelser til personer som får innvilget opphold på humanitært grunnlag, men som ikke har dokumentert sin identitet gjennom framleggelse av gyldig pass, kom før den nye utlendingsloven og utlendingsforskriften trådte i kraft.¹² Dette skjedde gjennom en instruks fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven,¹³ som trådte i kraft 15. juni 2009. Denne instruksen kom så inn i forskrift når ny utlendingslov trådte i kraft 1. januar 2010.

Instruksen og utlendingsforskrift § 8-12 slår fast at ved innvilgelse av oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (jf. utlendingsloven § 38) må det som hovedregel kreves at utlendingen framskaffer

¹¹ For mer informasjon se RS 2012-009 Registering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven. <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={45149979-2671-4178-BCC5-920258C053A2}>

¹² Ny utlendingslov av 15. mai 2008, i kraft fra 1. januar 2010: <http://lovdata.no/all/hl-20080515-035.html>

¹³ AI – 79/09 – Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven: <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={44488280-827A-4F04-B199-3D210E7D7FC8}>

dokumentasjon av egen identitet. Instruksen åpner for at det «til en viss grad aksepteres at det er tvil om søkerens identitet dersom det ikke er mulig for søkeren å fremskaffe dokumentasjon». Unntak fra det generelle dokumentasjonskravet gjelder saker der det er mest sannsynlig at den oppgitte identiteten er riktig, og:

«a) utlendingens hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller annen tilsvarende legitimasjon med tilstrekkelig notoritet, eller

b) hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at vedkommende ikke kan kreves å kontakte hjemlandets myndigheter»

(utlendingsforskrift § 8-12)

Oppsummert ble krav om dokumentasjon av identitet fra juni 2009 strammet inn for personer som ble innvilget opphold på humanitært grunnlag, som kommer fra land som utsteder pass, og hvor det ikke er forbundet med fare for søker å kontakte hjemlandets myndigheter. Innstramningen innebærer at oppholdstillatelsen begrenses fram til søker dokumenterer sin identitet gjennom å framlegge et gyldig pass eller så langt det går bidrar til å klarlegge oppgitt identitet.

Søkers opplysningsplikt

Søkers plikt til å medvirke til å kartlegge egen identitet står sentralt i formålet for denne typen begrenset oppholdstillatelse. Utlendingsloven er tydelig på denne opplysningsplikten gjennom hele asylprosessen (jf. § 83 annet ledd). Utlendingsforskriften § 17-7 har bestemmelser om hva søker kan pålegges i den forbindelse. Det kan kreves at personen gir tilleggsopplysninger, legger fram dokumentasjon og innhenter eller medvirker til å innhente opplysninger hos myndigheter i inn- og utland som kan bidra til å avklare hans eller hennes identitet. Brudd på denne opplysningsplikten er straffbart. Brudd kan for eksempel innebære det å gi villedende eller falske opplysninger, ikke møte til språkanalyse og intervju eller ikke svare på henvendelser fra UDI. Brudd på opplysningsplikten kan også foreligge når søkeren ikke etterkommer et pålegg om å medvirke til å avklare sin identitet (jf. utlendingsloven § 108 første ledd bokstav a). Det kan også anses som brudd på opplysningsplikten dersom søker forholder seg passiv med tanke på å avklare sin identitet, til tross for at utlendingsmyndighetene har anmodet om dette (RS 2012-009, pkt. 6.1).

Det finnes imidlertid grenser for når slik medvirkning skal påkreves. Utlendingsmyndighetene kan ikke pålegge søkeren å medvirke på en måte som kan komme i konflikt med et behov for beskyttelse eller i situasjoner der det ikke er mulig å fremskaffe pass fra sitt hjemland (se utlendingsloven § 83 annet ledd tredje punktum og utlendingsforskriften § 17-7 annet ledd). Rundskrivet som regulerer «registrering, vurdering og

endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven», åpner også opp for muligheten av at det kan forekomme andre omstendigheter som hindrer søkeren i å avklare sin egen identitet. Det framholdes at «i slike tilfeller må søkeren godtgjøre at det faktisk foreligger en hindring. UDI må deretter vurdere om denne hindringen er slik at UDI ikke med rimelighet kan forvente at søkeren medvirker» (RS 2012-009, pkt. 6.1.1, jf. utlendingsloven § 93 fjerde ledd). Denne prosessen skal allerede begynne under asylintervjuet. Intervjuer skal under intervjuet spørre om søker kan skaffe dokumenter som kan bidra til å oppklare egen identitet fra hjemlandet med hjelp fra myndigheter, familie eller andre. I tillegg skal intervjuer «[f]å klarhet i søkerens begrunnelse hvis vedkommende mener seg ute av stand til å fremskaffe dokumenter som kan bidra til å klarlegge identiteten» (RS 2012-009, pkt. 6.3.1).

I etterkant av asylintervjuet er det søkers ansvar å informere og dokumentere eventuelle hindringer som har ført til at man ikke har vært i stand til å fremskaffe pass eller på andre måter er hindret i å klargjøre egen identitet. Dette kan være at søker har gjort sitt beste gjennom kontakt med ambassade, men ikke lyktes, eller dersom myndighetene i hjemlandet av ulike grunner ikke kan bistå søkeren. I slike tilfeller skal forsøkene dokumenteres og søker oppfordres til å ta kontakt med familie, kjente, organisasjoner eller institusjoner for bistand til å skaffe til veie dokumenter (RS 2012-009, pkt. 6.1.2). Det påpekes imidlertid at det ikke er forventet at søkeren «involverer venner og familie på en måte som setter dem i fare». Hvordan søker skal informere og dokumentere hindringene, er imidlertid ikke spesifisert.

Oppsummert er det slik at søker er pålagt ved lov å medvirke til å oppklare sin egen identitet. Der det ikke er mulig å fremskaffe pass, skal dette dokumenteres av søker, og andre muligheter for å medvirke til å oppklare egen identitet skal utforskes.

Fornyelse – automatisk eller på visse vilkår?

Den begrensede oppholdstillatelsen har en varighet på ett år. Søknad om fornyelse skal framsettes innen en måned før utløpet av innværende tillatelse og for et lokalt politidistrikt sammen med eventuelle identitetsdokumenter i original (se utlendingsforskriften § 10-27). Søkeren (og eventuelle medfølgende barn) skal møte personlig og framsette søknaden på et fastsatt skjema. Søkeren skal betale gebyr som da denne studien ble gjennomført, var på 2500 kroner, men som fra 1. mai 2012 ble satt ned til 1100 kroner (jf. utlendingsforskriften § 17-10 første ledd).¹⁴

Asylavdelingen (ASA) i UDI behandler søknaden om fornyelse, og dersom søkeren ikke framlegger identitetsdokumenter innenfor fristen vil som regel UDI fornye til-

¹⁴ G-02/2012 – Ikrafttredelse av endring i utlendingsforskriften § 17-10 (behandlingsgebyr ved søknad om oppholdstillatelse mv.) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2012/g-022012--ikrafttredelse-av-endring-i-ut.html?id=678097>

latelsen med de samme begrensninger og samme krav om å framlegge dokumentasjon, forutsatt at grunnlaget for tillatelsen fremdeles er til stede. Dersom det ikke har framkommet nye opplysninger av vesentlig betydning for saken i forbindelse med søknad om fornyelse, skal tillatelsen fornyes uavhengig av om søkeren har framskaffet pass eller ei.

Dersom søkeren har framskaffet et gyldig pass ved søknad om fornyelse slik vedtaket krever, og dersom informasjonen som framgår i passet ikke avviker fra tidligere oppgitt identitet, skal UDI innvilge en ny tillatelse på humanitært grunnlag uten begrensninger.

Dersom nye saksopplysninger framkommer som bekrefter at søkeren omfattes av unntakene i utlendingsforskriften § 8-12, at personens hjemland ikke kan framskaffe gyldig pass, eller at hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at vedkommende ikke kan kreves å kontakte hjemlandets myndigheter, skal ny tillatelse uten begrensninger innvilges.

UDI kan også «helt unntaksvis» gi søkeren en ordinær tillatelse uten begrensninger dersom nye saksopplysninger tilsier at begrensningene ikke lenger bør opprettholdes. Vilåårene må være at søkeren, så langt det er rimelig å forvente, har bidratt til å avklare egen identitet, og at begrensningene ikke lenger kan forventes å stimulere søkeren til å framskaffe identitetsdokumenter.¹⁵

UDI og UNE har imidlertid også hjemmel for å sette krav om dokumentasjon som vilkår for fornyelse, at pass må framlegges for at fornyelse skal bli gitt. Dette innebærer at UDI som utgangspunkt skal avslå søknaden dersom søkeren ikke framlegger etterspurte dokumenter i forbindelse med søknad fornyelse. Dersom søker kan dokumentere at han eller hun har gjort det som kan forventes, men likevel ikke har vært i stand til å framskaffe dokumenter, kan UDI likevel fornye tillatelsen. Hvis søker i et slikt tilfelle derimot ikke har forsøkt å framskaffe dokumentasjon og søkeren ikke er vernet mot utsendelse, vil søknaden om fornyelse bli avslått, og UDI skal sette utreisefrist.

Det råder en viss uklarhet i utlendingsforvaltningen når det gjelder i hvor stort omfang og i hvilke saker slike vilkår er satt (altså at pass må framlegges for at fornyelse skal bli gitt). Både UDI og UNE har innvilget tillatelser med slike vilkår, men bruken er ikke kartlagt. Ifølge UDI har det kun vært gjort i et fåtall saker. Saker hvor slike vilkår vurderes, er der det er tvil om identiteten til søkeren og det er lagt fram falske identitetsdokumenter.¹⁶ Hvorvidt det skal settes vilkår for fornyelse, vurderes konkret i hver sak, men Irak-saker synes å ha dominert. Dette fordi framleggelse av falske dokumenter i hovedsak har vært en utfordring i Irak-saker.¹⁷ Å ha levert inn falske dokumenter er

¹⁵ RS 2011-017 «Fornyelse av tillatelser etter utlendingsloven § 38 som er begrenset på grunn av tvil om identitet eller udokumentert identitet» www.udiregelverk.no/default.aspx?path={82C2AA91-64D1-4272-A6C8-1001AEC85887}

¹⁶ Kilde: e-post korrespondanse med rådgiver i UDI, 30.05.2012

¹⁷ Ifølge UDI er denne argumentasjonen imidlertid også gyldig for andre land i enkeltsaker der det er levert inn falske dokumenter.

straffbart og kan medføre utvisning fra Norge. I utlendingsforvaltningens begrepsbruk regnes dette som en «kvalifisert ID-tvil». Saker med manglende dokumentasjon der identiteten til søker er sannsynliggjort, regnes ikke som grunn til slik tvil. Konsekvensen av å stille vilkår er at søknaden om fornyelse som utgangspunkt skal avslås dersom det ikke er framlagt dokumentasjon.

Ifølge UDI er et av formålene med å sette vilkår for fornyelse å sende et kraftig signal til søkeren om at søkeren har sådd sterk tvil om sin identitet og må samarbeide om å framskaffe dokumentasjon for å få oppholdstillatelse i Norge. Det framholdes at praksis med å sette vilkår ved innlevering av falske dokumenter også kan ha en viss preventiv effekt ved at det gir et signal utad om at innlevering av falske identitetsdokumenter i en asylsak er alvorlig.¹⁸

UNE har også «i det vesentligste gitt begrensede tillatelser som kan fornyes uavhengig av om det er fremskaffet dokument på identitet eller ikke» (IR-10-11-08 Vurdering og registrering av identitet – følgene av at identitet ikke er dokumentert mv.). Det kan synes som om UDI og UNEs praksis avviker noe på dette punktet. Ifølge UNEs interne retningslinjer kan det være aktuelt å sette vilkår for fornyelse når søkers identitet er sannsynliggjort og oppholdsgrunnlaget er knyttet til identitet.

UDI innvilger altså tillatelser som ikke kan fornyes med mindre pass legges fram, i saker der det er tvil om personens identitet, mens UNE innvilger tillatelser som ikke kan fornyes, i saker der personens identitet er sannsynliggjort. UNEs interne retningslinjer presiserer at det ikke bør gis slike tillatelser der:

« [...] det på vedtakstidspunktet fremstår som klart at manglende fremleggelse av dokumentasjon ikke vil medføre et avslag ved fornyelse, f.eks. i saker der barns tilknytning er den bærende grunnen for å gi tillatelse, jf. at barnets tilknytning da vil være sterkere. »

Det presiseres her altså i hvilke tilfeller vilkår skal unngås, og at det ikke er utbredt å sette vilkår om at pass skal framlegges for å få tillatelsen fornyet, men det er ikke noen klare retningslinjer for når slike vilkår skal settes. Det er derfor konkrete vurderinger for hver enkelt sak som ligger til grunn, men hva som kreves i disse vurderingene for at vilkår bør vurderes, synes noe uklart hos både UDI og UNE.

Det er ikke mulig å identifisere ut fra DUF-databasen når det er satt vilkår om passframleggelse for å få fornyet tillatelsen. Det er heller ikke foretatt en mer kvalitativ gjennomgang av dette verken i UDI eller UNE. Det er derfor vanskelig å si hvor utbredt bruk av vilkår ved fornyelse er, men basert på informasjon fra både UDI og UNE må det antas at det ikke er snakk om mange saker.

¹⁸ Problemer knyttet til ID-tvil blir behandlet i mer detalj i kapittel 5.

Begrensningens innhold og konsekvens: pass som nøkkel til integrering

Denne typen tillatelse er begrenset i den forstand at tillatelsen ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller familieinnvandring. Fordi den ikke danner grunnlag for permanent tillatelse, utløser den ikke integreringstilskudd.¹⁹ Bosetting av innvandrere er en frivillig oppgave i kommunene, og tilskuddsbetalinger til mottakskommunene er det primære virkemiddelet IMDi har for å få til bosettinger.²⁰ Dagens praksis, at tillatelsene ikke utløser tilskudd, gjør at kommuner ikke vil bosette personer med begrenset tillatelse. En slik bosetting vil bli en økonomisk belastning for kommunen. IMDi viser til at kommunene vegrer seg for å bosette personer de ikke er sikre på vil bli i kommunen.²¹ Denne skepsisen bunner i at tillatelsene oppleves som usikre og kommunene frykter at tillatelsene kan blir trukket tilbake etter at personene har bodd lenge i kommunene og barna er godt integrert i det norske samfunnet, noe som kan bli en belastning for lokalsamfunnet. Begrensningen i disse tillatelsene innebærer derfor at personer med begrenset oppholdstillatelse ikke blir bosatt i kommuner, men forblir på asylmottak selv etter at asylsaken er avklart og oppholdstillatelse innvilget.

Begrensningene medfører også at personer med denne type tillatelser utestenges fra norskopplæring og andre integreringstiltak. Introduksjonslovens kapittel 2 definerer hvem det er som har rett og plikt til deltagelse i introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. Og i kapittelets andre paragraf settes bosetting som en betingelse: «Rett og plikt til deltagelse i introduksjonsprogram gjelder bare for personer som er *bosatt i kommunen* i henhold til særskilt avtale mellom utlendingsmyndighetene og kommunen.» (Utheving gjort av forfatter.) Introduksjonsloven § 17 som regulerer «Rett og plikt til opplæring og samfunnskunnskap», har en annen ordlyd, men med samme konsekvens med hensyn til disse tillatelsene. Der heter det at (utheving gjort av forfatter):

«Rett og plikt til deltagelse i gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap i til sammen 600 timer gjelder for utlending mellom 16 og 55 år som har fått

- a) *oppholdstillatelse etter utlendingsloven som danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse*, eller
- b) kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon etter utlendingsloven § 34.»

¹⁹ Integreringstilskudd er et økonomisk tilskudd til kommuner som bosetter flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag samt deres familiemedlemmer. Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter ved bosetting og integrering av flyktninger i bosettingsåret og de fire neste årene, inkludert utgifter til introduksjonsprogram. Integreringstilskuddet er ikke hjemlet i lov. Satsene for tilskuddet vedtas av Stortinget i budsjettvedtaket, tilskuddet er omtalt i departementets budsjettproposisjon kapittel 821, post 60, og regler for tildeling til kommunene omtales i rundskriv fra IMDi, se rundskriv 01/12 for 2012.

²⁰ <http://www.imdi.no/no/Tilskudd/>

²¹ Offisielt brev fra IMDi til BLD datert 22.09.2011: «Vedrørende bosetting av personer med begrensede tillatelser der det ikke er fremlagt dokumentasjon på identitet»

Personer som er bosatt, men som ikke har oppholdstillatelse som danner grunnlag for permanent opphold, faller i teorien her da inn under introduksjonsprogrammet, men ikke under norsk- og samfunnskunnsopplæringen. Ifølge jurister i Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) skal imidlertid § 2 tolkes likt med § 17.²² Med andre ord er det slik at personer med opphold på humanitært grunnlag, begrenset på grunn av manglende ID-dokumentasjon, er utestengt fra offentlige integreringstiltak fordi de har en oppholdstillatelse som ikke gir grunnlag for permanent opphold. Dette betyr at personer med denne typen oppholdstillatelser som blir bosatt i kommuner, også vil falle utenfor norskopplæring og andre integreringstiltak. Det bør understrekes at begrensningene med hensyn til norskopplæring ikke omfatter barn. Alle barn i Norge mellom 6 og 16 år har krav på grunnskoleopplæring.²³

På tross av begrensningene er i dag en rekke personer med denne typen oppholdstillatelse bosatt i kommuner. Ifølge kilder i UDI og IMDi gjelder dette barnefamilier der oppholdstillatelse er gitt på grunn av barnets tilknytning til riket.²⁴ Disse er altså familier som har vært i Norge så lenge at de er innvilget opphold på humanitært grunnlag, men tillatelsene er begrenset på grunn av mangel på ID-dokumenter. Det er ikke gjort noen kartlegging av disse sakene, og informasjonen i ulike deler av utlendingsforvaltningen er ikke entydig med hensyn til hvor mange familier dette gjelder eller hva slags rutiner som styrer disse bosettingene. Dette er derfor ikke viet ytterligere plass i denne rapporten, men det er viktig å notere seg at det finnes et eksisterende unntak som åpner for bosetting, og at dette ikke åpner for deltagelse i introduksjonsordningen.

UDI gjorde i juni 2011 Justis- og beredskapsdepartementet oppmerksom på de negative konsekvensene av at denne gruppen ikke bosettes. På bakgrunn av dette ba Justisdepartementet i juli 2011 BLD, som har det overordnede ansvaret for kommunebosetting, om å vurdere å endre dagens praksis for bosetting av personer med begrenset tillatelse. Ifølge statssekretær Lønseth, sitert i et intervju i *Aftenposten* 19. februar 2012, ga Justisdepartementet i dette brevet uttrykk for at de ikke vil ha innvendinger mot at personer med en begrenset tillatelse tas inn i målgruppen for introduksjonsprogrammet (Skjeggestad & Stokke 2012).

BLD ba så IMDi om en vurdering av mulighetene for å bosette personer med begrensede tillatelser der det ikke er framlagt dokumentasjon på identitet. IMDi er i følge svarbrevet datert i september 2011 positiv til forslaget om bosetting av personer

²² Basert på telefonsamtale 10.05.2012

²³ Retten til grunnskoleopplæring gjelder når det er sannsynlig at barnet skal være i Norge i mer enn tre måneder. Plikten til grunnskoleopplæring begynner når oppholdet har vart i tre måneder (jf. opplæringsloven § 2-1).

²⁴ I brev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) datert 11.01.2008 instrueres IMDi å bosette «lengværende barnefamilier som har fått begrenset oppholds- eller arbeidstillatelse etter [den gamle] utlendingslovens § 21 på grunn av ID-tvil».

som er innvilget begrensede tillatelser og at disse skal omfattes av målgruppen for introduksjonsordningen dersom visse betingelser er tilfredsstilt.²⁵ IMDi forutsetter at ordningene rundt bosetting av denne gruppen da må være identiske med ordningene rundt bosetting av personer med tillatelse uten begrensninger. Bosettingen skal da omfatte alle tilskudd som utløses ved bosetting av andre nyankomne. Det vil si at personene må delta i introduksjonsprogram og norskopplæring med samfunnskunnskap på lik linje med personer med ordinær tillatelse. Videre skal de få arbeidstillatelse, trygderettigheter, personnummer og bankkort slik at bosettingen ikke medfører store økonomiske og praktiske utfordringer for kommunene. Med andre ord må de fleste av dagens begrensninger i tillatelsene falle bort.

Spørsmålet er fremdeles til vurdering og drøfting i departementene, og det foreligger ikke noen offentlige skriv om hvor saken står, og hva hovedlinjene i diskusjonene er. Men det er verdt å bemerke at en inkludering av denne gruppen i introduksjonsprogrammet enten vil kreve en endring av introduksjonsloven eller av tillatelsene – altså at man enten åpner for deltagelse for personer som ikke har oppholdstillatelse som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse, eller åpner for at tillatelsene gir grunnlag for permanent opphold.

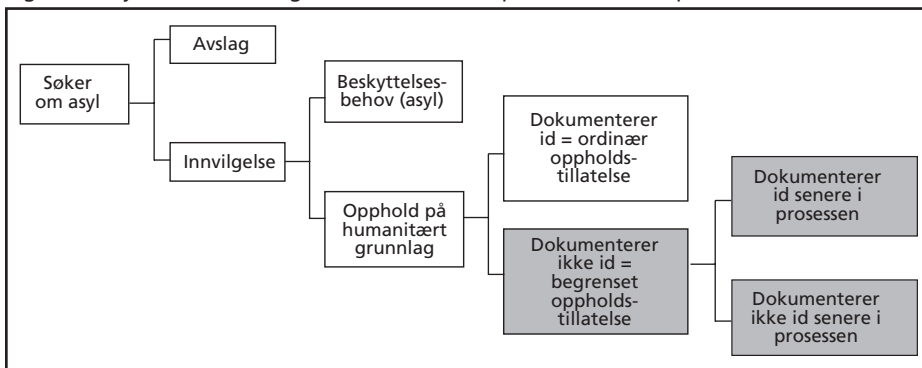
Å begrense oppholdstillatelser ved å kutte i mulighetene for deltagelse i integreringsfremmende tiltak representerer noe nytt i norsk sammenheng. Flyktingene som ble innvilget begrensede og midlertidige tillatelser på 1990-tallet, hadde kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon, og på tross av at grunntanken bak disse begrensningene var at de skulle returneres, ble de likevel inkludert i integreringstiltak i Norge (jf. introduksjonsloven § 17 bokstav b). Det er åpenbart at det var knyttet store utfordringer og paradokser til å inkludere personer som i utgangspunktet ikke var ment å bli i Norge, i introduksjonsprogrammet. Brekke (2001:140) peker på at dette var et sentralt tema i forbindelse med behandlingen av de bosniske flyktingene med kollektiv midlertidig beskyttelse på 1990-tallet: «Hvordan skal myndighetene forholde seg til integrasjon når man samtidig har retur som mål?» Dette er også et paradoks og en problemstilling i dag når det gjelder opplæringsprogrammet for enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse (Sønsterudbråten 2010). I begge tilfeller har myndighetene landet på det som på 1990-tallet ble omtalt som «det tosporete løpet», det skulle satses både på integrering og tilbakevending. Det kan i lys av dette synes som et paradoks at for personer med denne typen begrensninger i oppholdstillatelsen hvor retur ikke er et mål i seg selv, men hvor tillatelsen er ment å være varig, er integrering som målsetting totalt fraværende.

²⁵ Betingelsene gjentas også i brev fra IMDi til BLD datert 13.02.2012 med samme tittel: «Vedrørende bosetting av personer med begrensede tillatelser der det ikke er fremlagt dokumentasjon på identitet»

4 Hvem snakker vi om?

De ulike utfallene i asylsøknadsprosessen kan framstilles gjennom en figur (figur 4.1). Til venstre finner man alle som leverer en asylsøknad til norske myndigheter. Man kan i all hovedsak kategorisere utfallene i to hovedkategorier, avslag på asylsøknaden eller en form for oppholdstillatelse. Selvfølgelig vil en slik forenklet modell mangle en del viktige detaljer fra asylinstituttet, slik som Dublin-saker²⁶, men denne figuren har kun den hensikt å bidra til klarhet i hvem denne spesifikke studien ser på. Videre kan de som får en type innvilgelse av sin asylsøknad, deles inn i to hovedgrupper. De som har søkt om beskyttelse²⁷ i Norge og fyller kravene for å få beskyttelse, får normalt oppholdstillatelse i Norge og status som flyktning. Dersom vilkårene for å få beskyttelse ikke er oppfylt, skal utlendingsmyndighetene vurdere om vilkårene for å få oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til Norge er til stede. I saker der det ikke er levert inn gyldig og ekte pass, men krav på opphold på humanitært grunnlag likevel er til stede, gis en begrenset tillatelse. Boksen for denne typen tillatelser er markert med grått.

Figur 4.1 Asylsøkerbefolkningen strukturert etter potensielle utfall på søknaden.



²⁶ En person som søker beskyttelse, bestemmer ikke selv hvilket land som skal behandle søknaden. Det første trygge landet asylsøkeren kommer til, har ansvaret for å behandle søknaden om beskyttelse. Dublin II-forordningen er en avtale mellom EU-landene, Island og Norge som sørger for at alle asylsøkere får søknaden sin behandlet i ett av disse landene.

