

Med livet på vent

Erfaringer fra lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser



NOAS

Norsk organisasjon
for asylsøkere



**Redd
Barna**



«Da vi endelig fikk oppholdstillatelse ble jeg først veldig glad for det, men så var det som et slag i magen fordi det ikke var [en] ordentlig oppholdstillatelse.»

Jente 14 år

«Det er et opphold som ikke gir deg noe annet enn at du kan sove godt om natta. De kommer ikke i gang med noe.»

Mottaksansatt

«Du lever i en verden der alle er frie, og så har du hendene dine bundet fast. Du kan ikke gjøre noe, det er akkurat sånn det er.»

Mann 19 år

Sitater fra barn, voksne og mottaksansatt om begrensede oppholdstillatelser

Med livet på vent

Erfaringer fra lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser.

© NOAS 2020

Utgiver: NOAS

Forfattere: NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp

Forsidebilde: Aleksandr Davydov/mostphotos.com

Norsk organisasjon for asylsøkere

www.noas.no

noas@noas.org

Innhold

FORORD.....	5
SAMMENDRAG	6
ANBEFALINGER	8
1. INNLEDNING	10
1.1 Hvem får opphold med begrensninger?.....	10
1.2 Utvikling og omfang	10
1.3 Problemstillinger	13
1.4 Rapportens struktur.....	14
1.5 Data, metode og etiske refleksjoner	15
1.5.1 Kvalitative intervjuer	15
1.5.2 Intervjumetode og analyse.....	15
1.5.3 Etiske hensyn	16
1.5.4 Dokumentstudier og møter med forvaltningen.....	16
2. REGELVERK OG PRAKSIS	17
2.1 Opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38	17
2.2 Konsekvenser av krav til dokumentert identitet	18
2.3 Kort om lovgivers intensjon og forvaltningens praksis	19
3. Å FÅ EN BEGRENSET TILLATELSE.....	21
4. ET LIV PÅ MOTTAK.....	23
4.1 Om mottakssystemet.....	23
4.2 Botid i mottak.....	24
4.3 Lengeværende barnefamiliers erfaringer med mottakssystemet.....	25
4.3.1 Økonomi.....	26
4.3.2 Matusikkerhet	27
4.3.3 Barn uten rett til barnehage.....	28
4.3.4 Skole.....	29
4.3.5 Kommunikasjon mellom skole og foreldre	30
4.3.6 Flytting	31
4.3.7 Mulighet for arbeid	33
4.4 Oppsummering og anbefalinger	35
5. PSYKOSOSIALE HELSEPROBLEMER	36
5.1 Psykiske helseproblemer og tilgang til helsehjelp.....	36
5.2 Opplevelsen av å være annerledes.....	40
5.3 Bekymringer for fremtiden.....	42
5.4 Oppsummering og anbefaling	42
6. PROBLEMER MED LEGITIMASJON OG BANKKONTO.....	44
6.1 Oppsummering og anbefalinger	47

7. Å FORNYE TILLATELSEN HVERT ÅR.....	48
7.1 Forvaltningens veiledningsplikt	48
7.2 Ansvar delegert til politidistriktene	50
7.2.1 Politiet forkynner UNEs vedtak.....	50
7.2.2 Politiet veileder om fornyelse	51
7.3 Erfaringer med fornyelsesprosessen	52
7.3.1 Vanskelig tilgjengelig informasjon i vedtak.....	52
7.3.2 Bistand fra utlendingsforvaltningen	54
7.3.3 Bistand fra mottak.....	55
7.3.4 Bistand fra støtteapparatet i kommunen	56
7.4 Oppsummering og anbefalinger	57
8. PRAKTISKE OG ØKONOMISKE HINDRE FOR Å SKAFFE PASS	59
9. BOSETTING	61
9.1 Utfordringer for bosetting	61
9.2 Bosetting og integrering.....	64
9.2.1 Alternativ mottaksplassering.....	64
9.2.2 Introduksjonsprogrammet.....	64
9.3 Oppsummering og anbefalinger.....	65
LITTERATUR.....	67
VEDLEGG	
Informasjonsskriv.....	69

Forord

Denne rapporten er et samarbeid mellom Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Norsk Folkehjelp og Redd Barna. Rapporten tar for seg situasjonen til lengeværende barnefamilier med opphold på humanitært grunnlag, men hvor oppholdstillatelsen begrenses på grunn av tvil ved identiteten til søker (ID-tvil). Det foreligger etter dagens regelverk tvil ved søkers identitet når identiteten ikke er dokumentert ved pass eller tilsvarende dokument. Rapportens hovedformål er å beskrive hvilke konsekvenser begrensede oppholdstillatelser har for barn og deres familier.

Rapporten må sees i sammenheng med et juridisk notat; *Barn uten pass*, NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020, samt en tilsvarende rapport om situasjonen for enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse; *Hvert år må jeg søke på nytt*, NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020.

Juridisk rådgiver i NOAS Live Roaldseth (tidligere ansatt) og juridisk seniorrådgiver i NOAS Sanja Adjulovic har vært ansvarlige for gjennomføringen av prosjektet, i samarbeid med seniorrådgiver i Redd Barna Rannveig Åsheim og politisk rådgiver i Norsk Folkehjelp, Marita Holmeset-Varpe. Rapporten er finansiert av Stiftelsen Dam.

Vi har fått viktige innspill fra en rekke personer i arbeidet med rapporten. Vi vil særlig takke Camilla Scharffscher Engeset i Redd Barna og kolleger i NOAS for gjennomlesning og bidrag til rapporten underveis i prosessen. Takk til UDI for gjennomlesning og kommentarer til rapporten.

Vi ønsker å takke alle, særlig barna, som har stilt opp til intervju i forbindelse med prosjektet. Uten dere hadde det ikke vært noen rapport. Vi vil også takke for gjestfriheten vi har møtt blant beboere og ansatte ved mottakene vi har besøkt.

Eventuelle feil og mangler i rapporten er NOAS' fulle ansvar.

Oslo, april 2020

Ann-Magrit Austenå
generalsekretær
Norsk organisasjon for asylsøkere

Birgitte Lange
generalsekretær
Redd Barna

Henriette Killi Westhrin
generalsekretær
Norsk Folkehjelp

Sammendrag

Denne rapporten undersøker situasjonen til lengeværende barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd. Tillatelsen er begrenset på grunn av tvil ved identiteten til søker (ID-tvil). Det foreligger etter dagens regelverk tvil ved søkers identitet når identiteten ikke er dokumentert ved pass eller tilsvarende dokument. En begrenset tillatelse danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse, og gir ikke mulighet til å søke om familiegjeningforening. Tillatelsen gis for ett år om gangen, med mulighet til å søke om fornyelse.

Begrunnelsen for å gi slike midlertidige, begrensede tillatelser, er å gi foreldrene insentiv til å frem-skaffe dokumenter fra hjemlandet med tilstrekkelig notoritet til å dokumentere familiens identitet. I praksis krever norske myndigheter som oftest at det framlegges gyldig pass fra hjemlandet for å oppheve begrensningene og gi familiene en regulær oppholdstillatelse. Lovgiver har advart mot en omfattende bruk av tillatelser med begrensninger, fordi det gir usikkerhet om familienes fremtid i Norge og hemmer integrering.

I perioden 2010–2019 har 1052 personer i lengeværende barnefamilier fått en humanitær oppholdstillatelse med begrensninger. En tredjedel av disse hadde ved utgangen av 2019 ikke klart å oppheve begrensningene. Familier blir holdt i passivitet i en uavklart situasjon med svært begrensede rettigheter og barn vokser opp i mottak. Funnene i rapporten viser at ordningen med begrensede oppholdstillatelser medfører utrygghet for mange familier som skal bli i landet, og hemmer integrering for flere hundre barn.

Blir boende lenge i mottak: Etter endring i introduksjonsloven i 2018, blir barnefamilier bosatt etter å ha fornyet oppholdstillatelsen én gang. Stortingsflertallet og regjeringen ønsker rask bosetting, men mange barnefamilier må fortsatt vente urimelig lenge på å komme ut av passivitet i mottak til aktivitet som bosatte i en kommune. Et flertall av barna vi har intervjuet i denne rapporten, har bodd i mottak hele livet – med en gjennomsnittlig botid på over syv år. En av årsakene er lang saksbehandlingstid i UDI, som per mars 2020 brukte i snitt 13 måneder på å behandle en søknad om fornyelse. Reelt tar det rundt tre år fra en familie får et begrenset oppholdsvedtak til de blir bosatt.

Uten rett til barnehageplass: Barn i asylmottak har ikke lovfestet rett til barnehage. De kan få statlig tilskudd til barnehageplass, dersom de får tilbud om plass i en lokal barnehage. Det er varierende praksis for når barna får begynne i barnehagen – selv om de har oppholdstillatelse. Barn med begrenset opphold som ikke har blitt bosatt, men som bor utenfor mottak (alternativ mottaksplassering), får ikke samme barnehagetilbud som barn i mottak. De har heller ikke rett til barnehageplass som bosatte barn.

Økonomiske og praktiske hindringer i å skaffe pass: For familier som må møte opp ved sitt hjemlands ambassade for å søke om pass, er reisekostnadene ofte store. For å kunne reise ut av Norge, må de søke om engangs-reisedokument fra utlendingsforvaltningen. Reisekostnader, passavgifter og andre nødvendige utgifter gjør det i praksis umulig å søke pass for mange familier som lever på basis-utbetalinger på asylmottak. En støtteordning for reiser til å skaffe pass er ifølge UDI på trappene, men det er ikke avklart hvem som vil kunne søke på slik støtte.¹

¹ Per mars 2020.

Manglende bistand ved fornyelse av begrensede oppholdstillatelser: Ikke alle familier forstår hva de bør foreta seg for å oppheve begrensningene og hvilke dokumenter/opplysninger de må fremlegge ved søknaden. Det er vanskelig tilgjengelig språk i vedtakene og familiene har ikke krav på gratis advokatbistand. UDI har delegert ansvar for underretting av vedtak om begrensede oppholdstillatelser og veiledning i fornyelsesprosessen til politidistriktene, hvor det er varierende kompetanse og ulik praksis.

Hemmer integrering: Foreldrene i disse familiene har levd i Norge i mange år med endelig avslag på asylsøknad og uten rett til å arbeide. Uten deltakelse i introduksjonsprogram, med lite språkkunnskap og manglende kjennskap til det norske samfunnet, er det vanskelig å få arbeid etter innvilget opphold på humanitært grunnlag. Uten dokumentert ID er det vanskelig å åpne bankkonto for utbetaling av lønn. Dagens regelverk åpner for at personer med begrensede oppholdstillatelser kan få tilgang til grunnleggende banktjenester. Men bankene praktiserer regelverket ulikt og mange med begrenset opphold nektes egen bankkonto.

De eldre barna har vokst opp med et liv som skiller seg fra det livet norske barn lever. Begrensede oppholdstillatelser gir ikke rett til reisebevis fra norske myndigheter. Barna kan derfor ikke delta på skoleturer til utlandet, med mindre de får godkjent søknad om engangs-reisedokument. Uten bankkonto kan de eldre barna hverken ta lønnet arbeid eller få lån og stipend fra Lånekassen.

Svekker psykiske helse: I tillegg til praktiske utfordringer, opplever foreldrene utrygghet og konstant frykt for at tillatelsen ikke vil bli fornyet. Dette påvirker den psykiske helsen, forholdet til barna og dermed også barnas situasjon. Funnene i rapporten viser at familier som har levd lenge i passivitet i mottak utgjør en spesielt sårbar gruppe som trenger tett oppfølging fra støtteapparatet i kommunene.

Anbefalinger²

1. Innfør bosetting for barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser ved førstegangsvedtak
2. Styrk individuell, muntlig veiledning til personer med begrensede tillatelser
3. Gi advokatbistand ved førstegangsvedtak om oppheving av begrensninger
4. Gi økonomisk støtte til reiser for å anskaffe pass
5. Reduser saksbehandlingstiden i fornyelsessaker
6. Øk full samfunnsdeltakelse for personer med begrensede oppholdstillatelser ved å løse deres legitimasjonsproblemer

Stortinget og regjeringen bør:

- endre introduksjonsloven slik at alle barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse bosettes etter førstegangsvedtak.
- innføre lovfestet rett til barnehage for alle barn i mottak.
- gi barnefamilier som får begrensede, humanitære tillatelser gratis advokatbistand ved førstegangs-søknad om oppheving av begrensninger gitt på grunn av ID-tvil.
- utvide antall timer norskopplæring for beboere på asylmottak. Så lenge familier med barn er i landet, må de forholde seg til norsk skole og foreldrene bør i større grad kunne følge opp barna.
- innføre et nasjonalt ID-kort for alle utlendinger med et norsk identitetsnummer. Inkludere personer med usikker identitet fra hjemlandet, for å sikre full samfunnsdeltakelse for alle med rettigheter og plikter i Norge.

Regjeringen bør:

- utrede forekomst av psykiske helselidelser og tilgang til helsehjelp for personer med begrensede oppholdstillatelser.
- utrede i hvilken grad hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved bosetting av barnefamilier, og hvorvidt det er helhetlige prosesser med vektlegging av høring av barn om barnehage/skole, deres sosiale situasjon og nettverk.
- innføre bedre og mer målrettet informasjonsarbeid for barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser. Norske myndigheter og familiene har felles interesse i raskest mulig å få avklart når – og om – det er praktisk mulig å dokumentere identitet. For å oppnå slik avklaring, må myndighetenes informasjonsarbeid bli bedre og mer målrettet.

² Anbefalinger om endringer i regelverk og praksis presenteres i det juridiske notatet: *Barn uten pass*, NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp (2020).

- få på plass økonomisk tilskuddsordning til reiser for å fremskaffe identitetsdokumenter til personer med begrensede oppholdstillatelser. Ordningen må inkludere bosatte personer.
- sørge for at norske banker får en likelydende praksis som sikrer personer med begrensede oppholdstillatelser tilgang til grunnleggende banktjenester. Grunnleggende banktjenester er som regel nødvendig for å kunne ta regulært, lønnet arbeid.

Utlendingsdirektoratet og regjeringen bør:

- innføre prioritert saksbehandlingstid i fornyelsessaker til barnefamilier med begrensede tillatelser. Saksbehandlingstiden er uforsvarlig lang, og bør snarest mulig reduseres til maksimalt tre måneder.

Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda bør:

- sørge for at generell veiledning på nettsider og i brosjyrer tilpasses barnefamilier. Det må utarbeides generelt veiledningsmaterieell om oppholdstillatelser på humanitært grunnlag, med og uten begrensninger.
- gi barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse tilbud om individuell, muntlig veiledning både ved førstegangsvedtak og i fornyelsessak. Det er viktig å kunne nå egen saksbehandler for veiledning om hva begrensningen innebærer og hvordan den kan oppheves.
- sørge for at vedtak og følgebrev individualiseres og tilpasses det medfølgende barnet og dets familie. Formålet med veiledningen er å gi tilstrekkelig informasjon til at mottaker kan bidra, ut fra sine forutsetninger, til å oppheve begrensningene.

Utlendingsdirektoratet bør:

- sørge for at mottakene får melding i internt datasystem om at oppholdstillatelsene er begrenset, slik at de ansatte kan gi riktig informasjon og veiledning.
- vurdere om det er mest hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningssamtale med tolk, eller om søkerne er i stand til å svare skriftlig på norskspråklig brev, i de tilfeller der søker ikke har forklart i søknadsskjemaet hva som har blitt gjort for å fremskaffe dokumentasjon på identitet.

Politidirektoratet bør:

- innføre klare retningslinjer, inkludert om bruk av tolk, for hvordan politiet skal forkynne vedtak om begrenset opphold og hva politiet må gjøre ved søknad om fornyelse av begrenset tillatelse, for å sørge for at sakene er best mulig opplyst.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet bør:

- sørge for at barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser automatisk registreres for bosetting i IMDis oversikter. Dette vil forkorte bosettingsprosessen av barnefamilier.

Regjeringen og bosettingskommunene bør:

- sikre nødvendig opplæring av flyktningkonsulenter/NAV i regelverk for begrensede tillatelser, for best mulig oppfølging av bosatte barnefamilier etter mange års passivitet i mottak. Ansatte i kommunene bør gi realitetsorienterende informasjon om hva som venter familier etter bosetting: hva de må klare selv og hva de kan få bistand til av kommunen.
- bedre bistand til jobbsøking og norskopplæring etter bosetting til foreldre med mange års passivitet i mottak.

1 Innledning

1.1 Hvem får opphold med begrensninger?

Lengeværende barnefamilier er familier som tidligere har fått avslag på søknad om beskyttelse, men som får opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38 på grunn av barnets tilknytning til Norge.³

Barnefamilier som ikke framlegger dokumentasjon på sin identitet (som oftest pass) før det innvilges slik oppholdstillatelse, får en tillatelse med begrensninger. Tillatelsen gir ikke rett til familieinnvandring med gjenværende kjernefamilie i hjemlandet. Tillatelsen må fornyes hvert år, og danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse og derfor heller ikke statsborgerskap. Først når de legger fram pass vil de kunne få opphevet begrensningene.⁴ Tidligere medførte begrensningen også at familiene ikke hadde rett til å delta i introduksjonsprogrammet eller bosetting i en kommune. Etter en endring i introduksjonsloven fra sommeren 2018, blir familiene nå bosatt etter å ha fornyet oppholdstillatelsen en gang.

1.2 Utvikling og omfang

Ordningen med begrensede oppholdstillatelser ble innført i 2009, og gjelder for alle personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, som ikke kan fremlegge dokumentasjon på sin identitet (ikke bare lengeværende barnefamilier). Siden innføringen av ordningen har strengere praksis gitt en økende andel familier med barn med begrensede tillatelser.

Tabell 1 viser antall personer i lengeværende barnefamilier med en begrenset tillatelse og alle innvilgede oppholdstillatelser på humanitært grunnlag (både begrensede og ikke begrensede). De begrensede tillatelsene i tabellen er tillatelser der vedtaket er registrert med kode for oppholdstillatelse på grunnlag av barns tilknytning til riket, begrenset på grunn av ID-tvil. Hvis en person har fornyelser av samme tillatelse, telles bare første innvilgelse. Det er til sammen 1052 personer, fordelt på 602 barn og 450 voksne.⁵

³ Jf. utlendingsforskriften § 8-5.

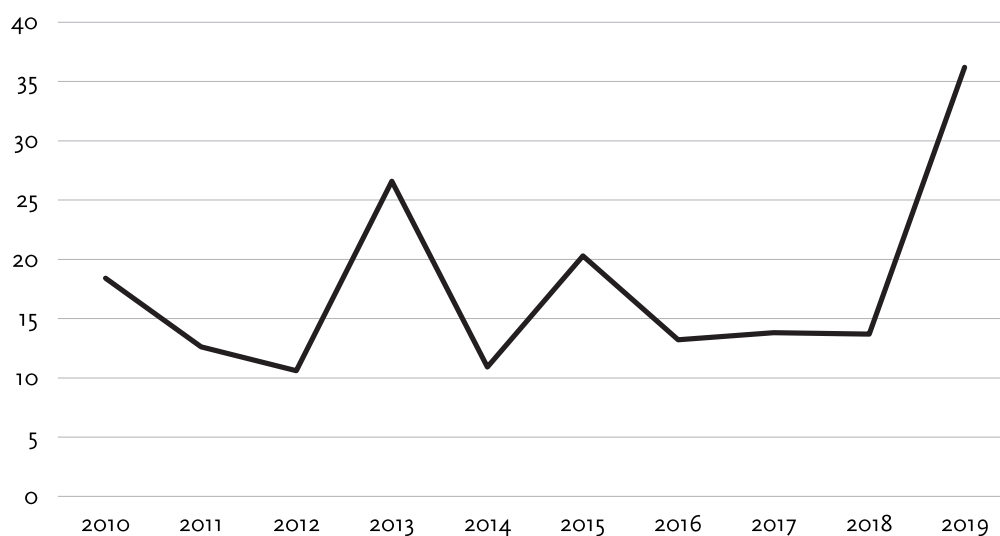
⁴ For redegjørelse av regelverk og forvaltningens krav til fremleggelse av dokumentasjon i saker om begrensede oppholdstillatelser, vises det til juridisk notat, *Barn uten pass*, NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp (2020).

⁵ Tall fra Utlendingsdirektoratets statistikkenhet (UDI) (2020).

Tabell 1: Antall personer i lengeværende barn-familie med en begrenset tillatelse av alle innvilgede oppholdstillatelser på humanitært grunnlag. Visning per år for innvilget førstegangstillatelse.

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Lengeværende barn	94	61	48	93	51	90	56	51	13	45
Voksne i LEVB-familie	76	37	26	75	36	65	39	43	18	35
Totalt	170	98	74	168	87	155	95	94	31	80
Opphold på humanitært grunnlag UDI	751	444	328	292	180	168	492	404	68	95
Opphold på humanitært grunnlag UNE	173	336	369	485	620	594	227	275	158	126
Totalt	924	780	697	777	800	762	719	679	226	221

Figur 1: Endringer i andel begrensede vedtak til lengeværende familier med barn i forhold til det totale antall tillatelser etter utl. § 38.



Figur 1 viser hvilken andel begrensede oppholdstillatelser til lengeværende barnefamilier utgjør av det totale antallet vedtak om oppholdstillatelser på humanitært grunnlag. I 2019 utgjorde familier med barn med begrensede oppholdstillatelser 36 % av oppholdstillatelser på humanitært grunnlag. I 2010 utgjorde de 18 % av det totale antallet oppholdstillatelser på humanitært grunnlag. Tabell 2 viser hvor mange av de 1052 personene nevnt i tabell 1 som på et senere tidspunkt har fått innvilget ny tillatelse (midlertidig eller permanent) uten begrensninger. Tabellen viser også hvor mange av de 1052 personene som har fått en eller flere fornyede tillatelser med samme begrensning og grunnlag. Årstallet refererer fortsatt til tidspunktet for første tillatelse med ID-begrensning på grunnlag av barns tilknytning til riket. Tabellen viser at totalt 66 % har fått omgjort begrensninger i tillatelsen.⁶ Men tabellen viser også at tendensen til å oppheve begrensninger synker, fra 70 % som har fått opphevet begrensningene gitt i 2016, til 13 % som har fått opphevet begrensningene gitt i 2018

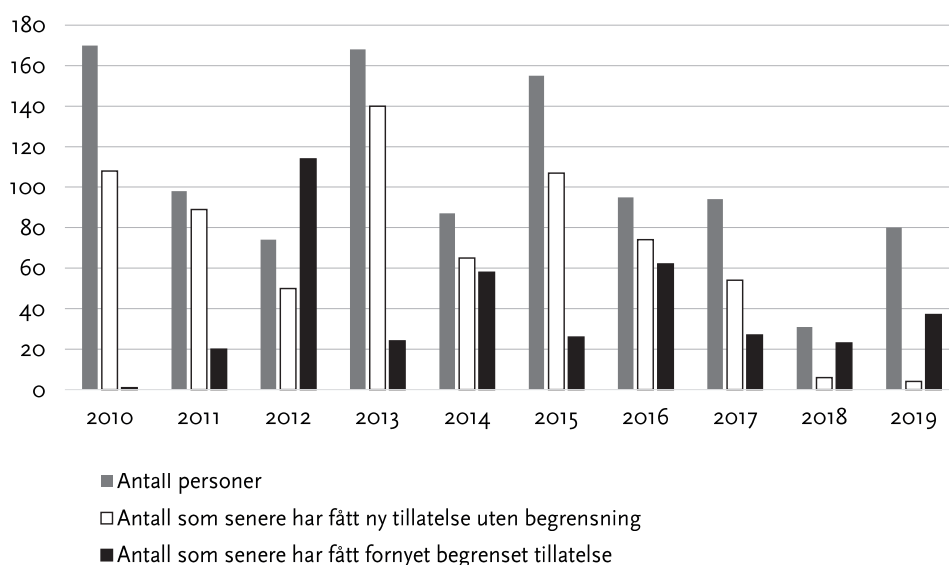
6 Ibid.

og bare 3,7 av familier som ble gitt begrensninger i 2019. Ved vurdering av tabellen må det tas hensyn til at det ofte går noe tid før familiene klarer å skaffe identifikasjonsdokumenter og at saksbehandlingstiden er lang i disse sakene, slik at tallet for opphevede begrensninger gitt i 2019 nok ikke er endelig. En drøy tredjedel (34 %) av familier med begrenset oppholdstillatelse har ikke klart å oppheve begrensningene.⁷

Tabell 2: Antall personer i lengeværende barn-familie med en begrenset tillatelse som har fått innvilget ny tillatelse (midlertidig eller permanent) uten begrensninger på et senere tidspunkt og antall personer i lengeværende barnefamilie med begrenset tillatelse som har fått innvilget en eller flere fornyede tillatelser med samme begrensning og grunnlag.