²⁷ Erstattet begrepet «å søke asyl» i ny utlendingslov for å gjenspeile det internasjonale begrepet i flyktningretten: «protection». Kilde: <http://www.udi.no/oversiktsider/den-nye-utlendingsloven-og-utlendingsforskriften-/#asyl>

Utgangspunktet for denne studien er de 873 personer som mellom 15. juni 2009 og 31. mars 2012 har blitt innvilget en oppholdstillatelse på humanitært grunnlag med begrensning i henhold til utlendingsforskriften § 8-12, på grunn av mangel på dokumentasjon. Dette kapittelet vil først ta for seg hva som kjennetegner hele denne gruppen. Deretter skal det handle om alle som har hatt denne tillatelsen i over ett år, og som i teorien skal ha søkt om en fornying. Basert på om de i løpet av prosessen har framlagt pass, vil de fordele seg i de to boksene helt til høyre. I den siste delen av dette kapittelet sammenlignes disse to gruppene, med det mål for øye å kunne svare på hva det er som gjør at noen etter å ha fått denne tillatelsen dokumenterer sin identitet, mens andre forblir i denne mellomstatusen med en slags betinget oppholdstillatelse.

Terskelen for å få innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag er høy. I 2010 fikk 5 prosent opphold på humanitært grunnlag, til sammenligning fikk 59 prosent avslag og 22 prosent flyktningstatus.

Tabell 4.1 Utfall på asylsøknader etter år. Kilde: UDI. Prosent

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Overføringsflyktninger	11	10	7	5	8	10	12	10	7	6
Konvensjonsflyktning (asyl)	14	12	11	8	13	15	21	21	18	22
Annen flyktningstatus	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
Opphold på humanitært grunnlag	38	23	21	22	20	17	30	28	19	5
Avslag	37	55	61	65	58	58	38	41	57	59
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

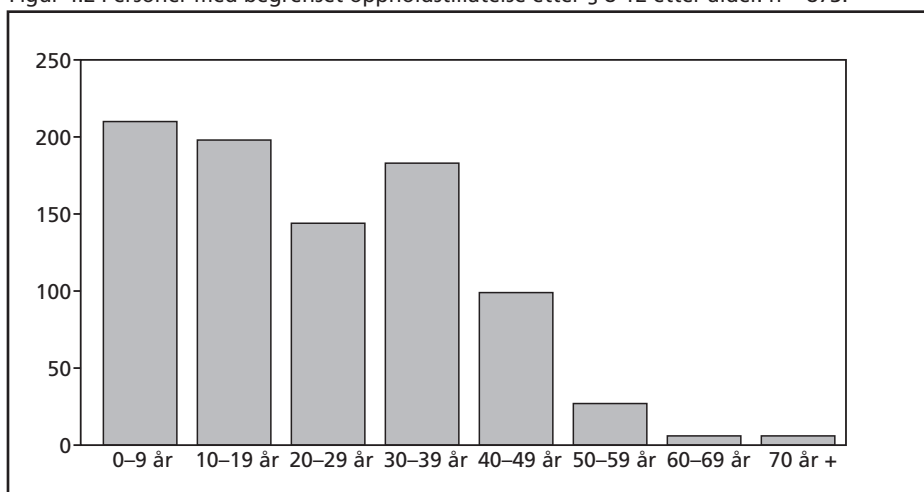
Som man ser av tabell 4.1, har andelen som har fått denne typen opphold, også sunket markant de siste årene på grunn av en økning i andelen som faller inn under flyktningdefinisjonen. For å få innvilget et opphold på humanitært grunnlag må det begrunnes i sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til riket (jf. utlendingsloven § 38). For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn, skal det foretas en totalvurdering av saken. Det kan blant annet legges vekt på om søker er enslig mindreårig uten forvarlig omsorg ved retur, helsemessige forhold som gir behov for opphold, sosiale eller humanitære forhold ved en eventuell retur eller menneskehandel. I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. I den gruppen asylsøkere som får innvilget opphold på humanitært grunnlag, finner man derfor gjennomgående sårbare grupper som barnefamilier, alvorlige syke, enslige kvinner og enslige mindreårige.

Hvem får begrenset oppholdstillatelse?

Flere kvinner enn menn har fått innvilget denne typen tillatelse. Blant voksne som har fått denne tillatelsen, er 62 prosent kvinner. Det er ingen store kjønnsforskjeller med hensyn til sivilstand, blant både menn og kvinner var 59 prosent gift og 33 prosent av kvinnene er ugift sammenlignet med 38 prosent av mennene (se tabell V5 i vedlegg).

Det er som nevnt mange barnefamilier i denne gruppen. Av alle som er innvilget denne typen opphold, er hele 80 prosent del av en familie med barn, og nær halvparten, 42 prosent, av alle som har denne tillatelsen, er barn.²⁸ Gjennomsnittsalder for dem som har fått denne tillatelsen, er 23 år, men spredningen er stor. De yngste som har denne tillatelsen, er fem barn som ennå ikke er fylt 1 år, og den eldste er 81 år gammel. Ser man på aldersfordelingen blant dem som har fått denne tillatelsen (figur 4.2), er det imidlertid tydelig at vi snakker om en gjennomgående ung befolkning.

Figur 4.2 Personer med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12 etter alder. n = 873.



Dette henger sammen med at «barnets beste»-vurderinger skal være sentrale i innvilgelse av opphold på humanitært grunnlag. Det kan ved innvilgelse legges vekt på tilknytning til riket. Fare for kjønnslemlestelse av barn er også en utbredt grunn for opphold på humanitært grunnlag for visse land. I disse sakene vil som hovedregel barnet som står i fare for å bli kjønnslemlestet, bli innvilget beskyttelse og dermed ikke figurere i tallene over. Foreldre eller søsken som ikke er utsatt for denne faren, får innvilget opphold på humanitært grunnlag. For disse gjelder da dokumentasjonskravet, og dersom pass ikke er lagt fram, vil tillatelsen(e) bli begrenset.

²⁸ Barn er her definert som under 18 år.

Familier med ulike statuser der barn har ordinær oppholdstillatelse og foreldre/søsken har begrenset tillatelse, er vanlig i denne gruppen. Hvor vanlig, altså hvor mange familier det gjelder, kan derimot ikke leses ut av de dataene som ligger til grunn for denne studien. Det er imidlertid interessant å notere at tre av åtte personer intervjuet i denne studien hadde barn med ordinær oppholdstillatelse. To av disse familiene hadde barn av begge kjønn og jentene hadde ordinære oppholdstillatelser (grunnet fare for kjønnslemlestelse), mens guttene hadde fått innvilget begrenset tillatelse basert på at deres identitet ikke var dokumentert eller sannsynliggjort. I praksis er det derfor slik at flere barn som ikke selv har begrenset oppholdstillatelse, vil bli berørt av disse tillatelsene, ved at de vil bli boende på asylmottak fordi deres foreldre har begrenset oppholdstillatelse. Disse barna figurerer ikke i denne statistikken, og basert på denne studien er det heller ikke mulig å si noe om hvor mange barn dette gjelder.

Som nevnt over er en rekke familier bosatt. Selv om det ikke er mulig ut fra dette datagrunnlaget å se hvor mange det gjelder, kan det gi en indikasjon å se på antall personer som har fått innvilget begrensede oppholdstillatelser, men er registrert som bosatt. For dem som kun har fått en førstegangstillatelse, gjelder dette 104 personer, og for dem som er registrert med mer enn én tillatelse, men fortsatt har begrenset tillatelse, er 58 registrert bosatt (se tabell 4.2). Det er altså 162 personer, i underkant av 20 prosent av alle som er innvilget begrenset oppholdstillatelse, som er registrert som bosatt i kommuner. Det er sannsynlig at en stor andel av disse er familiemedlemmer i en barnefamilier der oppholdstillatelse er innvilget grunnet barnas tilknytning til riket.

Tabell 4.2 Registrert bosted etter status. Frekvenser.

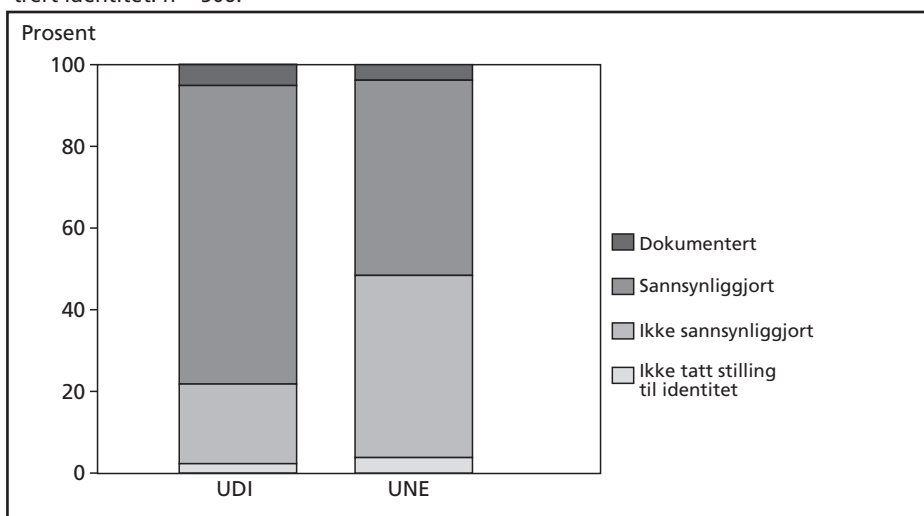
	Alle	Registrert med et vedtak	Etter utfall på siste fornyessøknad		
			Begrenset tillatelse	Omgjort til ordinær tillatelse	Avslag
Bosatt	230	104	58	68	0
Forsvunnet	6	4	2	0	0
Mottak	531	338	151	39	3
Privat adresse	66	32	21	11	2
Ukjent	40	27	10	2	1
Totalt	873	505	242	120	6

Noe over halvparten av dem som har fått denne tillatelsen i perioden mellom 15. juni 2009 og 31. mars 2012, bor i dag på asylmottak (61 prosent), og 26 prosent er bosatt i kommuner. Nesten 8 prosent bor på en privat adresse, og for omtrent 5 prosent er bosted ukjent (se tabell 4.2). Blant dem som har fått omgjort sin tillatelse til en ordinær oppholdstillatelse uten begrensninger, er andelen som er bosatt, høyere (57 prosent). Dette er logisk da personer med omgjort tillatelse utløser integreringstilskudd og skal bosettes. Tallene illustrerer et problem som er påpekt av flere aktører på dette feltet,

nemlig at bosetting ofte tar tid. Nesten en tredjedel (32,5 prosent) av dem som har fått omgjort sitt vedtak til en ordinær tillatelse, bor fremdeles på mottak. Det er ikke mulig basert på datagrunnlaget for denne studien å si noe om lengden på mottaksoppholdet til disse personene.

Majoriteten av tillatelsene som er innvilget i perioden 15. juni 2009 til 31. mars 2012, er innvilget av UDI (71 prosent, 619 tillatelser). I tilfeller hvor det er snakk om personer som har fått avslag og har klaget på vedtaket, er tillatelsene innvilget av UNE, dette gjelder 29 prosent av førstegangstillatelsene.

Figur 4.3 Voksne med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12 etter vedtaksinstans og registrert identitet. n = 506.



Som det kommer fram av figur 4.3, innvilges en større andel av vedtakene gjort av UNE (48 prosent) til personer der man enten ikke har tatt stilling til identitet, eller hvor identitet ikke er sannsynliggjort sammenlignet med UDI-vedtakene (22 prosent).²⁹ Dette er logisk da UNE behandler påklagede saker som man må anta er mer problematiske enn dem UDI vedtar. Ifølge UNE er tillatelser med begrensninger primært begrunnet med at oppgitt identitet verken var dokumentert eller sannsynliggjort.³⁰ Å innvilge begrensede tillatelser i saker der det er tvil om personens identitet, er problematisk. Dette vil jeg komme tilbake til i kapittel 5.

Personer som har fått innvilget denne typen oppholdstillatelse i perioden denne studien tar for seg, fordeler seg på 36 land. Som det kommer fram av tabell 4.3, er

²⁹ Figur 4.3 tar utgangspunkt i voksne søkere. Tilsvarende mønster framkommer når man ser på gruppen i sin helhet. Se tabell V9 i vedlegg.

³⁰ Brev fra UNE. UNEs ref.: 12/00006 Kla

det Irak som dominerer statistikken. Hele 31 prosent av tillatelsene ble innvilget til personer fra Irak. Videre følger personer fra Eritrea og Russland, som har relativt likt antall innvilgelser.

Tabell 4.3 Personer med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12 etter landbakgrunn, prosent og frekvens. n=873.

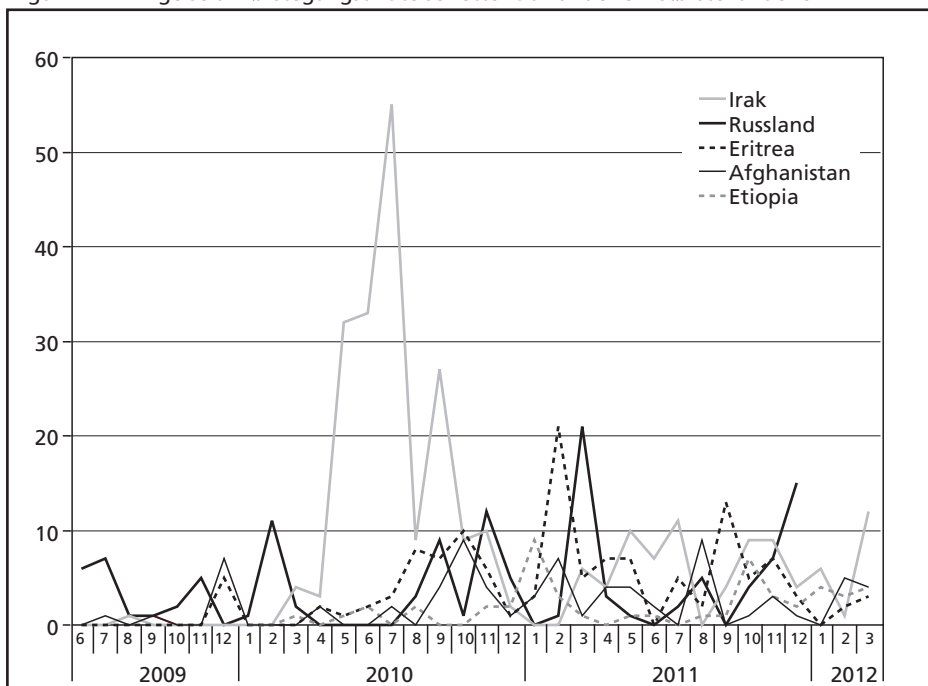
Nr.	Landbakgrunn	% av total	n
1	Irak	30,7	268
2	Eritrea	14,7	128
3	Russland	14,3	125
4	Afghanistan	8,6	75
5	Etiopia	5,7	50
6	Statsløs	4,5	39
7	Nigeria	2,9	25
8	Iran	2,6	23
9	Somalia	2,4	21
10	Usbekistan	1,9	17
11	Andre	11,7	102
	Totalt	100	873

Av tillatelsene innvilget til irakere er 84 prosent innvilget av UDI, som også er den mest sentrale vedtaksinstansen for eritreere. 92 prosent av alle tillatelser innvilget til eritreere er innvilget av UDI. Når det gjelder Russland, er fordelingen noe jevnere, her er 56 prosent av tillatelsene innvilget av UDI og 44 prosent av UNE.

Ser man på når disse tillatelsene er innvilget, er det tydelig at innvilgelsene har tydelige toppler med mange innvilgelser gitt i en kort periode etterfulgt av perioder med lavere antall innvilgelser (se figur 4.4). Dette er spesielt tydelig i Irak-sakene, som også topper statistikken. Perioden april, mai og juni 2008 skiller seg sterkt ut med et unormalt høyt antall innvilgelser til irakiske søkere sammenlignet med tiden før og etter. Også saker fra Eritrea og Russland har to tydelige toppler i henholdsvis februar og mars 2011. Siden disse tillatelsene er gitt med en varighet på et år, er det sannsynlig at om man ser på fornyelser av tillatelser (slik som UDI gjør), vil man kunne gjenkjenne dette mønsteret omtrent et år senere. Dersom man ønsker å se et mønster over tid på i hvilken grad personer framlegger pass, er det nødvendig og forklarende å se på denne grafen. Antallet fornyelser og omgjøringer av tillatelser vil til enhver tid relatere seg til antallet førstegangstillatelser innvilget omtrent et år i forveien. For å kunne se hva som påvirker passframleggelse over tid, må man derfor forstå hvorfor innvilgelsene av førstegangstillatelser varierer. Det har ikke vært mulig innenfor denne studien å se dette mønsteret i lys av ankomsttall, men dette er en potensiell forklaring. Det kan

også henge sammen med interne retningslinjer i UDI og at man i denne perioden tok en avgjørelse om at en viss type saker skulle gis begrenset oppholdstillatelse. Dette har det imidlertid ikke vært rom for å gå nærmere inn på i denne studien.

Figur 4.4 Innvilgelse av førstegangstillatelser etter tid for de fem største landene.



Hvem legger fram pass?

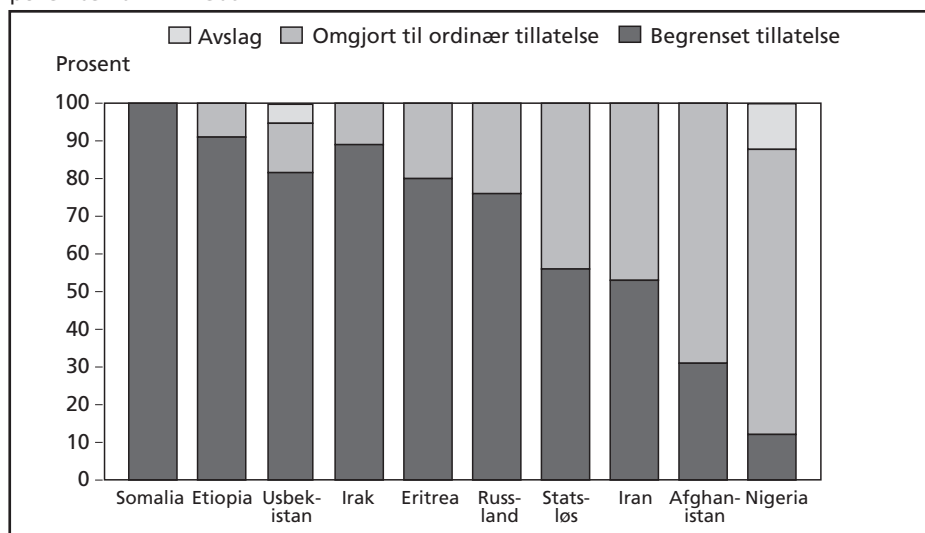
Når man så ønsker å sammenligne dem som ved fornyelse legger fram dokumentasjon og får omgjort tillatelsen til en ordinær tillatelse, med dem som ikke legger fram dokumentasjon og dermed får en fornyet tillatelse med begrensning, må populasjonen snevres inn. Av de 873 personene som mellom 15. juni 2009 og 31. mars 2012 er innvilget begrenset oppholdstillatelse, er 505 kun registrert med det første vedtaket.³¹ Vi kan derfor ikke si noe om de vil komme til å legge fram dokumentasjon eller ei når tillatelsen utløper. Vi må derfor ta utgangspunkt i dem som er registrert med flere vedtak. Populasjonen for disse analysene er som en følge 368 personer.

Av disse har 120 fått omgjort sitt vedtak til en oppholdstillatelse uten begrensning, altså omtrent 33 prosent. Basert på det datagrunnlaget denne studien bygger på er det

³¹ Noen av disse kan ha levert inn søknad om fornyelse uten at vedtak er fattet per 31. mars 2012.

ikke mulig å si noe om hva slags dokumenter som er levert inn, og om det er noen av disse personene som har fått omgjort tillatelsen på andre grunnlag enn passframleggelse. Men basert på retningslinjene som regulerer tillatelsene er det sannsynlig at majoriteten har framlagt pass. Ifølge UDIs rapportering til Justis- og beredskapsdepartementet er det slik at i de fleste saker hvor søkeren har levert pass, har opplysningene som han eller hun har oppgitt, vært identiske med opplysningene i asylsøknaden. Dette blir bekreftet av DUF-registreringene, kun seks personer har fått avslag. De resterende 66 prosent, 242 av 368, har blitt gitt ny tillatelse med begrensning, enten én eller flere ganger. Det er også slik at det store flertallet (over 90 prosent) av personene som framlegger dokumentasjon, gjør dette innen et år. Ser man på de 120 personene som har fått omgjort sin oppholdstillatelse til en ordinær oppholdstillatelse, har 111 fått tillatelsen sin omgjort til en oppholdstillatelse uten begrensning som første vedtak, 14 har fått omgjort ved andre vedtak, og 2 personer har fått en omgjøring ved tredje fornyelse.

Figur 4.5 Personer med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12 etter landbakgrunn og status per 31.03.2012. n = 368.

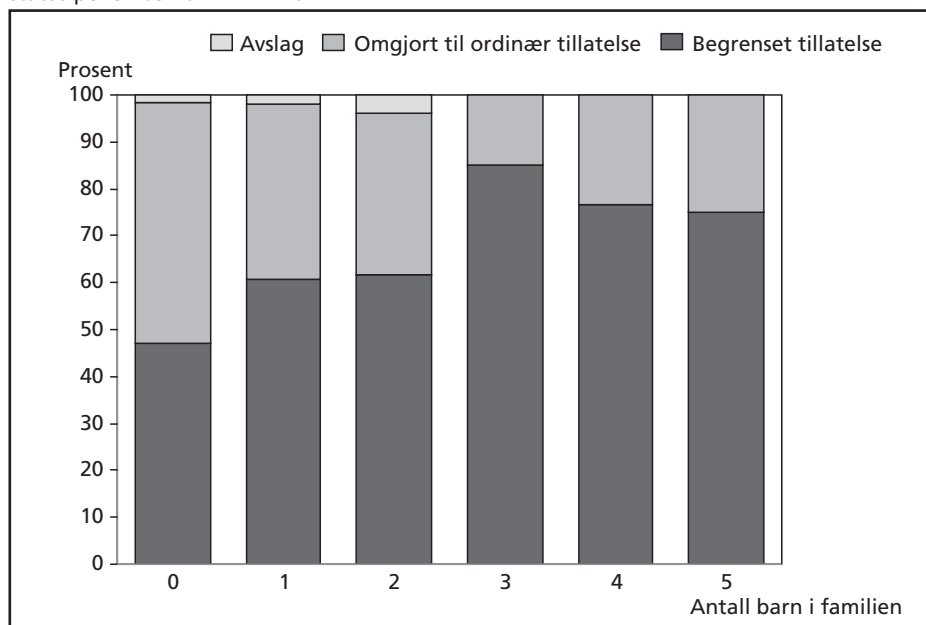


Det er store forskjeller mellom de ulike landbakgrunnene når det gjelder i hvor stor grad personer med denne typen opphold legger fram pass eller gyldig reisedokument og får omgjort tillatelsen (figur 4.5). I ytterpunktene av skalaen finner vi Somalia og Nigeria. Mens ingen somaliere har fått omgjort sin begrensede oppholdstillatelse til en ordinær tillatelse, har hele 75 prosent av nigerianerne i samme situasjon senere fått ordinær tillatelse. Omgjøringsandelen er også høy blant afghanere (69 prosent), iranere (47 prosent) og statsløse (44 prosent), som i all hovedsak er palestinere. Mens omgjøringsandelen er lav blant etiopiere (9 prosent), usbekere (11 prosent), irakere

(13 prosent) og eritreere (20 prosent). Prosentandelene her må imidlertid leses med varsomhet da flere av kategoriene er så små at man kan argumentere for at framstilling i prosent ikke er nyttig. For eksempel telles én etiopier omtrent 10 prosentpoeng, mens en iraker teller omtrent 1 prosentpoeng.³²

Som nevnt over er det flere kvinner enn menn som får denne typen tillatelse. Kvinner har imidlertid fått omgjort tillatelsen noe sjeldnere (29 prosent) enn menn (36 prosent). Tallene viser også at andelen av barn som ikke får omgjort tillatelsen ved fornying (73 prosent), er noe høyere enn blant voksne (61 prosent). Det er også en merkbar forskjell mellom yngre og eldre barn, med lavere andel som får omgjort tillatelsen blant de yngre. Blant barn under 10 år fikk 77 prosent ikke omgjort sin søknad sammenlignet med 62 prosent blant barna mellom 10 og 19 år (se tabell V12 i vedlegg).

Figur 4.6 Voksne med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12, etter antall barn i familien og status per 31.03.2012. n = 218.



Langt flere kvinner og menn uten barn enn med barn klarer å framlegge pass og få tillatelsen omgjort til en ordinær tillatelse (se tabell V11 i vedlegg). Det synes også å være slik at jo flere barn det er i familien, jo mindre er sannsynligheten for at man kan framlegge pass (figur 4.6). Noe over halvparten av de voksne som ikke er foreldre, har fått omgjort sin tillatelse til en ordinær tillatelse. Denne andelen synker til kun 37 prosent hos voksne som har ett barn i familien, 35 prosent for dem som har to barn,

³² For frekvenstabell se tabell 10 vedlegg.

15 prosent for dem som har tre barn, og ligger på omtrent 25 prosent for dem som har fire eller fem barn i familien. Det er relativt få voksne som har mer enn tre barn i familien, og fordelingen her bør derfor leses med omhu.

Oppsummert kan man konkludere med at hvilket land du kommer fra, og om du er del av en barnefamilie, påvirker hvorvidt du har mulighet til å framlegge pass. Det at barnefamilier i mindre grad har fått omgjort søknadene sine, kan henge sammen med at prosessen for å framskaffe pass ofte krever svært mye tid og penger. Det kan potensielt gå utover barna. Denne studien kan ikke verifisere en slik årsakssammenheng, men rapporten vil i de neste kapitlene beskrive hvordan denne prosessen har vært for noen av de foreldrene som har framlagt pass. De landspesifikke forskjellene kan tenkes å henge sammen med styresett og grad av undertrykking i opprinnelseslandet, tilgang på ambassade for personer som bor i Norge, og hvor lett eller vanskelig prosessen med passframskaffelse er. Studiens begrensninger gjør det ikke mulig å gå inn i disse spørsmålene for hvert enkelt land. Rapporten vil imidlertid, der det er viktig for den øvrige og mer generelle analysen av materialet, gå inn på visse landspesifikke forhold. Det skal understrekes at dette ikke er utfyllende presentasjoner, men er ment å sette informasjon fra informanter inn i et forståelig rammeverk og reise mer generelle spørsmål.

5 Prosessen – fra byråkratiets perspektiv

Et viktig formål med denne studien har vært å se på hele prosessen, fra man søker asyl, til en eventuell omgjøring av den begrensede tillatelsen til en ordinær oppholdstillatelse. Det har også vært viktig å identifisere utfordringer ulike aktører pekte på med hensyn til denne typen oppholdstillatelse. Dette kapittelet vil sammenfatte de mest sentrale utfordringene for utlendingsforvaltningen, her kalt «byråkratiets perspektiver», og kapittel 6 vil deretter ta for seg utfordringene i prosessen som ble pekt på av personer som lever eller har levd med begrenset oppholdstillatelse i Norge i dag, som jeg i rapporten kaller «søkernes perspektiver». Utfordringene som pekes på ut fra de ulike perspektivene, vil til en viss grad overlappe, men det er allikevel ryddig å presentere dem hver for seg da de to perspektivene er fundamentalt ulike. I den grad det er nyttig å trekke linjer mellom de to, gjøres det i dette og neste kapittel.

I møte med saksbehandlere og andre representanter for utlendingsforvaltningen var det sentralt å rette oppmerksomheten mot om retningslinjene som ligger til grunn for denne typen tillatelser, er klare og forstås likt av personer i ulike deler av forvaltningen, og hva slags utfordringer denne typen vedtak medfører for ulike aktører. Den generelle tilbakemeldingen fra saksbehandlere var at retningslinjene som styrte disse tillatelsene var tydelige. I intervjuer med saksbehandlere ble retningslinjer for innvilgelse, registrering i DUF-databasen og formulering av vedtak jevnt over beskrevet som uproblematisk. I intervjuer med andre informanter i utlendingsforvaltningen, gjennomgang av saksmapper og gjennom analyse av registerdata kom det derimot fram en rekke problematiske aspekter både med hensyn til innvilgelse, formulering og forkynning av vedtakene.

Begrenset oppholdstillatelse på grunn av ID-tvil – mulig å dokumentere eller på stedet hvil?

Over har jeg skilt mellom dokumentert og sannsynliggjort identitet. Når man ser på gruppen som får innvilget denne typen oppholdstillatelse, er det også viktig å skille mellom saker hvor søker har sannsynliggjort sin identitet, men mangler ID-dokumenter, og saker hvor det er slått fast at det er tvil om søkers identitet. ID-tvil kan for eksempel

skyldes forfalskede papirer eller at personer har operert med ulike identiteter gjennom sin reise til Norge eller under opphold i Norge.

Dette er ofte meget komplekse saker i mange henseender. Det er for eksempel gjerne vanskelig å stadfeste i hvilken grad man kan laste søker for falske papirer. Man kan ha skaffet papirer på riktig måte, men da visse land ikke kan betegnes som «dokument-samfunn» og man ikke har veletablerte og sikre rutiner for dokumentutstedelse, kan papirer allikevel være falske. I slike saker blir det ofte snakk om en troverdighetsvurdering av søkers anføringer om hvordan dokumentet ble skaffet. Disse avveiningene er komplekse, og på tross av verktøy som språkanalyse og bostedskontroll må norsk utlendingsforvaltning ofte lene seg på PU som er faglig ekspert på dokumenter. Derfor er det oftest slik at når det er sannsynlighetsovervekt for at et dokument er falskt, så konstaterer utlendingsmyndighetene ID-tvil.

AIDs instruks fra 2009 «Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven» (AI – 2009-103) åpner for bruk av begrensede tillatelser i saker der det er konstatert ID-tvil. I instruksjonen står det at «[t]vil om identitet, herunder manglende vilje til å fremskaffe dokumentasjon der hvor dette er mulig», kan være en «særlig grunn» til å fastsette slike begrensninger. Basert på uttrekk fra registerdata i DUF er begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12 i utlendingsforskriften innvilget til 252 personer som ikke har sannsynliggjort sin identitet. Dersom identitet kun registreres som «ikke sannsynliggjort» når det er snakk om ID-tvil, utgjør disse sakene 29 prosent av alle som er innvilget denne typen tillatelser i perioden 15. juni 2009 til 31. mars 2012.³³ Disse tallene bør imidlertid tolkes med omhu da det ikke er kartlagt om det er en enhetlig registrering av slike ID-tvil-saker hos ulike aktører som registrerer i DUF-databasen. Noe av problemet med denne bruken er at instruksjonen ikke gir noen videre retningslinjer omkring bruken av begrensninger i slike saker på tross av at de fundamentalt skiller seg fra saker der identitet er sannsynliggjort, men dokumentasjon mangler.

Bruken av begrenset oppholdstillatelse i saker der det er konstatert ID-tvil, utfordrer ofte selve fundamentet for tillatelsene. Utgangspunktet for de begrensede tillatelsene er at det, teoretisk sett, er en vei over til ordinær oppholdstillatelse, bare man framlegger gyldig identitetsdokumentasjon. Dette vil ofte ikke vil være mulig for personer der ID-tvil er konstatert. Det bekreftes også av UNE at det blir «gitt begrensede tillatelser der klagerne ikke kan forventes å fremskaffe dokumentasjon på oppgitt identitet».³⁴ Det er altså innvilget denne typen oppholdstillatelser med begrensninger der man er klar over at det ikke vil være mulig for søker å møte dokumentasjonskravet for å få til-

³³ ID-tvil vil alltid registreres som «ikke sannsynliggjort». Ifølge informanter i UDI vil denne kategorien kun inneholde saker der det er ID-tvil. Det er ikke kartlagt om dette også er praksis hos andre aktører (UNE, PU), men det må anses som sannsynlig.

³⁴ Kilde: brev fra UNE, UNEs ref.: 12/00006 Kla

latelsen omgjort. Dette betyr at det sitter personer med lovlig oppholdstillatelse i Norge som ikke har noen utsikter til å kunne flytte ut av mottak eller begynne på norskkurs.

I saker der ID-tvil er etablert, er det i forbindelse med fornyelse mulig å innvilge en tillatelse uten begrensning, og det er mulig å avslå søknaden. Det synes likevel som at man i praksis ofte gir en fornyelse av tillatelsen på et rent rutinemessig grunnlag. Det er ingen rutinemessig innhenting av informasjon om hvorfor dokumentasjon ikke er framlagt.

Årsakene til at personer med konstatert ID-tvil ikke kan framskaffe slik dokumentasjon, er, som nevnt, ofte landspesifikke. Vi skal her se nærmere på to hovedgrupper, personer som kommer fra land der dokumenter gjennomgående har lav notoritet, og saker der man har oppgitt å komme fra land uten noen myndighet som utsteder pass.

Irak og Afghanistan – kan dokumenter avklare ID-tvil?

Som vist i kapittel 4 toppes statistikken over begrensede tillatelser av land som mangler veletablerte og sikre rutiner for dokumentutstedelse. Dette gjelder for eksempel Irak (som topper statistikken) og Afghanistan. Dersom det er tvil om en persons identitet, vil det, i teorien, ikke være nok å legge fram et pass fra disse landene for å få rettet opp en slik tvil. Dersom en person fra Afghanistan har oppgitt ulike navn i ulike land eller operert med ulike navn under asylprosessen i Norge, er ikke et afghansk pass nok til å avgjøre om personen faktisk er den som passet oppgir. Dokumentet er ansett å ha så lav notoritet at det ikke vil være nok til å avklare ID-tvil. En av mine informanter i utlendingsforvaltningen uttalte at «i prinsippet er det ingen afghanere eller irakere som ville kunne klare å dokumentere sin identitet dersom det er oppstått tvil om hans eller hennes identitet». Hva som er praksis i disse tilfellene ved etablert ID-tvil, er uklart. Ifølge mine informanter vil det være en konkret vurdering i hver enkelt sak. I disse vurderingene vil det legges vekt på i hvilken grad vedkommende har gjort det som kan forventes at han eller hun gjør for å bidra til å oppklare identitetssituasjonen. Kan det forventes at vedkommende kan gjøre mer? I tilfeller hvor det ikke er mulig å kreve mer av vedkommende, at det som er mulig å få tak i av dokumentasjon er framkommet, vil det være snakk om en troverdighetsvurdering. I hvilken grad er søkerens anførsler om identitet og bakgrunnen for at det er oppstått ID-tvil, troverdige?

Dette er et problem som per i dag adresseres i et prosjekt ledet av NID.³⁵ Prosjektets hovedmål er å kartlegge identitetsproblematikken og foreslå metoder for hvordan man kan fastsette identitet og avklare identitetstvil for irakere. Det er formulert et ønske i prosjektoppdraget om å lage en «oppskrift» på hvordan identitetstvil kan avklares.

³⁵ NID er et faglig selvstendig rådgivende forvaltningsorgan underlagt Politidirektoratet som skal styrke utlendingsforvaltningens og politiets arbeid med å avklare identiteten til utlendinger som søker seg til, kommer til eller oppholder seg i Norge. Kilde: <https://www.nidsenter.no/no/Om-NID/>

Prosjektarbeidet er nylig startet opp og er nå i en kartleggingsfase. Resultatene fra denne studien vil kunne kaste lys over problematikken i bruken av begrensede oppholdstillatelser i saker der ID-tvil er konstatert.

Somalia – er det mulig å framskaffe dokumenter?

Somalia er den niende vanligste landbakgrunnen for mennesker som har blitt innvilget denne typen begrenset oppholdstillatelse.³⁶ Dette er interessant, da somaliske søkere i utgangspunktet er unntatt fra kravet om dokumentasjon etter § 8-12, fordi myndighetene ikke utsteder dokumenter som godkjennes av norske myndigheter (PN 2011-001 Asylpraksis Somalia pkt. 11.3). Det er innvilget slike tillatelser til 21 somaliere, 9 er innvilget av UDI og 12 av UNE.

Utlendingsforskriften § 8-12 som regulerer kravene til identitet før oppholdstillatelse gis, trekker fram to situasjoner hvor søker kan unntas fra det generelle kravet om dokumentasjon. Det ene er hensynet til søkers sikkerhet, det andre er dersom «utlendingens hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller annen tilsvarende legitimasjon med tilstrekkelig notoritet». Praksisnotatet som styrer UDIs praksis i Somalia-saker i dag, konkluderer med at Somalia er et land som fyller dette vilkåret (PN 2011-001 Asylpraksis Somalia pkt. 11.3). Forklaringen på at Somalia likevel figurer så høyt i statistikken ligger i § 8-12. Paragrafen i sin helhet lyder (utheving gjort av forfatter):

« § 8-12 Krav om dokumentert identitet før oppholdstillatelse gis

Som vilkår for oppholdstillatelse etter lovens § 38 kreves det som hovedregel at utlendingen fremskaffer dokumentasjon på sin identitet, jf. lovens § 83 tredje ledd, *med mindre det er mest sannsynlig at den oppgitte identiteten er riktig, og*

- a) utlendingens hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller annen tilsvarende legitimasjon med tilstrekkelig notoritet, eller
- b) hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at vedkommende ikke kan kreves å kontakte hjemlandets myndigheter.

Dersom det i andre tilfeller enn nevnt i første ledd besluttes å innvilge oppholdstillatelse etter lovens § 38, kan det gis en begrenset tillatelse etter lovens § 38 femte ledd.»

³⁶ Det store flertallet av somaliske asylsøkere opplyser at de kommer fra Sør- og Sentral-Somalia (PN 2011-001 Asylpraksis Somalia). Dette legges til grunn i denne rapporten og følgende diskusjoner omkring bruken av begrenset oppholdstillatelse for personer med denne landbakgrunnen.

Den siste setningen i lovens første ledd presiserer at man er unntatt fra dokumentasjonskravet dersom man faller inn under bokstav a) eller b), og dersom det er mest sannsynlig at den oppgitte identiteten er riktig. Altså vil somaliere, hvis identitet det er tvil om, ikke omfattes av unntaket, da det ikke er «mest sannsynlig» at deres oppgitte identitet er riktig.

Samtlige personer som er innvilget denne typen begrenset oppholdstillatelse fra Somalia, er altså saker hvor det er snakk om ID-tvil. Dette vises også av dataene i DUF-databasen. Med unntak av én person er samtlige somaliere registrert med «ikke sannsynliggjort» identitet. Uten å ha hatt innsyn i disse mappene er det vanskelig å si noe om hvordan ID-tvil begrunnes. Ifølge det styrende praksisnotatet fastsetter UDI normalt ikke begrensninger i Somalia-saker dersom eneste grunnlaget for identitetstvilen er tvil om søkerens rette klantilhørighet. Ifølge praksisnotatet skal slike begrensninger settes ved «tvil om søkerens statsborgerskap» (PN 2011-001 Asylpraksis Somalia). Her skiller UDIs praksis seg fra UNEs. I saker der det er innvilget begrenset oppholdstillatelse til personer fra Somalia, har UNE lagt til grunn at klagerne er fra Somalia. Identitetstvilen kan ifølge UNE gjelde navn, alder og klan.³⁷

Basert på intervjuer med nøkkelinformanter i utlendingsforvaltningen og intervju med en somalisk familie som lever med denne typen vedtak, må det hevdes at mulighetene for å komme seg ut av situasjonen er minimale. Hva som faktisk kreves av disse personene, er ikke tydelig og uniformt formulert i vedtak. Dette skyldes at ingenting kan gjøres. Som beskrevet over framholder UNE at det er etter konkrete vurderinger «gitt begrensede tillatelser der klagerne ikke kan forventes å fremskaffe dokumentasjon på oppgitt identitet», og at dette blant annet «gjelder en del Somalia-saker».³⁸ Som representanter for forvaltningen er det saksbehandlernes oppgave å behandle saken ut fra det lovverket som foreligger. Det synes tydelig at hva slags konsekvenser denne behandlingen får for dem det gjelder, er sekundært.

I dag har minst 21 somaliere begrenset oppholdstillatelse i Norge.³⁹ Fem av disse er barn. Med unntak av én har alle «ikke sannsynliggjort» sin identitet, og man kan dermed anta at det er tvil om deres identitet. I motsetning til det som er intensjonen med denne bestemmelsen, har de ingen mulighet til å dokumentere sin identitet og få sin tillatelse omgjort til en ordinær tillatelse. Det er heller ingenting som tilsier at det er satt vilkår om dokumentasjon ved fornying, og de får dermed fornyet tillatelsen årlig. De har lovlig opphold i Norge, men får ikke hjelp til bosetting og har ingen krav på norskopplæring eller andre former for integreringstiltak. På grunn av mangel på ID-dokumenter og norskkunnskaper, som jeg vil komme tilbake til i kapittel 6, er de også

³⁷ Kilde: brev fra UNE, UNEs ref.: 12/00006 Kla

³⁸ Ibid.

³⁹ Minst 21 fordi 21 personer er gitt denne tillatelsen mellom 15. juni 2009 og 31. mars 2012. Det er sannsynlig at det også er gitt denne typen opphold etter 31. mars 2012 og kanskje også før 15. juni 2009.

effektivt utestengt fra arbeidsmarkedet. Alt tilsier at de vil bli boende i Norge i en slik tilværelse i årene som kommer. Så framtid vilkårene som tillatelsen i utgangspunktet ble gitt på (for eksempel helsemessige behov, barnas tilknytning til riket eller andre sterke menneskelige hensyn) fortsatt er til stede, vil de ikke få avslag på sin fornyelsessøknad. Og dersom de ikke dokumenterer sin identitet, vil de ikke få omgjort den begrensede tillatelsen til en ordinær tillatelse. De vil altså bli boende på asylmottak i Norge uten tilgang på norskopplæring i overskuelig framtid, på tross av at de har lovlig opphold i landet.

Uriktige opplysninger i vedtakene

I tillegg til at vedtakene skal innvilges på riktig grunnlag og registreres riktig i DUF, skal vedtakene også formuleres skriftlig. I gjennomgangen av saksmappene ble det tydelig at saksbehandlers forståelse og formulering av vedtakene var et problematisk område. Flere vedtak inneholdt feil. Et tilbakevendende problem i flere vedtak, innvilget av både UDI og UNE, var henvisning til tilgang på norskopplæring og integreringsprogrammet. Det var tydelig at vedtakene bygget på en mal som det var opp til den enkelte saksbehandler å endre ut fra hva slags tillatelse som ble gitt. Grunnteksten var gjennomgående den samme, men det var åpenbart at flere saksbehandlere enten hadde glemt å endre den biten som handlet om norskopplæring og integreringsprogrammet, eller at de ikke visste at denne typen tillatelse ikke gir tilgang til disse integreringstiltakene. Et eksempel på korrekt formulering klippet ut av et vedtak innvilget til en irakisk søker var som følger:

«Ett av vilkårene etter introduksjonsloven § 2 er at utlendingen har fått en tillatelse som gir grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Søkeren oppfyller ikke dette vilkåret. Dersom begrensningene i tillatelsen oppheves ved søknad om fornyelse vil søkeren kunne falle inn under introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, jf. introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav c.»

Her presiseres det at det finnes en introduksjonsordning for nyankomne innvandrere, men at vedkommende ikke har tilgang på grunn av begrensningene i tillatelsen. Det presiseres også at dersom begrensningene oppheves, vil søkeren kunne få tilgang. I noen vedtak var hele denne delen klippet vekk. Flere vedtak hadde imidlertid med denne paragrafen, men med feil innhold. Denne formuleringen var å finne i vedtak til både eritreiske og irakiske søkere:

«Personer som har fått en fornybar oppholdstillatelse etter søknad om beskyttelse og som bosettes etter avtale mellom Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og en kommune, faller inn under introduksjonsordningen for nyankomne innvan-

drere, se introduksjonsloven § 2 første ledd bokstav c. Forutsetningen er at søkeren er mellom 18 og 55 år og har behov for grunnleggende kvalifisering.

Søkeren kan kontakte bosettingskommune for mer informasjon om sine rettigheter og plikter etter introduksjonsloven.»

Her gis det et inntrykk av at vedkommende har rett og plikt til deltagelse i introduksjonsordningen for innvandrere, noe som er feil. I tillegg oppfordres det til å kontakte bosettingskommunen, noe disse personene ikke vil få tildelt. Denne oppfordringen var å finne i 3 av de 21 vedtakene jeg gikk gjennom.

Mappegjennomgangen ga også en indikasjon på at det kan finnes saker i denne porteføljen med mer alvorlige feil. Et av vedtakene gitt til en eritreisk søker inneholdt en rekke feil. For det første hadde vedtaket en feil i overskriften. Det ble opplyst at vedkommende hadde fått innvilget utlendingspass, noe som ikke var tilfelle. Dette ble påklaget av personen, hvorpå svaret fra UDI lyder: «UDI har også avslått utlendingspass, men ved en inkurie fremkommer det i vedtakets overskrift at 'UDI innvilger søknaden om utlendingspass se utlendingsloven § 64 annet ledd'». På tross av denne klagerunden synes det som at verken søker eller UDI oppdager at vedtaket inneholder to ytterligere feil. For det første inneholder vedtaket feilen nevnt over, at søker inkluderes i introduksjonsprogrammet og kan kontakte sin kommune. For det andre kommer det fram av vedtaket at tillatelsen *ikke* kan fornyes, noe som er feil. Dette er tvert imot en ettårig tillatelse som *må* fornyes. Det skal nevnes at dette ikke var et vedtak av eldre dato, men innvilget våren 2011. Dette er høyst sannsynlig et unntak, men selv om det skulle vise seg bare å være denne ene saken, illustrerer dette at denne typen tillatelser kan være utfordrende for saksbehandlere. Slike feil kan i verste fall føre til at personer ikke fornyer tillatelsen etter et år, noe som kan gi grunnlag for utvisning (se RS 2010-024 pkt. 5.2.1).

Hva inkluderes i vedtakene?

Foruten feilene henvist til over var det tydelig i intervjuer og mappegjennomgangen at det også råder en viss tvil om hvordan informasjon om begrensningene og dokumentasjonskravet skal inkluderes i vedtakene. Ifølge mine informanter gjelder dette både for tillatelser som innvilges av UDI og UNE. Dette kan forklares med at retningslinjene for hva som skal inkluderes i denne typen vedtak er uklare. UDIs rundskriv «Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger etter utlendingsloven» (sist endret mai 2012) regulerer UDIs praksis i disse sakene. Om saker der identitet ikke er dokumentert eller sannsynliggjort, men tillatelse likevel innvilges, står det presisert hva som skal framgå i disse vedtakene (punkt 5.3). Det presiseres at UDIs identitetsvurdering skal framkomme av vedtaket, samt at det skal informeres om hvilke konsekvenser det kan få om identiteten ikke er sannsynliggjort. Det er derimot ikke presisert at det skal

framkomme av vedtaket hva som kreves av søker med hensyn til dokumentasjonskravet, altså hva slags dokumenter som må framlegges for at identiteten skal kunne anses som sannsynliggjort.

Gjennomgang av saksmapper avslørte til dels store ulikheter i hva man inkluderte i vedtaket, og hvordan man formulerte informasjon om dokumentasjonskravet. Selv om enkelte saksbehandlere la med informasjon oversatt til det gjeldende språket om hvor nærmeste ambassade var, inneholdt andre vedtak ingen slik informasjon. I visse saker var det vanskelig selv for meg som hadde lest gjennom mange vedtak, å identifisere hva som krevdes for å få omgjort vedtaket til en tillatelse uten begrensninger. Under følger utdrag fra et vedtak hvor kravene var tydelig formulert:

«Dersom søkeren fremlegger gyldige ID-dokumenter ved fornyelse, vil direktoratet vurdere om søkerens identitet kan anses som sannsynliggjort, og om søkeren kan gis en tillatelse på ordinære vilkår uten begrensningene som fremkommer ovenfor.

Utlendingsdirektoratets krav til dokumentasjon er irakisk pass (i G- eller A-serien), nasjonalt ID-kort og statsborgerskapsbevis. Direktoratet anser det ikke som urimelig å henvise irakere til å framskaffe de nevnte ID-dokumentene fra sitt hjemland eller den irakiske ambassaden i Sverige. Imidlertid har det ved den irakiske ambassaden til tider vært svært lang behandlingstid ved utstedelse av irakiske pass, og utstedelsen av pass har i perioder vært stanset.

Direktoratet mener imidlertid at det er grunnlag for å begrense tillatelsen da det ikke anses som urimelig å henvise søkeren til å framskaffe slik dokumentasjon innen tidsfristen for fornyelsen av tillatelsen.

Søkeren kan få innvilget oppholdstillatelse uten begrensninger dersom søkeren framlegger dokumentasjon på sin identitet ved søknad om fornyelse.»

Her kommer det klart fram hva som kreves av dokumentasjon, hvordan dokumentasjonen kan framskaffes, potensielle utfordringer knyttet til denne prosessen, at kravet forholder seg til tidsfristen for fornyelse, og hva som vil være konsekvensene av å legge fram denne dokumentasjonen. I andre vedtak, spesielt innvilgelser til enslige mindreårige, var det i tillegg lagt til uthevninger og understrekninger der spesielt viktig informasjon var skrevet, og det var påpekt at søknaden om fornyelse skulle fremmes innen en måned før fristen løp ut. Til sammenligning følger under et utdrag av alt som omhandler dokumentasjonskravet i samme type vedtak, innvilget til en person fra Eritrea:

«Søkeren kan få innvilget en oppholdstillatelse uten begrensninger dersom søkeren fremlegger dokumentasjon på sin identitet ved søknad om fornyelse.

Utlendingsdirektoratet anmoder søkeren om å fremlegge et eritreisk pass ved søknad om fornyelse. Dokumentet må fremlegges i original slik at det kan ekthetvurderes av Politiets utlendingsenhet.»

I motsetning til vedtaket over sier dette vedtaket ingenting om hvordan dokumentasjonen kan framskaffes, potensielle utfordringer knyttet til framskaffelsesprosessen, at kravet har en tidsfrist for fornyelse, eller hva som vil være konsekvensene av å legge fram / ikke legge fram denne dokumentasjonen. Og dette er heller ikke av de vedtak som inneholder minst informasjon med hensyn til dokumentasjonskravet. I et UNE-vedtak der tillatelse med begrensninger er gitt til en somalier, er det eneste som nevnes om identitet og krav, dette:

«Da det er tvil om klagerens identitet, gis tillatelsen med begrensninger. Den gis for et år, jf. lovens § 38 femte ledd og forskriftens § 10-13 annet punktum. Tillatelsen danner ikke grunnlag for familiejenforening eller permanent oppholdstillatelse jf. lovens § 38 femte ledd.»