År begrenset tillatelse	Antall personer	Antall som senere har fått ny tillatelse uten begrensning	Antall som senere har fått fornyet begrenset tillatelse
2010	170	108	1
2011	98	89	20
2012	74	50	114
2013	168	140	24
2014	87	65	58
2015	155	107	26
2016	95	74	62
2017	94	54	27
2018	31	6	23
2019	80	4	37

Figur 2: viser andelen av de 1052 personene i lengeværende familier med barn som har fått innvilget ny tillatelse (midlertidig eller permanent) uten begrensninger på et senere tidspunkt



⁷ Ibid.

I 2012 skrev Fafo-forsker Silje Sønsterudbråten en rapport, finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet, om hvordan begrensede oppholdstillatelser brukes for å få flere innvandrere til å dokumentere sin identitet. Studien beskrev konsekvensene av å leve med begrensede oppholdstillatelser.⁸ Rapporten peker på flere utfordringer ved slike begrensede oppholdstillatelser og hevder at grunntanken bak tiltaket, at det skal være en insentivordning, har feilet. Sønsterudbråten anbefalte at det burde tas stilling til hvorvidt personer med begrenset tillatelse burde inkluderes i introduksjonsprogrammet, samt at regelverket knyttet til disse tillatelsene burde tydeliggjøres.

I etterkant av rapportens fremleggelse ble det bestemt av regjeringen Stoltenberg II at personer med begrensede oppholdstillatelser etter § 38 femte ledd kunne bli bosatt i en kommune etter førstegangs fornyelse av oppholdstillatelsen.⁹ Endringene gjaldt f.o.m. 19. februar 2013. Det ble også lagt frem et lovforslag om en endring i introduksjonsloven, slik at personer med begrensede oppholdstillatelser skulle få rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnsfag etter bosetting i en kommune.¹⁰ Etter regjeringsskifte høsten 2013, trakk regjeringen Solberg I tilbake bosettingsmuligheten for personer med begrenset oppholdstillatelse, med virkning fra juni 2014. Begrunnelsen var at regjeringen ønsket en gjennomgang av bruken av begrensede tillatelser.

En slik gjennomgang uteble. I 2018 kom det endringer i introduksjonsloven § 2 som gir medlemmer av barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Denne retten avhenger imidlertid av at familien er bosatt i en kommune. I IMDIs tildelingsbrev for 2018 fremgår det at Stortinget i revidert nasjonalbudsjett for 2018 besluttet at barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser skal bosettes etter førstegangs fornyelse av tillatelsen.¹¹

Når tillatelsen innvilges er den som en hovedregel gyldig i ett år. Deretter må familiene søke UDI om fornyelse. Per mars 2020 har UDI gjennomsnittlig 13 måneders saksbehandlingstid i slike fornyelsessaker.¹² Dette innebærer at familiene, som har bodd minimum fire og et halvt år på mottak før de får innvilget opphold, og deretter to år før tillatelsen blir fornyet første gang, i gjennomsnitt lever minimum syv år på asylmottak.

1.3 Problemstillinger

Rapportens formål er å kartlegge hvordan barna og foreldrene opplever hverdagen både før og etter at de fikk innvilget begrenset oppholdstillatelse.

Vi har undersøkt følgende problemstillinger:

- I hvilken grad/hvordan endrer familienes situasjon seg etter innvilgelse av begrenset tillatelse?
- Hvordan er situasjonen for lengeværende barn og deres foreldre i mottak?
- Hvordan er familiens økonomi og tilgang til arbeid?

8 Silje Sønsterudbråten, «Lovlig med forbehold», Fafo (2012): https://www.afo.no/media/com_netsukii/20265.pdf

9 Prop. 204 L (2012–2013), pkt. 3.2.1: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-204-l-20122013/id737796/?ch=3>.

10 Prop. 204 L (2013–2013), pkt. 3.2.2: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-204-l-20122013/id737796/?ch=3>.

11 <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/tildelingsbrev-2018/tildelingsbrev-imdi-tillegg-og-vedlegg.pdf>.

12 UDI, Saksbehandlingstid, (2020): <https://www.udi.no/ord-og-begreper/ventetider-for-de-som-har-sokt-om-beskyttelse-asyl/?c=eri#link-10670>

- Hvordan er barnas omsorgssituasjon?
- Hvordan er barnas tilgang til utdanning?
- Hva er årsakene til at familien ikke har klart å fremskaffe nødvendig identitetsdokumenter?
- Hvilken bistand får familier i fornyelsesprosessen av begrensede oppholdstillatelse?
- Hvordan opplever familier fornyelsesprosessen av begrensede oppholdstillatelse?
- Hvordan er situasjonen for familier når de blir bosatt i en kommune?
- Hvordan er familiens psykiske helse og tilgang til helsehjelp?

I. 4 Rapportens struktur

Innledningsvis finner man rapportens forord samt sammendrag med anbefalinger fra organisasjonene bak rapporten: NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp.

Kapittel 1 beskriver rapportens tema; grunnlaget for-, utvikling og omfang av begrensede oppholdstillatelser for lengeværende familier med barn. Her presenteres problemstillinger og rapportens struktur. Vi redegjør for metoden og informasjonsgrunnlaget som rapporten bygger på.

I kapittel 2 gis en kort juridisk presentasjon av regelverk på feltet.

I kapittel 3 beskriver vi barnas og foreldrenes reaksjoner på å få en begrenset oppholdstillatelse.

I kapittel 4 beskriver vi empiriske funn med hensyn til barnas og foreldrenes livssituasjon og livet på mottaket.

I kapittel 5 går vi nærmere inn på foreldrenes og barnas psykososiale helse og tilgang til helsehjelp.

Kapittel 6 viser hvilke legitimasjonsproblemer familiene møter grunnet blant annet mangel på banktjenester.

I kapittel 7 beskriver vi fornyelsesprosessen av begrensede oppholdstillatelser og barna og foreldrenes opplevelse av denne. Den eksisterende veiledningen fra utlendingsforvaltningen i saker med begrensede oppholdstillatelser vurderes.

I kapittel 8 beskriver vi økonomiske og praktiske utfordringer hindre for å skaffe pass.

I kapittel 9 presenterer vi bosettingsordningen for barnefamilier med begrensede tillatelser og hvordan barna og foreldrene opplever denne ordningen.

Oppsummeringer presenteres underveis i kapitlene 4–9.

Informasjonsskrivet som ble sendt ut til informantene ligger som vedlegg.

1.5 Data, metode og etiske refleksjoner

Rapporten er hovedsakelig basert på kvalitative intervjuer med lengeværende barnefamilier som har eller har hatt begrensede oppholdstillatelser på grunn av identitetstvil.

1.5.1 Kvalitative intervjuer

NOAS rekrutterte barnefamilier som har eller har hatt begrenset oppholdstillatelse på grunn av identitetstvil og som enten bodde på mottak eller i en kommune på intervjutidspunktet. Vi rekrutterte informanter blant familier som NOAS tidligere har vært i kontakt med i vårt rettshjelsarbeid.

Vi har snakket med 10 barn og 9 foreldre fra åtte familier fra sju forskjellige land. Familiene har fått begrenset oppholdstillatelse i perioden mellom 2014 og 2018. Barnas alder på intervjutidspunktet var 7–19 år.

Vi har også snakket med tre mottaksansatte, to flyktningkonsulenter og en veileder i NAV. Intervjuer er gjennomført ved besøk i tre asylmottak rundt i Norge, besøk hos en familie som er bosatt i en kommune samt et telefonintervju med en annen bosatt familie.

Vi har intervjuet barn om deres liv og opplevelser. Barna er eksperter på egne liv og er de som best kan beskrive hvilke utfordringer de erfarer og hvilke løsninger de velger.¹³

Vi har intervjuet foreldrene om deres opplevelser av hvordan det er å leve med begrenset oppholdstillatelse. Barna påvirkes av hvordan foreldrene takler denne livssituasjonen. Hvordan foreldrene opplever å leve med begrenset oppholdstillatelse kan påvirke omsorgsevnen. Å leve med begrenset oppholdstillatelse har konsekvenser på mange områder og utfordrer foreldrerollen.

1.5.2 Intervjumetode og analyse

Samtalene har vært kvalitative, halvstrukturerte intervjuer med utgangspunkt i samtalemotoden DCM, utviklet av dr. polit. Åse Langballe og dr. polit. Kari Gamst (2004).¹⁴

Vi har på forhånd forberedt hvilke temaer vi ønsker å snakke med intervjuobjektene om. Under intervjuene har vi stilt åpne spørsmål, for deretter å ta tak i, og følge opp det intervjuobjektet forteller.

Vi brukte telefontolk under intervjuene med foreldrene. Barna ble intervjuet på norsk, med unntak av et barn som ble intervjuet på morsmål. Vi intervjuet foreldrene hver for seg, med unntak av en familie hvor halvparten av intervjuet ble gjennomført samlet i et rom. Barna ble intervjuet alene uten foreldre eller søsken tilstede. I en familie med et barn på syv år, var forelderen tilstede. Intervjuene med barna varte fra 20 min til 1,5 time. Intervjuene med foreldrene varte fra 1 time til over 2,5 time.

¹³ B. Berg og K.R. Tronstad (red), «Levekår for barn i asylsøkerfasen», NTNU Samfunnsforskning (2015), s. 26.

¹⁴ Gamst, K. T., & Langballe, Å «Barn som vitner. En empirisk og teoretisk studie av kommunikasjon mellom avhører og barn i dommeravhør. Utvikling av en avhørsmetodisk tilnærming», Institutt for Spesialpedagogikk, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo (2004).

Under intervjuene er det blitt tatt lydopptak som i ettertid er blitt transkribert og analysert. Intervjuene til rapporten er gjennomført hovedsakelig av Live Roaldseth med god bistand fra Sanja Adjulovic.

1.5.3 Etske hensyn

Forberedelse til intervjuer

Vi forberedte oss til intervjuene ved å foreta en sårbarhetsvurdering på bakgrunn av familiens asyldokumenter og andre relevante dokumenter som var tilgjengelige. Ved bruk av samtalemotoden DcM i utarbeidelsen av intervjuguider, sikret vi at intervjuene ble gjennomført på en barnesensitiv måte.

Informert samtykke

Foreldrene fikk først muntlig informasjon over telefon om følgende:

- Prosjektets mål og hensikt
- Deltakelsen er frivillig og at man til enhver tid har rett til å trekke seg
- Informasjonen behandles fortrolig og intervjuer har taushetsplikt
- Muntlig samtykke fra foreldrene

Dersom foreldrene samtykket, avtalte vi å møte familien. I dette møtet fikk også barn informasjon om prosjektet, og kunne ta stilling til deltakelse. Informasjonen ovenfor ble gjengitt på nytt til foreldre. Tolk ble anvendt. Under møtet fikk familien informasjon- og samtykkeskjema.

Vi avklarte familienes forventninger til prosjektet, og at prosjektet ikke har sammenheng med deres begrensede oppholdstillatelse. Det var viktig å tydeliggjøre overfor familier som hadde mottatt/mottar bistand fra NOAS at de ikke skylder NOAS noe og at deltakelse heller ikke vil ha betydning i framtiden, dersom NOAS skal ta en ny vurdering av om bistand skal gis til familien.

Anonymisering

Alle deltakere er anonymisert i rapporten.

1.5.4 Dokumentstudier og møter med forvaltningen

Vi har gjennomført dokumentstudier av nasjonalt lovverk, forarbeider, forvaltningens rundskriv og praksisnotater. I tillegg har vi gjennomgått tidligere forskning om begrensede oppholdstillatelser og lengeværende familier med barn som bor på mottak. Vi har gjennomgått forskningsmateriale om asylsøkere som bor på mottak, med særlig henblikk på psykisk helse. Videre har vi møtt representanter for Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og Utlendingsdirektoratet (UDI), samt at vi har fått statistikk fra UDIs statistikkenehet og Utlendingsnemnda (UNE). Vi har også snakket med en ansatt ved Østfold politidistrikt og fått nyttig informasjon fra Politidirektoratet.

2 Regelverk og praksis

2.1 Opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38

Når en asylsøker får avslag på sin søknad om beskyttelse, skal UDI som førsteinstans av eget initiativ vurdere om vedkommende bør få opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38, jf. § 28 syvende ledd. Bestemmelsen om opphold på humanitært grunnlag er også aktuell for UNE, når de behandler klager på søknader UDI har avslått og senere begjæringer om omgjøring av avslagsvedtak.

I motsetning til rettighetsbestemmelsen om beskyttelse i utl. § 28, som er basert på den internasjonale flyktningkonvensjonen, er § 38 en rimelighetsbestemmelse med utspring i norsk rett.¹⁵ Opphold på humanitært grunnlag kan innvilges på bakgrunn av «sterke menneskelige hensyn» eller «særlig tilknytning til riket». Terskelen for å få innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag er høy.

Lengeværende barnefamilier er familier som tidligere har fått avslag på søknad om beskyttelse og som får opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38 på grunn av barnets tilknytning til Norge. Utlendingsforskriften § 8-5 regulerer nærmere kriteriene som skal vurderes i lengeværende barn-saker. Barns tilknytning til landet skal tillegges særlig vekt, og lengden av barnets opphold i Norge skal være et grunnleggende hensyn, sammenholdt med barnets alder.¹⁶ De andre momentene som er opplistet i forskriften § 8-5 første ledd, er barnets behov for stabilitet og kontinuitet, hvilket språk barnet snakker, barnets tilknytning til familie, venner og nærmiljø i Norge og i hjemlandet, barnets omsorgssituasjon i Norge, barnets omsorgssituasjon ved retur, og den sosiale og humanitære situasjon ved retur. De opplistede momentene er ikke uttømmende, men oppstillingen skal sikre at momentene vektlegges.¹⁷ Ved endringen av forskriften i 2014 ble det også tydeliggjort hvilken vekt som skal tillegges ulike innvandringsregulerende hensyn. Dersom barnets tilknytning til Norge veier tyngre enn innvandringsregulerende hensyn, innvilges oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

I utl. § 38 tredje ledd sies det uttrykkelig at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker og handlinger som berører barn. Bestemmelsen gir ikke et rettskrav til opphold, men er med på å sikre at det i alle vurderinger som omhandler barn blir lagt vekt på, og vurdert grundig hva som er til barnets beste.¹⁸

Anførsler om oppholdstillatelse på bakgrunn av barnets tilknytning til landet, er hovedsakelig aktuelt å fremme i en omgjøringsbegjæring til UNE. Men UDI vurderer også denne bestemmelsen

¹⁵ Tolonen Paula, Vevstad Vigdis (red), «Utlendingsloven, kommentarutgave» (2010), s. 305.

¹⁶ Sandberg, Kirsten (red), Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt, «Barnekonvensjonen, Barns rettigheter i Norge» (2016).

¹⁷ Rundskriv G-06/2014: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/G-062014-ikrafttredelse-av-endringer-i-utlendings-forskriften--varig-ordning-for-lengevarende-barn-og-begrunnelse-i-vedtak-som-berorer-barn/id2343509/>.

¹⁸ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), s. 421: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-75-2006-2007-/id474152/>.

i saker hvor tillatelsen er tilbakekalt på grunn av uriktige opplysninger om blant annet identitet eller grunnlaget for beskyttelse eller når asylgrunnlaget er opphørt.

Finner myndighetene at familien skal få opphold på humanitært grunnlag, på grunn av barns tilknytning til Norge, er det neste spørsmålet hvorvidt familien kan fremlegge dokumentasjon på sin identitet.

2.2 Konsekvenser av krav til dokumentert identitet

Det følger av utf. § 8-12, jf. utl. § 83 at det som hovedregel kreves at utlendingen fremlegger dokumentasjon på sin identitet før det innvilges oppholdstillatelse. Hensynet bak dette kravet er norske myndigheters behov for å kjenne riktig identitet på personer som oppholder seg i riket. Lovgivende myndighet presiserer at det må fremlegges gyldig pass eller annet legitimasjonsdokument som har «nødvendig notoritet».¹⁹ Det er gjeldende praksis å gi begrensede oppholdstillatelser til personer som får innvilget opphold på humanitært grunnlag, men ikke har fremlagt gyldig pass som dokumentasjon på sin identitet, se *Barn uten pass*, NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020.^{20 21}

Dokumentasjonskravet gjelder tilsvarende for barn som for voksne, både enslige mindreårige og medfølgende barn.²² Barn som fødes i Norge etter at familien er kommet hit, vil kunne arve foreldrenes ID-tvil.²³

Dersom en familie ikke har fremlagt godkjent dokumentasjon på identitet, vurderer forvaltningen om familiens sak faller inn under unntakene i utlendingsforskriften § 8-12 første eller annet ledd. En forutsetning for å gjøre unntak etter første ledd bokstav a og b, er at den oppgitte identiteten er sannsynliggjort. I dette ligger det en alminnelig sannsynlighetsovervekt, som innebærer at identiteten skal legges til grunn hvis den er mer enn 50 % sannsynlig.²⁴ For å legge en sannsynliggjort identitet til grunn, krever utf. § 8-12 at, 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.

En vurdering av unntaksbestemmelsen inngår i juridisk notat: *Barn uten pass*, NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020.

Dersom UNE kommer frem til at det ikke skal gjøres unntak fra dokumentasjonskravet, er neste steg å vurdere om familien skal få en begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd. I likhet med paragrafens hovedbestemmelse er også femte ledd en «kan»-bestemmelse. Det vil si at forvaltningen har adgang til, men ikke plikt til, å begrense en tillatelse dersom det

¹⁹ Al-103/2009, pkt. 2.

²⁰ Se brev fra UDI til Justis- og beredskapsdepartementet «Bestilling – Ordningen med begrensede tillatelser i påvente av dokumentert identitet» 02.04.2013, s. 1.

²¹ For nærmere redegjørelse av regelverk og forvaltningens vurderinger av identitet praksis og, vises det til kapittel 9 i det juridiske notatet, *Barn uten pass*, NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp (2020).

²² UDIRS 2012-9 punkt 6.6.1: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2012-009/>.

²³ UDIRS 2012-009 pkt. 6.6.2: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2012-009/>.

²⁴ UNEFV 2015-604 punkt 2.6.1: <https://lovdata.no/pro/#document/RUNE/rundskriv/unefv-2015-604?searchResultContext=1289&rowNumber=1&totalHits=2>

foreligger ID-tvil, behovet for oppholdstillatelse er midlertidig eller når det foreligger andre «særlige grunner». Adgangen for å begrense oppholdstillatelse på grunn av identitetstvil er nærmere regulert i utlendingsforskriften § 8-12 annet ledd, som sier «Dersom det i andre tilfeller enn nevnt i første ledd besluttes å innvilge oppholdstillatelse etter lovens § 38, kan det gis en begrenset tillatelse».

2.3 Kort om lovgivers intensjon og forvaltningens praksis

I tillegg til begrensningene beskrevet i punkt 1.1, innebar en begrenset tillatelse frem til sommeren 2018 heller ikke rett til å delta i introduksjonsprogrammet eller til å bosette i en kommune. Fra og med 16. juni 2018 kan familier med begrensede tillatelser bli bosatt, etter førstegangs fornyelse av oppholdstillatelsen. Begrunnelsen for å holde familiene i mottak fram til tillatelsen er fornyet, er å skape et insentiv for å fremskaffe identitetsdokumenter.²⁵ Hvordan denne praksisen oppleves av familiene fremgår nærmere i kapittel 3-9.

Hovedhensynet bak utlendingsloven § 38 femte ledd er at norske myndigheter skal kjenne identiteten til personer som bor i Norge. I forarbeidene sier departementet følgende om betydningen av riktig identitet:

«Avklaring av utlendingens identitet er blant annet viktig for å sikre at utlendingsmyndighetene treffer riktige vedtak for rett person, bl.a. kan geografisk tilhørighet og personlig bakgrunn forøvrig ha stor betydning ved søknad om asyl. Videre kan eksempelvis slektskap, noe som også har sammenheng med identitet, ha stor betydning ved søknad om familiegjenforening. Det er også viktig å unngå at asylsøkere søker asyl i nye land på nye og falske identiteter etter tidligere å ha fått avslag på en annen identitet i et annet land. Korrekt identitet gjør det også lettere for myndighetene å få kjennskap til om det hefter en eventuell sikkerhetsrisiko eller andre betenkelige forhold ved en som søker opphold i Norge.»²⁶

En begrenset tillatelse skal gi et insentiv til å fremlegge identitetsdokumenter. Samtidig har lovgiver uttrykkelig uttalt i forarbeidene til dagens utlendingslov at det ikke har vært deres intensjon å skape en omfattende praksis med begrensede tillatelser:

«Denne type tillatelser skaper en usikkerhet omkring utlendingens fremtid i riket, noe som kan virke integreringshemmende. [...] Det mest tjenlige både for samfunnet og for utlendingen selv vil normalt være at forholdene legges best mulig til rette for forutsigbarhet og stabilitet rundt utlendingens oppholdsstatus i riket.»²⁷

Lovgiver sier også at de aller fleste som først gis en begrenset tillatelse, erfaringsmessig må få en ordinær tillatelse etter en tid.²⁸

Det gis i svært liten grad ordinære tillatelser i medhold av utl § 38 første ledd, dersom dokumentasjonskravet i utf § 8-12 ikke er oppfylt. Som hovedregel vil UNE og, senere UDI, i fornyelsesprosessen,

²⁵ Se brev fra UDI til Justis- og beredskapsdepartementet «Bestilling – Ordningen med begrensede tillatelser i påvente av dokumentert identitet» 02.04.2013.

²⁶ Ot.prp. nr.75 (2006–2007), pkt. 17.2.1.4: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-75-2006-2007-/id474152/?ch=17>

²⁷ Ot.prp. nr. 75 (2006–2007), pkt 3.6.4.1: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-75-2006-2007-/id474152/>.

²⁸ Ibid.

innvilge en begrenset oppholdstillatelse for å skape et insentiv til å fremlegge dokumentasjon på sin identitet. En tredjedel av lengeværende familier med barn klarer ikke å oppheve begrensninger. Som vist i tabell 2 i kapittel en, er tendensen de siste årene at færre familier klarer å oppheve begrensningene. Det er sammensatte årsaker til at familiene ikke får opphevet begrensninger, eller at det for noen tar svært lang tid. Noen av grunnene til det er beskrevet i kapittel 7 og 8.

Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i vurderingen av opphold på humanitært grunnlag, jf. utlendingsloven § 38 tredje ledd første punktum. Dette følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjon artikkel 3 at i alle saker som berører barn skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Funnene i denne rapporten viser at det ikke er til barnets beste å leve med en begrenset oppholdstillatelse, særlig hvis dette varer i mange år.

UNE skal foreta en vurdering av barnets beste både ved innvilgelse av oppholdstillatelse etter utl. § 38, i vurderingen av dokumentasjonskravet, og som ledd i vurderingen av om tillatelsen skal begrenses. Hensynet til barnets beste skal veies opp mot behovet for å vite foreldrenes identitet. I UNEs faglige veileder fremheves konsekvenser av begrensede oppholdstillatelser for om blant annet familieinnvandring og manglende rettigheter etter introduksjonsloven så lenge familien ikke er bosatt.²⁹ På spørsmål fra NOAS om vurderingen av barnets beste i disse sakene, svarte UNE at manglende bosetting i utgangspunktet ikke er et moment i vurderingen av om en tillatelse skal begrenses. UNE viste til at reglene om bosetting er et politisk spørsmål, og det er opp til lov/forskriftsgiver å gi regler om utlendinger med begrensede tillatelser skal bli bosatt og være omfattet av introduksjonsloven. Men ifølge UNE vurderes hensynet til barnets beste i spørsmålet om å begrense en oppholdstillatelse, og i denne vurderingen vil konsekvensene av begrensningene for det aktuelle barnet (inkludert manglende bosetting) bli avveid mot andre hensyn. Hensynet til barnets beste har kun i noen spesielle unntakstilfeller ført til at tillatelsen er gitt uten begrensninger.³⁰

I fornyelsesprosessen av begrensede oppholdstillatelser skal UDI foreta en fornyet vurdering av barnets beste. Undersøkelser i det juridiske notatet: *Barn uten pass*, NOAS, Redd Barn og Norsk Folkehjelp 2020 viser at forvaltningen enten ikke foretar, eller foretar mangelfulle individuelle utredninger og vurderinger av barnets beste som ledd i vurdering av dokumentasjonskravet og om tillatelsen skal begrenses. Videre viser en vedtaksgjennomgang i notatet at det er mangelfulle begrunnelser og veiledning i vedtakene. I tråd med Barnekonvensjonen må det gis god veiledning og vedtakene må være slik at barn forstår dem. Formålet med veiledningen må være å gi tilstrekkelig og forståelig informasjon, slik at mottaker kan bidra, ut fra sine forutsetninger, til å oppheve begrensningene. I notatet gjennomgås forvaltningens praksis, vurdert opp mot lovgiver intensjon.