Ikke bare mangler dette all informasjon som også vedtaket over gjør, men her pekes det heller ikke på hvordan søker kan gå fram for å få tillatelsen omgjort til en oppholdstillatelse uten begrensninger. Som påpekt over skyldes dette at det innvilges slike tillatelser også i saker der det ikke kan forventes at søker kan framskaffe dokumentasjon av sin identitet. Dette er i åpenbar konflikt med hensikten for tillatelsene: å øke andelen som framlegger dokumentasjon.

Oppsummert er det i mappegjennomgangen identifisert flere feil i vedtakene. De fleste er av mindre alvorlig karakter, men et eksempel inneholder feil som i verste fall kan medføre utvisning gjennom at tillatelsen ikke blir fornyet. I tillegg viste gjennomgangen at det er ulik praksis når det gjelder hva som inkluderes i vedtakene. Dersom dokumentasjonskravet ikke er uttrykkelig formulert i vedtakene – at det ikke presiseres hva som forventes av søkeren – utfordrer dette på mange måter fundamentet ved disse tillatelsene, nemlig at begrensningene skal fungere som et insentiv for å framlegge pass. Det er søkers individuelle plikt selv å melde fra om eventuelle hindringer for å møte dokumentasjonskravet (jf. kap. 3 «Søkers opplysningsplikt»). Hvordan denneplikten forholder seg når det ikke framkommer av vedtaket hva dokumentasjonskravet innebærer, er uklart. Dette kan også, teoretisk sett, påvirke i hvilken grad dokumentasjonskravet blir fulgt.

Politiets rolle – sentral aktør med uklare retningslinjer

Etter asylintervjuet og når vedtaket først er innvilget, er det i praksis slik at politiet ofte er de eneste som har direkte kontakt med søkeren i forbindelse med forhold som omhandler tillatelsen. Selv om de aller fleste bor på mottak og har jevn kontakt med mottaksansatte, har ikke mottaksansatte formelt innsyn i vedtakene. Dette var en utfordring i forbindelse med feltarbeidet til denne studien da informanter ble rekruttert gjennom mottakene. Mottaksansatte visste stort sett om hvem av beboerne på mottaket som hadde en oppholdstillatelse med begrensning. Dette skyldtes praktiske hensyn som at vedtaket utløser barnetrygd, og at vedkommende derfor skal motta redusert basisutbetaling. Men mottaksansatte har ikke rett til innsyn i sakene og visste derfor ofte ikke hvorfor tillatelsene var begrenset. Av denne grunn ble et av intervjuene gjennomført med en familie som hadde begrenset tillatelse på grunn av helseforhold. Et annet intervju ble gjennomført der mottaket informerte meg om at familien høyst sannsynlig hadde begrensning på grunn av det ene familiemedlemmets helsesituasjon, mens de i realiteten hadde en begrensning i tillatelsen på grunn av at identiteten til visse familiemedlemmer ikke var dokumentert. På grunn av at mottaksansatte ikke har rett til innsyn, er det opp til søker selv å informere og få hjelp av mottaksansatte i saker som knytter seg til tillatelsen.

Politiet har derimot innsyn i sakene og ansvar for forkynning av vedtakene til søker. Unntaket er dersom søker har advokat (enten fordi vedkommende tidligere har fått avslag på søknaden, eller fordi vedkommende selv har skaffet seg en som han eller hun selv betaler for). På tross av at forkynningen av vedtaket hos politiet er det eneste møtet mellom myndigheter og søker etter at vedtaket er innvilget, og det er klart at vedkommende har en begrenset tillatelse som stiller visse krav, synes det noe tilfeldig hvordan disse møtene reguleres og utføres. Det er så vidt jeg har klart å oppdrive, ingen retningslinjer som regulerer møtet med søker og setter fram hvordan forkynning av vedtak skal foregå. Praksisen på dette området er sprikende. Flere kilder i politiet har ved min henvendelse stilt seg uforstående til at forkynning er et ansvar som tilfaller dem. I skriftlig korrespondanse svarer en representant for et politidistrikt på følgende måte:

«Forkynning av slike vedtak, jeg tenker først og fremst på første gangs innvilgelser, skjer ved korrespondanse fra UDI eller UNE til søkers representant, ofte advokat. Søker anses da underrettet i henhold til forvaltningsloven §§ 12 (3) og 27. Hva advokaten i disse tilfellene informerer om vet jeg lite om. Vedtaket effektueres ikke ved denne korrespondansen. Effektivering skjer først når søker møter opp ved det lokale politidistriktet.»

Forvaltningsloven § 12 (3), som det refereres til, forholder seg til advokat eller annen fullmektigs rolle. Vedkommende som skrev e-posten over, og også andre representanter for lokale politidistrikt framholdt ved min forespørsel at forkynning av vedtak ikke var

deres ansvar, men et ansvar som lå hos søkerens advokater. Utlendinger fikk tidligere fri rettshjelp ved førsteinstans i behandling av asylsaken, men denne retten falt bort fra januar 2005 og ble erstattet av en veiledningsordning drevet av NOAS. Siden det å få en begrenset oppholdstillatelse ikke er et avslag, men en oppholdstillatelse med visse begrensninger, har man derfor i dag ikke krav på fri rettshjelp. I praksis betyr dette at majoriteten av dem som får innvilget denne typen opphold, ikke har advokat.

I de politidistriktene jeg snakket med representanter, ble det informert om at politiet rutinemessig ikke benytter tolk. I samme e-postkorrespondanse som det refereres til over, skriver vedkommende at politiet «kommuniserer med søker på norsk eller engelsk, eventuelt via tolk dersom søker har med seg en som tolker for seg». Dette ble bekreftet i telefonsamtaler at også var tilfelle i andre politidistrikt. Rent praktisk foregår møtene ofte ved at politiet forsøker å finne ut hva søker allerede har fått informasjon om. Videre informerer politiet om hva som framgår av vedtaket, og hva en slik tillatelse innebærer, tidsvarighet, at den ikke gir grunnlag for permanent opphold, og så videre. I tillegg oppfordres søker til å framskaffe ID-dokumenter og informeres om at dersom ID-dokumenter framskaffes, skal vedkommende møte hos politiet for søknad om fornyelse og oppheving av begrensninger. Noen politidistrikt framholdt at de også informerer søker om at det er nødvendig med skriftlig bekreftelse dersom de selv mener at det ikke er mulig for dem å framskaffe dokumenter. I sitatet over henvises det til forvaltningsloven § 27 som regulerer underretting av vedtak på generelt grunnlag. Det er imidlertid ingenting i denne paragrafen eller i utlendingsregelverket som direkte tilsier at disse har krav på å få tolket vedtaket. Derfor kan det etter alt å dømme konkluderes med at det rutinemessig ikke brukes tolk i forkynningen av denne typen vedtak.⁴⁰ Det er dermed lite eller ingen kontroll med hvorvidt søkeren har forstått vedtaket og de kravene vedtakene stiller for å få omgjort tillatelsen.

I tillegg til forkynnelse av vedtak er politiet også sentrale i forbindelse med fornying av denne typen tillatelser. Politiets oppgaver i slike saker er presentert i et rundskriv fra 2011 som omhandler «Fornyelse av tillatelser etter utlendingsloven § 38 som er begrenset på grunn av tvil om identitet eller udokumentert identitet»⁴¹. Oppgavene er framsatt punktvis som følger (noe kortet ned her):

1. I Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker (DUF) skal politiet registrere saken som en søknad om fornyelse.
2. Dersom søkeren fremlegger identitetsdokumenter, skal politiet notere hvordan søkeren har fremskaffet dokumentene. Notatet skal inngå i saken som et saksdokument.

⁴⁰ Det er mulig man kan innfortolke i forvaltningsloven at et vedtak må, ikke bare bli formidlet, men også kunne forstås av mottakeren, men her er rettsstilstanden uklar, og i praksis blir det ikke lagt til grunn noen rett til tolk.

⁴¹ S 2011-017

3. Saken skal deretter oversendes til UDI for behandling sammen med bekreftet kopi av identitetsdokumentene. [...]
4. Dersom politiet mistenker at dokumentet er falskt eller forfalsket, eller dersom politiet av andre grunner mener at det er tvil om søkerens identitet, vil politiet beslaglegge dokumentet, jf. utlendingsloven § 104. I øvrige tilfeller legger politiet dokumentet til grunn som bekreftelse på søkerens identitet.
5. Politiet skal registrere i DUF at passet er tatt inn og oversende resultatet av dokumentundersøkelsen til UDI så snart det foreligger. Vedkommende politidistrikt har ansvaret for undersøkelse av dokumentet.

Videre presiserer rundskrivet at Asylavdelingen (ASA) i UDI skal behandle søknad om fornyelse som omtalt i rundskrivet her. Politiet skal ikke fatte vedtak om fornyelse i en slik sak. Analysen av registerdataene i denne studien viser imidlertid at dette har skjedd opptil flere ganger. Med utgangspunkt i de 368 personene som har fått innvilget denne typen oppholdstillatelse, og som er registrert med mer enn ett vedtak, har politiet innvilget 77 fornyelser og omgjort en tillatelse til en tillatelse uten begrensning. Ifølge det samme rundskrivet er vedtak som er innvilget av politiet, ugyldige, og straks slike feil blir oppdaget, skal rett landenhets i UDI avgjøre om de skal omgjøre politiets vedtak. Dersom det er hjemmel for å fatte vedtaket, men ugyldigheten alene skyldes at politiet mangler kompetanse til å gi slik tillatelse, kan UDI vurdere om de vil opprettholde vedtaket. Idet denne rapporten går i trykken, er disse sakene under utredning av UDI, og utfallet er ennå usikkert.

Utfordringer fra byråkratiets perspektiv – en oppsummering

På tross av at saksbehandlere jeg intervjuet, jevnt over opplevde vedtakene som tydelige og uproblematisk, har denne typen tillatelser en rekke strukturelle utfordringer for utlendingsforvaltningen.

Det er tydelig fra mappegjennomgangen at det ikke foreligger tydelige retningslinjer for formulering av vedtak. Det er til dels store avvik i hva som inkluderes i vedtakene, og hvordan dokumentkravet formuleres. Det synes heller ikke å være tydelige retningslinjer for dokumentkrav i saker med ID-tvil. Gjennom intervjuer med saksbehandlere og andre aktører i utlendingsforvaltningen samt intervjuer med personer som er blitt innvilget denne type tillatelse med begrensninger fordi det er tvil om deres identitet, er det klart at det ikke er noen enhetlig forståelse av hva som kreves i disse sakene for å kunne få omgjort tillatelsen. I visse saker er det ikke formulert noe dokumentkrav,

og det er dermed vanskelig å se hvordan tillatelsen skal fungere som et insentiv når det ikke er presisert hva man mener søker må gjøre.

Mappegjennomgangen avslører også tydelig at flere aktører i utlendingsforvaltningen ikke har innsikt i de retningslinjer som foreligger. Det er tydelige feil i flere vedtak, noen av en karakter som i verste fall kan føre til utvisning for søker.

Analysen av registerdataene viser at de formelle retningslinjene som regulerer innvilgelse av fornyelser og omgjørrelser, heller ikke er godt nok forstått i politidistriktene. Flere vedtak er innvilget på feil grunnlag og er å anse som ugyldige for dem som har fått disse innvilget. I verste fall kan det føre til en tilbakekalling av omgjort vedtak.

Intervjuene gjort i forbindelse med personer som er innvilget en slik tillatelse, samt intervjuer med to politidistrikt viser også at vedtakene ikke forkynnes på søkerens eget språk, noe som i verste fall kan føre til at personer ikke forstår begrensningene og kravene vedtakene de har fått, stiller.

6 Søkernes perspektiver – å forstå og følge dokumentasjonskrav

Vel så viktige som byråkratiets perspektiver er søkeres perspektiver på prosessen. I dette kapittelet skal vi se på søkeres perspektiver og spesielt tre sentrale utfordringer som ble trukket fram i flere intervjuer: problemer med å forstå hva vedtaket innebærer, ulike opplevelser av fornyelsesprosessen og utfordringer knyttet til faktisk å følge kravet som settes fram i vedtakene, nemlig å framskaffe pass.

Forståelse av vedtaket – et individualisert ansvar

De fleste som får begrenset oppholdstillatelse får vite om dette gjennom politiet. Som påpekt over har man ved innvilgelse av denne typen tillatelse ikke krav på fri rettshjelp, noe som gjør at de fleste ikke har noen advokat til å bistå seg i prosessen og til å forstå forkynnelsen av vedtaket. Felles for samtlige av mine informanter er at de først fikk et brev på mottaket hvor det stod at de hadde fått svar på asylsøknaden og måtte møte opp hos politiet. På et av mottakene var det i slike tilfeller rutine at det ble satt opp møte med en mottaksansatt i etterkant av møtet med politiet for å sikre at vedkommende hadde forstått vedtaket, men på de andre mottakene var ikke dette sett på som et ansvar som tilfalt de mottaksansatte.

Før det faktiske møtet på politistasjonen var ikke informantene klar over om det som ventet dem, var en oppholdstillatelse eller et avslag. De fleste av informantene hadde ikke hørt om muligheten for å få en begrenset oppholdstillatelse før de selv fikk det. Dette møtet hos den lokale politistasjonen ble beskrevet av flere informantene som uryddig. Ingen hadde i forkant vært klar over at det ikke ville være tolk til stede, og flere uttrykte at det hadde vært åpenbare språkbarrierer når vedtaket ble gjennomgått. I alle tilfellene ble kun overskrifter og hovedpunkter trukket fram. Ingen fikk oversatt vedtaket i sin helhet. Dette stemmer også overens med informasjonen innhentet hos et lite utvalg politidistrikt. I tiden rett etter møtet med politiet beskrev flere en følelse av uro. Noen beskrev at denne uroen kom først etter en stund. Dette handlet om at man rett etter opplesningen av vedtaket hadde blitt så glad for at det var et positivt svar – over at man fikk opphold – at man ikke ville eller klarte å ta innover seg at det

samtidig innebar begrensninger. Etter en stund følte flere informanter et behov for å få skrevet muntlig oversatt i sin helhet, og noen fikk hjelp av mottaksansatte. Dette ble beskrevet av flere mottaksansatte som et problem. En mottaksansatt beskrev denne utfordringen slik:

Vedtaket er på norsk, og det er et fåtall som forstår hva som står der. Og da er det ofte oss mottaksansatte, som egentlig ikke skal gjøre det, og som ikke er kompetente til å drive og oversette juridiske brev fra norsk til engelsk, som prøver å hjelpe beboerne til å forstå essensen i vedtaket. [...] Men vi skal jo ikke ha kjennskap til saken. Det er ikke vår business. [...] Men det er klart det er utfordrende for dem å få vedtak i norsk skriftlig form.

Andre igjen benyttet nettverket sitt for å få oversatt vedtaket. Flere endte derfor opp med å få vedtaket oversatt av noen som verken hadde bakgrunn eller tillatelse til å oversette offentlige skriv. Dette kunne være norske leger man hadde utviklet et tillitsforhold til, mottaksansatte, andre beboere på mottaket eller medlemmer i den lokale menigheten. Felles for alle informantene var at oversetting av vedtaket som definerte deres juridiske status i Norge, var tilfeldig og avhengig av eget initiativ overfor venner eller mottak. Et intervju med en mor illustrerte dette problemet godt:

Intervjuer: Når du fikk tillatelsen, var den enkel å forstå? Forstod du at den var begrenset, og hva det innebar?

Informant: I begynnelsen forstod jeg ikke tillatelsen fordi jeg ikke kunne lese den. Mottaket sa til meg at vi skulle klage på dette vedtaket. Men jeg forstod ikke hvorfor. Politiet hadde ikke tolk. De sa det på engelsk til meg. De sa at min datter fikk pass, men ikke jeg, og at sønnen min fikk det samme som meg. Og mottaket brukte heller ikke tolk når de hjalp meg å forstå vedtaket.

Intervjuer: Føler du at du hadde trengt tolk?

Informant: Ja, selvfølgelig. Da hadde jeg kunnet klaget tidligere. I brevet [vedtaket] stod det at jeg måtte klage innen 23 dager. Da jeg kom med vedtaket til mottaket, sa de at vi måtte klage, men det var klage på at min datter skulle bo på mottak når hun hadde ordinær oppholdstillatelse. Det ble ikke klaget på min status. Når jeg fant ut og ordentlig forstod at jeg hadde fått sånn begrenset tillatelse, så var det for seint å klage.

Intervjuer: Dersom du hadde visst dette tidligere, ville du ha klaget?

Informant: Ja, om jeg hadde forstått, så hadde jeg klaget. Jeg fikk vite det for seint. Jeg forstod tillatelsen min først etter at jeg kopierte brevet og sendte det til noen venner som oversatte det for meg. De hjalp meg å forstå. Når jeg forstod at min tillatelse var begrenset, var det for seint.

Ansvar for å følge vedtakets krav, gjennom for eksempel å framsette søknad om fornyelse innen en måned før tillatelsen løper ut, er et individualisert ansvar. Verken mottaksansatte, UDI eller andre aktører er pålagt å følge opp personer som får begrenset oppholdstillatelse. Derfor er det også særs viktig at disse personene forstår hva denne tillatelsen innebærer og krever, og kan handle innen de tidsfrister som er satt. Basert på mine intervjuer synes det imidlertid ikke som om misforståelse av vedtakene er spesielt utbredt når vedtaket har vart en periode. Samtlige av mine informanter hadde forstått at tillatelsen varte i ett år, at den kunne fornyes, og at den satte visse krav. Selv om kravene var uklare for noen, spesielt i saker der det var snakk om ID-tvil som nevnt over, synes ikke misforståelser etter den første, ofte litt kaotiske, fasen å være et stort problem. I den grad denne forståelsen først kommer etter at fristen for å klage er løpt ut, må misforståelse av vedtakene allikevel sies å kunne representere et problem. Det er verdt å stille spørsmål ved at ingen institusjoner ser det som sin oppgave å sikre denne forståelsen. I praksis er det i dag opp til søker selv å sette seg inn i vedtaket, og foruten en enkel forkynnelse av vedtakets hovedpunkter er det ingen søkeren formelt kan henvende seg til for å få oversatt og forklart vedtaket.

Når forståelsen av hva slags vedtak man har fått, har sunket inn, synes det, basert på mine intervjuer, som at gruppen ganske raskt skiller seg i to leirer. Den ene leiren består av dem som aktivt starter prosessen med å framskaffe dokumenter ganske umiddelbart etter at tillatelsen er forstått. Dette bekreftes også av registerdataene som viser at 90 prosent av de som framlegger pass gjør det innen et år er gått (se kapittel 4). Den andre gruppen er personer som av ulike grunner ser på det å framskaffe pass som en umulig oppgave. De lever videre på mottaket uten å begynne på prosessen å framskaffe pass og siden majoriteten av slike begrensede tillatelser kan fornyes uten noen vilkår er det sannsynlig at de også i årene framover vil leve på asylmottakene uten tilgang på norskopplæring, men med lovlig opphold i landet.

Å fornye tillatelsen i tide – et resultat av tilfældigheter

I intervjuene med personer som har hatt denne tillatelsen i mer enn ett år, var det viktig å kartlegge hvordan de beskrev prosessen med å fornye tillatelsen. Her var det store sprik i erfaringene. Hvordan informantene opplevde det å fornye tillatelsen, var i stor grad preget av tilfældigheter og avhengig av hvordan de ble møtt av utlendingsforvaltningen, da spesielt hvordan mottak og saksbehandler forholdt seg til fornyelsesprosessen.

Variasjon i utlendingsforvaltningens tolkning av rollefordeling og oppfølging i forbindelse med fornyelse av begrensede tillatelser påvirker i stor grad søkerens opplevelse og forståelse av prosessen. Noen informanter hadde i god tid før et år var gått, fått påminnelse av mottaket om at fristen for fornyelse nærmet seg. De var også

informert om hvordan prosedyren ville være, hadde møtt opp hos politiet og hatt en uproblematisk opplevelse av prosessen. Andre igjen omtalte fornyelsesprosessen som til dels ubehagelig. Dette gjaldt spesielt en av familiene som hadde fått begrensning på grunn av ID-tvil. De beskrev fornyelsen som en prosess som de ikke forstod hensikten med. De hadde forsøkt å søke hjelp hos mottak og kontaktet UDI, men opplevde at ingen de kontaktet, kunne hjelpe dem med å forstå eller gjennomføre fornyelsen.

Det er nemlig store sprik mellom hvordan ulike aktører i innenfor utlendingsforvaltningen forstår og forholder seg til fornyelse av denne typen tillatelser. To intervjuer med saksbehandlere i to ulike landenheter illustrerer spriket godt. På spørsmål om hva som var rutiner dersom noen av søkerne gikk over tiden i forbindelse med fornying svarte en av saksbehandlerne at det aktuelle mottaket ideelt sett ble oppringt for å kartlegge om det var en forglemmelse. Det ble presisert at det ikke skjedde hver gang, og at det ville forekomme oftere i landenheter med mindre antall av slike begrensede tillatelser sammenlignet med landenheter med mange slike saker. I diskusjonen om samme tematikk, fornyelse og utfordringer som kan gjøre at passframleggelse ikke vil være mulig innenfor tidsfristen som var satt, uttrykte en annen saksbehandler seg på denne måten: «Regler er regler. Det er pass vi krever. Hvordan du går frem for å skaffe det, det er egentlig ikke vår sak. Det er kanskje slemt å si det, men det er egentlig ditt problem.» Slike uklarheter og ulike tolkninger av hvem som har ansvar for oppfølging, både mellom mottak og saksbehandlere, har direkte konsekvenser for hvordan personer med begrenset oppholdstillatelse forstår og forholder seg til fornyelse av tillatelsene.

Fornyelsen illustrerer godt et gjennomgående avvik mellom den hjelp og oppfølging søker opplever at han eller hun trenger, og det myndighetene opplever som nødvendig informasjon og oppfølging. Det synes å være høyere forventninger til å få informasjon enn hva som gis. Dette kan henge sammen med den enorme informasjonsmengden som møter asylsøkere ved ankomst til Norge. Sammenligner man med den informasjonsmengden som møter asylsøkere som har fått avslag på sine søknader, blir kontrastene tydelige. På hvert eneste asylmottak henger store postere om frivillig retur godt synlig i ganger og resepsjonsområder. Det er krav om at alle mottak skal ha en ansatt med faglig og koordinerende ansvar for returarbeidet, at mottakene sikrer at personalet alltid har oppdatert informasjon og at informasjon om retur blir ivarettatt allerede i ankomstinformasjonen (RS 2010-148 Krav til returforberedende arbeid i ordinære mottak). Videre skal mottaket innkalle alle beboere over 18 år til en individuell obligatorisk retursamtale så snart det er kjent at en beboer har fått avslag i første instans, samt ved endelig avslag. Det skal sikres at beboerne får korrekt og relevant informasjon, blant annet gjennom at det settes av tilstrekkelige ressurser til bruk av tolk og språkassistenter. Det er et mål for myndighetene at flest mulig reiser hjem frivillig, og UDIs rundskriv om kravene for returforberedende arbeid (RS 2010-148) framsetter det som et mål at informasjonsarbeid skal gjøre beboerne i stand til å treffe informerte valg.

Det er tydelig at målet om å øke andelen som framlegger pass, ikke er prioritert like høyt av myndighetene. Der myndighetene i forbindelse med frivillig retur påpeker viktigheten av informasjon og informerte valg, er dette redusert til et individuelt ansvar i disse sakene. Dette medfører at personer som lever på mottak med begrensede oppholdstillatelser, får god og utfyllende informasjon om frivillig retur og tvangsretur, mens de møter mangel på kunnskap, store sprik i informasjonen og feilinformasjon om den tillatelsen de faktisk er innvilget. Fornyelsesprosessen er et godt eksempel på denne åpenbare nedprioriteringen av informasjon, men informasjonsmangelen er også tydelig når man ser på andre aspekter ved tillatelsene.

Å framskaffe pass – krevende eller umulig

Å følge kravene framsatt i tillatelsene, å skaffe seg et gyldig pass, ble beskrevet av samtlige informanter som problematisk. Fem av de sju personene som ble intervjuet, hadde ikke framlagt dokumentasjon i henhold til kravet og hadde heller ikke begynt denne prosessen.⁴² Når informantene hadde fått en klar oppfatning av tillatelsen og hva den krevde, ofte etter en usikker og noe kaotisk fase rett etter forkynning av vedtak som beskrevet over, syntes det som om informantene ganske tidlig delte seg inn i to grupper. Denne inndelingen var karakterisert av at den ene gruppen oppfattet kravene som krevende, men mulige å innfri, og den andre gruppen oppfattet dem som umulige. For dem som oppfattet kravene som umulige, som gjaldt fem av sju informanter, hadde ingen begynt prosessen med å framskaffe pass. Av disse var det en familiefar med ID-tvil fra Somalia som hadde et vedtak som ikke satte konkrete krav, og som ikke hadde en ambassade han kunne kontakte. De fire andre, fra henholdsvis Eritrea og Usbekistan, hadde ikke begynt på prosessen da de forklarte at dette ville medføre fare for deres familier i hjemlandet.

Under presenteres først to hovedkategorier av hindringer som møtte informantene som hadde satt i gang prosessen og fått et gyldig pass: praktiske og økonomiske hindringer. Videre presenteres den viktigste hindringen for informantene som ikke hadde forsøkt å framskaffe pass: frykt for hva slags konsekvenser det ville ha for deres familie i hjemlandet.

⁴² Det ble totalt intervjuet åtte informanter, men som nevnt over var oppholdstillatelsen til en informant begrenset på grunn av helse, og kravet om å dokumentere identitet var dermed ikke aktuelt.

Praktiske hindringer – å manøvrere «systemet»

I praksis er en stor andel av personer som får denne typen begrenset oppholdstillatelse, uten noen form for ID-dokumenter, noe som gjør det problematisk å reise til ambassader utenfor Norge. Dersom oppholdstillatelsen er gitt med begrensning på grunn av mangel på ID-dokumentasjon eller ID-tvil, blir utlendingspass generelt sett ikke innvilget. Dette begrunnes med at personer som får denne typen tillatelse, har uklar identitet, noe som gjør utstedelse av utlendingspass problematisk, samt at det blir sett på som mulig for disse personene å kunne klare å oppdrive pass fra eget hjemland. Siden personen er innvilget en oppholdstillatelse og ikke lenger er asylsøker, inndras også asylsøkerbeviset. For flere landbakgrunner som er høyt representert i denne gruppen, ligger nærmeste ambassade i våre naboland, dette gjelder for eksempel Irak og Eritrea.⁴³ På tross av passfrihet innenfor Schengen må personer som krysser grensen mellom Norge og Sverige, kunne identifisere seg.

Man kan i teorien søke om utlendingspass for enkeltreise, men dette er for det første en mulighet det ikke opplyses om i vedtakene, og for det andre er det uklart i hvilken grad dette er en mulig for alle med denne typen tillatelser. På UDIs informasjonssider om reisedokumenter informeres det om at irakere må legge fram dokumentasjon av timeavtale hos ambassaden for å få utstedt utlendingspass for å reise til Stockholm.⁴⁴ Retningslinjer for andre nasjonaliteter er ikke nevnt spesifikt. Basert på intervjuer med personer som har denne typen oppholdstillatelse, er det klart at muligheten for å søke utlendingspass for enkeltreiser ikke er velkjent. Men til tross for at utfordringer knyttet til det å krysse grensen ble trukket fram av en rekke nøkkelinformanter, ble det kun trukket fram av én av personene med begrenset oppholdstillatelse. Dette kan henge sammen med mangel på kunnskap om disse reglene. Men basert på denne studiens intervjuer synes det mer sannsynlig at det skyldes at andre forhold og utfordringer er mer prekære hindringer for passframleggelse. Å ikke kunne identifisere seg medfører i tillegg en rekke andre utfordringer jeg vil komme tilbake til i kapittel 7.

Andre praktiske utfordringer handler om ulike lands rutiner og krav knyttet til passframskaffelse. Her vil jeg presentere opplevelsene til en av informantene for å illustrere hva slags utfordringer det kan være snakk om. En kvinne med et lite barn som kom fra Nigeria, hadde fått omgjort sin oppholdstillatelse til en ordinær tillatelse. Nærmeste nigerianske ambassade ligger i Stockholm, noe hun hadde vært klar over siden hun fikk tillatelsen. Allikevel beskriver hun det å sette i gang selve prosessen som vanskelig og uoversiktlig. Hun visste ikke hvilken ende hun skulle starte i, og det var ikke før en mann fra Nigeria satte seg ned og forklarte henne rutinene at hun kontaktet ambassaden i Stockholm. Her fikk hun vite at det kun var én passmaskin tilgjengelig, og at denne gikk på rundgang mellom ambasadene. De visste ikke hvor maskinen befant seg da

⁴³ Eritrea har også et konsulat i Oslo.

⁴⁴ <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Reisedokumenter/Hvem-kan-fa-reisebevisutlendingspass-/#f>

hun ringte, og de visste ikke når den ville komme tilbake til Sverige. Hun ba derfor om en oversikt over de nærmeste ambassadene som hadde en passmaskin, og fikk opplyst at Tyskland var nærmeste alternativ. Når hun så ankom den nigerianske ambassaden i Tyskland, ble hun avvist. De påpekte at hun soknet til ambassaden i Sverige siden hun var bosatt i Norge. Selv om de ikke hadde passmaskin, krevde de at hun hadde med et dokument fra ambassaden i Sverige som bekreftet at hun hadde vært i kontakt med dem i forbindelse med passøknaden. Etter mange runder på telefon med ambassaden i Stockholm og flere besøk på ambassaden i Tyskland forstod hun at hun ikke ville kunne returnere med flybilletten hun hadde kjøpt, dersom hun skulle få passet før hun dro. Hun måtte derfor forlenge oppholdet. Etter en lengre prosess fikk hun utstedt pass, men det hadde kostet. Hun måtte forlate barnet sitt i en lengre periode, og hun måtte gå alene gjennom en krevende prosess som tok på både fysisk og mentalt.

Den andre informanten som hadde framskaffet pass, fortalte hvordan eritreiske myndigheter hadde krevd at hun kontaktet sin familie i Eritrea. Hun hadde imidlertid ikke vokst opp i Eritrea og hadde ingen kontakter der. Hun var fortvilet og visste ikke hvordan hun skulle gå fram. Hun begynte å fortelle om sin situasjon i menigheten hun gikk i. Dette var hennes eneste lys i tunnelen, og hver gang hun var i kirken, snakket hun med nye eritreere om at hun hadde mistet sin familie og trengte å komme i kontakt med dem igjen. Etter lengre tid sa en eritreisk mann som bodde i nærheten, at han kunne forsøke å hjelpe henne. Hun ga ham all informasjonen hun husket fra hun var liten, om familien, og han benyttet sitt nettverk i Eritrea for å lete. Etter noen måneder ringte han og fortalte at han hadde funnet en kvinne hun kanskje var i familie med. Hun ringte opp denne kvinnen, men det viste seg at de ikke var i slekt, men hun fortsatte å lete for henne. En tid etterpå finner denne kvinnen fram til fetteren hennes, som etter mye overtalelse går med på å kontakte myndighetene i forbindelse med passøknaden hennes. Dette var en oppgave som skulle vise seg mer komplisert enn først antatt, og det tok månedsvis med korrespondanse fram og tilbake før prosessen med konsulatet i Oslo kunne sette i gang med selve passutstedelsen. Hennes historie handler om tilfeldigheter. Dersom hun ikke hadde vært åpen om sin situasjon og møtt personer som kunne hjelpe underveis, mente hun selv at hun aldri ville ha klart å framskaffe et pass.

En rekke praktiske, om enn ikke uoverkommelige, utfordringer møter personer som forsøker å møte dokumentasjonskravet disse tillatelsene stiller. Dette knytter seg i stor grad de ulike lands rutiner for passutstedelse. Eksemplene over viser hvordan praktiske krav som oppmøte på riktig ambassade og kontakt med familie som kan bekrefte identitet, kan være utfordrende i prosessen med å framskaffe pass. De to informantene som hadde gått gjennom prosessen med å skaffe seg pass selv, beskrev begge hvordan tilfeldigheter og nettverk var sentrale for å klare å framskaffe pass. De delte en opplevelse av å stå helt alene i en uoversiktlig og kompleks prosess. I møter med det «offentlige Norge» møtte de ingen hjelp i forbindelse med denne konkrete oppgaven, verken fra representanter for utlendingsforvaltningen eller mottak. Begge

historiene peker på hvordan de har vært avhengige av diasporaen for å forstå hva som egentlig kreves, og hvordan de skulle gå fram.

Økonomiske hindringer – å ha råd til pass

Et annet og mer prekært problem for informantene som hadde gått gjennom prosessen med å skaffe pass, var økonomiske hindringer. Basisbeløpet som skal dekke personlige utgifter for personer som bor på asylmottak i Norge er for lave til å dekke de utgifter det medfører å framskaffe pass. Å få utstedt et pass er på ingen måte en billig affære. For det første må mange betale store summer i reiseavgifter. Selv når vedkommende kommer fra et land med ambassade i Oslo, må søkeren komme seg inn til hovedstaden for egen regning. For dem som bor i nærheten av Oslo, er ikke dette nødvendigvis snakk om store utgifter, men personer med denne typen oppholdstillatelse bor på asylmottak over hele landet, og selv det å komme seg til Oslo kan innebære store innhogg i økonomien for dem det gjelder. En reise til Oslo eller utlandet fra Tromsø, Trondheim, Bergen eller andre steder langt fra hovedstaden vil i tillegg til selve reisen kanskje involvere en eller flere overnattinger. En slik tur vil bety et betydelig inngrep i husholdningsbudsjettet til disse personene. I tillegg til reiseutgifter er det ikke gratis å få passet utstedt.

Igen kan historien til den nigerianske kvinnen brukes for å illustrere problemet. Som enslig forsørger for et barn i et ordinært mottak med selvhushold, fikk hun utbetalt inntil 5460 kroner per måned.⁴⁵ Det er en basisutbetaling, som skal dekke mat, klær og andre nødvendige husholdningsartikler, som vaskemidler og hygieneprodukter.⁴⁶ Hun fortalte at denne basisutbetalingen var hennes eneste inntektskilde. For å framskaffe pass var hun avhengig av å fly til Tyskland. Etter å ha undersøkt mulighetene for utlendingspass for en utreise og priser på reiser til Tyskland, var hun nær ved å gi opp, da hun innså at hun ikke ville ha mulighet til å betale for reisen med basisutbetalingen hun fikk fra mottaket. Hun bekymret seg over hvordan hun skulle kunne klare å ta vare på barnet sitt hvis hun måtte spare penger. Basisbeløpet er kun ment å dekke de grunnleggende behovene for personer på mottak, og sparing av dette beløpet vil nødvendigvis medføre å kutte ned på grunnleggende behov som mat og klær. I sin frustrasjon delte hun sine bekymringer med andre kvinner på mottaket, som hun hadde fått god kontakt med gjennom tiden hun ventet på svar på asylsøknaden. Flere av kvinnene

⁴⁵ Ikke basert på informasjon fra kvinnen selv, men på RS-2008-035V1: Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2012. Ifølge rundskrivet får enslige på ordinære mottak får inntil 3220 kr per måned. Per barn under fem år får man utbetalt inntil 1390 kr per måned. Enslig kvinne med ett barn får også et enslig forsørgertillegg og får dermed utbetalt 5460 kr per måned. [http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={28623EAB-BF6E-4BC3-BEAC-242061A35A-EA}#_Toc320702211]

⁴⁶ Se Seeberg (2009: 25) for utfyllende presentasjon av basisbeløpet i asylmottak sammenlignet med et gjennomsnittlig norsk forbruk.

bestemte seg for å gå sammen og samle inn penger, som hun så kunne betale tilbake når hun kom tilbake fra turen sin. Med penger fra dette lånekollektivet bestilte hun så billetter til Tyskland, med avtale om at kvinnene skulle ta vare på barnet hennes mens hun var borte. På grunn av problemene hun møtte ved ambassaden i Tyskland, var hun nødt til å forlenge oppholdet. Igjen måtte hun låne penger, denne gang av en bekjent i Tyskland, for å dekke en ny flybillett, ekstra overnattinger og passavgiftene som krevdes. Kun passavgiftene utgjorde omtrent 5000 kroner, altså nesten en hel månedsinntekt for den lille familien. Som beskrevet over fikk kvinnen til slutt utstedt et godkjent pass, men ikke bare måtte hun forlate barnet sitt i en lengre periode og gå gjennom en strevsom prosess alene, hun hadde også satt seg i gjeld både i Norge og i Tyskland. Eksemplet viser at prosessen med å skaffe ID-papirer både er tidkrevende og kostbar. Som jeg vil komme tilbake til i kapittel 7, er det få i denne gruppen som vil være i stand til å etablere andre inntektskilder, og det innebærer at det å skulle framlegge et pass ved en fornyelse, betyr at man må sette seg i gjeld, slik som i eksemplet over, eller at man må leve i fattigdom for å dekke utgiftene dette medfører.

I kapittel 4 vises det til at det er en lavere andel barnefamilier sammenlignet med enslige søkere som har lagt fram pass og fått omgjort tillatelsen til en ordinær tillatelse. Dette kan henge sammen med praktiske hensyn som at det er vanskelig å finne tid og rom til en så omfattende prosess når man har hovedansvar for barn, men det er også sannsynlig at det henger sammen med økonomiske hindringer. Dersom man skal dekke utgiftene til pass for seg selv og kanskje også barna, må man innfinne seg med et meget strengt spareregime over lengre tid som vil gå ut over nettopp basisvarer som mat, klær, husholdning og hygieneprodukter (fattigdomsproblematikk vil bli gjennomgått i mer detalj i kapittel 7). Med små barn kan dette oppleves umulig eller i det minste innebære en lang spareperiode. Dersom man for eksempel klarer å spare en tredjedel av sin egen utbetaling hver måned, noe som må anses å være meget krevende, må man spare i nesten et halvt år for å dekke kun passavgiftene.⁴⁷ Et slikt spareregime vil nødvendigvis gå utover muligheten til å gi barna næringsrik mat og varme klær, noe som vil bli sett nærmere på i kapittel 7.

Dette ble imidlertid ikke framsatt som årsak til at man ikke forsøkte å skaffe seg pass av noen av informantene i denne studien. Intervjuer i forbindelse med denne studien kan dermed ikke brukes til å underbygge eller avkrefte denne tesen. Men det er liten tvil om at nettopp hensynet til barna i lys av de økonomiske hindringene ble trukket fram som en av de mest sentrale utfordringene for dem som faktisk hadde gått gjennom prosessen og forsøkt å framskaffe pass.

⁴⁷ Basert på kvitteringer framvist av informanter, hvor priser for pass lå på nært 5000 kroner.

Frykt for konsekvenser for familie i hjemlandet

I gruppen informanter som ikke hadde framlagt pass, oppga alle, foruten en, frykt som årsak til at de ikke hadde framlagt dokumentasjon av sin identitet.⁴⁸ Dette sammenfalt også med villigheten til å la intervjuene bli tatt opp. Samtlige som ikke ønsket at intervjuet ble tatt opp med en digital lydopptaker, forklarte at de ikke hadde framskaffet pass i frykt for hvilke konsekvensene å melde seg til hjemlandets myndigheter ville ha for familien som var igjen i hjemlandet. Samtlige bekreftet også at dette ville være en bekymring som vedvarte, og at de derfor aldri ville komme til å forsøke å framskaffe pass.

Frykt for konsekvenser det vil medføre for familie i hjemlandet, må anses å være en relativt utbredt hindring for passframskaffelse for personer fra visse land. Fire av fem som ikke hadde framskaffet dokumenter, pekte på bekymring for familiens situasjon i hjemlandet som grunn til at de ikke forsøkte å framskaffe pass. Deres beskrivelser av egen situasjon reflekterte en spenning mellom takknemlighet og bekymring. Som andre informanter opplevde de det krevende å være ekskludert fra integreringstiltak og å leve uten reell kommunikasjon med det norske samfunnet på tross av at de har lovlig opphold. De følte seg allikevel heldige som var kommet vekk fra hjemlandet, og understreket at situasjonen tross alt var bedre enn det den hadde vært. Samtidig, nettopp fordi de hadde det bra relativt sett, var det en sterk oppfatning om at de ikke kunne foreta seg noe som ville kunne forverre familiens situasjon, bare for at de selv skulle få det lettere her i Norge. Under er et kort utdrag av en av samtalene gjengitt:

Informant: Denne tillatelsen krever at jeg skal hente pass, eritreisk pass. Men det er umulig for meg. Hadde det vært mulig, hadde jeg gjort dette allerede da jeg var i Eritrea. Det er umulig. For det første fordi jeg rømte fra hjemlandet, og for det andre har jeg levert eritreisk ID-kort.

Intervjuer: Kan du fortelle meg hvorfor det er umulig for deg?

Informant: Jeg kan ikke kontakte den eritreiske ambassaden fordi det kan medføre fare for min familie i hjemlandet.

Intervjuer: Er det farlig også for deg eller kun for familien din?

Informant: Nei, det er ikke farlig for meg. Jeg er jo her i [et] trygt land. Men det er veldig farlig for min familie som er i Eritrea.

Det som var spesielt med denne begrunnelsen, var at den ble satt fram av samtlige informanter fra Eritrea. Flere av informantene henviste til at familiemedlemmer allerede var fengslet på grunn av deres reise hit. Også den eritreiske informanten som selv

⁴⁸ Denne personen var fra Somalia og hadde ikke forsøkt å framskaffe pass, da han ikke hadde en ambassade å henvende seg til. Og slik han forstod sitt vedtak, var det ingen krav som var stilt som han kunne følge for å få omgjort tillatelsen til en ordinær oppholdstillatelse.

hadde skaffet pass og fått omgjort sin tillatelse, medgikk at dette var farlig for andre eritreere i denne situasjonen. Hennes egen situasjon var spesiell da hun var oppvokst i et naboland. Hun hadde derfor ikke brutt utreiseforbudet og hadde ingen nær familie i Eritrea som kunne straffes for hennes handlinger.

Eritrea – spesifikke utfordringer med ID-dokumentasjon

Eritrea er blant de land i verden som produserer flest flyktninger. Ifølge Landinfo (2011) er det en veldig liten prosentandel som forlater Eritrea lovlig med pass og utreisevisum via regulære kontrollposter, da eritreere i praksis ikke får utstedt utreisetilattelse. Majoriteten av eritreere som forlater landet – anslått til å være 2000–3000 i måneden – forlater landet uten å ha lovlig utreisetilattelse (UK Home Office 2011; Kibreab (sitert i Upper Tribunal Immigration and Asylum Chamber 2011); Landinfo 2011). Man kan altså anta at det store flertall av eritreere i Norge har reist ulovlig ut av Eritrea.

Ifølge Human Rights Watch (2009) blir det å forlate Eritrea uten et godkjent utreisedokument ansett som kriminelt av eritreiske myndigheter. Landinfo (2011) viser til det rettslige rammeverket og påpeker at personer som forlater landet i militærpliktig alder, vil bli sett på som desertører og kan bli straffet heretter. Ingen kilder viser til pågående rettsprosesser mot eritreere for brudd på nasjonaltjenesteloven, men blant annet Landinfo (2011) peker på at avstraffelse ofte blir utført utenfor rettsapparatet, altså uten lov og dom. Eritrea er et land med en forholdsvis liten befolkning (4 millioner), og ifølge Human Rights Watch har myndighetene i stor grad oversikt og kontroll over innbyggerne. Alle eritreere blir avkrevd en årlig 2 prosent skatt av all inntekt. Denne skatten er ikke bare en innbringende finansiell mekanisme, men flere kilder peker på hvordan beskatningen bidrar til å utøve kontroll over diasporaen ved at de som kontakter ambassadene, blir «bedt om» å bidra selv i utlendighet. Når en eritreer kontakter ambassaden for eksempel for å søke om pass, krever myndighetene at vedkommende signerer et angrebrev, hvor man innrømmer forræderi og beklager at man ikke deltar i militærtjenesten. Og for å få tilgang på pass må man settes i kontakt med noen som bor i Eritrea, og få disse til å framskaffe dokumenter og «gå god for» at vedkommende er eritreer. Dette ble bekreftet i intervju med en informant som hadde kontaktet ambassaden i forbindelse med å framskaffe pass.

Ifølge Human Rights Watch (2009) brukes både «angrebrevet» og «skatten» som et maktmiddel. Ved å knytte søkerne til personer i landet har man mulighet til å utøve tvang for å få inn skatten. Landinfo (2011) bekrefter hvordan familiemedlemmer i Eritrea brukes i slike saker. Dersom en person har reist ulovlig ut av landet, kan gjenværende familiemedlemmer senere få problemer med å få pass/utreisetilattelse (Landinfo 2011). Dette gjelder spesielt dersom personen som har reist ut, ikke betaler 2-prosentskatten, ikke signerer angrebrev og gjennom å reise har unndratt seg nasjonaltjenesten.

«Det har vært rapportert om trusler mot familiemedlemmer til eritreere som unndrar seg nasjonaltjeneste siden 1999. Siden juni 2005 har det vært rapportert om arrestasjoner av hovedsakelig foreldre, men også andre familiemedlemmer, til unge eritreere som enten har desertert fra tjeneste, eller unnlatt å møte til nasjonal-tjeneste.» (Landinfo 2011: 22)

Human Rights Watch (2009) peker på at familiemedlemmer i slike tilfeller også kan straffes gjennom vilkårlig arrestasjon, bøter samt ved å bli nektet retten til å drive forretninger gjennom tilbakekalling av lisenser eller konfiskering av jord. En NRK-reportasje fra mai 2010 påpeker også at foreldre og søsken i hjemlandet kan miste rettigheter hvis eritreere i Norge ikke betaler den pålagte skatten, og viser til eksempler på at pårørende kan bli trakassert og fengslet. Landinfos rådgiver om Eritrea, Knut Holm, bekrefter i dette NRK-intervjuet at «hvis denne skatten ikke innbetales, kjenner vi til at familiemedlemmer risikerer å miste rettigheter» (Strand 2010). Praksisnotatet som styrer asylpraksis for Eritrea, behandler ikke dette direkte, men kommer inn på problematikken når det framlegges hvordan man skal behandle asylsøknader fra familiemedlemmer til personer som har unndratt seg militærtjeneste.

UDI mener at familiemedlemmer til desertører eller unndragere ikke på generelt grunnlag risikerer forfølgelse. Det er her lagt vekt på at straffereaksjonene mot familiemedlemmene er avhengig av en rekke forhold og at det ikke er noen automatikk i reaksjonene. Fengselsforholdene kan også generelt sett være relativt bedre for denne gruppen enn for nasjonaltjenestepiktige og kristne minoritetsgrupper. Søkere som anfører at de har barn eller andre nære familiemedlemmer i nasjonal-tjeneste som har rømt, eller unndratt seg tjeneste, må kunne forklare hvorfor de er kommet i myndighetenes søkelys.⁴⁹

Det synes derfor bekreftet fra flere hold at det medfører visse konsekvenser for gjenværende familie i Eritrea dersom et medlem av familien forlater landet ulovlig. Ved en registrering hos ambassaden for å kunne få utstedt pass vil man knyttes til familie i Eritrea. Gjennom denne registreringen vil så denne personens handlinger, som hvis vedkommende ikke betaler 2 prosent skatt, kunne gå utover familiemedlemmer i hjemlandet. I hvilken grad det vil medføre fare for familien i hjemlandet slik mine informanter pekte på, er uklart, men basert på kildene henvist til her kan man ikke utelukke at hensynet til familien i hjemlandet faktisk kan forklare hvorfor en gruppe personer som har fått denne tillatelsen, ikke framlegger pass.

Basert på disse kildene og intervjuene gjort i forbindelse med denne studien er det interessant å se på de eritreerne som faktisk har framlagt pass. Skiller disse seg ut på noen måte sammenlignet med resten, hva er det som gjør at disse personene tar en

⁴⁹ PN 2008-023. Asylpraksis – Eritrea. http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={D4BDF38C-2433-4A84-BE64-5C23D735F688}#_ftn15

slik sjanse? Ser man i DUF-registeret, finner man at ti eritreere har fått omgjort sin tillatelse til en ordinær tillatelse, en familie på fire personer samt seks enkeltindivider. Av disse er fire registrert med dokumentert identitet, og man kan dermed konkludere med at de har framlagt pass. Fem personer er registrert med «sannsynliggjort identitet», og en person (del av familien) er registrert med «ikke sannsynliggjort identitet». Dersom registreringer i DUF er gjort korrekt, kan dette tyde på at kun fire av disse ti har framlagt pass. I denne studien ble noen av disse saksmappene gjennomgått. I noen tilfeller hadde ikke vedkommende familie i Eritrea. I linje med praksisnotatet som styrer asylpraksis for Eritrea, var mangel på nettverk og begrenset mulighet for å skaffe bopel i Eritrea vektlagt som grunnlag for opphold på humanitært grunnlag. To eksempler er vist under:

Sak 1 «UDI mener at det foreligger sterke menneskelige hensyn i denne saken. Det vises til søkerens vanskelige sosioøkonomiske situasjon ved retur til hjemlandet. [Det er tidligere i vedtaket slått fast at vedkommende ikke har familie i Eritrea.]»

Sak 2 «UDI mener at det foreligger sterke menneskelige hensyn i denne saken. Vi viser til at søkeren ikke har omsorgspersoner på kjent sted i Eritrea som hun kan gjenforenes med. Det er videre lagt vekt på at søkeren har liten tilknytning til hjemlandet og etter det hun opplyste ikke har nær familie i Eritrea.»

Av vedtakenes formulering er det tydelig at flere søkere som er innvilget begrenset oppholdstillatelse fra Eritrea har oppgitt ikke å ha familie i hjemlandet. Basert på intervjuene gjennomført i denne studien kan dette være en potensiell forklaring på hvorfor noen eritreere legger fram pass, mens andre ser det som umulig. Den ene eritreiske kvinnen som hadde framlagt pass i denne studien pekte selv på dette som en faktor som skilte henne fra andre eritreiske søkere. Hun hadde ingen nær familie i hjemlandet og således ingen som kunne straffes for hennes handlinger i utlendighet. Det hadde vært ønskelig å gå gjennom alle de ti sakene der eritreiske søkere har fått omgjort søknaden, for å se om mangel på familie i hjemlandet skiller disse personene fra de som ikke har framlagt dokumentasjon. Det var imidlertid ikke mulig innenfor rammene for denne studien.