Hvordan barn og voksne opplever den veiledning de får beskrevet i vedtakene og i informasjon fra utlendingsforvaltningen, beskrives i denne rapportens kapittel 7.

29 UNEFV-02, pkt. 5: <https://www.une.no/contentassets/de9fb70a0f8c44c8a1fa825a1dboa654/fv-02.pdf>

30 Brev fra UNE til NOAS av 25.03.2019.

3 Å få en begrenset tillatelse

Familier som får innvilget en begrenset oppholdstillatelse på grunn av barnas tilknytning til riket, har bodd i Norge i mange år. De har kommet til Norge som asylsøkere og fått avslag på søknad om beskyttelse, men har blitt værende ulovlig i landet. Familiene har ikke reist hjem frivillig og politiet har heller ikke lykkes i å uttransportere dem. Årene i Norge har de tilbrakt i mottak, hvor situasjonen har vært preget av venting og, for mange; frykt for å bli returnert til opprinnelseslandet. Uavhengig av hvordan en velger å se på det faktum at familiene ble værende, til tross for at de ikke fylte vilkårene for å få beskyttelse i Norge, befinner de seg i en krevende situasjon. Mange sliter med nattesøvn og har svekket fysisk og psykisk helse.³¹

For at barnas tilknytning til Norge skal gi et selvstendig grunnlag for opphold, kreves det etter regelverket minimum fire og et halvt års botid i Norge, samt at barnet må ha gått minst ett år på skolen.³² Familier som oppfylder botidskravet må i omgjøringsbegjæring til UNE dokumentere blant annet barnas tilknytning, helse- og omsorgssituasjon. Saksbehandlingstiden i UNE varierer og kan være inntil ett år. De siste årene har saksbehandlingstiden blitt kortere grunnet lave asylankomster.³³ UNE vurderer om hensynet til barnets beste er mer tungtveiende enn eventuelle innvandringsregulerende hensyn i disse sakene. I praksis bor disse familiene ofte vesentlig lenger enn fire og et halvt år i Norge, før de får en oppholdstillatelse.

Det vekker mange følelser å få innvilget oppholdstillatelse etter mange år med avslag. Alle vi snakket med ble i utgangspunktet glade da de omsider fikk innvilget oppholdstillatelse. En kvinne vi snakket med beskrev følelsene slik:

«Jeg følte meg ikke komfortabel med å prate om det [at jeg hadde avslag]. Jeg ville ikke prate med noen om det. Så jeg valgte å bare være med mennesker i den samme situasjonen som meg, som også lever på asylmottak, fordi vi forstår hverandre godt, så ja ... Vi er komfortable med hverandre, men når vi går ut og møter mennesker, nei ... Men etter at godkjenningen kom, du vet, da fikk jeg håp. Jeg fikk håp om at jeg kan få jobb, oppdra barna mine på den måten jeg trenger og ja, jeg kan få en jobb og alt. Jeg kan studere det jeg vil. Kanskje på et universitet eller noe. Det er håp i fremtiden, så jeg er ok med det.»

En tolv år gammel jente uttrykte seg på denne måten:

«Da vi ikke hadde oppholdstillatelse, så trodde vi at vi ikke kom til å bli her i Norge, men når vi fikk det ble jeg skikkelig glad, for da visste jeg at vi kom til å bli her, og da ble jeg veldig glad».

En ni år gammel jente sa «Jeg begynte å tenke på hvordan det kom til å bli å bo i kommunen og jeg begynte å gråte.»

³¹ Andrews, Therese, Cecilie Anvik og Marit Solstad. «Mens de venter – hverdagsliv i asylmottak». Nordland Research Institute, Bodø (2014), s. 46.

³² Rundskriv G-06/2014: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/G-062014-lkraftredelse-av-endringer-i-utlendings-forskriften-varig-ordning-for-lengevarende-barn-og-begrunnelse-i-vedtak-som-berorer-barn/id2343509/>.

³³ For årene 2018, 2019 og 2020 er gjennomsnittlig saksbehandlingstid 128 dager.

Gleden får imidlertid en bismak, når folk forstår at tillatelsen har begrensninger. En fjorten år gammel jente sa det slik: «Da vi endelig fikk oppholdstillatelse ble jeg først veldig glad for det, men så var det som et slag i magen fordi det ikke var ordentlig oppholdstillatelse». Videre fortalte jenta hvordan hun og hennes mor reagerte på at tillatelsen var begrenset:

«Mamma ble sur, og jeg ble sur, og jeg ble skikkelig irritert. Det var litt vondt egentlig.»

På spørsmål om hvorfor familien fikk begrenset tillatelse, svarte jenta:

«Som jeg har lest et par ganger, så tror jeg det er fordi vi ikke har ... Eller mamma ... For jeg vet ingenting om det der. At vi ikke har nok dokumenter eller, eller at vi mangler et pass, eller et dokument, eller jeg vet egentlig ikke. Det er noe med beviset på hvem vi egentlig er, eller noe sånt.

Jeg skjønner ikke hvordan vi barn kan gjøre det til? Og da syns jeg det er skikkelig urettferdig at det går utover oss, egentlig.»

For vi var jo ikke de som kom til Norge og skulle søke opphold, ikke sant.»

En mottaksansatt som har hjulpet flere lengeværende familier, beskrev begrensede oppholdstillatelser på følgende måte: «Det er et opphold som ikke gir deg noe annet enn at du kan sove godt om natta. De kommer ikke i gang med noe.»

En tolv år gammel jente uttrykte noe tilsvarende da hun sa «Jeg vet ikke så mye om det med oppholdstillatelse. Livet er det samme som før».

Mottaksansatte fortalte at de beboerne som får begrenset oppholdstillatelse blir fortvilte over ikke å få «ordentlig tillatelse». Begrensede tillatelser er utfordrende å forholde seg til for alle parter:

«Det er i utgangspunktet brist i forventningene, når en asylsøker kommer og får avslag. Sånn at når en asylsøker kommer hit så prøver vi å være flinke til å snakke med dem om at nå er det mulighet for to svar her, ja eller nei. De må forsøke å holde i live to planer. Men vi ser i praksis at de aller fleste planlegger bare for å få opphold. Og når de ikke får opphold så er det noen brutte forventninger. Og hvis de får opphold med begrensninger så er det i hvert fall noen brutte forventninger. Det er nesten enda verre for da må du faktisk jobbe videre også er det ikke en advokat som gjør det for deg. Da må man begynne å ordne ting selv. Hvordan skal du navigere i det landskapet?»

Flere familier fortalte om at det er vanskelig å navigere i regelverket, at de ikke forstår hva tillatelsen faktisk betyr og hva man må foreta seg videre. Familiene har ikke rett til å få dekket utgiftene forbundet med bistand fra advokat, verken når de fremmer omgjøringsanmodning om endring av endelig avslag i asylsak eller i prosessen for å få fornyet en begrenset oppholdstillatelse. De må enten klare seg selv, betale en advokat, eller få hjelp fra mottaksansatte eller andre gode hjelpere i arbeidet med å oppheve begrensninger. Mer om dette i kapittel 7.

4 Et liv i mottak

4.1 Om mottakssystemet

Det norske mottakssystemet består av forskjellige typer asylmottak. På Råde ligger Ankomstsenter Østfold, et stort mottakssenter etablert i forbindelse med de høye ankomstene i 2015. Her blir nyankomne asylsøkere registrert av Politiets utlendingsenhet (PU) og gjennomgår en helsesjekk. Etter fullført registrering, godkjent helsesjekk og informasjon og veiledning fra NOAS' informasjonsprogram i ankomst, blir søkerne flyttet videre til et transittmottak. Her blir asylsøkerne boende mens de venter på asylintervju hos UDI.³⁴ Etter intervjuet flytter de videre til et ordinært mottak hvor de venter på svar på søknaden. Er svaret positivt, blir de bosatt i en kommune. Er svaret negativt, har asylsøkeren rett til fem timer betalt advokatbistand til å utforme klage på vedtaket. Klagen behandles av Utlendingsnemnda (UNE). Dersom UNE opprettholder UDIs avslag, har søkeren fått et endelig avslag og forventes å forlate landet innen oppgitt utreisefrist. Personer med avslått søknad om beskyttelse og dermed uten lovlig opphold, har rett til å bli boende på mottak hvor de mottar et minimum av økonomisk støtte.³⁵ De som ikke forlater landet frivillig eller søker assistert retur, må være forberedt på å bli pågrepet av politiet og sendt ut med tvang.

De ordinære mottakene er organisert på forskjellige måter. Ved et sentralisert mottak bor beboerne samlet i et stort hus med flere rom eller i forskjellige hus samlet på et område. Disse mottakene er ofte tidligere hoteller, institusjonsbygg eller internatskoler. I de desentraliserte mottakene bor folk mer spredt i leiligheter rundt om i kommunen. Resepsjonen i desentraliserte mottak er lagt mer sentralt, og det er her beboerne kan møte hverandre og de ansatte. Ved de sentraliserte mottakene varierer det om det er mottaket som ordner mat eller om beboerne har selvhushold. I desentraliserte mottak er det naturlig med selvhushold.

Det følger av et UDI-rundskriv fra 2008³⁶ at et ordinært mottak skal være «et nøkternt, men forsvarlig innkvarteringstilbud». Det fremgår videre av pkt. 3 i rundskrivet at enhver beboer skal ha sin egen seng, at mottaket må være rent og at det må være fellesarealer som kjøkken, stue og en barnebase. Videre må mottaket være trygt for beboerne. Utover dette er det opp til den enkelte driftsoperatør å innrede og tilrettelegge mottaket på den måten de anser som hensiktsmessig, så sant det er i samsvar med driftsavtalen inngått med UDI.

34 Fra høsten 2020 er planen at systemet endres og Råde Ankomstsenter bygges nå om for at både registrering, helsesjekk, asylintervju og behandling av søknaden skal kunne gjennomføres der i løpet av tre uker.

35 UDIRS 2008-035: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2008-035/>

36 UDIRS 2008-031: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2008-031/>

4.2 Botid i mottak

Asylmottak er opprettet for å være et «tilbud om midlertidig bolig»³⁷ og standarden er lagt opp deretter. Å bo på asylmottak er i utgangspunktet et valgfritt innkvarteringstilbud. Men de asylsøkerne som flytter fra asylmottak, må selv dekke boutgiftene sine og har ikke lenger rett på den basisstønaden en mottaksbeboer mottar. I praksis er det derfor svært få asylsøkere som har anledning til å bo et annet sted enn på mottak.

Ved utgangen av 2019 bodde 2518 personer i norske asylmottak, hvorav 719 var barn under 18 år. Drøyt halvparten; 1421 (56 %) av beboerne hadde bodd i mottak i mindre enn tre år siden søknaden om asyl, mens 1097 (44 %) av beboerne hadde bodd der i over tre år siden søknaden om asyl. Blant barn under 18 år hadde 65 begrenset oppholdstillatelse etter utl. § 38 femte ledd eller søknad om fornyelse av slik tillatelse til behandling. Til disse 65 barna knyttet det seg 45 foreldre, altså til sammen 110 familiemedlemmer.

Tabell 3: viser hvilket år barna søkte asyl. (Det året familien kom til Norge og søkte om beskyttelse, eller det året de ble født i Norge).³⁸

År siden søknaden	Antall
2019	8
2018	5
2017	7
2016	2
2015	16
2014	2
2013	3
2012	5
2011	6
2010	5
2009 og før	6
Totalt	65

En mottaksansatt understreket at det ikke er bra for noen å bli boende mange år i asylmottak «Et asylmottak er jo ikke ment å være et permanent botilbud. Men hva kaller man noe som har vart i åtte, ni, ti år?»

Alle som har besøkt et asylmottak opplever at det ikke er et egnet sted for barn å vokse opp. Likevel tilbringer mange barn viktige år av barndommen på mottak. Et flertall av barna har bodd i mottak hele livet, med en gjennomsnittlig botid i overkant av syv år. På ett av mottakene vi besøkte, traff vi to av barna som er registrert i tabellen over. Barna er født i Norge, er i dag 11 og 12 år og har aldri bodd noe annet sted enn på asylmottak.

En tidligere mottaksansatt gjenga hva mange beboere tenker om å få begrensede oppholdstillatelser: «Beboerne med en slik tillatelse sa ofte at de fikk opphold på asylmottaket».

³⁷ NOU 2004:20, s. 169 : <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-20/id387326/>.

³⁸ Tall fra statistikkenheten i UDI (2020).

Mange av våre informanter ga tydelig uttrykk for at lengden på oppholdet var hovedutfordringen. På spørsmål om hva som kunne gjøre det bedre å bo i asylmottak, svarte en ni år gammel jente: «Vi burde ikke bodd her så lenge».

En voksen, kvinnelig informant mente det samme: «Hvis man bor på mottak en kort periode går det helt fint. Kanskje tar man vare på hverandre. Men sånn som meg, man bor mange lange år. Det er veldig vanskelig».

En annen kvinne beskrev hvilken kostnad det har for enkeltmennesker å sitte årevis i mottak. «Noen kan gjøre forskjellige ting og, du vet, alle disse menneskelige ressursene de sitter og bare spiser og, du vet ... sover, mens de mentalt og fysisk dør.»

Å bo mange år i mottak er krevende for alle. Barna som oppholder seg lenge i mottak, utgjør en spesielt sårbar gruppe. Mange undersøkelser viser at lang oppholdstid i mottak utgjør en risikofaktor for barnas helse, omsorgssituasjon og sosiale utfordringer.³⁹

Det fremgår av Integrerings- og mangfoldsdirektoratets (IMDi) tildelingsbrev for 2019⁴⁰ at det er behov for å redusere ventetiden fra vedtak om oppholdstillatelse til bosetting, spesielt for barnefamilier. Målet er at 50 prosent av barnefamilier skal bosettes innen tre måneder etter vedtak som danner grunnlag for bosetting. For barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse er det fornyelsesvedtaket som danner grunnlag for bosetting. I dag er gjennomsnittlig ventetid for disse familiene ca. 3,8 måneder.⁴¹ Det er positivt at Kunnskapsdepartementet har tatt initiativ til å få disse barnefamiliene bosatt raskere og at ventetiden har gått ned fra 5 måneder i 2019 til 3,8 måneder i 2020. Men det er ikke denne ventetiden som utgjør den største utfordringen for disse familiene. Om bosetting tar tre måneder istedenfor fem måneder⁴² etter første fornyelse av opphold med begrensning, vil barna i disse familiene uansett i gjennomsnitt ha tilbragt syv år av barndommen i asylmottak.⁴³

4.3 Lengeværende barnefamiliers erfaringer med mottakssystemet

De fleste av våre informanter har mange års erfaring med mottakssystemet. Informantenes grad av trivsel har sterk sammenheng med hvordan mottaket drives. Alle gir uttrykk for å ha hatt det bedre ved de desentraliserte mottakene enn ved de sentraliserte. En mor sa det slik: «Det var vanskelig på mottakene hvor det bor mange folk sammen. De som får avslag oppfører seg veldig dårlig. De drikker og slår. Jeg var alltid sammen med sønnen min for å passe på ham». Videre fortalte hun om at det ofte oppstod konflikter om bruk av felles kjøkken:

39 Berg, Berit og Kristian Rose Tronstad (red) «Levekår for barn i asyløkerfasen» NTNU Samfunnsforskning (2017): https://samforsk.no/Publikasjoner/Laevekar_2015_WEB.pdf. s. 151

40 <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/tildelingsbrev/tildelingsbrev-til-imdi-for-2019.pdf>

41 E-post fra IMDi til NOAS av 03.03.2020.

42 Ibid.

43 Fire og et halvt år for å fylle vilkåret for å få tillatelse, ett år med førstegangstillatelsen, deretter 13 måneder saksbehandlingstid i UDI for å få fornyet tillatelsen og dermed ha et vedtak som danner grunnlag for bosetting og til sist 3 måneder saksbehandlingstid i IMDi.

«Vi bodde sammen [annet lands] folk. Det er forskjellige kulturer og forskjellige tradisjonell matlaging. Det er veldig vanskelig. ... [Når jeg lagde mat] åpnet jeg alle vinduer på grunn av den dårlige lukten. For å få den til å gå vekk. Da klarer man ikke lage mat, fordi det er kaldt. Det er uenigheter. Det skjer masse uenigheter hele veien.»

En annen mor fortalte følgende om sine erfaringer med å bo på sentralisert mottak:

«Det var ubehagelig, helt forferdelig der, fordi de blandet gamle, voksne, barn – det var helt kaos. Vi brukte et toalett til alle. De hadde ikke en stue til å se på TV. Det var vanskelig og flere som drev med narkotika. Det var veldig vanskelig. Også brukte de høy musikk, til diskotek til klokken tre etter midnatt. Det var høy musikk, de danset mye og for barna var det veldig vanskelig å sove. Når barnet ville tisse, kunne jeg ikke gå til toalettet på denne tiden, fordi jeg ble veldig redd for seksuell trakassering. Det var veldig utrygt og jeg slapp ikke barnet mitt fra meg. Da jeg lagde mat ville jeg alltid ha barnet rundt meg. Jeg måtte ta vare på henne hele tiden, fordi situasjonen var veldig vanskelig og utrygt for et barn.»

På grunn av sterkt reduserte asylankomster i perioden 2016–2019, er et flertall av mottakene som var operative i 2016, nå nedlagt.⁴⁴ Ifølge UDIs nettsider, er de fleste gjenværende mottak ordinære og sentraliserte noe som våre informanter mener gir dårligere kår.

4.3.1 Økonomi

Personer som bor på asylmottak får i 2020 utbetalt et månedlig beløp som skal dekke alle deres utgifter. Beløpets størrelse avhenger av personens alder og typen mottak vedkommende bor på.⁴⁵ I mottak med fri kost får voksne over 18 år 811 kr pr. måned, mens det per barn utbetales 887 kr. Enslige forsørgere får et tillegg på 430 kr. I mottak med selvhushold får voksne beboere 2538 kr, ektepar og samboere får 4820 kr. Utbetalingene per barn er delt opp i aldergrupper. For barn mellom 0 og 5 år utbetales 1411 kr, for de mellom 6 og 10 år utbetales 1888 kr og for de mellom 11 og 17 år, 2395 kr per måned. Enslige forsørgere med selvhushold får et tilleggsbeløp på 832 kr i måneden.

En familie bestående av to voksne og to barn (fire og syv år) vil da få utbetalt 3396 kr per måned om de bor i mottak hvor de får mat, eller 8119 kr i mottak med selvhushold. En enslig mor med to barn (fire og syv år) vil tilsvarende få 3015 kr eller 6669 kr.⁴⁶

Når en familie får innvilget oppholdstillatelse, får de rett til barnetrygd. Det betyr ikke at de får utbetalt mer penger. Barnetrygd regnes som inntekt og ytelsen fra UDI reduseres med tilsvarende beløp, slik at beboeren sitter igjen med uendret månedlig utbetaling.

Til sammenligning er medianinntekten⁴⁷ etter skatt for par med barn (0–5 år) i det norske samfunnet på 735 800 kr, dvs. 61 316 kr i måneden. For enslige foreldre med barn ligger tilsvarende lønn

44 UDI, Hva er et asylmottak (2020): <https://www.udi.no/nn/asylmottak/jobber-i-en-kommune/kommunen-og-mottaket/hva-er-asylmottak-er/>

45 <https://www.udiregelverk.no/rettsskilder/udi-retningslinjer/udi-2008-035/>

46 De årene familiene lever med avslag er utbetalingene lavere, 1894 kr for enslige og 3047 kr per måned for ektepar. For barna er utbetalingene de samme.

47 Den lønnen flest personer har.

på 410 100 kr.⁴⁸ Den økonomiske stønaden til beboere i asylmottak ligger godt under satsene for sosialhjelp, hvor den enkeltes stønadsbeløp fastsettes på grunnlag av individuell søknad.⁴⁹ En mor med tre barn fortalte at familien ikke har råd til å kjøpe klær til barna:

«Så det er veldig vanskelig. Bare det å kjøpe en jakke og ett par sko til et av barna er veldig vanskelig. Vi kan ikke ta oss råd til det. Prisene øker fra tid til annen. Vi prøvde å spare for barna, så mye som mulig for å gi dem mat.»

4.3.2 Matusikkerhet

Alle vi har snakket med har gitt uttrykk for at den økonomiske støtten som utbetales i mottak er i underkant av hva det er mulig å klare seg med. De forteller at store deler av pengene brukes på mat. En fjorten år gammel jente fortalte om familiens økonomiske situasjon og mattilgang da de bodde på asylmottak:

«Vi hadde mat, men noen ganger måtte mamma låne penger av vennene sine. Barn trenger jo mye mat, frokost og alt det der. Jeg hatet den økonomiske situasjonen vår på mottaket. Jeg tenkte mye på økonomi som 11–12 åring. Det er jo noe barn egentlig ikke skal behøve å tenke på, er det ikke? Jeg synes synd på meg og andre barn som må ha det sånn og føle seg annerledes.»

En mor fortalte at «Mange har ikke nok penger til å spise mer enn en gang om dagen. Resten av tiden sover de bare». En mottaksansatt sa det sånn: «De lager god mat, men de kan rett og slett ikke kjøpe det som vi tar for gitt».

En studie av forskere ved Oslo Met fra 2018 avdekket at matusikkerhet i mottak er et alvorlig problem og mer utbredt enn forskerne var klar over. Studien viste at så mye som 44 % av asylsøkere i norske mottak opplever å være sultne og at 20 % av de spurte familiene opplevde at barna deres sultet. Forskerne mente at årsakene til matusikkerheten er sammensatte. De anbefaler at beboerne i mottak får informasjon om norsk mat, hjelp til å orientere seg i matbutikken og bedre tilgang på mat de kjenner fra hjemlandet. Slik kan en bedre situasjonen innenfor eksisterende, trange økonomiske rammer.⁵⁰

Hva familiene har tilgang til av andre materielle goder varierer fra mottak til mottak, avhengig av i hvilken grad lokalsamfunnet er involvert. En tidligere mottaksansatt fortalte at «Ved vårt mottak så var vi veldig heldige fordi vi fikk veldig mye fra lokalbefolkningen. Så barna fikk mye leker. De fikk masse julegaver av lokalbefolkningen, som kom og leverte. Materielt sett tror jeg ikke de led».

Også ved et annet mottak var inntrykket at barna stort sett har det de trenger, men at det var dårligere stilt med mødrene: «Som regel så har ungene ok, mens mødrene selv ... De har jo ingenting. Det er ikke en mor her som har støvler for eksempel.»

Selv om mange av barna får det de trenger for å klare seg, kjenner flere av våre informanter på at de lever i «en annen verden» enn vennene sine:

48 SSB, «Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger» (2020): <https://www.ssb.no/ifhus>.

49 De statlige veiledende retningslinjene fremgår av NAVs hjemmesider. Se «Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad» (2019): https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad_kap

50 OsloMet, «Nesten halvparten sier de ikke har nok mat på asylmottak» (2018): <https://www.oslomet.no/forskning/forskningsnyheter/nesten-halvparten-sier-de-ikke-har-nok-mat-asylmottak>

«Det er litt vanskelig noen ganger, fordi noen ganger når jeg har lyst på noe så kan vi ikke kjøpe det og ... ja. Hvis du skjønner? Og hvis vi har lyst til å dra noe sted, så kan vi ikke det og ja, sånne ting. Vi har ikke bil. Mamma sparer pengene til mat og klær, for det er liksom det vi trenger mest» [jente, fjorten år].