Hvordan man kan forklare at noen personer fra et land ser det som umulig å framskaffe dokumentasjon og andre ikke, har neppe noen enkel forklaring. Men denne studien åpner for en potensiell forklaring. Uavhengig av om familie i utlandet er det som skiller de eritreerne som dokumenterer sin identitet fra de som ikke gjør det, og uavhengig av hvorvidt denne opplevelsen av frykt er en ren subjektiv opplevelse av situasjonen, eller om det er en reell mulighet for at å søke om pass vil påføre familie-medlemmer fare, er det ingen tvil om at nettopp dette er en sentral forklaring på hvorfor mange eritreere ikke framlegger pass. Basert på denne studiens kilder kan det imidlertid verken bekreftes eller avkreftes om dette også gjelder personer fra flere land.

Hvor går grensene for plikten til å avklare egen identitet?

Dette åpner for en mer generell og prinsipiell diskusjon om grenser for plikten til å avklare egen identitet og i hvilken grad konsekvenser for andre enn søker selv skal tas hensyn til når denne grensen dras. I UDIs rundskriv om «Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven» trekkes det fram at det «kan forekomme at andre omstendigheter enn søkerens sikkerhet hindrer søkeren i å medvirke til å avklare sin identitet», og at det er søkers ansvar å informere om eventuelle slike hindringer. I mappegjennomgangen var dette gjort av en søker. I en utfyllende klage ført i pennen av en søkers advokat henvises det til at kontakt med den eritreiske ambassaden utgjør fare for søkers familie fordi vedkommende har rømt fra en fengselsstraff, unndratt seg meldeplikt og ikke betalt skatt. I UNEs vedtak som besvarer disse anførslene, heter det:

«UNE har sett hen til klagerens anførsler om at hun ikke kan fremskaffe pass på grunn av frykt for familien og at hun ikke har betalt skatt. UNE er kjent med at det må betales 2 % skatt av brutto inntekt til eritreiske myndigheter før man får utstedt pass. UNE er videre kjent med at familiemedlemmer til eritreere i eksil som ikke betaler 2 % skatten og som ikke signerer angrebrev kan risikere å møte utfordringer knyttet til utstedelse av reisevisa og pass. UNE kan imidlertid ikke se at disse forholdene er til hinder for at klageren kan fremskaffe pass.»

Som det framkommer av utdraget over, kommenteres kun skattebetalingen i forbindelse med familiens sikkerhetssituasjon. Dette synes merkelig i lys av klagen som påpeker at vedkommende i tillegg har unndratt seg meldeplikt og rømt fra en fengselsstraff. Men vedtaket slår altså fast at «utfordringer» som vil møte en søkers familie dersom vedkommende tar kontakt med ambassaden, ikke ses som et «hinder for at klageren kan fremskaffe pass».

I den grad denne problemstillingen tas opp i offisielle retningslinjer for denne typen saker, heter det i rundskrivet nevnt over (RS 2012-009 «Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven») at «Utlendingsmyndighetene vil heller ikke forvente at søkeren involverer venner og familie på en måte som setter dem i fare». Rundskrivet åpner altså for at hensynet til søkers venner og familie kan anses som en hindring for framleggelse av pass. Det er derimot et tolkningsspørsmål hva men legger i å «involvere» venner og familie, samt hva man legger i «å sette de i fare». Denne rapporten vil ikke gå inn i dette tolkningsspørsmålet.

UDI framholder at søkerne dette gjelder, ikke selv har fått opphold av beskyttelsesgrunner, og at sannsynligheten for at familiemedlemmer i hjemlandet vil bli utsatt for forfølgelse kun som en følge av at søkeren ber om reisedokumenter fra hjemlandet, i utgangspunktet vil være å anse som liten. Dette gjelder også for søkere fra Eritrea. Ifølge UDI indikerer ikke UDIs landinformasjon om Eritrea at myndighetene systematisk forfølger familiemedlemmer når det søkes om reisedokumenter fra utlandet. Det påpe-

kes likevel at opplysninger om familiemedlemmers situasjon i hjemlandet ikke alltid vil være tilgjengelige for UDI på tidspunktet for førstegangstillatelsen fordi det er søkerens eget beskyttelsesbehov man konsentrerer seg om. Dersom søkeren har ny informasjon om familiemedlemmenes situasjon, kan han eller hun sende inn informasjon om dette til UDI som så vil vurdere om begrensningene i oppholdstillatelsen skal opprettholdes.

Problemet med disse sakene er at slik informasjon ikke sendes videre til UDI. På tross av at en slik frykt var den dominerende grunnen til at personer ikke framskaffet pass i denne studiens intervjuer, var ikke dette kjent for UDI. At en søker ikke kan skaffe dokumenter fra hjemlandet fordi det vil sette familiemedlemmer i hjemlandet i fare, er ifølge UDI svært sjelden anført av søkere. Som nevnt i kapittel 3 er det søkers plikt å informere om hindringer for å framskaffe pass. Men informasjon om denne hindringen er altså i liten grad meldt inn av søkere. Fordi det er så få saker der dette har vært en aktuell vurdering, har det ifølge UDI ikke vært mulig å utlede noen fast etablert praksis.⁵⁰ Om behandling av slike saker presiseres det at det for UDI, der dette er aktuelt, vil medføre en vurdering av opplysningene, og disse vil vektlegges dersom de er tilstrekkelig sannsynliggjort i den enkelte sak.

I intervjuer med personer som oppga frykt for å indirekte skade familie og venner som grunn til ikke å framskaffe pass, ble det beskrevet en opplevelse av å ikke ha en kanal for å formidle denne informasjonen. Flere påpekte at de hadde snakket med mottaksansatte om problemet, og noen hadde forsøkt å ringe UDI, men samtlige opplevde at deres bekymringer ikke ble tatt på alvor. Det var tydelig at det ikke var utbredt kjennskap til hvordan de skulle formidle denne hindringen for passframskaffelse videre til UDI. Dette kan delvis forklares med at det ikke spesifiseres av vedtakene hvordan informasjon om slike hindringer skal formidles for å bli registrert og behandlet. Det henger også sammen med at søkerne ikke har advokat eller andre som kan bistå dem med informasjon om prosedyrer, og det skyldes sannsynligvis også en grunnleggende pessimisme hos søkerne om at dette ikke vil være en grunn som UDI ville tatt på alvor. Dette illustrerer det informasjonsgap som synes å omgi denne typen tillatelser. Ingen aktører er gitt et eksplisitt ansvar for å informere og bistå søkerne, og de ender derfor ofte opp med å ta lite informerte valg, slik som å velge å ikke melde fra hva som hindrer dem i å framskaffe pass.

⁵⁰ Kilde: e-postkorrespondanse med rådgiver i UDI, 30.05.2012

Utfordringer fra søkerens perspektiver – en oppsummering

Intervjuer med personer som lever med denne typen begrenset opphold, kastet lys over en rekke andre utfordringer knyttet til tillatelsene. Hovedutfordringene knyttet seg til tre punkter i prosessen: forkynningen og forståelsen av vedtakene, oppfølging i fornyelsesprosessen og utfordringer for å møte dokumentasjonskravet.

Forkynningen av vedtak skjer ikke på søkers eget språk, og det ble bekreftet i intervjuer med personer som har fått innvilget denne typen oppholdstillatelse, at dette forsinket forståelsen av vedtakene og de krav vedtakene stiller. I verste fall kan dette medføre at forståelsen av at man har fått en oppholdstillatelse med begrensninger, først oppstår etter at klagefristen er utløpt.

Det er store sprik i hvordan søkere følges opp i forbindelse med fornying av tillatelsene. Dette henger sammen med en mangel på enhetlig forståelse av tillatelsene hos flere aktører. Søkere forventer informasjon og oppfølging lik den andre på mottakene får i forbindelse med sine vedtak, mens det å tilegne seg informasjon om fornyelse og andre deler av prosessen er individualisert av myndighetene.

Det er flere hindringer knyttet til det å framskaffe pass. Disse kan grovt sett deles inn i tre kategorier: Den første kategorien er praktiske hindringer som inkluderer mangel på kjennskap til muligheten for å få utreisestillatelse og ulike lands rutiner og krav knyttet til passframskaffelse. Den andre kategorien er økonomiske hindringer. Disse knytter seg til at passframskaffelse innebærer en rekke utgifter, blant annet til reise og passavgifter. Disse avgiftene overgår basisutbetalinger i mottakene. Den tredje og siste hovedutfordringen, pekt på av informanter som ikke hadde framlagt dokumentasjon, er frykt for hva slags konsekvenser det vil ha for familiemedlemmer i hjemlandet dersom søker kontakter hjemlandets myndigheter fra Norge. Antallet intervjuer gjort i denne studien er få, likevel viser de til tydelige tendenser. Fire av fem som ikke hadde framskaffet dokumentasjon, pekte på bekymring for familiens situasjon i hjemlandet som grunn til at de ikke forsøkte å framskaffe pass. Dette er kraftige signaler som må følges opp.

7 Konsekvenser av vedtakene

Som presentert i introduksjonen til denne rapporten er en av denne studiens to problemstillinger å kartlegge hva slags utilsiktede konsekvenser denne typen begrensninger i oppholdstillatelsen har hatt for søkerne. Studien er avgrenset til å se på hva slags konsekvenser begrenset tillatelse har for dem som lever med denne typen opphold, og hva slags konsekvenser det har for mottak og mottaksmiljø. I dette kapittelet vil jeg trekke fram fire konsekvenser som stod fram som spesielt sentrale i møte med personer som bor på mottak med denne typen opphold. De henger tett sammen med utfordringene som har blitt presentert gjennom rapporten, men det er allikevel nyttig å skille ut konsekvenser som en egen kategori for å klare å identifisere ulike aspekter ved hvordan det er å leve med denne typen oppholdstillatelse.

Før jeg går nærmere inn på hvilke problemer som ble trukket fram i intervjuene i denne studien, er det på sin plass å understreke at situasjonen for disse menneskene på ingen måte er sammenlignbar med situasjonen til dem som bor i mottak med avslag på søknaden (se Øien og Sønsterudbråten 2011). Familiene og barna med begrenset tillatelse har lovlig opphold i Norge, og barna har dermed samme rettigheter som norske barn, og tilgangen på helsetjenester er lik den den øvrige norske befolkningen har. Likevel er det tydelig at flere av mine informanter opplevde situasjonen som svært stressende og tung. Som dette kapittelet vil vise, fører mangelen på meningsfulle aktiviteter å fylle hverdagen med, feilinformasjon og mangelen på hjelp og bistand, til at mange sliter psykisk. Å skulle leve et familieliv når man bor i et asylmottak, med hver sin ulike status i familien, og med ulik tilgang på norskopplæring, beskrives som vanskelig. Og det blir ekstra problematisk siden flere er svært usikre på om de vil kunne komme seg ut av denne situasjonen.

Meningsløshet: å være ID-løs og arbeidsløs

Et sentralt og tilbakevendende aspekt ved tilværelsen for personer med begrenset oppholdstillatelse er at de befinner seg i Norge uten å kunne identifisere seg. Stadig flere hverdagslige gjøremål i Norge i dag avhenger av at man nettopp kan identifisere seg: Skatteetaten, banker og arbeidsgivere har de siste årene strammet kraftig inn på praksisen for identifikasjon, noe som har direkte konsekvenser for personer som ikke har

godkjente ID-papirer. Denne typen oppholdstillatelse åpner for arbeidstillatelse, men i praksis er dette problematisk, ettersom de fleste arbeidsgivere i Norge krever at man for å få arbeid må identifisere seg. I tillegg er et visst nivå av norskkunnskaper gjerne nødvendig, noe som er vanskelig å oppnå uten tilgang på noen form for norskopplæring. En informant fortalte at han hadde vært aktiv med å søke arbeid når han hadde forstått at tillatelsen hans åpnet for dette. Etter en lang prosess fikk han gjennom nettverket sitt tilbud om en jobb etter å ha vært på intervju. Første dagen han møtte opp, ble han spurt om å identifisere seg. Når han ikke kunne dette, fortalte arbeidsgiveren at han ikke kunne ansette ham da han fryktet at han ikke hadde oppholdstillatelse eller arbeidstillatelse. En annen informant fortalte at etter å ha blitt tilbudt jobb måtte han takke nei da arbeidsgiver kun betalte ut lønn til bankkonto. Han forsøkte å opprette konto i flere ulike banker, men ingen ville la ham opprette konto, og han måtte til slutt gi opp og informere arbeidsgiver om at det ikke var mulig. Arbeidssituasjonen eller mangel på sådan påvirket sterkt disse personenes opplevelser av å leve med en begrenset oppholdstillatelse. Det å ha en jobb å gå til, et studium å følge eller andre meningsfulle aktiviteter å fylle dagene med er avgjørende for de fleste menneskers trivsel og integrering. Flere av respondentene beskrev hvordan det å bo i Norge uten arbeid føltes som et tap av ære og identitet. En mann jeg intervjuet, uttrykte seg på denne måten:

I have work permit, but I don't have ID. I don't have [a] bank account, I don't have anything. That's a very, very big problem. And I'll tell you another thing. I don't work; I'm [a] young man. I can do different in my life. I can do something. I can't help myself. I can't work. I don't respect myself.

Mangel på arbeid eller andre meningsfulle aktiviteter utenfor hjemmets fire vegger reduserte også mulighetene for integrering og samhandling med nordmenn. For noen familier i desentraliserte mottak var også sosial omgang med andre asylsøkere minimal eller ikke-eksisterende. Ensomhet og isolasjon kom tydelig til uttrykk gjennom spørsmål som omhandlet hvordan hverdagene så ut, og om de hadde mange venner i Norge. En av personene jeg intervjuet, beskrev kløften han opplevde eksisterte mellom seg selv og resten av samfunnet:

Can I do anything? Can I go to community? No, but we need a community. Something. I can't feel it. We need the "norsk" community [...]. It would have been better if we had school to go to. When you go to school you meet people, have subjects or some things that you work with physically. If you have work you are in contact with the work [colleagues], you are in contact with the community. Now there is something between me and the community. Now I don't have school, I don't go to work.

Følelsen av meningsløse dager og savnet etter å føle at man gjør nytte for seg, er noe som går igjen i de fleste studier som kartlegger grupper med asylsøkere, som enten venter

eller har fått avslag på sine søknader (se for eksempel: Brekke 2001; Oppedal et al. 2008; Redd Barna 2010; Øien & Sønsterudbråten 2011). En evaluering av opplærings- og kvalifiseringstilbudet som gis enslige mindreårige med begrensede tillatelser, viser at ungdommene i utstrakt grad rapporterer om psykiske problemer som konsentrasjonsvansker, søvnløshet og en følelse av meningsløshet som et resultat midlertidigheten og usikkerheten som følger deres vedtak (Sønsterudbråten 2010). Også studier av bruken av midlertidige oppholdstillatelser på 1990-tallet peker på lignende opplevelser. Ifølge Brekke (2001) medførte midlertidigheten en opplevelse av retningsløshet og et ønske om et normalliv – det er begrenset hvor lenge man kan vente med å leve. På tross av de fundamentale ulikhetene mellom disse typene oppholdstillatelser, finner denne studien et visst sammenfall mellom hvordan mennesker som har fått denne typen oppholdstillatelser, beskriver sin status. Denne følelsen av å ha livet på vent og leve i et slags mellomstadium mellom opphold og avslag ble også beskrevet som tyngende av informanter med denne formen for begrenset oppholdstillatelse. En av informantene sa:

Det føles ut som om jeg sover. Dette er ikke rettferdig. Det er ikke rettferdighet. Det burde heller gjøres raskt: Du kan bli her, du kan gå. Ikke sånn midt imellom.

Denne følelsen av meningsløshet knyttes av de fleste respondenter til det faktum at de ikke har noe meningsfullt å fylle dagene med. Samtlige respondenter etterlyste norskopplæring og en faktisk mulighet til å jobbe. Dette vil delvis kunne bli endret til det bedre i løpet av kort tid. Det er nemlig vedtatt å innføre et felles Schengen-standardisert oppholdskort (se Prop. 59 L (2011-2012). Endringer i utlendingsloven). Oppholdskortet er i hovedsak ment for tredjelandsborgere med oppholdstillatelse innenfor Schengen-området. Kortet skal etter planen innføres innen 20. mai 2012. Kortet skal brukes i forbindelse med passering av Schengens yttergrenser og ved innlandskontroll for å dokumentere oppholdsstatus i Norge eller et annet Schengen-land.

Dersom dette kortet blir innført som planlagt og faktisk blir akseptert av arbeidsgivere og banker, vil det bety store forbedringer for mange av personene som får utstedt denne typen begrenset oppholdstillatelse. Oppholdskortet vil ikke være et identitetsdokument. Det viser imidlertid hvilken identitet utlendingsmyndighetene har lagt til grunn ved innvilgelsen av oppholdstillatelsen og bekrefter at kortinnehaveren har slik oppholdstillatelse som kortet angir. Kortet tilfredsstiller de grunnleggende vilkårene for gyldig legitimasjon i hvitvaskingsregelverket og vil derfor kunne anses som tilstrekkelig dokumentasjon for å etablere et kundeforhold som omfatter grunnleggende banktjenester, for eksempel etablering av ordinær bankkonto og ordinær betalingsformidling som ikke krever bank-ID. Det presiseres likevel i proposisjonene at «selv om oppholdskortet tilfredsstiller kravene til gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket for de grunnleggende banktjenester, er det usikkert om kortet vil bli godtatt som tilstrekkelig legitimasjon av for eksempel bankene i andre sammenhenger» (Prop. 59 L (2011-2012) punkt 6.5.3).

Oppholdskortet medfører på ingen måte en garanti for at flere får tilgang til arbeid eller blir integrert i større grad enn i dag. Disse problemene er, som belyst gjennom rapporten, sammensatte. Men det er ingen tvil om at slike kort potensielt vil kunne hjelpe noen med å få jobb og også løse en del andre praktiske problemer knyttet til det å være ID-løs. For eksempel er det slik at siden denne tillatelsen innebærer lovlig opphold i Norge, utløses også en del rettigheter, slik som retten til barnetrygd. Flere mødre jeg snakket med, opplevde også problemer med å hente ut barnetrygd på grunn av bankens strenge krav til ID. I noen tilfeller ble dette løst ved at mottaksansatte ble med i banken og måtte benytte sin ID som grunnlag for beboernes uttak, og i andre tilfeller laget mottaket en form for hjemmesnekret ID som ble godkjent etter dialog med en lokal bank. I tillegg ble det pekt på et ubehag ved ikke å kunne identifisere seg om man ble stoppet av politiet. Dette hadde ikke skjedd noen av mine informanter, men mottaksansatte bekreftet at dette skjedde fra tid til annen. Slike problemer vil kunne løses gjennom innføringen av Schengen-standardiserte oppholdskort.

Å være alene med problemene

Dette er en type vedtak som er vanskelig å leve med for mange av dem som får innvilget det og flere opplevde å være alene med de utfordringene dette vedtaket hadde ført med seg. Det sosiale nettverket til flere personer som får dette vedtaket og blir boende på mottak, er begrenset. Ingen av personene jeg snakket med som hadde denne tillatelsen, hadde norske venner. Det var imidlertid store ulikheter når det kom til øvrige nettverk. Jeg møtte en familie som beskrev sin hverdag som mer eller mindre totalt isolert fra omverdenen foruten kontakt med helsevesenet i forbindelse med et familiemedlems sykdom. Samtidig møtte jeg mødre som var aktive i lokale menigheter, hadde kontakt med venner de hadde fått gjennom asylprosessen i andre deler av landet, og som hadde et nært forhold til andre på mottaket.

Men selv for de respondentene som viste til et bredt sosialt nettverk med mange kontaktarenaer for å møte andre mennesker, var det gjennomgående en følelse av at man var alene når det gjaldt statusen og vedtaket. En tilbakevendende beskrivelse av situasjonen er at man i lang tid venter på mottaket sammen med andre i samme situasjon. En etter en får andre på mottaket vedtak og tildelt en kommune. Det ordner seg for alle andre, mens du selv blir stående på stedet hvil. Som nevnt over føles situasjonen for noen informanter låst. På grunn av hensynet til familien i hjemlandet oppleves dokumentkravet som uoppnåelig. For dem som ikke har denne bekymringen og ønsker å framskaffe pass, føles også veien lang. I samtaler med mottaksansatte eller øvrig nettverk møter man lite kunnskap om og bistand til akkurat denne typen vedtak. Opplevelsen informantene hadde, var at når de forsøkte å kontakte UDI, ble de stående timevis

i telefonen og vente på svar. Med all den tiden og ressursene som må investeres i å imøtekomme de nødvendige kravene for å dokumentere seg, vokser også frustrasjonen.

Informantene beskrev at møtet med myndighetene ikke var preget av dialog og forklaringer, men korte svar og liten vilje til å lytte. En informant fortalte om hvordan hun hadde forsøkt både skriftlig og muntlig å fortelle om ulike faktorer som hindret henne i å framskaffe pass, men følte seg ikke hørt. Hun opplevde at de ikke hørte hva hun sa, og kun svarte det samme: «Du må fremskaffe dokumentasjon, det er ditt ansvar». Foreldre til barn med ordinære oppholdstillatelser forklarte at familiens splittede status gjorde informasjon enda vanskeligere. I følge en mor med begrenset opphold som hadde en datter med ordinær oppholdstillatelse hadde ikke datteren fått barnehageplass da mottaket hadde fortalt at barnet ikke lenger var deres ansvarsområde idet hun hadde ordinær oppholdstillatelse. Siden de ikke var bosatt hadde IMDi fortalt henne at dette heller ikke var et ansvar som tilfalt dem. Hun opplevde at familien var klemte mellom to institusjoner og i praksis måtte klare seg selv.

I et par intervjuer var det også tydelig at de som var formidlere av informasjon, spesielt fra nasjonale nettverk som ikke var kjent med tillatelsen, ga direkte feil informasjon. Det var derfor tydelig at noen av informantene blandet sitt begrensede opphold med avslag og returplikt:

I live here in Norway. I see some people that have the same [permit] as me. They are here thirteen years. They are thirteen and twelve years. Can you imagine twelve years you don't have school, you don't work, you earn nothing and you take just money from UDI or from ... just borrowing from others? Very difficult.

En annen informant fortalte at hun hadde hørt at Norge var i ferd med å utarbeide en returavtale med Eritrea. Dette skremte henne veldig, og hun hadde brukt mye tid og energi på å tenke på hva hun skulle gjøre dersom dette skjedde:

I think too much. Especially in the situation now, when they send back to the country. I can't sleep. They send to Ethiopia and now people say that they will send back to Eritrea. [...] I have two children. I don't have anybody. I don't have anything. Sometimes I say that if they do me like this [send me back]. If they do me like this, I will kill myself. [crying]. At least then my children can stay in this country. [...] I destroyed my life and why did I make my children's life like this. At least I bring them here. If they send me back I don't have choice, I have to do this thing. I have to take risk for myself. I have to kill myself for my kids. I have destroyed my life. After a little bit I calm down, I calm down. But I have to be thinking these things. Especially when people tell me that they can send me to Eritrea.

Dette illustrerer godt hva slags konsekvenser denne mangelen på informasjon kan ha for enkeltmenneskene som får innvilget begrenset opphold. Ingen institusjon er pålagt eller ser det som sitt ansvar å bistå med informasjon og bistand til personer som er

innvilget begrenset oppholdstillatelse. Dette ansvaret er individualisert. Studien viser her at dette fører til at den informasjon personene får om egen status, kan komme fra kilder uten nok og korrekt kunnskap. Skillene mellom avslag og begrenset opphold var visket ut hos visse informanter. Slik feilinformasjon gjør usikkerheten omkring egen status og framtid større, og det er liten tvil om at dette forverrer opplevelsen av egen livssituasjon.

Asylsøkere generelt, og muligens personer med begrenset opphold spesielt, kan være en utfordrende gruppe å nå fram til med informasjon. Som pekt på i rapporten har ikke denne gruppen tilgang på norskopplæring, og det er store sprik i språkkunnskapene til personer som har fått innvilget begrenset oppholdstillatelse. I feltarbeidet uttrykte også flere personer en tydelig redsel og mistillit, ikke bare overfor hjemlandets myndigheter, men overfor tolk, mottaksansatte og meg som forsker. Dette er eksempler på forhold som kan gjøre det vanskelig å nå fram med informasjon til denne gruppen. Men på tross av at det ikke er noen enkel oppgave, er det tydelig at enhetlig og tydelig informasjon om begrensede tillatelser bør prioriteres. Slik situasjonen er i dag føler mange seg alene med de kravene som vedtaket stiller. Som er resultat søker flere informasjon hos personer og institusjoner som ikke kan gi svar, eller i verste fall gir uriktig informasjon. I likhet med avviste asylsøkere bør det være en målsetning at også personer med begrenset oppholdstillatelse tar informerte valg.

Å være «syk inni hodet»

I samtaler med mottaksansatte ble denne gruppen mennesker beskrevet som ekstra sårbare og i en vanskelig situasjon. Flere omtalte personer som hadde fått denne typen oppholdstillatelse, som fortvilte. En mottaksansatt viste til at beboere med denne typen opphold hadde blitt alvorlig psykisk syke. Psykiske problemer kom også fram i noen intervjuer. Under følger utdrag fra to slike intervjuer:

Intervjuer: Hvordan trives du her i Norge?

Informant: Jeg er alltid redd. Jeg er urolig. Får ikke sove. Jeg tenker hele tiden på fremtiden og mye på det oppholdet jeg har her i Norge. Jeg kan ikke gå på skole, og jeg kan ikke jobbe. Jeg bare spiser og sover.

--

Intervjuer: Er det noe du synes er viktig å få fram om denne typen oppholdstillatelse som vi ikke har snakket om enda?

Informant: Ja, alle uroligheter. Jeg er urolig. Jeg kan ikke konsentrere meg. Jeg tenker på tillatelsen hele tiden.