4.3.3 Barn uten rett til barnehage

Barn som bor i mottak er i en spesielt sårbar situasjon og det er derfor viktig å skape gode forhold.⁵¹ Det følger av UDIs retningslinjer⁵² at alle barn som bor i mottak, uavhengig av oppholdsstatus, har krav på et aktivitetstilbud på dagtid, enten i barnehagen eller ved mottakets barnebase. Barn under to år skal ha et aktivitetstilbud når foreldrene er opptatt med opplæring eller møter. Fra barnet fyller to år og frem til det begynner på skolen, har barnet krav på et tilbud om tre timer organisert opplegg på ukedagene. Det fremgår av regjeringens politiske plattform fra januar 2019 at de, som et ledd i arbeidet mot fattigdom, ønsker å innføre rett til barnehageplass for alle barn i asylmottak.⁵³ I dag er rett til barnehageplass i utgangspunktet betinget av bosetting i en kommune.⁵⁴ Kun de eldste barna i asylmottak prioriteres for barnehageplass. Kommunen får et tilskudd til heltidsplass for dem i barnehagen. Mens eldre søsken går på skole, opplever ikke de yngste barna at hverdagen deres endres ved at familien får en begrenset oppholdstillatelse - med mindre de får begynne i barnehage.

Blant barn som har oppholdstillatelse, kan to- og treåringer også få plass i barnehagen, dersom kommunen gir et slikt tilbud. De får i så fall utgiftene dekket av UDI.⁵⁵ Det er mottakets ansvar å søke om plass til barna.

Det varierer når barn som bor på asylmottak får begynne i barnehage etter innvilget oppholdstillatelse. En av våre informanter med tre barn beskrev sin erfaring slik:

«Den nest eldste fikk ikke plass i barnehagen de første fem årene. Han begynte å gå i barnehagen da han var fem år og syv måneder. På et mottak sa de at han ikke kunne få plass i barnehagen før han var fire år, mens det neste stedet vi flyttet til så var det ingen ledig barnehageplass. Da han endelig begynte i barnehagen, var han annerledes enn andre barn.»

En jente på ni år fortalte hvordan hun opplevde å ikke få lov å gå i barnehagen da hun var yngre:

«Også skjønte ikke jeg norsk eller noe. Også visste jeg ikke helt hva plassen het og sånn. Også husker jeg at jeg gikk i barnehagen, men at storesøsteren min gikk før meg. Da ble jeg litt sånn lei meg, eller begynte å gråte, fordi jeg ville gå i barnehagen jeg også.»

Andre opplever at mottaksbarn får begynne tidlig i barnehage. En mor fortalte at hennes datter hadde begynt i barnehagen da hun var 11 måneder.

Lovregulering av barnas rett til barnehageplass vil kunne avhjelpe at familiene opplever ulik praksis ved mottak og i kommunene de flyttes til.

51 Ot.prp. 75 (2006–2007), s. 125: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-75-2006-2007-/id474152/>.

52 RS 2011-011, pkt. 4: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-041/>

53 Regjeringen (2019) s. 9: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/>.

54 Barnehageloven § 12 a tredje ledd.

55 UDIRS 2011-025 pkt. 3,5.1: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2011-025/>

I barnehagen får barna sosial læring, praktisere det norske språket og kjennskap til verden utenfor mottaket. Noe som er av vesentlig betydning for mestring den dagen de begynner på skolen. I de tilfellene det ikke er mulig å få barnehageplass, skal barnet få et tilbud i mottakets barnebase. Kvaliteten på dette tilbudet varierer sterkt fra mottak til mottak. Ved et mottak vi besøkte var ansatte frustrerte over at beboerne ikke ønsket å benytte seg av barnebasen. Rommet som ble omtalt som barnebasen, var lite, med mørke vegger og murgulv. På en vegg hang et bilde på skrå, og på gulvet sto noen stoler på et slitt teppe, mens noen leker lå slengt i et hjørne. Uten å ha tilbrakt nok tid ved mottaket til å kjenne det faktiske innholdet i tilbudet til barna, var førsteinntrykket at dette ikke var en ordning som kunne erstatte den sosiale aktiviteten og læringen som barnehagebarn opplever.

Barn i familier med særlige behov som bor i en alternativ mottaksplassering,⁵⁶ dekkes ikke av tilskuddsordningen for barnehageplass slik som barn i ordinære asylmottak. UDI kan derfor ikke pålegge disse kommunene å tilby barnehageplass. Barna i alternativ mottaksplassering faller mellom to stoler: de får ikke det samme tilbudet som barn i mottak, samtidig som de ikke har rett til barnehageplass som bosatte barn. Situasjonen for lengeværende barnefamilier i alternativ mottaksplassering beskrives nærmere i kapittel 9.2.1.

4.3.4 Skole

For barn i mottak som fyller seks år, gjelder samme rett til skolegang som andre barn i Norge. Det følger av opplæringsloven § 2-1 annet ledd at alle barn som antas å oppholde seg mer enn tre måneder i Norge, har rett og plikt til grunnskoleutdanning. Ungdom har rett til skoleplass i videregående utdanning mens de venter på svar på asylsøknaden sin og etter at de har fått oppholdstillatelse. Ved avslag mister de retten til videregående skolegang.⁵⁷

Barna trives på skolen, men det er krevende å bytte skoler og stadig få nye venner. En mor fortalte hvordan det var for hennes sønn å bytte skole:

«Du vet, de prøver å tilpasse seg, og etter noen måneder ... men min sønn som er i skolen sier: «Jeg vil ikke gå på denne skolen. Jeg vil til skolen i [tidligere sted] der jeg har venner. Så han er ny her og han føler at han noen ganger ser ting som ... «Jeg har ingen venner, og ingen vil leke med meg.» Så han bare sitter å ser ... Så det er ikke bra for barna.»

En far fortalte hvor vanskelig det har vært for hans barn å flytte og å bytte skole:

«Så for barna er det også veldig hardt. For eksempel med ting som vennene deres. De har de mistet, og de har fått nye. Det påvirker dem. Så nå ser vi problemer også her i [det nye stedet] også. Vi har prøvd å skaffe venner, også til den eldste. Noen ganger kan han ikke leke med oss heller. Han stopper og ser på oss. Han tenker bare på tidligere venner. Noen ganger når han går inn tenker han ... Fordi han er ny igjen. Han husker de forrige. Så nå prøver han sitt beste. Så for våre barn er det også veldig vanskelig.»

⁵⁶ Frem til 2018 hadde barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser ikke rett til deltakelse i introduksjonsprogrammet og ble ikke bosatt i en kommune. Som et alternativ har UDI hatt en ordning med alternativ mottaksplass, hvor formålet er et tilpasset botilbud utenfor asylmottaket til personer med særlige behov. Alternativ mottaksplassering innebærer at UDI inngår en avtale med en kommune som tar imot familien.

⁵⁷ Opplæringsloven § 3-1: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Skolen fremstår som et fristed for barna i en ellers usikker hverdag. En ni år gammel jente mener at: «På skolen er det bra. Jeg har en snill lærer og det er snille venner». Også de andre barna vi har snakket med har trukket frem betydningen av vennene de får på skolen, og har fortalt om hvilke fag de liker best på skolen. En jente på tolv forteller hvordan hun opplever hverdagen på skolen:

«Jeg har lært veldig mye av det og vi liksom ... Vi er veldig flinke og jeg forstår mye og hvert friminutt er jeg ikke alene. Jeg har alltid noen å være sammen med og jeg har alltid noen og samarbeide med og alltid noen som trøster meg hvis jeg er lei meg, eller hvis, liksom, vi har et problem sier vi bare fra til en lærer, og det er allerede ferdig. Så vi er veldig gode venner alle sammen. Vi er veldig nære og ... Ja, det er ikke noe annet.»

4.3.5 Kommunikasjon mellom skole og foreldre

God kommunikasjon mellom barnehage/skole og foreldre er viktig.⁵⁸ Nyankomne voksne asylsøkere har krav på 175 timer norskopplæring før de får endelig vedtak i saken sin. Dersom foreldre av en eller annen grunn ikke får anledning til å delta i undervisningen før de får avslag, for eksempel grunnet foreldrepermisjon, vil de ikke ha rett til norskopplæring. Bruk av tolk i samhandlingen mellom foreldre og lærere er derfor ofte nødvendig. Denne tolkebruken er ikke lovregulert, men Utdanningsdirektoratet har fremhevet at det må brukes i de situasjonene det er nødvendig. Samtalene vi har hatt med våre informanter viser store variasjoner i bruk av tolk. Flere har sagt at skolen er flink til å skaffe tolk når det er behov.

En jente på tretten år fortalte at moren kjente noen av lærerne hennes, men at hun måtte oversette for moren i møte med skolen:

«Norsk, da må jeg liksom si til mamma hva det er og sånn. Oversette.»

Gjennomgående opplever våre informanter at manglende norskkunnskaper er en utfordring i hverdagen. Mottaksansatte fortalte at det raskt oppstår et stort gap mellom foreldrene og barna som lærer norsk på skolen:

«Frustrasjonen til ungene ... At ikke foreldrene kunne samhandle på norsk i skolesammenheng. En ting var jo når de var på mottaket, der var det ingen som så det. Men når de var på foreldrekaffer, barnehagen, sånne typer juletreffester hvor de ikke kunne kommunisere med vennene, med familiene til vennene. Det var vondt.»

En mor vi snakket med fortalte at hun synes det er frustrerende å ikke kunne norsk av flere grunner, og hun hadde et sterkt ønske om å få gå på skole for å lære seg bedre norsk:

«For eksempel forrige tirsdag var det et møte på skolen, og jeg var ikke der fordi hun [venninne som pleier å oversette] ikke hadde tid til å bli med. Og noen ganger snakker jeg med dem på kontoret, og hvis jeg da får med meg et dokument så prøver jeg å få noen til å oversette, men ellers så har jeg ikke så mye kontakt med skolen. Jeg kan heller ikke hjelpe barnet mitt med å gjøre leksene. Hvordan skal du klare å hjelpe barnet ditt på skolen da? Også kan du ikke bli integrert hvis du ikke kan språket, fordi språket er starten på integrasjon. Det er det jeg ønsker først og fremst; å få gå på skole.»

⁵⁸ Udir. «Behov for tolk i barnehage og skole» (2016): <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/minoritetspraklige/behov-for-tolk-i-barnehage-og-skole/>

At foreldrene er kjent med det norske samfunnet og behersker språket i tilstrekkelig grad, er viktig for den voksne selv, men er også svært viktig for at barna skal ha det bra.

En far vi snakket med var i utgangspunktet veldig fornøyd med sønnens skoletilbud. Men etter siste flytting ble de stilt overfor en ny problemstilling. Den nye skolen benytter et digitalt «skole-hjem» verktøy til å kommunisere med barnas foresatte. For å logge på dette systemet må man benytte ID-porten med MINID eller BANKID. Personer med begrenset oppholdstillatelse har ikke slik tilgang, fordi de ikke har ID-papirer de kan legitimere seg med. Faren beskrev hvordan han får kjennskap til hvordan sønnen gjør det på skolen:

«Han arbeider bra, men problemet er at systemet her vi bor nå er litt annerledes. De gir ut informasjon på en nettside. Vi kommer bare på utsiden av siden, men på innsiden er det kommunikasjon og informasjon om daglige aktiviteter. Med ID skal man komme inn der, men vi kan ikke det. Da vi hadde møte med læreren forrige gang fikk vi tilbakemeldinger om han gjør det bra, han prøver å få seg en venn også. Og de fortalte at han er i en god tilstand i klassen og at han gjør de oppgavene som blir gitt i klasserommet.»

4.3.6 Flytting

Norske asylmottak drives av kommuner og private selskaper på oppdrag fra UDI.⁵⁹ Målet er å ha et mottaksapparat som er fleksibelt nok til å tilpasse seg svingningene i antall asylsøkere som kommer til Norge.⁶⁰ Forvaltningens oppgave er å regulere antall mottak i forhold til ankomsttall og antall beboere som venter på bosetting eller av andre grunner blir værende i mottak. De siste årene har antall asylsøkere gått kraftig ned. Som en konsekvens av dette har mange mottak blitt lagt ned og beboerne blitt fordelt på andre mottak rundt om i landet. Tall fra UDI viser at i 2016 var ca. 848⁶¹ familier berørt av flytting mellom forskjellige ordinære asylmottak. I løpet av 2017 og 2018 har til sammen 1258⁶² barn flyttet mellom ordinære mottak.

Flytting er en den største belastningen for de berørte mottaksbeboerne. Flesteparten av barna vi har snakket med har opplevd å måtte flytte og alle sier at de opplever dette som vanskelig. En syv år gammel gutt vi snakket med har flyttet 10 ganger, hvorav tre av flyttingene skjedde i løpet av hans første skoleår. Samtalen vår dreide seg stort sett om to temaer. Det ene var fotball og det andre var at han ikke ønsker å flytte. Da vi spurte ham hva han tenker om å ha fått oppholdstillatelse, svarte han: «Hvor skal vi bo? Jeg vil ikke flytte». Guttens mor beskrev situasjonen som svært krevende: «Jeg har bodd på 10 forskjellige mottak. Det har vært veldig vanskelig. Jeg bekymrer meg mye for sønnen min. Vi har flyttet på grunn av nedlagte mottak.»

Å måtte ta avskjed med venner og redselen for å ikke få nye venner er gjengangstemaer. En ni år gammel jente som har flyttet åtte ganger svarte følgende på spørsmål om hvordan hun har opplevd det å flytte fra mottak til mottak: «Jeg synes at det er veldig trist, for jeg hadde mange venner som elsket meg veldig mye og som jeg elsket veldig mye. Det var vanskelig fordi jeg ikke visste om jeg skulle få noen nye venner».

59 NOU 2004:20, s.169: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-20/id387326/>.

60 UDI. «Å opprette og bygge ned mottak» (2019): <https://www.udi.no/asylmottak/onsker-a-drive-mottak/a-opprette-og-bygge-ned-mottak/>

61 UDI (2017) Tallene er innhentet fra UDI statistikk via e-post. De opplyser at tallene har en viss grad av usikkerhet da det f.eks. kan hende at en familie har flyttet flere ganger og slik blitt telt flere ganger.

62 UDI (2020) Tallene inkluderer ikke flytting fra ankomstsenter og transittmottak: <https://www.udi.no/ord-og-begreper/ventetider-for-de-som-har-sokt-om-beskyttelse-asyl/?c=>.

En syv år gammel jente som har bodd på fire forskjellige mottak sa «I [sted] var det ikke godt og ikke gøy fordi jeg ikke fikk så mange venner. Og mamma gråt fordi hun ville bo på det beste stedet. Jeg liker ikke å gå igjen, igjen, igjen, igjen for da blir det kjedelig».

En mottaksansatt var ikke i tvil om hva som har vært det mest krevende for barna i mottaket:

«Flyttingene har vært verst. Barn som må gå på tre skoler i løpet av ett år, det er ikke bra. Så lenge de lever sånn så blir de aldri helt «normale». De får aldri senket skuldrene helt. Det er mange av dem som er veldig urolige når de kommer, som selvfølgelig har brukt lang tid på å tørre å få venner og som sier: «Hvor lenge skal vi være her før vi flytter». Altså, de bygger jo et slags skall så de ikke tør å få venner, eller hvor langt ... hvor nærme skal du slippe dem inn. Og det merker du på de som har bodd lengst, flytta mest. Det trengs noen måneder før du likesom får senket deg ned og liksom får venner.»

Mottak er et frivillig botilbud, men for mange familier det eneste reelle alternativet med mindre de får alternativ mottaksplassering i en kommune. De mange flyttingene oppleves svært krevende for foreldrene som ikke har noe annet valg. En mor til tre små gutter, som har måttet flytte med familien fire ganger på ett og ett halvt år, fortalte om hvordan barna har det:

«Det er mange situasjoner der de har måttet flytte fra ett sted til et annet. De har mistet vennene sine, de gråter og de føler på mye. Selv da jeg pakket og ryddet i barnas soverom før denne helgen så spurte den yngste: «Flytter vi nå?» «Hvor skal vi flytte, mamma?» «Hvor skal vi flytte?» For du vet, det er i tankene deres, når jeg pakker noe tror de vi skal flytte.

Jeg lo og fortalte dem at vi ikke skulle flytte fra her, fordi, du vet, de er sjokkert og har noen traumer. De tenker vi skal flytte hver gang. Selv når det er psykologisk, du vet. Jeg vil ikke dra herifra. De snakker sånn som det. Jeg vil dra tilbake til [tidligere mottak]. De tenker vil alltid flytte, så det er alltid i deres tanker, fordi på ett og et halvt år har de flyttet fire ganger tror jeg.»

For de voksne er det frustrerende å ikke ha noe valg og de opplever det vanskelig å forklare situasjonen for barna. Små barn har ikke begreper for å forstå hvorfor de stadig må flytte og hvorfor livssituasjonen deres er så forskjellig fra livssituasjonen til vennene deres. Flyttingene tar på barna mer og mer for hver gang.

En far som hadde bodde på fem forskjellige mottak, fortalte at han forsøkte å forklare barna hvorfor de må flytte:

«Deres følelser er deres følelser. Selv om vi har fortalt dem det. Når de spør: «Hvorfor?» «De er fordi vi ikke har tillatelse.» De forstår ikke hva det betyr. «Hvem er det?», spør de. «Hva er det? Hva er det?» «UDI, hva er det?» «Hvorfor gjør UDI dette?». Så de forstår ikke og de fokuserer bare på sine følelser.

Og du vet, når de mister miljøet og vennene, så prøver vi å forklare dem. Men det er ikke tilfredsstillende for dem. Det roer ikke følelsene deres. Følelsene er skadet.»

Flyttingen påvirket særlig en av sønnene «I barnehagen trodde de at han var mentalt syk, men han er ikke det. Barna blir påvirket av flytting og savner vennene sine. De tenker mye på det de hadde tidligere.»

En tolvåring, som har bodd hele livet i mottak, ønsket å bli bosatt i samme vertskommune til asylmottaket slik at hun kunne fortsette på samme skole og ha kontakt med vennene sine.

En elleve år gammel gutt sa noe tilsvarende på spørsmål om hva som er viktig for ham når de skal flytte til en kommune: «Det er viktig at det er [navn på kommune]. Fordi jeg er vant til denne byen og alle vennene mine og fotballen og fotballaget ... alt er her liksom».

Ansatte på asylmottak i Norge kartlegger den enkelte beboerens behov, kvalifikasjoner og andre opplysninger som er relevant for beboerens fremtid i Norge. Denne kartleggingen gir bakgrunnsinformasjon for både IMDi og kommunene i bosettingsarbeidet. Familiene kan ikke selv velge hvilken kommune de blir bosatt i, men IMDi forsøker å ta hensyn til om de har familie et sted i Norge.⁶³ Mottaksansatte vi har snakket med har gitt uttrykk for at de familiene som er godt integrert i kommunen der mottaket ligger, i enkelte tilfeller kan få tilbud om å bli bosatt der, men det foreligger ingen garanti. En undersøkelse av bosettingsprosessen av barnefamilier faller utenfor denne rapportens problemstillinger. Nærmere utredning av bosetting av barnefamilier er en av anbefalingene fra kunnskapsoppsummeringen fra NTNU (2018) om bosetting av flyktninger (inkludert tidligere asylsøkere med oppholdstillatelse), utarbeidet på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet:

«For eksempel ville det vært nyttig med mer forskning som belyser barnefamiliers situasjon i forbindelse med bosetting. En slik studie burde ha fokus på alt fra den kommunale organiseringen og tilretteleggingen av bosettingsarbeidet til den enkelte families erfaringer og opplevelser. Et helhetlig perspektiv innebærer å fokusere på ulike livsområder – ikke bare levekår og arbeid. Nettverkets betydning kan være et eksempel på tema som i denne sammenhengen vil være sentralt for å tegne et helhetlig bilde.»⁶⁴

4.3.7 Mulighet for arbeid

I regjeringens stortingsmelding *Fra mottak til arbeidsliv* – en effektiv integreringspolitikk fra 2016 står det «Å få nyankomne innvandrere raskt i jobb er svært viktig for å hindre at barn vokser opp i fattigdom».⁶⁵

For voksne er livet ved de ordinære asylmottakene preget av venting. Mens barna går på skole har de voksne lite å ta seg til. Våre informanter trekker fram mangelen på meningsfulle aktiviteter. Dette er imidlertid noe som ikke blir endret ved innvilget oppholdstillatelse. På UDIs nettsider fremgår det at alle som bor i asylmottak skal gjennomgå et informasjonsprogram⁶⁶, samt at alle mottak skal tilby sine beboere fritidsaktiviteter.⁶⁷ Asylsøkere uten endelig vedtak kan få inntil 175⁶⁸ timer opplæring i norsk mens de bor på mottak. Vertskommunene for asylmottakene er ansvarlige for å organisere tilbudet, med statlig støtte.⁶⁹ Blant våre informanter varierte det hvorvidt de hadde fått tilbud om denne norskopplæringen. Alle ønsket å bli bedre i norsk og en mor fortalte at: «Jeg

63 IMDi, (2020): <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-bosettes-flyktninger/familier-og-enslige-voksne/>

64 Kunnskapsoppsummering av om bosetting av flyktninger (2018): <https://samforsk.no/Sider/Publikasjoner/Kunnskapsoppsummering-om-bosetting-av-flyktninger.aspx>

65 Meld. St. 30 (2015–2016): <https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm20152016003000odddpdfs.pdf>

66 For detaljer om programmets innhold se: RS 2017-002V2.

67 UDI, «Hverdagen i et asylmottak» (2019): <https://www.udi.no/asylmottak/er-nabo-til-et-asylmottak2/nar-det-skal-opprettes-et-mottak-i-narmiljoet/#link-12760>

68 IMDi «Opplæring for beboere i mottak» (2019): <https://www.imdi.no/norskopplaring/norskopplaring-for-beboere-i-asylmottak/>

69 Kompetanse Norge, «Norskopplæring for asylsøkere i mottak», (2019): <https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/regelverk/Norskopplaring-for-asylsokere-i-mottak/>

trenger norskopplæring for å kunne hjelpe datteren min med lekser. Det er også vanskelig å få kontakt med nordmenn uten å kunne språket».

Når familiene omsider får innvilget oppholdstillatelse som også gir rett til å ta seg lønnet arbeid, opplever mange det som krevende å skaffe seg en jobb. Svært få som lever med en begrenset oppholdstillatelse, lykkes med å finne betalt arbeid. Våre informanter opplever det som vanskelig å lete etter arbeid, så lenge de ikke kan kommunisere godt på norsk. Flere tok i tillegg opp at det, etter mange år uten å gjøre noen ting, er vanskelig å orientere seg i det norske systemet uten veiledning.

En kvinne på 38 år sa: «Her i Norge har du i alle fall mat og som regel en god seng å gå til. Et sted å bo, men det som er vanskelig er det å bo veldig lenge uten å ha noe å gjøre». En annen kvinne vi snakket med beskrev situasjonen sin slik: «Jeg har en drøm om å bli som vanlige folk. Jeg har drømmer, men jeg bare slapper av og glemmer alt». En av våre mannlige informanter foreslo å la beboerne ved asylmottak bidra til samfunnet ved å tilby kurs og workshoper innen det de har erfaring med fra tidligere. På den måten bruker de tiden på noe nyttig og de kan få betalt litt for å bedre den økonomiske situasjonen sin.

Også av tidligere forskningsrapporter fremgår det at ønsket om jobb eller annen meningsfylt aktivitet står øverst på ønskelisten til beboere i asylmottak.⁷⁰

En mannlige informant på 37 år, som har bodd åtte år i Norge uten tillatelse, fortalte hva han tenkte om å ha fått begrenset oppholdstillatelse, og dermed også rett til å arbeide:

«Det er bra, men jeg vet ikke hva jeg skal gjøre og hvordan jeg kan finne jobb. Du vet det jeg sa til deg, vi er nye i systemet. Vi trenger hjelp. Ikke som noen som kommer og får tillatelse og beskyttelse og gjennomgår introduksjonskurs og får jobb. Vi er annerledes. Vi er ikke som dem. Vi har mistet åtte år av livet og skal nå få oss en jobb. Okay. Det er ikke enkelt å tilnærme seg det. Vi trenger noe, noen form for støtte. Vi prøver vårt beste, men vi trenger en form for støtte.

Alle våre informanter har et sterkt ønske om å jobbe, både for å holde seg aktive og for å bidra til samfunnet. Tilsvarende funn er gjort i flere tidligere studier.⁷¹ Å ønske å komme i lønnet arbeid er et nødvendig utgangspunkt for å få seg en jobb. Familiene vi har snakket med har i mange år levd i Norge uten rett til å ta lønnet arbeid, noe de er frustrerte over. En kvinnelig informant påpekte at «Selv i fengsel får de delta i trearbeid, strikking eller ... og de får små utbetalinger. De kan selge det og få litt penger til seg selv». En annen informant fortalte at hun en dag, ved levering på skolen, hadde fått spørsmål fra en annen forelder om hva hun gjør. Da informant svarte at hun ikke gjør noen ting, fikk hun igjen spørsmål om hvor lenge hun hadde vært i Norge. Hvorpå hun svarte at hun har bodd i Norge i seks år og at hennes eneste jobb er å levere og hente datteren. Da hadde den andre sagt at hun kom til å bli syk om hun fortsatte på den måten.

Høyere grad av sysselsetting blant personer med begrensede oppholdstillatelser vil være bra for de voksne, som vil bli bedre i norsk, oppleve mestring og større grad av integrering. Barna vil nyte godt av å ha bedre integrerte foreldre.

70 Andrews, Therese, Cecilie Anvik og Marit Solstad. «Mens de venter – hverdagsliv i asylmottak» (2014). Nordland Research Institute, Bodø s. 50 og Silje Stensrudbråten, «Lovlig med forbehold», Fafo (2012), s. 72.

71 Weiss, Nerina, Anne Britt Djuve, Wendy Hamlink og Huafeng Zhang. «Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering», Fafo, Oslo (2017) s. 44–77 og Silje Sønsterudbråten, «Lovlig med forbehold», Fafo (2012), s.73 .

4.4 Oppsummering og anbefalinger

Den vanskelige livssituasjonen til lengeværende barnefamilier fortsetter etter innvilgelse av oppholdstillatelse med begrensning. De bor lenge på asylmottak før bosetting i en kommune. Et flertall av barna i rapporten har bodd i mottak hele livet. Asylmottak er ikke ment for langvarige opphold og er ikke et egnet sted for et barn å vokse opp.

Lovfestet rett til barnehageplass for alle barn i asylmottak er fortsatt ikke implementert. Det er varierende praksis for når barna i asylmottak får begynne i barnehage, selv om de har oppholdstillatelse.

Barna opplever fattigdom og matusikkerhet og får ikke dekketelementære behov. Påtvunget flytting mellom mottak oppleves som en stor belastning for familiene.

De eldre barna har vokst opp i en situasjon som skiller seg fra det livet norske barn lever. Liv i mottak, med dårlig økonomi og begrensede muligheter til å reise på skoleturer til utlandet understreker annerledesheten barna kjenner på. Uten bankkonto kan de eldre barna hverken ta lønnet arbeid eller få lån og stipend fra Lånekassen. De bekymrer seg for egen fremtid og muligheter.

Etter avslag på søknad om beskyttelse mister foreldrene rett til norskundervisning, mens barna blir gode i norsk gjennom barnehage og skole. Med en begrenset humanitær tillatelse, får de voksne noe norskopplæring i mottak, men tilbudet varierer. Dårlig norskkunnskap og ulike bruk av tolk gir store utfordringer i kommunikasjon med barnas skole.

Foreldrene har levd i Norge i mange år uten rett til lønnet arbeid. Etter innvilget oppholdstillatelse, opplever mange det som vanskelig å skaffe seg en jobb. Uten rett til deltakelse i introduksjonsprogram, lite språkkunnskap og manglende kjennskap til det norske samfunnet, er det vanskelig å få arbeid.

Anbefalinger

Stortinget og regjeringen bør:

- endre introduksjonsloven slik at alle barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse bosettes etter førstegangsvedtak.
- innføre lovfestet rett til barnehage for alle barn i mottak.
- utvide antall timer norskopplæring for beboere på asylmottak. Så lenge familier med barn er i landet må de forholde seg til norsk skole, og foreldrene bør i større grad kunne følge opp barna.

Regjeringen bør:

- utrede i hvilken grad hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved bosetting av barnefamilier, og hvorvidt det er helhetlige prosesser med vektlegging av høring av barn om barnehage/skole, deres sosiale situasjon og nettverk.

Utlendingsdirektoratet og regjeringen bør:

- innføre prioritert saksbehandlingstid i fornyelsessaker til barnefamilier med begrensede tillatelser. Saksbehandlingstiden er uforsvarlig lang, og bør snarest mulig reduseres til maksimalt tre måneder.

5 Psykososiale helseproblemer

5.1 Psykiske helseproblemer og tilgang til helsehjelp

Lang ventetid i mottak, både før og etter innvilget oppholdstillatelse, kan sammen med usikkerhet om egen situasjon oppleves svært belastende.⁷² En stor andel asylsøkere sliter med traumatiske erfaringer fra hjemlandet, fra flukten og fra tap av familie og nettverk. Slike traumer forsterkes av usikkerheten i vertslandet, manglende språkkunnskaper, passivitet på mottak, økonomiske utfordringer og manglende muligheter til utdanning og jobb.⁷³ Forskningen viser at slike belastninger over tid kan utvikle seg til psykiske og fysiske lidelser, som for eksempel angst, depresjon, atferdsproblemer og post-migrasjonstraumer.⁷⁴

Flere barn i vår kartlegging fortalte om utryggheten de følte da de bodde på mottak uten oppholdstillatelse. Ei jente fortalte at hun hadde utviklet psykiske problemer: «Det gikk utover søvn og tok mye energi. Det gikk også utover fritiden, fordi du følte at hvis du gjorde noe galt så fikk du ikke lov til å bli. Jeg fikk angst og depresjon fordi jeg tenkte så mye.»

Ei annen ung mann fortalte hvordan det er for ham å bo på mottak etter innvilget oppholdstillatelse «Føles som et fengsel å bo på mottak, man får ikke dratt noen steder. Man blir tidlig deprimert og situasjonen påvirker psyken. Tenker mye på hva som kommer til å skje. Lever i frykt hele tiden. Jeg går til psykolog, mest fordi jeg blir pushet til det av helsesøster og lærer.»

Han opplevde også utrygghet og sa at: «Det å føles det som om det ikke er en ordentlig oppholdstillatelse. At de bare kan ta den fra oss når de vil.» Den samme mannen fortalte at han har fått diagnosen ADD (svikt i oppmerksomhet og konsentrasjon) på grunn av alt han hadde opplevd.

En far fortalte hvordan han opplevde å bli akutt syk og ble fraktet med helikopter fra mottaket til et sykehus: «Diagnosen var akutt stress, og det påvirket blodtilstrømningen til hjertet. Jeg var sjokkert at det skjedde – deretter lurte jeg på om jeg skulle dø. Men så begynte jeg å akseptere meg selv og det ble bedre.»

Ei mor fortalte hvordan hennes psykiske helse var påvirket av å bo på mottak i syv år: «På en måte ville jeg ikke gå ut. Jeg ville ikke interagere med andre mennesker, fordi jeg kan ikke akseptere alt dette, så jeg går nedover og blir deprimert, så etter syv år.»

En annen mor fortalte at «Ventetiden var krevende, det var psykisk bedre å få oppholdstillatelse.»

72 Weiss, Nerina, Anne Britt Djuve, Wendy Hamlink og Huafeng Zhang. «Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering», Fafo, Oslo (2017).

73 Sveas, Nora, Vevstad Vigdis og Jan Paul Brekke: «Sårbare asylsøkere i mottak – identifisering og oppfølging» (2012).

74 Laban, C.J., Gernaat, H.B., Komproe, I.H., Schreuders, B.A og de Jong J.T, «Impact of a long asylum procedure on the prevalence of psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in The Netherlands», The Journal of Nervous and Mental Disease, 192 (12) (2004) s. 843–851.

Asylsøkere er medlemmer i folketrygden, og har rett til stønad til offentlige helsetjenester.⁷⁵ Trygdedekningen for asylsøkere og deres familiemedlemmer gjelder fra det tidspunkt det er søkt om beskyttelse og frem til det er gitt oppholdstillatelse endelig avslag. Rettighetene omfatter både somatisk og psykisk helsehjelp fra kommune- og spesialisthelsetjeneste, inkludert hjelp for rusmiddelproblemer. Voksne asylsøkere med avslag på søknad om beskyttelse har ikke rett til omsorgstjenester fra kommunen. Gravide har rett til svangerskapsoppfølging og frivillig hiv-testing. Barn har rett til vaksiner i henhold til det ordinære barnevaksinasjonsprogrammet. Voksne asylsøkere med særskilte behov skal gis et tilrettelagt botilbud av UDI. Alle barn under 18 år som oppholder seg i Norge har rett til både helse- og omsorgstjenester.

Personer med endelig avslag på søknad om beskyttelse har ikke lenger rettigheter etter folketrygdloven. Det innebærer at voksne uten gyldig oppholdstillatelse mangler i tilgang til f.eks. fastlege, psykolog eller samtaler hos helsetjenesten så lenge de ikke hadde gyldig oppholdstillatelse. Personer med endelig avslag på søknad om beskyttelse og personer uten lovlig opphold i landet har bare rett til øyeblikkelig helsehjelp og helsehjelp som er helt nødvendig og ikke kan vente.

Asylsøkere får tildelt D-nummer⁷⁶, ved ankomst eller senere, og de har rett til å stå på liste hos fastlege, selv om fødselsnummer ikke er tildelt i bosettingskommune. Kommunene har ansvar for å tilby helsetjenester til alle som oppholder seg i kommunen, mens UDI har ansvar for å tilrettelegge for at beboere i mottak får tilgang til helsetjenester når de trenger det. Kommunen har ansvar for å bistå asylsøkere med å søke om fastlege, og mottaket kan bistå med å formidle kontakt mellom beboer og kommunal helsetjeneste.⁷⁷

Det er opp til hver enkelt kommune å organisere helsetilbudet og opp til den enkelte asylmottak å knytte seg til det konkrete tilbudet. Kvaliteten og omfang av helsetilbud i kommunene (avhengig av prioritering av ressurser) varierer sterkt i praksis. En undersøkelse fra 2016 av Rambøll, på bestilling fra Helsedirektoratet, viste at i en situasjon med et høyt antall asylsøkere i landet, mente 33 % av alle kommunene at de i stor grad hadde ressurser til å ivareta helsetilbudet til asylsøkere.⁷⁸ Det var også variasjon i organiseringen av helsetilbudet og kompetansen på flyktningsspesifikk helseoppfølging.⁷⁹

I en undersøkelse fra FAFO (2017) om oppholdstiden i mottak, ble det gjort undersøkelser av tilgang til helsetjenester. De fant at det var forskjeller mellom mottak. Noen hadde tilknyttet en kommunalt ansatt helsesøster og kunne gi beboerne et lavterskel helsetilbud en eller to ganger i uken, mens andre mottak ikke hadde et slikt tilbud. Ikke alle mottaksledere så behovet for å etablere et slikt helsetilbud. Noen mottaksledere ønsket ikke å fokusere på traumer og sårbarhet, siden dette kunne gjøre beboere sykere. Mottaksansatte ble ofte ufaglærte terapeuter, uten at de hadde kunnskap eller teknikker for å håndtere informasjon som kom fram i samtaler med beboere.⁸⁰ Forskerne bak FAFO-rapporten mente det er av vesentlig betydning at beboere på et asylmottak har tilgang til helsetjenester. De anbefalte et lavterskel, psykososialt tilbud og mente det ville være vesentlig både for livskvaliteten til flyktningene i mottak og for deres integreringsevne senere.⁸¹

75 Folketrygdloven, kapittel 5.

76 Et D-nummer er et midlertidig identitetsnummer som kan tildeles utenlandske personer som i utgangspunktet skal oppholde seg i Norge mindre enn seks måneder.

77 Forskrift om fastlegeordning i kommunene, tilgjengelig, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-08-29-842>.

78 Rambøll, Psykososial oppfølging av og helsetjenestetilbud til asylsøkere. Notat til Helsedirektoratet (2016): <https://docplayer.me/23583423-Beregnet-til-helsedirektoratet-dokument-type-notat-dato-juni-2016-notat-psykososial-oppfolging-av-og-helsetjenestetilbud-til-asylsokere.html>

79 Ibid.

80 Weiss, Nerina, Anne Britt Djuve, Wendy Hamlink og Huafeng Zhang. «Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering», Fafo, Oslo (2017).

81 Ibid.

Mottakene vi besøkte hadde tilknyttet kommunalt ansatt helsesøster og kunne gi alle beboere helsetilbud en eller to ganger i uken. På ett av mottakene ble det søkt om fastlege til alle nyankomne, men ikke alle fikk egen fastlege. Dersom de ikke fikk fastlege, fikk de fast legekontor å forholde seg til. De kunne også få hjelp via helsesøster til å komme i kontakt med DPS. På et annet asylmottak hadde de fast ansatt helsesøster og egen fastlege på helsestasjonen.

Asylsøkere skal, som resten av befolkningen, betale egenandeler for utgifter til helsetjenester.⁸² Beboere i ordinære mottak som mottar fulle basisytelser, skal som hovedregel selv dekke egenandeler for helsetjenester. Tjenesteyteren (legen, fysioterapeuten etc.) kan innkreve egenandelen på vanlig måte.⁸³

Noen av våre informanter opplevde at de ikke hadde råd til å dekke helsehjelp, dersom helsepersonell ikke var tilstede når det var behov. En mor sa «De pengene vi får dekker ikke alle behov, klær, lege, medisin. Mottaket har en lege man kan gå til på fredager, men hvis man blir akutt syk må man gå til vanlig lege og betale helt til man når frikortgrensen.»

Ved flytting til en kommune har en bosatt familie samme rett til helsehjelp som den øvrige befolkningen.⁸⁴ Det innebærer betaling av egenandel. Få nylig bosatte med begrensninger i tillatelsen kommer raskt i lønnet arbeid, og økonomien er fortsatt trang. Det innebærer at foreldre må ta harde prioriteringer, som oftest går ut over egne behov. En kvinne fortalte at hun ikke kunne prioritere å gå til psykolog, selv om hun slet psykisk. Hun mente videre at det uansett ikke ville hjelpe, fordi hun må leve med begrenset opphold. Begrensninger ved den midlertidige oppholdstillatelsen, lang ventetid i fornyelsesprosessen, utrygghet og redsel for at hun ikke får ny tillatelse, forsterker hennes psykiske helseproblemer.

En mottaksansatt beskrev hvordan det var for noen beboere før og etter innvilget oppholdstillatelse: «Foreldrene gjør ingen ting, men allikevel føler de på mye stress. Når de får opphold sover de bedre om natta, spesielt de fra f.eks. X som lever med en konstant frykt for å bli sendt ut. Når de da får senket skuldrene merker nok barna det»

Foreldre som har vært utsatt for komplekse traumer, kan ha nedsatt omsorgsevne. Sammen med barnas egne opplevelser under reisen; som fravær av skolegang, mangel på mat og helsetjenester, kan dette øke risikoen for mangelfull kognitiv og psykisk utvikling. Økt risiko for traumerelatert familievold er også en bekymring fremsatt av forskere.⁸⁵ Selv om foreldre i utgangspunktet har god omsorgsevne, kan situasjonen i mottaksperioden være så belastende at det går utover foreldrerollen.⁸⁶ En familie i denne undersøkelsen fikk nødvendig bistand fra barnevernet. I en annen familie tok barnevernet kontakt etter bekymring for foreldrenes omsorgsevne.

Flere foreldre forteller at de prøver å skåne barna, men at de ser at barna blir påvirket. En mottaksansatt beskrev det slik: «De sliter jo ofte med at.. Altså de blir merket av stressa foreldre, altså hjemmesituasjonen er jo ikke normalisert, selv om vi normaliserer ute da. Så har de jo foreldre som

82 Betaling for helsetjenester (2020): <https://helsenorge.no/betaling-for-helsetjenester>

83 Helsedirektoratet (2020): <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/helsetjenester-til-asylsokere-flyktninger-og-familiegjennforente-finansiering/jinnkreving-av-godkjente-egenandeler-for-helsehjelp-til-asylsokere>.

84 Ibid.

85 Fazel M, Wheeler J, Danesh J. «Prevalence of serious mental disorder in 7000 refugees resettled in western countries: a systematic review». *The Lancet*. 2005;365(9467):1309–14: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/15823380>.

86 Lidén, Hilde, Marie Louise Seeberg og Ada Engebrigtsen. «Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak», Institutt for Samfunnsforskning, Oslo (2011).

jobber med saken, som er fortvilte over saken, som er i en helt annerledes situasjon enn det normale foreldre i Norge er. Vi ser jo at det påvirker barna.»

Andre snakker åpent med barna og egne og familiens utfordringer. Den samme mottaksansatte fortalte hva hun mente om dette: «At mor og far ikke har jobb, ikke sant. Økonomi. Enslig mor som bruker barna, i alle fall fra en viss alder, som samtalepartner om saken sin. Det tror vi jo ikke barna har noe godt av.»

En jente fortalte hvordan hun og hennes mor opplever situasjon med begrenset opphold:

«For jeg vet at jeg bare er fjorten og ikke burde hatt det ansvaret, sant. Men det er like mye ... Det går ut over meg, på en måte. Like mye som det går utover mamma. Jeg er jo innblandet i familien. Jeg er ganske stor. Så [navnet på hennes yngre bror] skjønner ikke det, men jeg er jo ganske stor til å skjønne sånne ting. At jeg opplever jo når mamma er sur, eller lei seg, eller ... Og det går jo utover meg, liksom. Om hun vil det eller ikke. Hun prøver å skjule det, men det går jo utover meg uansett. For jeg skjønner jo når hun er irritert, ikke sant?»

Hun prøver alltid å stenge følelsene sine inne, og det syns jeg ikke hun burde ha, ikke sant? Så skulle ønske egentlig noen tok tak i dette. At det ikke måtte ta lang tid. Skjønner du? For hvis mamma hadde hatt de dokumentene kunne hun bare tatt de frem, liksom. For hun gjør alt for at vi skal ha pass og oppholdstillatelse og alt det der, ikke sant?»

Og hun ville aldri ha gjort noe som gjør at vi ikke skal ha det bra. For at hun ville jo til Norge først og fremst for oss, for at vi skulle ha en fremtid, ikke sant?»

En flyktningkonsulent fortalte hvordan han opplevde familiene med begrensninger har det ved bosetting i en kommune: «Disse familiene har bodd lenge på mottak. Det å bo lenge på 20 kvm tærer på folk. Det tærer på psyken til folk og da går det og ved begrenset så ut over det somatiske. [...] Jeg tror den psykiske situasjonen er forskjellig. Når du har begrensninger kverner det i hodet hele tiden. Også ser de jo det, at andre har flere rettigheter enn dem. [...] Jeg er ikke for den midlertidigheten. Det bidrar til at barna føler seg utrygge.»

Flere opplevde den lange saksbehandlingstiden hos UDI i fornyelsesprosessen som psykisk belastende. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for begrensede oppholdstillatelser er 13 måneder, men enkelte må vente lenger. En kvinne som ringte UDI fikk beskjed om at hun måtte vente på svar i tolv måneder. Da hadde hun allerede ventet i ett år.

Selv når familiene har fremlagt pass må de vente like lenge på svar fra utlendingsmyndighetene. En mottaksansatt opplevde denne ventetiden som frustrerende på vegne av beboerne: «Jeg synes at det er et ankepunkt at når de har levert det passet så må de jagg meg vente ett år til. Det er et ankepunkt.»

5.2 Opplevelsen av å være annerledes

Desto eldre barna blir, dess tydeligere blir det for dem at de lever et liv som skiller seg fra det livet deres norske venner lever. Et av temaene som var viktig for barna, var skoleturer til utlandet. Personer med begrensede oppholdstillatelser har ikke reisebevis og barna kan derfor ikke reise uten at det gjøres en god del forarbeid. Det fremgår av UDIs rundskriv RS 2019-001 at det er anledning til å søke om utlendingspass for enkeltreiser, men det er ingen garanti for at engangspass blir innvilget. En mottaksansatt informerte om erfaring med slike søknader: «Ja, det har ordnet seg, men det må jo søkes da. Det er ikke like lett som med en norsk unge som bare melder seg på og alt er bra, liksom. Så det må jo søkes og det må gjøres en liten jobb på det, men det har vi hjulpet de med.»

Videre opplever barna med begrensede oppholdstillatelser at de ikke kan besøke familie eller foreta andre reiser til utlandet. En far beskrev hvordan han og barna opplevde det å ikke ha mulighet til å reise: «Du vet at jeg har vært her i ti år. Vanligvis ville jeg, hvis jeg hadde mulighet, for eksempel hatt en reise til et naboland nærmere grensen til [land]. Og moren min, akkurat nå så er hun skikkelig syk. Og jeg kunne truffet henne. Også barna mine har ikke noen rettigheter. Og barna mine får ikke lov til å reise. For eksempel den største sønnen min kunne reise et sted.»

En jente på fjorten år fortalte hvordan det var å ikke kunne reise på grunn av begrenset tillatelse:

«Og det er skikkelig urettferdig for min side. Jeg blir skikkelig sur, fordi at liksom vi er i den alderen der vi kan reise på cuper med vennene våre i utlandet og sånn. Og kan vi det? Nei, hvorfor det? Jo fordi at en teit ting som at vi ikke viser pass, så vi ikke kan få identiteten vår, fordi vi ikke har visst det og det er ikke vårt ansvar en gang.»

Mamma kan ikke få bankkort og det kan ikke jeg heller. Sånn vanlig, få bankkort, liksom. Man kan ikke reise med familien sin til bare til Danmark liksom. En sånn vanlig tur, ikke sant. Og det er masse sånne ting. Man tror det er lite, men egentlig så er det ganske stort, når man tenker over det. Det er veldig viktig å ha et pass, ikke sant.

Og jeg blir voksen snart, og jeg kommer til å ha lyst til å reise, ikke sant? Jeg må jo få lov til å oppleve verden.»

Flere av våre informanter beskrev hvordan livet på asylmottak bidro til at barna følte seg annerledes enn sine venner. En tolv år gammel jente sa at det er vanskelig å bo på mottak fordi «Man må gi beskjed hvis man skal reise noe sted i mer enn to dager. Og vennene mine har ... hva heter det? At liksom de har hytter og sånn og det har ikke vi. Også har de sine egne hus, og det har ikke vi. Det er veldig urettferdig på en måte».⁸⁷

En tidligere mottaksansatt fortalte at: «Det vi synes var verst, i alle fall da barna ble litt store ... var det at de hadde ikke noen steder å ta med seg venner hjem.» En av de yngre jentene vi snakket med trakk frem savnet etter et kjæledyr: «Det er kjedelig [å bo på mottak] fordi vi ikke fikk lov til å ha katt og hund og sånt, og vi ville liksom det».

⁸⁷ Beboere i asylmottak må søke om permisjon for å reise bort i mer enn to dager. Er man borte i tre dager eller mer uten å ha fått permisjon vil man bli skrevet ut av mottakssystemet.

En mor fortalte hvordan hennes barn opplevde å være annerledes på grunn av den stadige flyttingen: «Det blir i tankene deres. De tenker at vi alltid flytter. Vi flytter, flytter, flytter. De sammenligner med andre barn i [tidligere sted familien bodde] og andre. Hvorfor flytter ikke de, når vi flytter?» spør de, og de gråter og det er noen ganger.. Jeg vil ikke fortelle dem når jeg hører vi må flytte. Jeg vil ikke fortelle dem det, for jeg vil ikke at ... »

En annen jente på fjorten år fortalte om opplevelsen av å være annerledes:

«Det var veldig vanskelig. Altså folk prøvde jo liksom. Ja, du er som oss, du er som oss, og sånn. Men du gikk alltid rundt med den usikkerheten om at når skal jeg flytte? Skal jeg bli her? Skal jeg få meg nære venner? Skal jeg ikke få meg nære venner? Skal jeg liksom venne meg til det? Jeg vet ikke. Det var veldig hardt å være barn som asylsøker, og jeg synes det er synd på meg og ganske andre barn som må ha det sånn. Skjønner du? Å vokse opp med det, og måtte føle seg annerledes, om du skjønner?»