I flere av intervjuene viste informantene mye følelser når de snakket om egen situasjon og flere tok til tårene. Mange beskrev håpløshet og frustrasjon i møtet med utlendingsforvaltningen og mottaket. Flere tok også eksplisitt opp psykiske lidelser. «Man blir 'syk inni hodet' av denne situasjonen» var en formulering som gikk igjen. Asylsøkere og flyktninger utgjør en gruppe med økt risiko for utvikling av helseplager, særlig utsatt er denne gruppen for å utvikle posttraumatiske reaksjoner på bakgrunn av krigsopplevelser og annen vold eller depresjoner (Jakobsen & Sveaas 2007). Ifølge Jakobsen og Sveaas (2007) henger denne økte risikoen også tett sammen med at mange opplever en følelse av håpløshet i møte med en ny virkelighet. Usikkerhet i forbindelse med asylprosessen og utfordringer knyttet til språkvansker og kulturelle motsetninger, utgjør erfaringer som potensielt øker risikoen for å utvikle psykiske problemer.

For personer med ansvar for barn var også bekymringen for barna åpenbar. Flere beskrev at de «tok seg sammen» overfor barna og unnlot å gråte i deres påsyn. Å skåne barna fra den situasjonen de befant seg i, ble sett på som viktig, men ikke alltid enkelt. Mottakstilværelsen er preget av trangboddhet, spesielt i sentraliserte mottak og mangler ofte muligheter for gi barn og voksne tid og rom fra hverandre (se Kommunal- og regionaldepartementet 2005; Seeberg 2009). På spørsmål om barna forstod situasjonen familien var i svarte en mor på denne måten:

Ja, datteren min tenker og spør hele tiden mye. Hvorfor har jeg pass og ikke du? Når skal vi reise videre? Hva er forskjellen på oss og de andre? De sier du ikke har ID, men du er jo eritreisk. Hvorfor bor vi på mottak? Du skjønner, vi sover på kjøkkenet. Jeg og datteren min. Fordi det er så liten plass. Det gjør det vanskelig å sove, og det gjør at klærne hennes lukter mat hele tida. Hun synes det er pinlig. At hun lukter mat. Datteren min ser at jeg er stresset. Hun ser at jeg er urolig.

Flere foreldre understreket at de ikke var i tvil om at foreldrenes situasjon virket sterkt inn på barna. Dette er også påpekt av forskning på området (se for eksempel Winsvold & Engebrigtsen; Lidén et al. 2011). Selv om foreldrene ikke er psykisk syke, kan hendelser i hjemlandet, flukten, eksilsituasjonen, oppholdet i mottaket, usikkerhet i forhold til framtiden og aspekter av livssituasjonen i asylmottak ha negative konsekvenser for deres evne til å gi omsorg for barna (Carli & Ruud 2003; Kommunal- og regionaldepartementet 2005).

Ifølge Carli og Ruud (2003) har barn av asylsøkere med psykiske lidelser i stor grad vært oversett av hjelpeapparatet. Ingen av informantene i denne studien eller deres barn var i følge informantene selv, i kontakt med hjelpeapparatet i forbindelse med psykiske helseplager. Dette på tross av at flere trakk fram nettopp psykisk relaterte helseplager i intervjuene. I noen av samtalene ble det eksplisitt snakket om muligheten og behovet

for psykisk helsehjelp. Felles for svarene på spørsmål om hvorfor de ikke hadde oppsøkt hjelp, var at de ikke så hensikten med psykisk helsehjelp når årsaken til at de følte seg syke, ville vedvare. Barnepsykologene Anne Kirsti Ruud og Mette Bengtson (sitert i Kommunal- og regionaldepartementet 2005) påpeker at mottak og tjenesteapparatet ellers må være klar over barn i asylprosessen ikke befinner seg i en post-traumatisk situasjon, men at de fortsatt er i en traumatisk situasjon. Dette gjør behandling krevende og denne argumentasjonen ble trukket fram av flere informanter: Selv om de ville få snakket om problemene, ville de ikke forsvinne.

Å skåne barna fra de vanskelige sidene ved familienes livssituasjon var mulig i flere familier fordi barna og foreldrenes liv skilte seg markant fra hverandre. For barna i skolepliktig alder, utgjorde skolen en viktig del av hverdagen og flere av de yngre barna hadde fulltidsplass i barnehage. Det at barna tilbrakte store deler av dagen vekk fra mottaket på skolen eller i barnehagen skapte et gap mellom barnas og foreldrenes hverdag som gjorde at foreldrene i større grad kunne skåne barna. Selv om dette gapet mellom barnas og de voksnes hverdag ble beskrevet som positivt med hensyn til å kunne skåne barna var det noe som også i stor grad preget familielivet, både mellom barn og voksne og de voksne imellom.

Begrenset tillatelse, begrenset familieliv

Som nevnt over blir begrensede oppholdstillatelser i stor grad innvilget til barnefamilier, og forholdet innad i familiene var et tema som ble tatt opp i møtene med informanter, både de som lever med tillatsen, og også mottakspersonalet. Felles for beskrivelser av familielivet i denne livssituasjonen var hvordan det skapte et gap mellom foreldrene og barna som med tid vokste seg større. Foreldrene har ikke krav på norskopplæring, noe som igjen er sterkt avgjørende for deres tilgang på det norske arbeidsmarkedet. Samtlige personer som hadde denne tillatsen, beskrev en hverdag preget av passivitet og lite utfordringer. Og samtlige foreldre var jevnt over meget fornøyd med skole og barnehagetilbudet. Barna fikk møte andre barn, lære nye ting, oppleve mestring og ikke minst lære norsk. En mor fortalte at hennes barn på 2 og 4 år omtalte barnehagen som «hjemme». Familien bodde i et desentralisert mottak, men bodde i en større boenhet hvor de delte bad og kjøkken med flere andre asylsøkere. Moren beskrev barnehagen som et sted der barna slappet av og fikk lov å være barn. Barna hadde en mulighet til å komme vekk fra mottaket daglig, mens morens hverdag ble tilbrakt på mottaket uten faste holdepunkter utover å følge barna til og fra barnehagen. En mottaksansatt beskrev hvordan han opplevde det å se disse familiene fra utsiden:

Det som er veldig åpenbart, det er at foreldrene, de blir veldig passive. For de har ikke, de vet ikke hvor lenge de skal bo på mottak. [...] De blir veldig, veldig passive, og det er det som jeg tror påvirker dem psykisk når det har gått noen år, så blir folk veldig frustrerte. [...] Og det som gjør det spesielt vanskelig for familien, tror jeg, at for barna så går det andre veien. For barna de har rett til skole og barnehage. Og de lærer seg jo flytende norsk på ett år, to, ikke sant. Så de snakker jo. [...] I en familie er det slik at moren hun snakker ikke et ord engelsk eller norsk. [...] Men ungene de snakker flytende norsk. Og et typisk dilemma der da, det er at hun begynner å bli avhengig av ungene sine etter hvert. Så når hun var her nede i forhold til noe økonomi og skulle ha hjelp for en fire uker siden, da hadde hun med seg guttungen som går på barneskolen, og skulle ha han til å tolke. Og det er sånn det blir. Hun har ingen framtidsutsikter, mens ungen utvikler seg på lik linje med norske barn da egentlig. Sånn språkmessig. Så de får et veldig stort ansvar på seg, ungene.

Språk og muligheter for å kommunisere ble tatt opp som en av hovedutfordringene med å ha lovlig opphold med begrensninger. Det økende kunnskapsgapet mellom foreldrene og barna ble også av foreldre beskrevet som problematisk. En far med en sønn i barneskolealder beskrev den ydmykelsen han opplevde ved å være avhengig av sin egen sønn for å gjennomføre hverdagslige gjøremål:

[E]n gang vi var hos butikken, og han i butikken, eieren, han snakket med meg på norsk, og jeg kunne ikke forstå hva han sa, så min sønn oversatte til meg. Det var veldig ... Jeg ble lei meg, egentlig.

Den samme faren uttrykte også at det var vanskelig for ham å ikke kunne hjelpe sønnen med lekser. Selv om sønnen gikk på barneskolen, var alt han lærte, uforståelig for foreldrene fordi alle bøkene og all informasjonen var på norsk. Dette skapte ofte konflikter i hjemmet når sønnen ba om hjelp og ingen kunne hjelpe. Noen foreldre uttrykte en følelse av å være et hinder for sine barn. Dette var enda tydeligere i familier der gapet mellom foreldre og barn var formalisert ved at barna hadde ordinær oppholdstillatelse og foreldre eller søsken hadde begrenset. På tross av slike utfordringer var det også foreldre som ikke opplevde dette kunnskapsgapet som problematisk eller utfordrende. En mor snakket om sitt forhold til datteren på denne måten:

[H]un kan veldig, veldig mye norsk. Som en norsk person. Det er vanskelig for henne å snakke tigrinja. Hun glemmer det. [...] Hun snakker til meg på norsk. Men det er ikke noe problem. Jeg lærer av henne, og jeg prøver hele tiden å snakke til henne på tigrinja for at hun ikke skal glemme.

Noen opplevde barnas muligheter gjennom barnehage og skole som en potensiell bro inn i det norske samfunnet. Barna lærte foreldrene språket, tok med seg venner hjem som skapte relasjoner til andre i nærmiljøet, og var med på aktiviteter som gjorde at

foreldrene hadde noe å bruke tiden sin på. En mor med et spedbarn pekte også på hvordan det å ha barn gjorde at man ikke tenkte over hvor lite man hadde å fylle livet sitt med. Som hun sa, var det alltid noe å gjøre når man hadde små barn rundt seg.

Ikke bare forholdet mellom barn og foreldre blir påvirket av denne tillatelsen. Også forholdet mellom partnere ble satt på prøve av den passive tilværelsen. Noen par snakket åpent om hvordan de kranglet mer enn de tidligere hadde gjort. Dette ble knyttet til at situasjonen var vanskelig, men mest til at begge gikk hjemme uten noe meningsfullt å ta seg til dag etter dag. Det å bo med sin ektefelle i denne situasjonen ble beskrevet som et paradoks. Man følte seg heldig som ikke var alene med problemene og barna, men samtidig var forholdet ofte anstrengt. I to familier jeg møtte, var det også åpenbare forskjeller i foreldrenes språkkunnskaper. Faren i begge familiene hadde på egen hånd lært seg enkel norsk som muliggjorde en muntlig samtale, mens mor kun hadde lært helt enkle høflighetsfraser. I møte med disse familiene var det vanskelig å kommunisere med mor da alt ble tolket og fortolket gjennom hennes mann. Dette ble tydelig under intervjuet og var også tydelig når familien beskrev hvordan de forholdt seg til utlendingsforvaltningen i lys av saken. I den ene familien hadde også faren ordinær oppholdstillatelse, mens moren og barna hadde begrenset oppholdstillatelse. I denne familien var det kun mor som ikke snakket norsk. Hun hadde vanskelig for å komme til orde, men gjennom sin mann uttrykte hun at hun syntes det var vondt å være den eneste i familien som ikke kunne norsk, og som gikk hjemme alene hver eneste dag. Hun uttrykte et sterkt ønske om å lære seg språket og sa at da ville hun kunne begynne å jobbe som alle andre. Gjennom disse familienes beskrivelser av sin hverdag og familieliv er det åpenbart at den begrensede oppholdstillatelsen også har påvirket en av de mest intime sonene i livene til disse personene, nemlig forholdet til dem som står dem nærmest. Selv om de fleste pekte på utfordringer knyttet til familieforhold og nære relasjoner i denne situasjonen, var det også personer som trakk fram positive forhold, som hvordan barnas skolegang og muligheter i deres nye hjemland var en fantastisk sjanse for hele familien og symboliserte en ny start.

Prisen å betale for pass

Fattigdom var et gjennomgående tema i intervjuene jeg gjorde med personer som har begrenset oppholdstillatelse, og nøkkelinformanter. Den økonomiske standarden for beboere i statlige asylmottak er langt mer «nøktern» enn standarden for befolkningen forøvrig. Barnefamilie i statlige mottak kan, uavhengig av status, anses som fattige (Seeberg 2009). Selv om situasjonen for personer med begrenset oppholdstillatelse som beskrives her i stor grad også vil kunne generaliseres til resten av mottaksbefolkningen, viser imidlertid denne studien at en del av fattigdomsproblematikken er en direkte

konsekvens av denne typen vedtak. Jeg har vist over at de som følger dokumentasjonskravet og plikten til å oppklare egen identitet, i større grad enn andre sliter med store økonomiske problemer. Dette skyldes at utgifter knyttet til passframleggelse overgår basisutbetalingene i mottak. I tillegg er mulighetene til å ta opp arbeid små på grunn av de føringene som tillatelsen gir, altså at man ikke har utlendingspass eller annen form for ID-dokument, og at man ikke har språkkunnskapene som skal til for å fungere på en norsk arbeidsplass.

Her vil jeg rette oppmerksomheten mot hva slags konkrete konsekvenser denne trange økonomiske situasjonen har for de familiene det gjelder: Hvordan mange av familiene ikke klarer å dekke elementære behov for seg selv og sine barn; hvordan fattigdommen påvirker selvbildet og den psykiske helsen til familiene; og til slutt hvordan disse strukturene i siste rekke blir dyre for resten av samfunnet.

Påkledning vinterstid ble trukket fram som en stor utgiftspost av flere foreldre. En av kvinnene som hadde spart i lengre tid for å få råd til utgiftene forbundet med passutstedelsen, fortalte at hun hadde fått beskjed av barnehagen om at barna måtte ha varmere klær. Hun fortalte at hun ikke visste hva hun skulle gjøre da hun knapt hadde penger til å gi barna mat. Løsningen for henne var en container for klesgjenvinning som stod i nabolaget. Hun sa at hun skammet seg over det, og at hun ikke hadde fortalt det til noen, men på kveldstid etter at barna var i seng, snek hun seg ofte ut og stjal fra containeren for å skaffe klær til barna. Dette var noe som preget henne sterkt. Hun følte seg nedverdiget, men så ingen annen løsning. På denne måten hadde hun skaffet barna ytterklær som hun ellers ikke ville hatt råd til å kjøpe. I tillegg hadde barnehagen gått til innkjøp av ullundertøy til barna hennes. Hun understreket at hun var takknemlig for dette, men også hvordan det opplevdes som ydmykende å ikke klare å ta vare på sine egne barn. En far med et sykt barn som hadde nedsatt immunforsvar, fortalte hvordan utgifter knyttet til rengjøring alene kostet familien opptil 1000 kroner visse måneder. På grunn av sønnens sykdom måtte leiligheten de hadde på det desentraliserte mottaket, vaskes hver dag for å hindre at sønnen ble utsatt for infeksjoner. Dette gikk på bekostning av innkjøp av klær spesielt, og ifølge foreldrene hadde de ikke hatt råd til å kjøpe vinterklær til verken seg selv eller barna denne vinteren.

I flere intervjuer pekte fortvilte foreldre på hvordan de ikke klarte å gi barna næringsrik mat. En av kvinnene som hadde klart å framskaffe dokumentasjon, brukte flere tusen kroner på passutgifter, noe som førte til at hun ikke hadde råd til å gi sine to barn næringsrik mat. Hun beskrev at hun serverte barna det billigste brødet hun kunne finne, First Price brød, med syltetøy til alle måltider i flere måneder. Dette var noe hun ikke ville fortelle noen da hun var redd for hva andre vil tro om hennes omsorgsevne. Barna gikk i en barnehage hvor de måtte ha med en matpakke om dagen. Hun fryktet hva barnehagen ville tro om hun sendte med barna syltetøy hver dag. Derfor passet hun alltid på å kjøpe inn et pålegg som «var bedre» ifølge henne, slik som skinke eller ost, slik at hun kunne ha det på matpakkene i barnehagen. I samtaler der denne typen

sparetiltak som gikk ut over barna, ble nevnt, ble flere respondenter svært emosjonelle og beskrev følelser som frustrasjon, skam og frykt.

Denne og lignende beskrivelser viser hvordan fattigdommen mange av disse menneskene fanges i, spesielt når de forsøker å framskaffe pass, påvirker deres selvbilde og psykiske helse. Følelsen av å ikke kunne ta vare på sine egne barn er vond å kjenne på. En far delte også sin frykt knyttet til dette. Han sa at han hadde skjönt at Norge var et land hvor det å ta vare på barn var en viktig prioritet også for staten, og at staten passet på at alle barn hadde det bra. Videre fortalte han at han hadde hørt at dersom foreldre ikke klarte å ta vare på barna sine, kunne staten komme inn og ta barna fra foreldrene slik at de ble tatt vare på av noen som oppfylte kravene. Han fortalte at han hadde sett dette skje med bekjente. Siden han nå var i en situasjon hvor han ikke kunne gi barna ordentlig næringsrik mat eller vinterklær, og der han i tillegg ikke kunne kommunisere ordentlig med barna, fryktet han at noen skulle komme og hente dem. Dette var ifølge ham selv noe han tenkte mye på.

Denne rapporten har ingen mulighet til å gå noe videre inn i disse følelsene eller den psykiske helsetilstanden til personer med begrenset oppholdstillatelse, men at deres livssituasjon og hverdag i stor grad preges av fattigdom som igjen preger deres psykiske helse, synes klart. Flere av personene med begrenset oppholdstillatelse som ble intervjuet, pekte også på de samfunnsmessige konsekvensene disse vedtakene har. En mann delte sin frustrasjon over at han ufrivillig var blitt en klient av velferdsstaten når han hadde alle muligheter til å bidra til samfunnet:

Another man in Norway, he can wake up in the morning, go to work and finish work. He gets tired and they cut taxes from his salary. That "skatt" goes to me. I don't do anything. I'm stealing. That man and you [viser til forsker], you work for me. Why is it like this? I'm nothing. I cannot do anything. That's a terrible thing. The money from taxes should go to an old man, go to a sick man. Not to me, I can work. Do you understand?

Dette illustrerer godt et perspektiv denne rapporten ikke har mulighet til å gå inn i, nemlig de større samfunnsmessige konsekvensene av denne typen vedtak. Det at denne typen vedtak ser ut til å bidra til å skape klienter av mennesker som både kan og ønsker å delta i arbeidslivet, en form av passivitet som kan være vanskelig å komme ut av i ettertid. Det er mange samfunnspolitiske og legitime grunner til å innføre tiltak som øker andelen som kan dokumentere sin identitet, samtidig som det også er viktig å vurdere hva slags konsekvenser slike tiltak vil få for andre samfunnsmessige forhold. Når man vurderer dette tiltaket, bør verdien av at 120 personer legger fram pass, også ses i sammenheng med at 873 personer med lovlig opphold i Norge effektivt ekskluderes fra integrering og arbeidsliv.

8 Konklusjon

Innføringen av begrensninger i oppholdstillatelsene til personer som får opphold etter utlendingsloven § 38, men som ikke har dokumentert sin identitet, har ført til at 120 personer har framlagt pass. Det må antas at disse 120 personene ikke ville ha dokumentert sin identitet før en eventuell statsborgersøknad hvis det ikke hadde vært for dette tiltaket. Disse 120 personene utgjør 33 prosent av alle som har blitt innvilget denne typen oppholdstillatelse. Med utgangspunkt i disse tallene kan man velge å se tiltaket som en suksess da det har ført til at mennesker som man må anta ikke ville ha framskaffet dokumentasjon tidligere, nå har framskaffet gyldig pass. På den måten er intensjonen om å øke andelen som framskaffer pass senere i asylprosessen, nådd. Denne måten å lese tallene på er forfektet av statssekretær i Justisdepartementet Pål K. Lønseth som i et intervju med *Aftenposten* i februar 2012 kommenterte at «[o]rdningen med begrensede tillatelser har hatt god effekt i den forstand at ca. halvparten legger frem identitetsdokumenter i fornyelsesomgangen» (Skjeggstad & Stokke 2012).

På den annen side kan man hevde at tiltaket har vært mislykket. Tallene viser at majoriteten som fikk tillatelsen, ikke har vært i stand til å dokumentere sin identitet innen tidsfristen som er gitt. De fleste som har fått denne typen oppholdstillatelse, har fått fornyet den begrensede tillatelsen og er derfor blitt boende på mottak med begrensede rettigheter på tross av at de har lovlig opphold i Norge. Denne studien viser også at det er grunn til å anta at flere personer som ikke har framlagt dokumentasjon etter et år, heller ikke vil gjøre dette i årene som kommer. Årsakene til at pass ikke er lagt fram, knytter seg ikke til tidsdimensjonen. Sagt på en annen måte: Det er ikke et problem at det ikke har vært tid nok til å framskaffe pass, det oppleves snarere som umulig, og mange har derfor heller ikke forsøkt. Analyser av registerdata fra DUF viser at det er lite sannsynlig at personer som ikke har framlagt pass innen et år, vil gjøre det etter to, tre eller fire år. Gitt at dagens praksis opprettholdes, vil gruppen personer med begrenset oppholdstillatelse i Norge fortsette å øke i årene som kommer.

Når man vurderer dette tiltaket, bør verdien av at 120 personer i perioden juni 2009 til mars 2012 har lagt fram pass ses i sammenheng med at 873 personer med lovlig opphold i Norge bor på asylmottak og effektivt ekskluderes fra integrering og arbeidsliv. Dette er også viktig å poengtere at en stor andel av disse er barn. I alt er det 367 barn med begrenset oppholdstillatelse som i dag bor på asylmottak. I tillegg er et ukjent antall barn som har foreldre med begrenset opphold, berørt av denne tillatelsens konsekvenser, da de blir boende på asylmottak selv om de har en ordinær oppholdstillatelse.

Hvorfor framlegger ikke alle pass?

En av denne rapportens problemstillinger er å besvare hvordan man kan forklare at tillatelsen fungerer slik den er tiltenkt for en tredjedel, men ikke for de øvrige som er innvilget samme tillatelse. Denne studien finner at svarene på dette spørsmålet er sammensatte, men noen generelle linjer kan trekkes. Fire hovedkategorier av forklaringer står fram: informasjonssvikt, praktiske hindringer, økonomiske hindringer og frykt.

Informasjonssvikt innebærer at det er mangelfulle rutiner for informasjon til og oppfølging av søkere som får denne typen oppholdstillatelser. Rutinene er gjennomgående mangelfulle fra vedtaksformuleringen, forkynnelsen av vedtakene og til oppfølging av prosessen. Denne mangelen på tydelig informasjon og rutiner (som bruk av tolk) gjør at de som får innvilget søknadene, forstår hva det innebærer først etter en tid og etter at man har brukt eget nettverk for å få denne forståelsen. I noen tilfeller vil klagefristen utløpe i denne perioden. Det forekommer også feil i vedtaksformuleringer av nyere dato. Det er også ulike oppfatninger av roller og ansvarsfordeling i utlendingsforvaltningen med hensyn til disse sakene. Informasjon og oppfølging er redusert til søkers individuelle ansvar, noe som står i skarp kontrast til hvordan myndighetene arbeider med andre målsettinger i asylfeltet, som frivillig retur.

Praktiske utfordringer som hindrer eller sinker framskaffelsen av pass, skyldes blant annet at de fleste av disse personene ikke har noen identitetsdokumenter og ikke kjenner til muligheten for å søke om utlendingspass for engangsreise. Andre praktiske utfordringer knytter seg til landspesifikke rutiner for passframskaffelse. Denne studien har ikke kunnet ta for seg rutinene for alle sentrale land, men viser til at visse land som Nigeria ikke har ambassader som kan utstede pass i Norge eller naboland, noe som krever lange og dyre reiser. Andre land, som Eritrea, krever at man må komme i kontakt med familie i hjemland. Da flere tillatelser gitt til eritreere er innvilget på grunnlag av at personer ikke har nettverk eller familie i hjemlandet, kan dette skape praktiske utfordringer som det er vanskelig å løse på egen hånd. Saker der det er tvil om personens identitet, stiller i en særstilling når det gjelder praktiske hindringer. For flere personer med konstatert ID-tvil er det ingen muligheter for å framlegge dokumentasjon og få tillatelsen omgjort til en ordinær tillatelse. For personer fra Irak og Afghanistan er det et problem at dokumenter de kan framskaffe, er av en så lav notoritet at de ikke nødvendigvis vil oppklare tvilen som er skapt, og dermed ikke vil kunne bidra til å omgjøre søknaden. Personer fra Somalia med ID-tvil har på den annen side ingen myndighetsstruktur å henvende seg til for å få utstedt pass. Det er brakt på det rene at utlendingsforvaltningen innvilger søknader der de vet at det ikke er noen mulighet for søker å få omgjort tillatelsen til en uten begrensninger. Jeg hevder at dette utfordrer selve fundamentet for bruken av disse tillatelsene.

Økonomiske hindringer henger sammen med at reisekostnader, passavgifter og andre nødvendige utgifter som knytter seg til passframskaffelse, utgjør så store utgifter for

en familie som lever på basisutbetalinger på asylmottak, at det blir vanskelig å brødfø og kle barna siden slike utgifter ikke blir refundert. Visse informanter som ikke hadde satt i gang prosessen med å skaffe pass, henviste til sin økonomiske situasjon. Men situasjonen er mer prekær for dem som faktisk går gjennom prosessen og framskaffer pass. Studien viser at kravene som stilles i tillatelsene medfører utgifter som kan tvinge familier inn i gjeld eller fattigdom.