Familiens dårlige økonomi og tilværelsen på mottaket understreker annerledesheten hun kjenner på:

«Hvordan jeg følte meg annerledes? Fordi pengene var et ganske stort problem for familien vår. Du følte at folk fikk mer enn du fikk, skjønner du? At det var sånn at hvis du fikk en ting ble du skikkelig glad for det, mens det var andre barn som fikk noe og ikke en gang var takknemlig. Du merket forskjell på det. Hvis jeg fikk noe som var litt dyrt og det var en ting. Så ble jeg skikkelig glad for det og det var sånn at jeg kunne gå rundt å skryte av det i mange uker, mens hvis det var andre barn som fikk det så: «Jaja, jeg bare fikk det, liksom.» Og de kan få flere ting uten at de er skikkelig fornøyd med det, hvis du skjønner?»

Da vi var små var det skikkelig på sånne dukker og pet shops og sånne små dyr og det og bare kunne gå rundt å ha penger i lomma liksom. Uansett når man trengte det. Det var en sånn greie som man følte seg. Og andre barn trengte ikke dele rom med masse søsken, men du trengte det, ikke sant?»

På spørsmål fra intervjuer om hvilke konsekvenser det har for henne å ha en begrenset oppholdstillatelse svarte jenta:

«Fordi, jeg føler meg liksom, jeg er ganske norsk, ikke sant? Og når det kommer sånne ting inn, da føler jeg meg litt mindre norsk, sant? For jeg føler meg mer norsk enn arabisk, og jeg kan mer norsk enn arabisk og har kulturen og hva heter det igjen ... Jeg husker ikke. Men jeg har veldig mye av den norske kulturen. Mer enn av den arabiske, skjønner du?»

5.3 Bekymringer for fremtiden

De eldre barna bekymrer seg mye for egen fremtid og muligheter til utdanning. De har oppholdstillatelse og dermed rett til å ta høyere utdanning, men ingen måte å finansiere studiene på. De har ikke en egen bankkonto, noe som forhindrer dem i å ta lønnet arbeid (se kapittel 6). De kan heller ikke motta lån og stipend fra Lånekassen.⁸⁸ Ungdommer i familier som ennå ikke er bosatt, er bundet til stedet der asylmottaket ligger og bosatte ungdommer er bundet til bosettingskommunen, så lenge de ikke klarer å bli økonomisk uavhengig av familien.

Mottaksansatte beskrev situasjonen til en ung voksen som ønsket å studere:

«De er veldig stedbundne og det er jo et problem også når vi ser at han ene nå søker høyere utdanning, og han ønsker seg jo bort. Han ønsker seg bort fra mottak. Starte livet. Men han har jo ikke eget bankkort, for det har han ikke rett til, og dermed så får han heller ikke utbetaling fra Statens lånekasse. Og det har vi prøvd å realitetsorientere han på, men der tror jeg han på en måte er litt lukket, fordi.. Han vil jo bare bort. Han har rett til utdanning, og nå vil han gjøre det.»

En 19 år gammel mann beskrev livet sitt som fastlåst:

«Du lever i en verden der alle er frie, og så har du hendene dine bundet fast. Du kan ikke gjøre noe, det er akkurat sånn det er.»

5.4 Oppsummering og anbefaling

Personer med begrenset oppholdstillatelse er ekstra sårbare. Lang ventetid på mottak med vanskelige levekår og passivitet gir ekstra belastninger. Utrykgheten fortsetter med innvilget oppholdstillatelse. Fordi foreldrene frykter at tillatelsen ikke vil bli fornyet. Dette påvirker deres psykiske helse, forholdet til barna og dermed også barnas situasjon. De eldre barna har vokst opp i en situasjon som skiller seg fra det livet norske barn lever. Liv i mottak, med dårlig økonomi og begrensede muligheter til å reise på skoleturer til utlandet understreker annerledesheten barna kjenner på.

Forskning viser at kvaliteten og omfang av helsetilbud for asylsøkere og personer med oppholdstillatelse varierer sterkt. Asylmottak med tilknyttet kommunalt ansatt helsekompetanse har generelt et bedre tilbud. Foreldrene prioriterer å dekke barnas behov fremfor å søke om hjelp for sine psykiske helseutfordringer. De utgjør en spesielt sårbar gruppe som trenger tett oppfølging fra støtteapparatet både på asylmottak og ved bosetting i en kommune.

⁸⁸ Det har vært et krav for å få utbetalt studielån og stipend at man har egen bankkonto i norsk bank, se *Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019* § 11-2. Bestemmelsen er i *Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2019–2020* endret til «støtten skal utbetales til søkeren». På Lånekassens nettsider står det at det gjøres unntak fra kravet om egen konto for søkere som under 18 år og for asylsøkere som ikke har mulighet til å få egen konto i norsk bank. I e-post av 05.05.2020 til NOAS skrev Lånekassen følgende: «Hovedregelen er at utdanningsstøtte skal utbetales til søkerens egen konto i norsk bank. Vi gjør unntak fra kravet om at søkeren må ha egen konto for blant annet søkere som har rett til støtte etter andre del i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for 2019–2020, og som ikke får opprettet egen konto på grunn av forbigående, utenforliggende forhold som søkeren ikke har kontroll over. Vi krever at søkerens identitet er sannsynliggjort, og vi legger til grunn den vurderingen av identitet som UDI gjør i sitt vedtak om oppholdstillatelse for den aktuelle søkeren. De som har rett til støtte etter forskriftenes andre del, er søkere med ungdomsrett, dvs. søkere som tar videregående opplæring etter opplæringslova § 3-1 og søkere som tar grunnskoleopplæring og som har rett til videregående opplæring etter opplæringslova § 3-1, men som har behov for mer grunnskoleopplæring for å kunne fullføre videregående opplæring.»

Anbefaling

Regjeringen bør:

- utrede forekomst av psykiske helselidelser og tilgang til helsehjelp hos personer med begrensede oppholdstillatelser.

6 Problemer med legitimasjon og bankkonto

For flestparten av informantene er problemet med å skaffe bankkonto en hovedutfordring. Uten bankkonto er det vanskelig å få avtale om betalt arbeid. En flyktningkonsulent sa følgende om dette problemet:

«Når det kommer til utfordringer er vel det med bankkonto kanskje det styggeste. At ikke Norge har et system for dette. For du fratar jo enhver som får denne tillatelsen muligheten til å jobbe. De blir oppfordret til å gå på statlige ytelser og så blir de samtidig kritisert av andre politikere for at de går på statlige ytelser».

En mottaksansatt understreket hvor frustrerende folk opplever det å ikke reelt ha anledning til å ta lønnet arbeid, fordi de ikke har bankkort: «De kan jobbe, men hvordan kan de jobbe hvis de ikke får opprettet en bankkonto? Det er så mange sånne ting som gjør at du ikke, ikke kommer deg videre. Bankkort er nøkkel til mye frustrasjon».

Unge voksne som er ferdige på videregående, snakker flytende norsk og kjenner samfunnet godt, får ikke anledning til å jobbe. En av hovedgrunnene til dette er at de ikke får åpne bankkonto.

Noe av det første arbeidsgiver ber om, er opplysninger som fødselsnummer og kontonummer. For en person med begrenset oppholdstillatelse er prosessen med å anskaffe kontonummer omstendelig.

Fødselsnummer benyttes for å identifisere personer som regnes som bosatt i Norge. Det følger av folkeregisterloven § 2-2 at personer som anses som bosatt får fødselsnummer, mens andre personer som registreres i folkeregisteret får et D-nummer⁸⁹. Hovedvilkåret for å få fødselsnummer i Norge, er at personen fyller kravene for bostedsregistrering i folkeregisterloven § 4-2. Det er tre vilkår for å oppfylle bostedsregistreringskravet. Det må foreligge et oppholdsgrunnlag, oppholdet må være av minimum seks måneders varighet og du må kunne identifisere deg.⁹⁰

Personer med en begrenset tillatelse etter utl. § 38 femte ledd har både oppholdsgrunnlag og et opphold som er ment å vare lenger enn seks måneder. Spørsmålet er da om de oppfyller vilkåret om å kunne identifisere seg.

Alle utlendinger som innvilges midlertidig eller permanent oppholdstillatelse i Norge får utstedt et Schengen-standardisert oppholdskort.⁹¹ Dette er i utgangspunktet ikke et id-dokument.⁹² Det fremgår imidlertid av Skattedirektoratets Håndbok i folkeregistrering at personer som har oppholdstillatelse på grunn av beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag (utl. § 38), kan registreres på ut

89 Et D-nummer er et midlertidig ID-nummer.

90 Skattedirektoratet, «Håndbok i folkeregistrering versjon 2.1» (2018), s. 87–89: <https://www.skatteetaten.no/globalassets/rettskilder/handboker/folkeregistrering/handbok-i-folkeregistrering-2.1.pdf>

91 Utlendingsloven. § 64 a.

92 UDIRS 2012-011, pkt. 1: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2012-011/>

frainformasjonen som fremgår av deres Schengen-standardiserte oppholdskort.⁹³ Dette innebærer at en person som lever med en begrenset oppholdstillatelse kan bli registrert som bosatt i Norge og få fødselsnummer.

Finans Norge⁹⁴ har utarbeidet et informasjonsskriv om hvordan man går frem for å bli bankkunde i Norge.⁹⁵ Vilkårene for å opprette bankkonto er at du kan forklare behovet for bankkontoen, at du kan oppgi bostedsadresse og at du kan legitimere deg. Som gyldig legitimasjon lister de opp gyldig norsk eller utenlandsk pass, gyldig utlendingspass eller gyldig reisebevis for flyktninger. Krav til legitimasjon i forbindelse med opprettelse av bankkonto fremgår av hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften. Finanstilsynets har utarbeidet rundskrivet *Veileder til hvitvaskingsloven*⁹⁶. Her fremgår det at utenlandske statsborgere som har fått opphold etter utlendingsloven, men som ikke har gyldig legitimasjon, kan få tilgang til grunnleggende banktjenester⁹⁷ ved å fremvise oppholdskort, samt at banken får se for eksempel arbeidskontrakt eller leiekontrakt på bolig.

Utfordringer knyttet til manglende tilgang på bankkonto kom opp gjentatte ganger i våre intervjuer. Vi har derfor vært i kontakt med Danske Bank, Storebrand og Flekkefjord Sparebank og spurt om deres rutiner i forbindelse med opprettelse av bankkonto. Samtlige banker henviser til hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriftens bestemmelser om legitimering. En av bankene har henvist til ovennevnte *Veileder til hvitvaskingsloven* og sagt at de lar personer med begrenset opphold åpne konto hos dem. De andre to bankene sa først at de kun forholder seg til lovens bestemmelser. På direkte spørsmål om hvordan de tolker Finanstilsynets veileder, svarer den ene banken at de ikke har fysiske filialer og at brukergruppen derfor ikke kan være kunder hos dem, mens den andre bankens vage svar ga inntrykk av at de ikke var kjent med problemstillingen.

Basert på informasjonen fra Finanstilsynets rundskriv, bankene og informantene våre, er det vår forståelse at regelverket åpner for at personer med begrensede oppholdstillatelser kan få tilgang til grunnleggende banktjenester, men at banker praktiserer regelverket restriktivt. Vinteren 2019 sendte flere banker brev hvor de krever at kundene re-legitimerer seg med pass. Dette som følge av hvitvaskingsloven og formålet om å bekjempe økonomisk kriminalitet og hvitvasking av penger.⁹⁸

En enhetlig bank-praksis vil gi personer med begrensede oppholdstillatelser tilgang til bankkonto, noe som ville styrket folks motivasjon til å gå på jobb jakt – og derigjennom integrering.

Forvaltende myndigheter ser muligheter til å løse legitimasjonsproblemet for personer med begrensede tillatelser, og samtidig både høyne kontrollnivået og sikre befolkningen mot ID-tyveri. Politidirektoratet, Digitaliseringsdirektoratet, UDI og Skatteetaten har samlet seg i en koordineringsgruppe for ID-forvaltning (KoID). De mener løsningen er et nasjonalt ID-kort med biometriske data. Alle med norsk identitetsnummer skal inkluderes, også utlendinger som har usikker identitet fra hjemlandet.⁹⁹ Skattedirektøren har utdypet dette nærmere i en kronikk fra mai 2019:

93 Skattedirektoratet, «Håndbok i folkeregistrering versjon 2.1» (2018), s. 39: <https://www.skatteetaten.no/rettskilder/type/handboker/handbok-i-folkeregistrering/>

94 Hovedorganisasjon for finansnæringen i Norge.

95 Finans Norge, «Å bli bankkunde i Norge» (2020): <https://www.finansnorge.no/tema/ny-i-norge-bank--og-forsikringstjenester/a-bli-bankkunde-i-norge/>.

96 Finanstilsynet, «Veileder til hvitvaskingsloven» (2019): <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/rundskriv/2019/veileder-til-hvitvaskingsloven/>

97 Konto, betalingskort uten bilde og tilgang til nettbank uten mulighet for betaling til utlandet.

98 Aftenposten (2020): <https://www.aftenposten.no/norge/i/4daGao/nye-regler-gjoer-at-sparebank-1-kraver-pass-for-aa-bruke-bankid>.

99 Se kapittel 9, «Hvert år må jeg søke på nytt», NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp (2020).

«Uten ID-dokumenter oppfylles ikke kravene til å få for eksempel bankkonto eller førerkort. Manglende ID-dokumenter utestenger disse menneskene fra en normal deltagelse i samfunnet. Det er også vanskelig i et digitalt samfunn å oppfylle plikter og rettigheter uten Bank-ID.

Manglende mulighet til å legitimere seg på en troverdig måte i samfunnet gjør at vi risikerer å dytte mennesker i sårbare situasjoner over til useriøse aktører og bidrar til å opprettholde det svarte arbeidsmarkedet.

I nytt modernisert folkeregister med tilhørende ny lov er det lagt til rette for å registrere en identitet som unik. Det vil si at det ved bruk og søk på biometriske data kan forsikres at et fødsels- eller d-nummer kun tilhører én fysisk person og at vi vet hvem som eier hvilket fødsels- eller d-nummer. Ideen om at én person skal kunne låse seg til én identitet i Norge og få utstedt et troverdig ID-bevis på identiteten er helt sentral for en helhetlig ID-forvaltning. Jeg mener en slik løsning må inkludere alle med rettigheter og plikter i Norge, både norske og utenlandske statsborgere.»¹⁰⁰

Foreldrene i et par av familiene vi snakket med, som har vært i Norge i svært mange år, fikk åpnet bankkonto for flere år siden da praksisen var mindre streng enn den er i dag. De har tilgang på en bankkonto med et tilknyttet bankkort de kan bruke til å ta ut penger i minibank. De har ikke visakort eller tilgang til nettbank. Selv om de er fornøyde med å ha en bankkonto ga de uttrykk for at det er tungvint å ikke kunne betale regninger via nettbank: «Du skjønner at vi må gå og betale med kontanter og hvis vi har en regning, for eksempel for ti kroner. Hvis vi må betale ti kroner, så må vi betale gebyr.» Mannen i familien fortalte at sønnene, som nå er voksne, forsøker å skaffe seg bankkonto, foreløpig uten å få det til.

I en av de bosatte familiene, fortalte moren i familien at hun hadde et utbetalingskort. Kort er utstedt fra kommunen, og kun utsteder kan overføre penger til kontoen månedlig. Hun kunne ikke betale husleie eller andre regninger med betalingskortet, men måtte ta ut penger til venner for å kunne betale regninger.

Da vi spurte en jente på fjorten år hvilke konsekvenser det har å ikke ha bankkonto, fikk vi følgende svar:

«Hvilke konsekvenser? Man kan ikke kjøpe ting på nett, for eksempel. Og ... For eksempel da, hvis du er ute og du ikke har penger og du for eksempel har vipps, sant? Og du trenger penger på bankkortet, så er det bare å få mammaen din til å overføre til bankkortet, ikke sant? Fordi, jeg føler meg liksom, jeg er ganske norsk, ikke sant? Vi kan ikke kjøpe ting på nettet, mamma kan ikke vippe meg penger hvis jeg er ute med venner. Jeg følger meg norsk, men når jeg opplever sånne ting så blir jeg litt mindre norsk.»

¹⁰⁰ Kronikk av 23.05.2019 (Skatteetaten): <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/utlendinger-bor-ogsaa-ha-rett-til-et-nasjonalt-id-kort/>.

6.1 Oppsummering og anbefalinger

Manglende banktjenester styrker opplevelsen av annerledeshet. Å ikke ha Vipps, bankkonto og heller ikke å kunne studere, fordi de ikke kan få studielån på konto, er problematiske for barn og ungdom med begrenset oppholdstillatelse. Regelverket åpner for at personer med begrenset opphold kan få grunnleggende banktjenester, men bankenes praksis varierer.

Myndighetenes koordineringsgruppe for ID-forvaltning har foreslått et nasjonalt ID-kort med biometriske data som vil kunne inkludere også utlendinger med usikker identitet fra hjemlandet.

Anbefalinger

Stortinget og regjeringen bør:

- innføre et nasjonalt ID-kort for alle utlendinger med et norsk identitetsnummer. Inkludere personer med usikker identitet fra hjemlandet, for å sikre dem full samfunnsdeltakelse for alle med rettigheter og plikter i Norge.
- sørge for at norske banker får en likelydende praksis som sikrer personer med begrensede oppholdstillatelser tilgang til grunnleggende banktjenester. Grunnleggende banktjenester er som regel nødvendig for å kunne ta regulært, lønnet arbeid.

7 Å fornye tillatelsen hvert år

7.1 Forvaltningens veiledningsplikt

«Jeg vet ikke forskjellen på de som har begrenset og de som ikke har begrenset tillatelse. Men jeg vet at jeg må skaffe pass. Det har de ansatte på mottaket forklart meg.»

[Kvinne 35 år]

UNE og UDI har omfattende utrednings- og veiledningsplikt for å sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes.¹⁰¹ Etter forvaltningsloven har forvaltningen også en alminnelig veiledningsplikt.¹⁰² Hvor langt denne veiledningsplikten strekker seg, vil variere fra sak til sak, basert på en helhetsvurdering. Forvaltningen har ikke plikt til å gjøre omfattende undersøkelser av veiledningsbehovet, men må vurdere behovet ut fra sakens karakter, kunnskap om parten og om parten er i stand til å ivareta egne interesser.¹⁰³ Forvaltningens veiledningsplikt må veies opp mot at den enkelte har et ansvar for selv å sette seg inn i gjeldende lover og regler. I denne avveiningen må forvaltningen se hen til hvilke forutsetninger utlendingen har for selv å ivareta sine interesser. Behovet for veiledning vil derfor ofte kunne være større i utlendingssaker enn i andre forvaltningssaker.¹⁰⁴

I vårt juridiske notat, ligger eksempler på vedtak til enslige mindreårige og medfølgende barn med begrensede oppholdstillatelser, *Barn uten pass*, NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020, kapittel 12. Notatet fremhever at den veiledning som gis i dag, i hovedsak er konsentrert til oppholdsvedtak. For lengeværende familier med barn er det gitt veiledning i UNEs vedtak. Vedtakene om opphold med begrensning inneholder informasjon om hvorfor vedtaket er begrenset. De aller fleste vedtakene har konkret veiledning om hvilken ambassade søkeren skal henvende seg til for å fremskaffe dokumentasjon. I informasjonsskrivet som følger med vedtaket er det informasjon om hvordan klageren skal gå frem for å fornye tillatelsen sin. Dette er generell veiledning som hovedsakelig gis i form av standardtekst. Veiledningsskrivene varierer noe, avhengig av om det er UNE eller UDI som har fattet vedtak. UNE og UDI har ulike krav til veiledningen de skal yte.¹⁰⁵ Generell oppsummering av retningslinjene for UDI og UNE, er at det er større vektlegging av veiledning om prosess enn om det materielle innholdet i kravene.¹⁰⁶

Voksne i familiene har ansvar for å opplyse saken og medvirke til å innhente dokumentasjon på sin identitet. For søknader om fornyelse av begrenset tillatelse gitt etter utl. § 38 femte ledd, har UDI utarbeidet en sjekkliste som veileder om hvilke opplysninger som må vedlegges søknaden.¹⁰⁷

¹⁰¹ Forvaltningsloven § 17 første ledd.

¹⁰² Forvaltningsloven § 11.

¹⁰³ Woxholth, Geir. «Kapittel III, Alminnelige regler om saksbehandlingen» i Forvaltningsloven med kommentarer, 5. utgave (2011), s. 226.

¹⁰⁴ Sivilombudsmannens uttalelse 21. april 2016 (sak 2014/2831): <https://www.sivilombudsmannen.no/aktuelt/barnekonvensjonens-krav-til-forvaltningens-saksbehandling/>

¹⁰⁵ UDIRS-2012-9, RS 2018-003 og UNEs FV-02.

¹⁰⁶ Se «Barn uten pass», NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp (2020).

¹⁰⁷ UDIRS- 2018-003V: <https://www.udi.no/sjekklister/fornyelse-begrenset/sjekkliste-for-fornyelse-av-oppholdstillatelse-som-er-begrenset-pa-grunn-av-identitet/?c=irq>

Dette er en veiledning til søkeren om hva søker er forventet å medvirke til. Hvis man ikke har klart å fremskaffe de nødvendige identitetsdokumentene for å oppheve begrensningen, bes det om en skriftlig forklaring på norsk eller engelsk om hvorfor man ikke har klart dette. Det bes også om dokumentasjon som viser at man har forsøkt å skaffe dokumentene og hvorfor man ikke har klart det. Sjekklisten oppstiller ikke nærmere hva som menes med dokumentasjon. UDIs sjekklister ber også om at man vedlegger nye viktige opplysninger, for eksempel legeattest.

Ifølge UDIs retningslinjer for søknader om fornyelse skal det av vedtaket fremgå hvilke forsøk søkeren har gjort for å avklare sin identitet, herunder legge fram dokumentasjon på identiteten sin.¹⁰⁸ På UDIs nettsider kan man finne generell informasjon om begrensede oppholdstillatelser, hvorfor en har fått den type tillatelse og hva en må gjøre for å oppheve begrensningene.

Lengeværende familier som bor på mottak får i tillegg generell informasjon fra ansatte om begrenset oppholdstillatelse. Ifølge UDIs retningslinjer skal de ansatte gi generell informasjon om de plikter som følger med vedtaket, hvilke begrensninger som knytter seg til familieinnvandring og permanent oppholdstillatelse og om fornyelse av slike tillatelser.¹⁰⁹

Mottaksansatte er ikke forpliktet til å gi konkret informasjon om hvordan den enkelte beboer kan skaffe nødvendige identitetsdokumenter eller til å bistå beboerne i arbeidet med å få opphevet begrensningene. Hvorvidt personer med begrenset opphold får praktisk bistand, overlates dermed til den enkelte ansatte og varierer fra mottak til mottak. Noen opplever gode hjelpere i mottak, mens andre får lite eller ingen bistand.

Asylsøkende familier med barn får kun rettshjelp til å klage på avslag søknad om beskyttelse etter utl. § 28. Etter endelig vedtak fra UNE har søkerne ikke krav på gratis advokatbistand til anmodninger om omgjøring av UNEs vedtak. Familier som har blitt innvilget humanitært opphold med begrensninger, har ikke rett på gratis advokatbistand til søknad om fornyelse av oppholdstillatelse uten begrensninger.¹¹⁰ Søkeren kan selv betale advokatbistand eller få gratis juridisk hjelp fra en rettshjelpsorganisasjon. Det er kun i saker hvor utlendingen får avslag på søknad om fornyelse av den begrensede tillatelsen, at de kan få dekket utgifter til advokat. Dette vil i hovedsak gjelde saker der UDI har opprettet en tilbakekalls-sak, fordi søkeren for eksempel har fremlagt falske dokumenter.¹¹¹

I vårt juridiske notat fremheves at det er vanlig med gjentatte fornyelser med begrensninger i disse sakene. Vedtaksgjennomgangen i notatet viser at vedtakene ikke omtaler hvordan søkeren skal håndtere eventuelle utfordringer de måtte ha av praktiske eller økonomiske utfordringer, eller hvordan de skal få hjelp med å håndtere slike utfordringer. Se *Barn uten pass*, NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020, for nærmere beskrivelse og vurdering av forvaltningens veiledning i vedtakene.

I 2013 ba Justis- og beredskapsdepartementet UDI redegjøre for ordningen med begrensede oppholdstillatelser. I et svar samme år informerte UDI om at det ikke rutinemessig foretas noen utvidet samtale ved søknad om fornyelse. UDI mente ordningen med fornyelsessaker fungerer tilfredsstillende i majoriteten av sakene, der det ikke er tvil om søkerens identitet og søkeren

108 UDIRS 2018-002: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2018-002/>

109 UDIRS 2017-002V2, Informasjonsplan for voksne beboere i mottak, pkt. 5.3: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2017-010/>

110 UDIRS 2018-002: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2018-002/>

111 UDIRS 2018-003, pkt. 3.10: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2018-003/>

fremlegger det påkrevde dokumentet. I den øvrige tredjedelen av sakene mangler UDI ofte informasjon om årsaken til at identiteten forblir uavklart. I samme brev foreslo UDI en obligatorisk veiledningssamtale ved søknad om fornyelse, som den mest direkte formen for systematisk oppfølging av sakene. Ifølge UDI ville en slik veiledningssamtale, sikre at søkeren ble innforstått med kravene som stilles. Slike veiledningssamtaler ville kreve tilførsel av ekstra ressurser til UDI.¹¹²

UDI foretar fortsatt ikke utvidede samtaler med søkere i fornyelsesomgangen. UNE tilbyr heller ikke individuell veiledning utover det som fremkommer i vedtak om innvilgelse. Det er fremdeles politiet som har en sentral informasjons- og veiledningsrolle i denne prosessen. UDI opplever stor pågang til sin veiledningstelefon fra personer med begrensede oppholdstillatelser og ser et udekket behov for informasjon til denne gruppen.¹¹³ Ifølge UDI har det blitt gjennomført en del endringer i informasjon til personer med opphold med begrensninger. UDI har blant annet hatt møter med ulike mottaksansatte i 2016 og 2017, med særlig vektlegging av situasjonen for enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser. I 2018 reviderte UDI sjekklisten for fornyelse av begrensede oppholdstillatelser og har hatt som mål å ha tilgjengelig, enkel og lett forklarlig informasjon på nettsiden.

7.2 Ansvar delegert til politidistriktene

UDI har plikt til å sørge for underretting av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27, men har delegert sitt ansvar videre. UNE underretter om vedtak gjennom advokat. Dersom familien ikke har en egen advokat i saken, er det politiets ansvar å underrette familien om oppholdsvedtak med begrensninger.

7.2.1 Politiet forkynner UNEs vedtak

I UDIs rundskriv av 2010¹¹⁴ står det spesifisert i hvilke saker politiet bør vurdere bruk av tolk og i hvilke saker politiet særskilt bør vurdere bruk av tolk. I saker hvor utlendingen har fått en begrenset tillatelse etter utl. § 38 femte ledd, bør politiet særlig vurdere bruk av tolk. I et brev til NOAS beskriver Politidirektoratet hvordan dette blir praktisert i utvalgte politidistrikter.¹¹⁵ Ifølge Oslo politidistrikt finnes det ikke eget rundskriv som omhandler rutiner for underretting av vedtak etter utl. § 38 femte ledd, mens Øst og Innlandet politidistrikter opplyser at de følger UDIs rundskriv fra 2010.¹¹⁶ Informasjonen bekreftet at politidistriktene praktiserer bruken av tolk ulikt for denne gruppe søkere.

Oslo politidistrikt underretter vedtak som hovedregel uten tolk, med mindre søker selv stiller med tolk ved oppmøte. Øst politidistrikt bestiller tolk i de tilfeller de har dialog med asylmottaket og får beskjed om at utlendingen har behov for tolk. I tilfeller hvor søkeren selv bestiller time og møter

112 Se brev fra UDI til Justis- og beredskapsdepartementet «Bestilling – Ordningen med begrensede tillatelser i påvente av dokumentert identitet» 02.04.2013.

113 I et møte med NOAS i februar 2019.

114 UDIRS 2010-158 Saksgang i asylsaker: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2010-158/>

115 Politidirektoratets svar på henvendelse fra NOAS om politiets rolle når det foreligger førstegangsvedtak og ved mottak av søknad om fornyelse av saker etter utlendingsloven § 38 femte ledd, datert 04.07.2019.

116 Ibid.

opp hos politiet, vil det avhenge av den konkrete saken hvorvidt tolk benyttes. I mange tilfeller har søkeren selv med seg kontaktpersoner som kan språket og som videreformidler det politiet forklarer. Øst og Innlandet politidistrikter opplyser at dersom søker ikke har tilstrekkelig språkkunnskap, og politiet selv ikke har den nødvendige språkkompetansen til å forklare de sentrale momentene for søkeren, benytter de tolk.¹¹⁷

Politidistriktene opplever at det kan være utfordrende å sikre at utlendingen har forstått alt innholdet. Øst og Innlandet politidistrikter er av den oppfatning at det underrettes godt nok til at søkeren forstår hva som skal gjøres for å oppheve ID-tvilen. Ifølge Øst og Innlandet har mange utlendinger skaffet de etterspurte dokumentene, eller har en forklaring på hvilke grep som er gjort – eller hvorfor slike grep ikke er gjort – ved søknad om fornyelse/søknad om opphevelse av begrensning. Oslo politidistrikt oppfordrer søkere om å gjennomgå vedtaket med noen som kan oversette det til deres språk, i de tilfellene distriktet ikke er sikre på om de har nådd fram til søker med all informasjon.¹¹⁸ Med andre ord overlater politidistriktet ansvaret for å forstå vedtaket til søkeren selv. Sammenholdt med tidligere undersøkelser gjort av Sønsterudbråten (2012), ser vi at lite er endret i politiets arbeid ved forkynnelse av vedtak til voksne. I rapporten viser Sønsterudbråten til at politiet kun trekker frem overskrifter og hovedpunkter i vedtaket uten bruk av tolk. Sønsterudbråten konkluderer med at norske myndigheter gjør det til søkerens ansvar å selv sette seg inn i vedtakets innhold, og kaller det informasjonssvikt.¹¹⁹

7.2.2 Politiet veileder om fornyelse

Politiet har ansvar for å motta søknader om fornyelse av begrensede oppholdstillatelser. UDIs rundskriv fra 2018 og en sjekkliste nevnt i pkt. 5.3.1 gir retningslinjer til politiet. Politiet skal påse at utlendingen har fylt ut nødvendig informasjon i sjekklisten.

Oslo, Øst og Innlandet politidistrikter opplyser alle at det ikke rutinemessig benyttes tolk når søkeren møter for å søke om fornyet tillatelse. Politiets erfaring er at søkerne har lært grunnleggende norsk, eller har med en person som bistår med å forklare budskapet. Øst politidistrikt viser til at de fleste får hjelp gjennom NAV eller kommunale flyktningkonsulenter som igjen har dialog med politiet.¹²⁰ En representant ved et av politidistriktene fortalte at de bruker tolk ved underretting av førstegangs vedtak om begrensning, men ikke ved fornyelse:

«Vi bruker tolk ved forkynning av vedtak, ved førstegangstillatelse. Det er vi pålagt å gjøre. I fornyelsesaker bruker vi tolk bare når vi ser at det er helt nødvendig, for eksempel når personen ikke forstår noe. Ellers går det greit hvis personen kan litt engelsk eller norsk. Hvis personen ber om tolk så prøver vi å skaffe det, men det kan ofte være vanskelig å få til.»¹²¹

Oslo politidistrikt har språklige utfordringer i disse sakene, i tillegg til at søker ofte møter uforberedt. De opplever sjekklisten som et nyttig verktøy for både søker og politiet. Oslo politidistrikt veileder i utfylling av skjema og om kravet til vedlagt forklaring, dersom søker ikke har fremskaffet etterspurt

117 Ibid.

118 Ibid.

119 Sønsterudbråten Silje, «Lovlig med forbehold», Fafo (2012), s.50–54.

120 Politidirektoratets svar på henvendelse fra NOAS om politiets rolle når det foreligger førstegangsvedtak og ved mottak av søknad om fornyelse av saker etter utlendingsloven § 38 femte ledd, datert 04.07.2019.

121 Telefonsamtale med en ansatt fra Sør-Øst politidistrikt 17.06.2019.

dokumentasjon. Innlandet politidistrikt bistår ved behov med å fylle ut skjema sammen med søker. Øst politidistrikt fyller ikke ut skjemaet for søkeren, men skriver unntaksvis en politirapport med søkerens egen forklaring som vedlegg til søknaden.¹²²

7.3 Erfaringer med fornyelsesprosessen

Familier med endelig avslag på asylsøknad har bodd mange år i mottak før det er mulig å få oppholdstillatelse på grunnlag av barnas tilknytning til Norge. I denne perioden lever barna i en uavklart situasjon med konstant frykt for å bli tvangsreturnert. Mens myndighetene mener saken er avklart og familien må returnere hjem, er mange foreldres forståelse av situasjonen at myndighetene har gjort en feil vurdering av deres sak. Ofte har de en subjektiv frykt for å returnere til hjemlandet. I en studie om levekår for barn i asylsøkerfasen fra NTNU i 2017 er det beskrevet hvordan familier opplever å være i en uavklart situasjon «Det sliter på den psykiske helsen, det tapper foreldrene for overskudd, noe som i neste omgang påvirker barnas omsorgssituasjon».¹²³

Når familier får begrenset oppholdstillatelse, opplever de at de må starte på nytt. Igjen får de krav om å innhente dokumentasjon på egen identitet. Samtidig opplever de at de mangler støtte og veiledning fra utlendingsforvaltningen i prosessen. De eldre barna, som ofte har bedre norskkunnskaper enn sine foreldre, blir i mange familier brukt som tolker i kommunikasjon mellom utlendingsforvaltningen og foreldre. Dette gir dem innblikk i den ofte vanskelige fornyelsesprosessen. Regelverk og praksis er komplisert og oppleves som vanskelig å forstå selv for støtteapparatet på mottak og blant ansatte i kommunen. Tidligere forskning om barn som søker asyl viser at rollene mellom barn og foreldre langsomt endres. Barna som mestrer og forstår blir veiledere for foreldrene, i stedet for omvendt.¹²⁴ Flere av våre informanter bekrefter at dette skjer i deres familier, særlig i tilknytning til prosessen for å få fornyet familiens oppholdstillatelse.

Familieene som ikke har klart å fremskaffe nødvendig dokumentasjon, opplever fornyelsesprosessen som ubehagelig. Dette gjelder særlig de som har forsøkt, men ikke lykkes med å fremskaffe påkrevd dokumentasjon ved førstegangs fornyelse. Når de igjen søker om fornyelse, vet de ikke hva mer de kan gjøre og forstår ikke hensikten med fornyelsesprosessen. De forteller om konstant frykt for at tillatelsen ikke vil bli fornyet. Dette påvirker deres psykiske helse, forholdet til barna og dermed også barnas situasjon.

7.3.1 Vanskelig tilgjengelig informasjon i vedtak

På spørsmål til en jente i tenårene om hun føler at moren har fått nok informasjon og hjelp til å prøve å oppheve begrensningene, svarte datteren: «Nei! Hvis noen sitter ned med henne[moren] face-to-face, skjønner du? Og ... Det høres veldig rart ut, men jeg skulle ønske jeg var der.» Jenta forklarer at hun ønsker at moren får en individuell samtale med utlendingsforvaltningen. Selv forstår hun ikke dette og hun ønsker derfor også å være til stede under en slik samtale.

122 Politidirektoratets svar på henvendelse fra NOAS om politiets rolle når det foreligger førstegangsvedtak og ved mottak av søknad om fornyelse av saker etter utlendingsloven § 38 femte ledd, datert 04.07.2019.

123 Berg, Berit og Kristian Rose Tronstad (red) «Levekår for barn i asylsøkerfasen» NTNU Samfunnsforskning (2017): https://samforsk.no/Publikasjoner/Laevekar_2015_WEB.pdf.

124 Berg, Berit og Kristian Rose Tronstad (red) «Levekår for barn i asylsøkerfasen» NTNU Samfunnsforskning (2017).

En av flyktningkonsulentene vi snakket med fortalte «Mange sliter med å forstå innholdet i vedtaket, de har jo ikke rett til advokat e.l. Jeg vet mange av de aktuelle familiene har hatt hjelp fra NOAS.»

En far beskrev hva som skjedde da familien fikk det første vedtaket om oppholdstillatelse: «Den første advokaten vi hadde da vi fikk tillatelse, vi hadde ikke tolk for å forstå grunnlaget for oppholdstillatelsen. Advokaten sa at det ikke var forskjell mellom tillatelsene, men vi fant ut senere at vi ikke har rett til kommune. Jeg klaget to–tre ganger, og fikk da beskjed om at grunnlaget for tillatelsen er humanitært grunnlag og jeg fikk ikke endret det.»

Etter at familiene har fått forkynt vedtaket, enten hos det lokale politiet, fra advokat eller en rettshjelper, forventes de å starte den krevende prosessen med å skaffe dokumentasjon. Alle familiene vi har snakket med var avhengig av veiledning og bistand fra gode hjelpere i dette arbeidet. Hjelp fant de blant andre beboere i mottaket, mottaksansatte og i støtteapparatet i kommunene.

En kvinne på 35 år fikk standard informasjon i UNEs vedtak om at hun må skaffe pass eller annen tilstrekkelig dokumentasjon som kan avklare hennes identitet. Dersom hun ikke klarer å skaffe pass, må hun fremlegge dokumentasjon på hva hun har gjort for å forsøke å skaffe pass. Det fremkom ikke av vedtaket hvordan dokumentasjon kan fremskaffes og hvilke potensielle hindringer som anerkjennes av norske myndigheter.

En mottaksansatt beskrev kvinnens reaksjon etter å ha fått forkynt UNEs vedtaket fra sin juridiske rettshjelper og blitt nøye forklart hva hun måtte gjøre for å oppheve begrensningene: «Dette er jo en god nyhet i så måte. Men hun sitter tilbake med flere spørsmål enn svar for å si det pent.»

Mottaksansatte har ikke formelt innsyn i vedtakene. De kan ikke bistå beboerne med en eventuell fornyelsesprosess, før beboerne selv forteller dem at de har fått en begrenset tillatelse. Selv om de skulle få vite at den enkelte har begrenset oppholdstillatelse, får de ikke vite *hvorfor* tillatelsen er begrenset – med mindre beboeren viser dem vedtaket. I et av mottakene beskrev de mottaksansatte situasjonen som følger:

Mottaksansatt 1: «Vi går sjeldent inn i hvorfor de.. Altså det jeg har sett nå da. Du kan jo få på humanitær på grunn av barns tilknytning til riket. Det er jo en grunn. Den grunnen bak der ser vi sjeldent for vi ser ikke saksdokumentene.»

Mottaksansatt 2: «Altså hvis ikke beboeren kommer og forteller at han/hun har opphold med begrensninger så vet ikke vi det. Det er jo et tankepunkt i seg selv egentlig.»

En mottaksansatt ved et annet asylmottak beskrev situasjonen slik: «Så faktum er at vi egentlig sitter i «blinde» når det gjelder hva slags opphold beboere som bor i mottak har. Jeg vil anslå at vi har mellom 5-10 stykker i den kategorien bare på vårt mottak.»

Årsaken til at de mottaksansatte ikke vet hvilket oppholdsgrunnlag beboere har, er at det ikke kommer automatisk melding i UDIs datasystem for mottakene (Sesam) om at en beboer har fått innvilget begrenset oppholdstillatelse. De får kun melding om beboere som har fått avslag og personer som har fått oppholdstillatelse som leder til bosetting. De resterende beboerne venter enten på vedtak eller har fått oppholdstillatelse med begrensning. Personer med oppholdstillatelse med begrensninger vises ikke i mottakenes datasystem. Flere mottaksansatte opplyser at de likevel vet hvilke beboere på mottaket som har en oppholdstillatelse med begrensninger, fordi beboerne spør om hjelp: «Mange kommer for å spørre om hjelp. I en del av disse sakene har vi sendt til NOAS for hjelp. Noen har

advokat, mens andre forstår ikke helt hvordan de kan bli kvitt begrensningene. Stort sett går det på ID, altså skaffe seg nasjonalt pass. Der har vi hjulpet veldig mange på vei».

7.3.2 Bistand fra utlendingsforvaltningen

Norske myndigheter legger stor vekt på at asylsøkere som har fått avslag på sin asylsøknad raskt skal reise ut av landet, mens de som får tillatelse raskt skal integreres. Alle med endelig avslag skal gjennomføre en obligatorisk, individuell og tilpasset retursamtale med returansvarlig i mottak.¹²⁵ UDIs saksbehandlere har også i perioder gjennomført orienteringssamtaler for enkelte grupper asylsøkere med avslag.¹²⁶ Mottaksansatte har obligatoriske bosettingssamtaler med familier som har fått innvilget oppholdstillatelse. Det er imidlertid lite oppmerksomhet om behovet for å veilede personer med begrensede tillatelser i hvordan de kan skaffe nødvendige identitetsdokumenter.

Tre måneder før den begrensede tillatelsen utløper, skal UDI sende påminnelse per e-post til utlendingen. Ifølge UDI må søkeren da ringe politiet og bestille time for å levere søknad om fornyelse. Senest en måned før oppholdstillatelsen utløper, må søkeren møte opp til avtalt time hos politiet og levere de nødvendige dokumentene.

Familiene skal bestille time hos politiet i det lokale politidistriktet. Alle familiemedlemmer, inkludert medfølgende barn, må møte opp hos politiet. En jente forklarte at fornyelsesprosessen oppleves slitsom: «Det er slitsomt å måtte søke om fornyelse. Jeg har måttet droppe skolen for å gå på politistasjonen. Plutselig var vi der i to timer og så viste det seg at vi måtte komme tilbake i mai»

En mor som ikke snakker engelsk og bare forstår litt norsk, fortalte at hun ikke hadde fått tolk til oppmøte for søknad om fornyelse hos politiet: «Nei, jeg hadde ikke tolk hos politiet. Min datter [fjorten år gammel jente] snakket om hvorfor mamma ikke kan skaffe pass.»

En annen utfordring er at søkerne har vanskeligheter med å forstå hva de bør foreta seg i fornyelsesprosessen og hvilke dokumenter som er viktige å legge ved søknaden om fornyelse. I de tilfeller hvor søkerne ikke blir spurt av politiet om årsaken til at de ikke fremlegger nødvendig dokumentasjon, vil heller ikke UDI få videreformidlet utlendingens forklaring på dette.

En mottaksansatt fortalte om en sak der politiet ikke bisto med legge ved nødvendig informasjon i søknaden til en familie som ikke klarte å skaffe pass:

«Der skrev de brev og hadde e-post korrespondansen med ambassaden i papirform som jeg bad de levere med søknad. Samt en haug med nye helsepapirer. Men så lenge politiet ikke spurte om dette, leverte de det heller ikke. Så de kom tilbake med papirene. Heldigvis ettersendte vi dette.»

Eksemplene illustrerer at det forekommer avvik mellom det politiet er pålagt å gjøre og det som skjer i praksis. Politiet skal påse at søkeren leverer en skriftlig forklaring på norsk eller engelsk om hvorfor man ikke har klart å legge frem etterspurt dokumentasjon. Når det ikke rutinemessig brukes tolk og søkere har begrensede språkkunnskaper, blir resultatet ofte at sjekklisten mangler viktig informasjon fra søkeren. NOAS erfarer at praksis varierer fra politidistrikt til politidistrikt og

¹²⁵ UDIRS 2012-019, Krav til returarbeid i mottak, pkt. 7: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2012-019/>

¹²⁶ Pilotprosjekt ROP og orienteringssamtaler i perioden mellom 2013–2015.

fra saksbehandler til saksbehandler. At enkelte politidistrikt har større pågang enn andre, kan være en medvirkende årsak til at de ansatte har begrenset kapasitet og mindre tid til å gjennomgå den enkelte sak. Med den følge at politiet ikke sørger for at sakene som leveres blir godt nok opplyst.

I en telefonsamtale med en representant fra et av de lokale politidistriktene, ble det vist til at distriktet hadde svært mye å gjøre og for få ressurser. Representanten fortalte at «Situasjonen i vårt distrikt er kaotisk på grunn av nedbemanningsprosessen, mye sykemeldinger og dette påvirker også disse sakene. De gjør så godt de kan og vi har meldt ifra om dette til departementet.»

En jente i tenårene fortalte hvordan hun opplevde møte med det lokale politidistriktet:

«Vi må bare på politistasjonen også ta bilde, men hun dama som var på politistasjonen her om dagen, hun var så frekk at jeg tror aldri møtt verre. Mamma var skikkelig stressa, fordi vi måtte opp og ned og dama ... Forrige gang vi tok bilde så måtte vi møte nede også brått så var det flyttet opp også kommer vi der, også skjønnte ikke mamma spørsmålet også sa hun bare: «Ja, dere må bestille ny time.» Og jeg bare: «Åh ...» Fordi jeg var skikkelig sliten. Det var tidig på morgningen, jeg måtte egentlig på skolen, også bare ... «Unnskyld meg, sånn oppfører du deg ikke.» Og jeg bare: «Bare fordi du er politidame, så har du ikke noen grunn til å heve stemme din til meg, fordi jeg puster ut, ikke sant, eller bare åh ...»

I Fafo-rapporten om begrensede oppholdstillatelser fra 2012 beskrev forsker Silje Sønsterudbråten spriket mellom behovet for hjelp og oppfølging i prosessen for å få fornyet en begrenset oppholdstillatelse og hva myndighetene opplever som nødvendig informasjon og oppfølging. Behovet og forventningene fra myndighetene er klart høyere enn hva som investeres i informasjon og veiledning.¹²⁷

Til tross for at myndighetene er kjent med søkerens behov for informasjon og praktisk bistand, er lite gjort for å bøte på dette i løpet av de åtte årene som er gått siden Sønsterudbråtens rapport. Våre informanter fortalte om problemer med å forstå vedtakene og flere savnet oppfølging fra forvaltningen i fornyelsesprosessen.

7.3.3 Bistand fra mottak

Hvor god bistand beboerne kan få med informasjon, forklaring av innhold i vedtak og praktisk hjelp i fornyelsesprosessen, varierer fra mottak til mottak.

Ved ett av mottakene sier de mottaksansatte at de er tett på sakene til beboere: «Vi jobber aktivt med å få en avklaring på beboere sin sak, enten det er opphold og bosetting eller retur på en eller annen måte.»

På et annet mottak forteller de mottaksansatte at de ofte bistår med praktiske ting og ringer UDIs veiledningstjeneste for å høre om saksbehandlingstid, men at de ikke har lov til å spørre om selve saken:

«Nei, det driver ikke vi med. Så da må de skaffe en venn, eller ha en venn som snakker engelsk eller norsk som kan hjelpe de med den telefonsamtalen. De får gjerne låne telefonen

¹²⁷ Sønsterudbråten Silje, «Lovlig med forbehold», Fafo (2012), s. 58.

her, hvis de ikke har telefonkort og flere og flere har jo faktisk ikke vanlig telefonkort. De bruker jo nett, skype, messenger, whatsapp.»

7.3.4 Bistand fra støtteapparatet i kommunen

Familier får i utgangspunktet større frihet og bedre økonomiske forutsetninger etter bosetting i en kommune. Samtidig opplever de utfordringer med å skaffe bankkort og jobb, så lenge de ikke kan dokumentere identitet. Flere informanter opplever at det blir vanskeligere å søke om fornyelse av den begrensede oppholdstillatelsen etter bosetting i en kommune. Mange har levd mange år i passivitet i mottak, hvor de har kunnet henvende seg til mottakspersonalet eller andre beboere i samme situasjon for hjelp. Nå må de klare seg mer på egenhånd.

Kunnskapsnivået om ulike oppholdsgrunnlag varierer blant ansatte i kommunene. Enkelte av familiene opplever derfor at de ikke får like tett oppfølging som tidligere. De får hjelp fra de ansatte i kommunen med mange av de praktiske tingene som følger med livet som bosatt, men savner tettere veiledning når de skal søke om fornyelse av oppholdstillatelsen. En veileder på et NAV-kontor, som har vært tett på en familie og gitt mye praktisk hjelp, inkludert bolig og økonomi, så på fornyelsesprosessen som et rent politi-ansvar:

«Nei, for det er politiet som må veilede. Vi har ikke kunnskapen på det, så vi kan bistå med enkelte saker. Hvis det er snakk om familiegjenforening og hvis det er behov for tolk, i møte med politiet, så kan vi dekke det. Men det er ikke noe veiledning ved fornyelse, for da må hun bestille time hos politiet og den biten der.»