En siste hindring for framskaffelse av pass er *frykten* for å oppsøke hjemlandets myndigheter. Det å oppsøke ambassader er ifølge UDI uproblematisk for dem som har fått innvilget opphold på humanitært grunnlag. Dersom det hadde utgjort en fare for vedkommende, ville han eller hun ha fått innvilget beskyttelse og flyktningstatus. Intervjuer med personer som har begrenset oppholdstillatelse viser imidlertid at det å oppsøke hjemlandets ambassader, oppleves som svært problematisk. Bekymring for konsekvenser for familie i hjemlandet oppgis av flere som hovedårsak til at pass ikke er forsøkt framlagt. Denne åpenbare konflikten, som gjelder noen landbakgrunner spesielt, reiser en del spørsmål – ikke minst om det er det riktig at risikoen for familie i hjemlandet ikke skal være en del av vurderingen når man definerer grensene for plikten til å dokumentere sin egen identitet.

Hva slags utilsiktede konsekvenser har vedtaket?

Personer som ikke får tilgang til norskopplæring, introduksjonsprogram og bosettingsstøtte, vil gjennomgående ha større problemer med å lære seg norsk og komme seg ut i arbeidslivet. Det som presenteres som en rettighet i vedtakene, rett til arbeid, er for mange søkere i praksis uopnåelig. Og en av konsekvensene til denne typen begrenset oppholdstillatelse er en passivisering av en gruppe mennesker med lovlig opphold i Norge. Mangelen på inntektsbringende arbeid sett i lys av basisutbetalingene på mottak og utgiftene som knytter seg til framleggelse av pass, gjør i praksis at personer som følger dokumentasjonskravet i tillatelsen, setter seg selv i gjeld til andre eller går inn i fattigdom. Denne livssituasjonen og mangelen på praktisk og økonomisk bistand nevnt over gjør at mange sliter psykisk. Selv om de formelle strukturelle rammene for oppholdstillatelsen synes klare fra myndighetens ståsted, er ikke dette alltid tilfelle for de menneskene som står midt oppe i prosessen. Å leve med en oppholdstillatelse som er begrenset, oppleves som å leve i usikkerhet uten mulighet til å forutse eller planlegge sin egen og sin families framtid. Det er i all hovedsak barnefamilier som får innvilget oppholdstillatelse, og på tross av at barna har tilgang på skole og barnehage, påvirker det familiedynamikken og barnas hverdag at deres foreldre lever en passiv tilværelse på et asylmottak.

I praksis er tilgangen til det norske arbeidsmarkedet ofte stengt for personer med begrenset oppholdstillatelse. Dette fører til at man klientifiserer mennesker som man i utgangspunktet mener har rett og krav på lovlig opphold. Det kan i lys av tidligere bruk av midlertidige og begrensede tillatelser synes som et paradoks at for personer med denne typen begrensninger i oppholdstillatelsen, hvor retur ikke er et mål i seg selv, er integrering som målsetting totalt fraværende.

Det kan imidlertid problematiseres om disse konsekvensene er utilsiktede. Bosetting og integrering brukes i disse tillatelsene bevisst som en gulrot (eller i mangel på sådan som en pisk) for å øke andelen som framlegger pass. Det er en tilsiktet konsekvens at personer med begrenset oppholdstillatelse blir boende på mottak og ikke får tilgang på norskopplæring. At det å hindre mennesker med oppholdstillatelse fra integreringstiltak og forlenge botiden deres i mottak vil ha konsekvenser for menneskers liv, er åpenbart. Tillatelsenes grunntanke kan sies å ha vært at nettopp disse konsekvensene skulle føre til at personer la inn en ekstra innsats for å framskaffe pass. Å redusere disse personenes muligheter i Norge skulle fungere som et virkemiddel for å øke sannsynligheten for at de dokumenterte sin identitet. Som formulert av myndighetene: Hensikten med tillatelsene er «å stimulerer utlendingen til å fremskaffe dokumentasjon»⁵¹. I lys av denne forståelsen av tillatelsene kan det derfor argumenteres for at det var utilsiktet å innvilge slike tillatelser til personer som ikke kan framlegge dokumentasjon. Dette blir, som rapporten har vist, gjort i dag. For det første innvilges tillatelser til personer med uklar identitet der utlendingsmyndighetene medgår at det ikke er noe disse personene kan gjøre for å framlegge dokumenter. I tillegg er det innvilget tillatelser til personer som opplever det som umulig å starte prosessen med å framskaffe dokumenter i frykt for hva slags konsekvenser det vil ha for familie i hjemlandet. I disse sakene synes grunntanken om tiltaket som en insentivordning å ha feilet. I tillegg må det antas å være utilsiktet at personer må sette seg i gjeld eller la sine barn leve i fattigdom for å møte dokumentasjonskravet. Likevel er det dette som er situasjonen som har møtt flere av dem som fram til i dag har framskaffet pass.

Dette tiltaket synes å illustrere en evig tilstedeværende spenning i dagens norske asylpolitikk: en spenning mellom å representere liberale og rettfærdige idealer, en stat som følger internasjonale forpliktelser og gjør det som kreves for å innfri disse (gjennom å innvilge opphold på humanitært grunnlag) – og ønsket om å føre en restriktiv asylpolitikk.

⁵¹ GI-10/2011 – Instruks om fornyelse av begrensede tillatelser etter utlendingsloven § 38 i asylsaker der det ikke er fremlagt dokumentasjon på identitet.

9 Anbefalinger

Det finnes ingen enkle løsninger for å forene det politiske ønsket om økning i andelen som legger fram pass, med en rettferdig behandling av personer med opphold på humanitært grunnlag. Funnene i denne studien kan allikevel bidra til noen anbefalinger på feltet.

- Det anbefales at man tar stilling til hvorvidt personer som får denne typen begrensning, skal inkluderes i introduksjonsprogrammet for nyankomne flyktninger. Dersom man lander på at de ikke skal inkluderes, bør det etableres en annen ordning som sikrer denne gruppen norskopplæring. Det er overveiende sannsynlig at de får bli i Norge, dette må reflekteres i tiltakene. Å systematisk utestenge gruppen fra norskopplæring har negative konsekvenser for individene på kort sikt og for samfunnet på lang sikt. Å tilby norskopplæring vil gi disse personene noe meningsfullt å fylle dagene med og øke sannsynligheten for at de kan benytte seg av sin rett til å ta opp arbeid. Selv om dette ikke er en garanti for at dette vil føre mange inn i arbeid, så vil mangel på norskkunnskaper gjøre barrierene vesentlig høyere. Verdien av språk skal heller ikke bare reduseres til et praktisk spørsmål, det å kunne kommunisere med sine omgivelser og barn er viktig for et sosialt liv uavhengig av status.
- Retningslinjene for bruk av begrensede tillatelser i saker hvor det er konstatert ID-tvil, anbefales utformet tydeligere enn i dag. Det bør tydeliggjøres i retningslinjer og vedtak hva slags krav som stilles til disse personene for at tillatelsens begrensninger skal falle bort, da spesielt hva som forventes av handling fra personer med ID-tvil som faller under § 8-12 bokstav a (*utlendingens hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon, eller det av andre grunner er umulig å fremskaffe originalt gyldig pass eller annen tilsvarende legitimasjon med tilstrekkelig notoritet*).
- UDI bør se nærmere på de sakene der det allerede er innvilget en tillatelse etter § 8-12 til personer med ID-tvil. Det er ikke hensiktsmessig å ha folk boende på mottak i Norge med denne typen oppholdstillatelse år etter år uten noen åpning for at de kan integreres i det norske samfunnet. Disse sakene bør ikke rutinemessig fornyes uten endringer i vedtaket, man må vurdere om vedtaket var klart nok i utgangspunktet, og om det er mulig for personen å oppnå kravene som settes fram. Dersom det er slik at disse personene ikke kan gjøre noe for å få omgjort tillatelsen til

en ordinær oppholdstillatelse, bør utlendingsforvaltningen innvilge enten ordinær oppholdstillatelse eller avslag basert på individuelle vurderinger.

- UDI bør systematisk følge opp saker med mer enn én fornyelse av tillatelsen uten passframleggelse gjennom å rutinemessig innhente informasjon om hva som ligger til grunn for mangelen på passframleggelse. Det bør kartlegges hvorfor vedkommende ikke har framlagt pass, og om det vil være mulig for vedkommende å legge fram pass. Det er ikke hensiktsmessig å ha en praksis hvor fornyelser rutinemessig blir gitt i saker hvor det er ikke er noen utsikter til at identitet kan bli klarlagt.
- UDI og UNE bør sikre en enhetlig formulering av vedtakene som også gjør det tydelig hva slags krav som stilles for at personer skal få omgjort sin tillatelse til en ordinær tillatelse.
- Plikten søker har til å avklare egen identitet, må tydeliggjøres. Grensene for denne plikten bør være klare med hensyn til i hvilken grad det skal tas hensyn til potensielle konsekvenser for andre enn søker selv. I lys av denne studiens funn kan det synes som om hensynet til familiens sikkerhet i hjemlandet er hovedårsak til at personer ikke dokumenterer sin identitet. Denne problemstillingen behandles ikke på en adekvat måte i regelverket i dag.
- Departementet bør innføre ordninger som har som hensikt å understøtte søkers innsats for å framskaffe pass eller ID-dokumenter ved at utgifter som knyttes til passframskaffelse og kan dokumenteres, blir refundert. Helt konkret bør dette tas inn i RS 2008-035: «Reglement for økonomiske ytelser til beboere i statlige mottak» i lista over ting man kan søke om å få refundert (del 6 vedlegg 1).
- Forkynning av vedtakene bør skje på søkerens eget språk for å sikre at personen forstår innholdet i vedtaket, hva som forventes for at ordinær tillatelse kan gis, og hvilke støtteordninger som eventuelt finnes i prosessen.
- Det bør utarbeides tydelig informasjon om alle sider ved begrensede tillatelser. Det er store behov for mer informasjon i utlendingsforvaltningen og hos søkerne. En slik informasjonssatsing må inkludere alle deler av prosessen. Det er mulig å se på det informasjonsarbeidet som gjøres for å nå andre målsettinger på asylfeltet, som frivillig retur.

Litteratur

- Altamirano, A. T., Appelquist, M., Brekke, J. P. & Vevstad-Hansen, J. (1998). *En ny flyktningpolitikk i Norden. Midlertidig beskyttelse på 1990-tallet*. 1998:17. København: Nordisk Ministerråd.
- Brekke, J. P. (2001). *Velkommen og farvel? Midlertidig beskyttelse for flyktninger i Norge*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J. P. (2002). *Kosovo – Norge, tur og retur*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J. P. (2008). *Fra tilbakevending til retur*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brekke, J. P., Aarset, M. F., Lidén, H. & Andenæs, K. (2010). *Innvandring og flukt til Norge. En kunnskapsgjennomgang 1990–2009*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Carli, A. & Ruud, A. K. (2003). *Barn av psykisk syke asylsøkere og flyktninger – noen refleksjoner*. Linjer nr. 1/2003. Oslo: Psykososialt senter for flyktninger.
- Human Rights Watch (2009). *Service for Life State Repression and Indefinite Conscription in Eritrea*. NY: Human Rights Watch. [http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/eritrea0409web_0.pdf]
- Jakobsen, M., Sveaass, N., Johansen, L. E. E. & Skogøy, E. (2007). *Psykisk helse i mot-tak: Utprøving av instrumenter for kartlegging av psykisk helse hos nyankomne asylsøkere*. Oslo: Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005). *Psykisk helse for barn i asylmottak. Anbefalinger fra en interdepartemental arbeidsgruppe*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Landinfo (2011). *Eritrea: Utstedelse av utreisestillatelse og ulovlig reise 20.12.2011*. Oslo: Landinfo [http://landinfo.no/asset/1939/1/1939_1.pdf]
- Lidén, H., Seeberg, M. L. & Engebrigtsen, A. (2011). *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestrings, tiltak*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- NOU 2011: 14. *Bedre integrering*. Oslo: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-14.html?id=647388>

- Oppedal, B., Jensen, L. & Seglem, K. B. (2008). *Når hverdagen normaliseres: Psykisk helse og sosiale relasjoner blant unge flyktninger som kom til Norge uten foreldrene sine*. UngKul-rapport nr. 1. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Redd Barna (2010). *Mens vi venter*. Redd Barna.
- Seeberg, M. L. (2009). *Små barn i asylmottak*. NOVA rapport 14: 2009. Oslo: NOVA.
- Skjeggstad, H. & Stokke, O. (2012). Fire år på asylmottak, tross oppholdstillatelse. *Aftenposten*. 19.02.2012. [http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Fire-ar-pa-asylmottak_-tross-oppholdstillatelse-6765907.html]
- Strand, T. (2010). Eritreere i Norge blir avkrevd skatt fra landet de flyktet fra. *NRK*. 18.05.2010. [<http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7128324>]
- Sønsterudbråten, S. (2010). *Veien videre. Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser*. Fafo-report 2010:46. Oslo: Fafo.
- UK Home Office (2011). Eritrea – Country of Origin Information (COI) Report. Croydon: UK Home Office. [http://www.ecoi.net/file_upload/1226_1314174878_report-08-11.pdf]
- Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) (2011). MO (Illegal exit – risk on return) Eritrea CG [2011] UKUT 00190. London: Upper Tribunal. [http://www.bailii.org/cgi-bin/markup.cgi?doc=/uk/cases/UKUT/IAC/2011/00190_ukut_iac_2011_mo_eritrea_cg.html&query=homosexuals&method=boolean]
- Valenta, M. & Berg, B. (2003). *Tilbakevending? Evaluering av tilbakevendingsordningen for flyktninger*. Trondheim: SINTEF.
- Winsvold, A. & Engebrigtsen, A. (2010). *For barnas skyld. En undersøkelse av returforberedende arbeid med barnefamilier på asylmottak – med forslag til nye modeller og arbeidsformer*. Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Øien, C. & Sønsterudbråten, S. (2011). *No way in, no way out? A study of living conditions of irregular migrants in Norway*. Fafo-report 2011:03. Oslo: Fafo.

Regelverk

Lover og forskrifter

Introduksjonsloven: <http://www.lovdata.no/all/nl-20030704-080.html>

Opplæringsloven: <http://www.lovdata.no/all/hl-19980717-061.html>

Utlendingsforskriften: <http://www.lovdata.no/ltavd1/filer/sf-20091015-1286.html#map0>

Utlendingsloven: <http://lovdata.no/all/hl-20080515-035.html>

Departementets rundskriv og instruks

AI-79/09 – Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/aid/rundskriv/2009/ai--7909--instruks-om-vurdering-av-ident.html?id=565160>

AI-103/09 – Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven pkt. 4.1) <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={44488280-827A-4F04-B199-3D210E7D7FC8}>

GI-10/2011 – Instruks om fornyelse av begrensede tillatelser etter utlendingsloven § 38 i asylsaker der det ikke er fremlagt dokumentasjon på identitet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2011/gi-102011-instruks-om-fornyelse-av-begre.html?id=650030>

G-02/2012 – Ikraftttredelse av endring i utlendingsforskriften § 17-10 (behandlingsgebyr ved søknad om oppholdstillatelse mv.) <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2012/g-022012--ikraftttredelse-av-endring-i-ut.html?id=678097>

UDIs rundskriv

RS 2011–017: Fornøyelse av tillatelser etter utlendingsloven § 38 som er begrenset på grunn av tvil om identitet eller udokumentert identitet. www.udiregelverk.no/default.aspx?path={82C2AA91-64D1-4272-A6C8-1001AEC85887}

RS 2012-009: Registrering, vurdering og endring av identitetsopplysninger i saker etter utlendingsloven. <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={45149979-2671-4178-BCC5-920258C053A2}>

Andre sentrale offentlige dokumenter

Offisielt brev fra IMDi til BLD datert 22.09.2011: «Vedrørende bosetting av personer med begrensede tillatelser der det ikke er fremlagt dokumentasjon på identitet»

Offisielt brev fra IMDi til BLD datert 13.02.2012: «Vedrørende bosetting av personer med begrensede tillatelser der det ikke er fremlagt dokumentasjon på identitet»

PN 2008-023. Asylpraksis – Eritrea. http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={D4BDF38C-2433-4A84-BE64-5C23D735F688}#_ftn15

PN 2011-001. Asylpraksis Somalia. <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={7564C935-63A7-45CE-BAF2-2BFB4FD0A196}>

Praksisforeleggelse etter utlendingsloven - utlendingslovens § 28 første ledd bokstav b og § 73 – endring av praksis som følge av dom i EMD – Retur til Sør- og Sentral-Somalia

Prop. 59 L (2011-2012) Endringer i utlendingsloven (innføring av Schengen-standardisert oppholdskort med biometri). <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2011-2012/prop-59-l-20112012.html?id=671127>

RS 2008-035V1. Rutiner og satser for økonomiske ytelser til beboere i statlig mottak, regulerte satser 2012. <http://www.udiregelverk.no/default.aspx?path={28623EAB-BF6E-4BC3-BEAC-242061A35AEA}>

Vedlegg: Tabeller

Tabell V1 Oversikt over intervjuer med personer med begrenset oppholdstillatelse

	Kjønn	Landbakgrunn	Tolk	Opptak	Familie i Norge	Grunnlag for begrensning
1	Kvinne	Eritrea	Ja	Nei	Ett barn	Begrenset grunnet mangel på eritreisk pass
2	Kvinne	Eritrea	Ja	Nei	Tre barn	Begrenset grunnet mangel på eritreisk pass
3	Kvinne	Eritrea	Ja	Nei	To barn	Begrenset grunnet mangel på eritreisk pass
4	Kvinne	Eritrea	Nei, trengte ikke tolk	Ja	To barn	Begrenset grunnet mangel på eritreisk pass
5	Kvinne	Usbekistan	Nei, trakk ønsket om tolk	Nei	Mann og to barn	Begrenset grunnet mangel på usbekisk pass
6	Mann	Somalia	Ja	Ja	Kone og tre barn	Begrenset på grunn av ID-tvil
7	Kvinne	Nigeria	Nei, trengte ikke tolk	Ja	Ett barn	Begrenset grunnet mangel på nigeriansk pass
8	Mann	Libya	Ja	Ja	Kone og tre barn	Begrenset grunnet helse

Tabell V2 Oversikt over intervjuer med nøkkelpersoner

	Institusjon	Oppmøte
1	Justisdepartementet	Ja
2	UDI	Ja
3	UDI	Ja
4	UDI	Ja
5	UDI	Ja
6	UDI	Ja
7	Et mottak på Østlandet	Ja
8	Et mottak på Østlandet	Ja
9	Et mottak på Østlandet	Ja
10	PU	Ja
11	BLD	Nei, tlf
12	UNE	Nei, tlf og e-post
13	IMDi	Nei, tlf
14	Politidistrikt	Nei, tlf
15	Politidistrikt	Nei, e-post

Tabell V3 Utfall på fornyelsessøknad for personer med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12

	Frekvens	Prosent
Begrenset tillatelse	242	65,8
Ordinær tillatelse	120	32,6
Avslag	6	1,6
Totalt	368	100

Tabell V4 Personer med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12, etter kjønn og alder (over under 18 år)

	Voksne		Barn	
	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent
Kvinne	313	61,9	153	41,7
Mann	193	38,1	214	58,3
Totalt	506	100	367	100

Tabell V5 Personer med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12, etter kjønn og sivilstatus

	Kvinne		Mann		Totalt	
	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent
Ugift	97	32,6	72	38,1	169	34,7
Gift	177	59,4	112	59,3	289	59,3
Enke/enke-mann	14	4,7	3	1,6	17	3,5
Skilt	10	3,4	1	0,5	11	2,3
Separert	0	0	1	0,5	1	0,2
Totalt	298	100	189	100	487	100

Tabell V6 Personer med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12, etter alder (over/under 18 år)

	Frekvens	Prosent
Barn	367	42
Voksne	506	58
Totalt	873	100

Tabell V7 Personer med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12, etter alder

	Frekvens	Prosent
0-9 år	210	24,1
10-19 år	198	22,7
20-29 år	144	16,5
30-39 år	183	21
40-49 år	99	11,3
50-59 år	27	3,1
60-69 år	6	0,7
70 + år	6	0,7
Totalt	873	100

Tabell V8 Personer med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12, etter registrert bosted og status, prosent (jf. tabell 4.2 i rapport)

	Alle førstegangs innvilgelser	Registrert med kun ett vedtak	Utfall på siste fornyelsessøknad		
			Begrenset tillatelse	Omgjort til ordinær tillatelse	Avslag
Bosatt	26,3	20,6	24	56,7	0
Forsvunnet	0,7	0,8	0,8	0	0
Mottak	60,8	66,9	62,4	32,5	50 (n=3)
Privat adresse	7,6	6,3	8,7	9,2	33,3 (n=2)
Ukjent	4,6	5,3	4,1	1,7	16,7 (n=1)
Totalt	100	100	100	100	100
Frekvenser, totalt	n=873	n=505	n=242	n=120	n=6

Tabell V9 Personer med begrenset oppholdstillatelse etter § 8-12, etter registrert identitet, vedtaksinstans samt skilt ut kun voksne søkere

			Vedtaksinstans	
			UDI	UNE
Alle tillatelser				
Dokumentasjon	Dokumentert		4,8	3,5
	Sannsynliggjort		70,8	47,6
	Ikke sannsynliggjort		22,8	43,7
	Ikke tatt stilling til identitet		1,6	4,3
	Ikke registrert		0,8	0
Totalt alle tillatelser			100	100
			n=619	n=254
Kun voksne				
Dokumentasjon	Dokumentert		5,2	3,8
	Sannsynliggjort		73,1	44,6
	Ikke sannsynliggjort		19,5	3,8
	Ikke tatt stilling til identitet		2,3	47,8
Totalt (kun voksne)			100	100
			n=349	n=157

Tabell V10 Utfall av fornyelsessøknad etter landbakgrunn

	Utfall av fornyelsessøknad						Totalt	
	Begrenset tillatelse		Omgjort til ordinær tillatelse		Avslag			
	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent
Irak	65	81,2	11	13,8	4	5	80	100
Russland	48	76,2	15	23,8	0	0	63	100
Eritrea	39	79,6	10	23,8	0	0	49	100
Afghanistan	17	30,9	38	69,1	0	0	55	100
Etiopia	10	90,9	1	9,1	0	0	11	100
Statsløs	13	56,5	10	43,5	0	0	23	100
Nigeria	1	12,5	6	75	1	12,5	8	100
Iran	9	52,9	8	47,1	0	0	17	100
Somalia	9	100	0	0	0	0	0	100
Usbekistan	8	88,9	1	11,1	0	0	9	100
Sri Lanka	1	25	3	75	0	0	4	100
Angola	7	70	3	30	0	0	10	100
Guinea	0	0	1	100	0	0	1	100
Kosovo	0	0	8	100	0	0	8	100
Andre	15	71,4	5	23,8	1	4,8	21	100
Totalt	242	65,8	120	32,6	6	1,6	368	100

Tabell V11 Utfall av fornyelsessøknad etter kjønn og barn i familien

		Utfall etter søknad om fornyelse						Totalt	
		Begrenset tillatelse		Omgjort til ordinær tillatelse		Avslag			
		Fre-kvens	Prosent	Fre-kvens	Prosent	Fre-kvens	Prosent	Fre-kvens	Prosent
Kvinner	Har barn i familien	72	70	27	27	1	1	100	100
	Har ikke barn i familien	18	56,2	14	43,8	0	0	32	100
Menn	Har barn i familien	30	58,8	19	37,3	2	3,9	51	100
	Har ikke barn i familien	13	38,2	20	58,8	1	2,9	34	100
Begge kjønn	Har barn i familien	102	67,5	46	30,5	3	2,0	151	100
	Har ikke barn i familien	31	47	34	51,5	1	1,5	66	100
Totalt		n=133	61	n=80	36,7	n=5	2,3	n=218	100

Tabell V12 Utfall av fornyelsessøknad etter alder

	Utfall av fornyelsessøknad						Totalt	
	Begrenset tillatelse		Omgjort til ordinær tillatelse		Avslag			
	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent	Frekvens	Prosent
0-9 år	66	76,7	19	22,1	1	1,2	86	100
10-19 år	53	61,6	33	38,4	0	0	86	100
20-29 år	33	63,5	16	30,8	3	5,8	52	100
30-39 år	52	64,2	27	33,3	2	2,5	81	100
40-49 år	30	69,8	13	30,2	0	0	43	100
50-59 år	7	43,8	9	56,3	0	0	16	100
60-69 år	0	0	3	100	0	0	3	100
70 + år	1	100	0	0	0	100	1	100
Totalt	242	65,8	120	32,6	6	1,6	368	100

Lovlig med forbehold

Mange som søker asyl i Norge dokumenterer ikke sin identitet. Kan man påvirke disse asylsøkere til å legge fram pass etter at de er innvilget oppholdstillatelse? Dette var målsetningen bak innføringen av begrensede oppholdstillatelser i juni 2009. Tre år etter at ordningen ble innført gjennomgås her bruken av de begrensede tillatelsene. Studien viser at personer som har begrenset oppholdstillatelse i Norge, opplever sin situasjon som vanskelig. Mangel på norskopplæring, arbeid og hjelp til å forstå tillatelsen, samt lang botid i mottak, gjør det ikke lett å leve et verdig og meningsfylt liv. Vanskelige forhold til tross er det kun et mindretall som legger fram pass og slik får ordinær oppholdstillatelse. Årsakene til dette er sammensatte. Studien peker på flere hindringer som møter de personer som forsøker å framskaffe pass. Samtidig er det tydelig at det er langt fra alle som forsøker eller kan framskaffe pass.



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2012:38
ISBN 978-82-7422-915-0
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20265