En flyktningkonsulent som hadde ansvaret for å følge opp den samme familien, fortalte at han hadde lest om disse tillatelsene og snakket med UDI om dem. Likevel følte han seg ikke sikker på om han hadde nok kunnskap om denne typen tillatelse. På spørsmål om hvordan han har veiledet en familie i fornyelsesprosessen svarte han:

«Det jeg har sagt til henne er at du har fått en begrenset tillatelse, fordi det er ID-tvil. Fordi det du da må gjøre er å prøve å fremskaffe ID fra hjemlandet ditt, så slik at UDI kan stole på identiteten din. Vi kan ikke gjøre noe annet med det. Vi kan jo oppfordre dem til å gjøre det, men det er jo opp til dem å gjøre det.»

Datteren i denne familien, ble spurt om deres flyktningkonsulent hjelper dem på noen måte med fornyelse av oppholdstillatelse:

Jenta: «Ja, jeg snakket med henne her om dagen. Hun var koselig, men ellers så kjenner jeg ikke så mye til henne.»

Intervjuer: «Føler du at hun hjelper dere? Hjelper hun dere på noen måte med disse fornyelsene?»

Jenta: «Hun kan ikke det. Det er ikke lov. For mamma trengte hjelp en gang til å sende noen greier til UDI og hun sa hun kunne miste jobben på det.»

En annen flyktningkonsulent, som har jobbet mange år på et asylmottak, mener egne kollegaer i kommunen er godt informert om begrensede oppholdstillatelser:

«Mine kollegaer har god informasjon, men jeg skjønner også at folk utenfor ikke forstår forskjellen på de ulike oppholdstillatelser.»

Mennesker med begrensede tillatelser har et vanskelig liv uten identitetsdokumenter. Norske myndigheter og disse utlendingene har i realiteten felles interesse i å raskest mulig få avklart når – og om – det er praktisk mulig å kunne dokumentere personens identitet. For å oppnå slik avklaring raskere, må myndighetenes informasjonsarbeid bli bedre og mer målrettet.

7.4 Oppsummering og anbefalinger

Personer med begrenset opphold er avhengige av å få spesialtilpasset informasjon på eget språk ved, underretting av oppholdsvedtak, for å forstå hva som kreves av dem for å få opphevet begrensningene i sine tillatelser.

UDI og UNE overlater i dag til politiet i de ulike politidistriktene å informere og veilede denne gruppen. Politidistriktene har ulik praksis og varierende kompetanse til å møte søkerens behov for informasjon og bistand i søknad om fornyelse av oppholdstillatelser uten begrensninger. Politiet opplever dette arbeidet som utfordrende, og henviser ofte videre til veiledning fra støtteapparatet i de ulike kommunene.

NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp mener at UNE og UDI bør gjennomføre individuelt tilpassede samtaler både i forbindelse med innvilgelse av oppholdstillatelse med begrensninger og ved førstegangs søknad om fornyelse. Slike samtaler bør gjennomføres av saksbehandlere med den nødvendige landkunnskapen, for å sikre at de det gjelder skal få mest mulig konkret veiledning om hvordan de kan fremskaffe nødvendig dokumentasjon. En slik samtale ved førstegangs søknad om fornyelse, vil gi søkeren mulighet til å presentere sin forklaring på hva som er gjort og hvorfor man eventuelt ikke har klart å oppfylle kravene for å oppheve begrensningene. Søkeres forklaring om egne muligheter til å fremskaffe pass bør inngå i behandlingen av søknad om oppheving av begrensninger. UDI vil gjennom en slik samtale bedre bli i stand til å vurdere om søkeren har gjort sitt ytterste og om vilkårene i unntaksbestemmelsen er oppfylt.

Organisasjonene bak denne rapporten mener kostnader knyttet til et slikt samtaletilbud må vektles mot de samfunnsressurser som i dag bindes opp ved å holde mennesker med begrensede oppholdstillatelser i passivitet over lang tid, uten mulighet til å få bankkort, jobb eller reisedokumenter. Dagens mangelfulle informasjons- og veiledningspraksis bidrar til å hemme integrering, i strid med lovgivers intensjon.

Anbefalinger

Regjeringen bør:

- innføre bedre og mer målrettet informasjonsarbeid for barnefamilier med begrensede oppholds-tillatelser. Norske myndigheter og familiene har felles interesse i å raskest mulig å få avklart når – og om – det er praktisk mulig å dokumentere identitet. For å oppnå slik avklaring, må myndighetenes informasjonsarbeid bli bedre og mer målrettet.
- gi barnefamilier som får begrensede, humanitære tillatelser gratis advokatbistand ved førstegangs søknad om oppheving av begrensninger gitt på grunn av ID-tvil.

Utlendingsdirektoratet og regjeringen bør:

- innføre prioritert saksbehandlingstid i fornyelsessaker til barnefamilier med begrensede tillatelser. Saksbehandlingstiden er uforsvarlig lang, og bør snarest mulig reduseres til maksimalt tre måneder.

Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda bør:

- sørge for at generell veiledning på nettsider og i brosjyrer tilpasses barnefamilier. Det må utarbeides generelt veiledningsmateriell om oppholdstillatelser på humanitært grunnlag, med og uten begrensninger.
- gi barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse tilbud om individuell, muntlig veiledning både ved førstegangsvedtak og i fornyelsessak. Det er viktig å kunne nå egen saksbehandler for veiledning om hva begrensningen innebærer og hvordan den kan oppheves.
- sørge for at vedtak og følgebrev individualiseres og tilpasses den medfølgende barnet og dets familie. Formålet med veiledningen er å gi tilstrekkelig informasjon til at mottaker kan bidra, ut fra sine forutsetninger, til å oppheve begrensningene.

Utlendingsdirektoratet bør:

- vurdere om det er mest hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningssamtale med tolk eller om søkerne er i stand til å svare skriftlig på brev på norsk, når søker ikke har forklart i søknadsskjemaet hva som har blitt gjort for å fremskaffe dokumentasjon på identitet.
- sørge for at mottakene får melding i internt datasystem om at oppholdstillatelsene er begrenset slik at de ansatte kan gi riktig informasjon og veiledning.

Politidirektoratet bør:

- innføre klare retningslinjer, inkludert om bruk av tolk, for hvordan politiet skal forkynne vedtak om begrenset opphold og hva politiet må gjøre ved søknad om fornyelse av begrenset tillatelse for å sørge for at sakene er best mulig opplyst.

8 Praktiske og økonomiske hindre for å skaffe pass

Årsakene til at personer med begrensede oppholdstillatelse ikke fremlegger pass er sammensatte. Mange kommer fra land hvor det ikke er vanlig å ha pass og har reist ut av hjemlandet uten dokumentert identitet eller på falske dokumenter. Andre, som i utgangspunktet hadde pass og som forlot hjemlandet på egen identitet, kan ha fått dårlige råd om å makulere dokumentene sine før de søkte om beskyttelse i Norge. Manglende veiledning fra utlendingsforvaltningen er en viktig og medvirkende årsak til at familiene ikke har klart å fremskaffe nødvendig identitetsdokumentasjon.

For familier som får innvilget begrenset opphold og forstår at norske myndigheter krever at de fremlegger pass, er det mange både følelsesmessige og praktiske utfordringer. Selv om norske myndigheter har vurdert at det ikke vil utgjøre en risiko for disse familiene å kontakte hjemlandets myndigheter, kjenner mange på en subjektiv frykt. En kvinnelig informant forklarte at hun var redd for å bli returnert:

«Jeg kom ikke fra [land A] direkte. Jeg var tre år gammel da faren min tok meg med til [land B]. Da rømte faren min til [land B]. Og for mannen min er det det samme. Kanskje de andre ikke har fått noen problemer, men jeg er redd. Kanskje når vi får [land A] pass så sier norske myndigheter at nå kan dere reise tilbake til det landet, slik de har gjort mot noen av de andre».

Vi spurte en kvinne på 38 år om hun har vurdert å reise tilbake til hjemlandet, siden familien ikke har klart å oppheve begrensningene. Hun svarte følgende: «Dersom det var mulig ville vi virkelig ikke bare vært her så lenge. Hvorfor? Du vet, lidelsen er også her?»

For å skaffe seg pass, må de voksne få en avtale på hjemlandets ambassade, skaffe penger, gjennomføre reisen til ambassaden, levere søknaden og deretter vente på å få passet tilsendt. For de få nasjonalitetene som har hjemlandets ambassade i Oslo, er veien til pass langt enklere enn for dem som må til utlandet. Et flertall av utlendingene som befinner seg i Norge, må til Stockholm, Roma, Brussel eller andre byer i Europa. For å kunne reise til en ambassade i utlandet må man ha et reisebevis. For å kunne søke UDI om reisebevis, må man først ha en timeavtale ved ambassaden å vise til. Når dette er ordnet, må mange spare¹²⁸, låne eller tigge penger til reisen. En mottaksansatt som har bistått flere beboere i å skaffe seg pass, beskrev økonomi som en hovedutfordring:

«Hvordan skal du få de pengene? Da er du avhengig av et kontaktnett utenfor med gode hjelpere eller ... Og det vet du aldri. Er det gode hjelpere eller er det kriminell aktivitet. Det vet vi ikke. Det er bøygen for mange. Noen har kontaktnett med folk de kan låne penger av, og som sikkert får det til, men de som ikke har det ... Så ideelt sett burde det vært en slags støtteordning ... Av de fem sakene jeg har vært borte i har det vært ei som har kommet seg til ambassaden. Ikke fått pass enda, men har vært på ambassade.»

¹²⁸ Spare penger når man allerede lever på et minimum av hva som er mulig er svært krevende. Se f.eks. Sønsterudbråten s. 81.

En annen kvinne bekreftet at det var økonomien som gjorde prosessen vanskelig:

«Og hvis de gjør det enklere å gå gjennom denne prosessen. Selv om vi får til å skaffe disse dokumentene, er det fremdeles, du vet, mye penger. Vi har ikke penger til å dra til Sverige. Vi betaler mye. Han [far] betalte nesten 5000 online for denne prosessen til Sverige, og vi må dra tid. Det er dyrt, og vi må dra, så ... Så det er fint om de gjør det, på en eller annen måte, enklere og dersom de ... Hvis vi må fullføre noe etter vi har dratt til kommunen, kan de kanskje bøye på noen av kravene. Hvis de gjør det etter at folk har kommet til kommuner, etter at vi har startet på introduksjonskurs hadde det vært fint.»

En støtteordning for nødvendige reiser for å skaffe pass som denne mottaksansatte etterlyser, er ifølge UDI på trappene. Det har UDI meldt til NOAS i et års tid, og det er per utgangen av mars 2020 fortsatt ikke avklart hvem som skal kunne søke om slik støtte.

Selv for personer som har fått timeavtale, blitt innvilget engangs reisebevis, skaffet penger, reist til utlandet og levert søknad om pass, kan det oppstå ytterligere hindringer. Vi har snakket med personer som har fortalt at det har tatt fire år fra de søkte om pass til de fikk det utstedt. I disse sakene har det dreid seg om tungvint byråkrati eller korrupsjon i hjemlandet.

En mor med en datter i tenårene, som nylig hadde levert andregangssøknad om fornyelse, spurte flere ganger intervjuer om tillatelsen vil bli fornyet. Hun klaget også over saksbehandlingstiden til UDI, fordi det hadde gått flere måneder uten at hun hadde fått svar.

Datteren forklarte hvor vanskelig hun opplever situasjonen:

«Ja, jeg leste det [fremleggelse av ID-dokumenter] her om dagen. Når vi fikk det arket, men.. Men jeg vet ikke hva mamma ... Mamma vet jo ikke selv hva hun kan bevise, ikke sant? Og hun har jo ringt veldig mange land, sant? Og hun har sagt det, men alle landene har sagt til UDI og mamma at vi har ingenting som er ditt, ikke sant? Så jeg skjønner ikke hva mer vi må gjøre for å vise vår identitet, om du skjønner?»

Andre informanter som har fornyet tillatelsen flere ganger, sier at de vet hva de skal gjøre i fornyelsesprosessen. Så lenge årsaken til at de ikke kan fremlegge pass skyldes forhold utenfor deres kontroll, opplever de det som meningsløst å måtte søke om ny tillatelse hvert år. For noen familier skyltes flere år med manglende ID-dokumentasjon at hjemlandets ambassade bruker inntil fire år på å utstede pass.

Anbefaling

Regjeringen bør:

- få på plass økonomisk tilskuddsordning til reiser for å fremskaffe identitetsdokumenter til personer med begrensede oppholdstillatelser. Ordningen må inkludere bosatte personer.

9 Bosetting

9.1 Utfordringer for bosetting

Mange barn i familier med begrensede tillatelser har veldig lang botid i mottak, (se kapittel 4). Alle våre informanter, særlig barna, hadde en drøm om å bli tildelt en kommune og kunne flytte fra asylmottaket. I en kommune vil de få vesentlig større grad av frihet og sannsynligvis bedre standard på bolig. Ved deltakelse i introduksjonsprogrammet vil foreldrene få bedre norskkunnskaper og familien noe bedre økonomi. Men utfordringene med å fornye oppholdstillatelse, skaffe bankkort og jobb vil ikke forsvinne av seg selv ved bosetting.

«Vi har lyst til å være i kommunen. Av og til er det vanskelig å bo her [på mottaket]», uttalte en 12 år gammel informant som er født i Norge og fortsatt bor på asylmottak. En ni år gammel jente fortalte at hun drømmer om bosetting og hvordan livet da vil bli annerledes enn på mottaket: «Jeg skal våkne opp på en fin måte og jeg skal gå på skolen uten å tenke på dårlige ting. Det skal ikke bli trist».

En far fortalte hva han synes om å ikke bli bosatt: «Du skjønner at i seks år, hvert år så fornyer jeg oppholdstillatelsen. Seks år. Hvis vi hadde fått lov til å bo i en kommune som andre folk, så kunne jeg fått tak i jobb. Da kunne jeg fått lån og så kunne jeg fått en bra inntekt og betalt skatt til myndighetene og vi kunne levd som vanlige personer, men vi har ikke de rettighetene. Vi har ingen ting.»

På spørsmål om hvordan hun opplevde å bli bosatt i en kommune, svarte en fjorten år gammel jente:

«Intervjuer: Hvordan forandret hverdagen din seg etter at dere kom hit?

Jenta: Skolegangen var annerledes, og dialekten.

Intervjuer: Nå bor dere jo i en egen leilighet, eller hus. Hvordan er det i forhold til å bo på asylmottak?

Jenta: Befriende.»

Drømmen om å bli tildelt en kommune og kunne flytte fra asylmottaket lever sterkt i alle våre informanter og fremstår som en viktig motivasjon for å holde det gående.

I stortingsmeldingen *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* fra mai 2016 understrekes blant annet betydningen av rask bosetting: «For at innvandrere skal komme i arbeid og bidra til fellesskapet, er det avgjørende at de raskt etablerer seg og finner seg til rette i et nytt lokalsamfunn».¹²⁹

Alle med oppholdstillatelse i Norge står fritt til å bosette seg hvor de vil, dersom de ikke trenger økonomisk støtte fra staten. Det store flertallet er imidlertid avhengige av hjelp og må vente til IMDi finner en kommune som vil bosette dem. Barnefamilier skal prioriteres i bosettingsarbeidet.

129 Meld. St. 30, s. 29: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm20152016003000odddpdfs.pdf>

Selve bosettingsordningen er ikke lovregulert, men det følger av introduksjonsloven (§ 2 annet ledd) at man må være bosatt i en kommune for å ha rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet. I 2018 vedtok Regjeringen en endring av introduksjonsloven.¹³⁰ Etter endringen er medlemmer av barnefamilier med begrenset tillatelse etter utl. § 38 femte ledd bokstav a eller b, som er mellom 18 og 55 år og som har behov for «grunnleggende kvalifisering»¹³¹ i målgruppen for introduksjonsprogrammet.

Da endringen i introduksjonsloven trådte i kraft 16. juni 2018, hadde Regjeringen allerede avsatt penger i revidert nasjonalbudsjett til å bosette barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser etter førstegangs fornyelse.¹³² De så at foreldre i familier med mange år på mottak hadde stort behov for å komme raskt i gang med kvalifisering. Foreldrene trengte introduksjonsprogrammet både for å kunne komme seg i jobb og bedre kunne følge opp barna sine i det norske samfunnet.¹³³

Samme år fikk IMDi i sitt tildelingsbrev beskjed om å begynne å bosette barnefamilier med begrensede tillatelser etter førstegangs fornyelse.¹³⁴ Prosessen frem mot bosetting er nå følgende: Familier som har bodd minimum fire og et halvt år i Norge, kan få begrenset oppholdstillatelse som gjelder for ett år av gangen. Når de søker om fornyelse av tillatelsen bruker UDI per mars 2020 i snitt 13 måneder på å behandle fornyessøknaden. Blir fornyelse innvilget, går saken til IMDi som finner en kommune til familien.

UDI informerte NOAS i et møte i februar 2019 om at Justis- og beredskapsdepartementet i tildelingsbrevet til UDI ikke har definert fornyelser av begrensede oppholdstillatelser som et prioritert område. Det medfører lang saksbehandlingstid og restanser i saksporføljen.¹³⁵ Per i dag bor familiene med andre ord minimum syv år i mottak før de blir bosatt. Til denne tiden kan det legges ytterligere botid over 4,5 år for de familiene som f. eks har barn som ble født i Norge og derfor først etter 7 år nådde kravet til ett års skolegang. I tillegg kommer ytterligere forsinkelser, som vi vil beskrive i det videre.

Endringen i introduksjonsloven og beskjeden om at IMDi skulle begynne å bosette familiene brakte stor optimisme. Da vi våren 2019 intervjuet familier, ble vi imidlertid overrasket over å møte flere familier som i 2014 fikk innvilget begrenset oppholdstillatelse på grunn av barnas tilknytning til riket, som fremdeles bodde på asylmottak. Etter å ha sett gjennom vedtakene og snakket med familiene og mottakspersonalet, viste det seg at mange av disse familiene opprinnelig fikk innvilget tillatelse etter den såkalte engangsløsningen¹³⁶, vedtatt i Stortinget i 2014 og beskrevet i utlendingsforskriften § 8-13. Når disse familiene nå søker om fornyelse av sine oppholdstillatelser, får de ikke en fornyelse som innebærer bosetting. I stedet får de en ny, regulær førstegangs humanitær oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38.¹³⁷ Regelverket tolkes slik at det kun er de som har en regulær humanitær oppholdstillatelse etter utl. § 38, med en førstegangsfornyelse, som er i målgruppen for bosetting. Denne praksisen har dermed forsinket bosettingen av familiene som opprinnelig fikk innvilget en

130 Se § 2, første ledd, bokstav c.

131 Kunnskap og ferdigheter som kvalifiserer innvandreren til ordinært arbeid eller ordinær utdanning. Se: https://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/hvem-har-rett-til-hva-slags-opplaring/#title_1

132 Innst. 333 L (2017-2018), s. 2: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-333/?all=true>.

133 Ibid.

134 IMDi (2018), tillegg 3, s. 11: <https://www.imdi.no/globalassets/dokumenter/arsrapporter-og-styrende-dokumenter/tildelingsbrev-2018/tildelingsbrev-imdi-tillegg-og-vedlegg.pdf>

135 Møte med UDI 15.02.2019.

136 Engangsløsningen er en ordning som gir opphold til noen lengeværende familier som kommer fra land Norge har returavtale med, og som per 30. september 2013 hadde bodd mer enn tre år i Norge. Reglene trådte i kraft 1. juli 2014.

137 PN 2017-004: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2017-015/>

humanitær oppholdstillatelse etter engangsløsningen fra 2014. IMDi sier at de er klar over problemstillingen og at de i 2019 har tatt dette opp med Kunnskapsdepartementet.¹³⁸

En annen utfordring i bosettingsarbeidet er at barnefamilier med begrensede tillatelser ikke automatisk dukker opp i IMDi system over personer som er kvalifisert for bosetting. En mottaksansatt forklarte det slik:

«En direkte uttalelse av IMDi her før jul [2018] når jeg tok opp igjen en av familiene her sånn for ente gang er at de går under en annen kode i deres system. Og da når de går inn og skal fordele kommuner så er de ikke på den lista. Og det er så lett å glemme de da, sier de. Og da løftet jeg den saken nok en gang og så har det jo ikke skjedd noe mer. Det er ikke lett å komme gjennom til IMDi. De sier at du skal få automatisk svar når man sender e-post, men det har jeg ikke fått enda. På vegne av beboerne føles det litt håpløst.»

I møte med IMDi i mai 2019 fikk vi bekreftet at familiene ikke automatisk dukker opp i deres system, men at de mottar lister fra UDI som saksbehandlerne må gå gjennom manuelt. Det er da mulig at enkelte familier ikke blir fanget opp. Med henvisning til mottaksansattes erfaring med manglende svar fra IMDI, lovte de vi snakket med å løfte dette videre i organisasjonen.

Vi spurte også IMDi om hvorfor bosettingen ikke kan effektiviseres ved å bosette familiene i det de søker om fornyelse. Da ville man beholdt incentivet om å forsøke å skaffe seg pass i løpet av året man må bli boende på mottaket, men kuttet ventetiden med nesten halvannet år grunnet saksbehandlingstiden i UDI. IMDi svarer at man ikke vet om tillatelsen faktisk vil bli fornyet og at man må ha en gyldig tillatelse for å ha rett til deltakelse i introduksjonsprogrammet.

NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp mener at statistikken viser at de begrensede oppholdstillatelser i all hovedsak blir fornyet. Det er også usikkerhet ved ordinære midlertidige oppholdstillatelser. Personer med flyktningsstatus og treårig midlertidig oppholdstillatelse blir i dag bosatt, uten at det problematiseres hvorvidt deres tillatelser vil bli fornyet eller gjort permanente.

Situasjonen, per utgangen av mars 2020, er at mange barnefamilier fortsatt venter urimelig lenge på å komme ut av passivitet i mottak og over i aktivitet som bosatte i en kommune. Dette til tross for at både stortingsflertallet og regjeringen ønsker en raskere bosetting. Tabellen 5 viser hvor mange familier som er blitt bosatt siden ordningen trådte i kraft sommeren 2018.

Tabell 5

	I 2018, per 31.12.2018	I 2019, per 31.12.2019
Antall bosatte familier	31	31
Antall bosatte personer	64	65
Gjennomsnittlig ventetid*	4,8 mnd.	3,8 mnd.

* Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak som gir grunnlag for bosetting med offentlig hjelp, til faktisk bosetting. For personer som hadde fått en fornyelse av førstegangstillatelsen med begrensning for revidert nasjonalbudsjett 2018 (RNB)¹³⁹, er ventetiden regnet fra dato for RNB (16.6.18). Det tas høyde for at det kan være noen avvik i tallmaterialet, da det er vanskelig for UDI å trekke ut riktig vedtaksdato (datoen for førstegangsfornyelsen) for denne målgruppen.¹⁴⁰

138 Møte med IMDi 23.5.2019.

139 Revidert nasjonal budsjett.

140 Tall fra IMDi (2020).

9.2 Bosetting og integrering

9.2.1 Alternativ mottaksplassering

Frem til 2018 hadde barnefamilier med begrensede tillatelser ikke rett til deltakelse i introduksjonsprogrammet og ble ikke bosatt i en kommune. Som et alternativ har UDI hatt en ordning med alternativ mottaksplass (se kapittel 4.3.3) hvor formålet er et tilpasset botilbud utenfor asylmottaket til personer med særlige behov. Barnefamilier med begrensede tillatelser var en av målgruppene for ordningen.¹⁴¹ Alternativ mottaksplassering innebærer at UDI inngår en avtale med en kommune som tar imot familien.

En av familiene vi snakket med hadde flyttet fra mottaket til alternativ mottaksplassering, for deretter å bli ordinært bosatt i kommunen i juni 2018. Å komme ut i en kommune på denne måten var på mange måter positivt for familien, fordi de fikk begynt prosessen med å bli selvstendige i det norske samfunnet. Samtidig var det økonomisk krevende å flytte fra mottaket uten anledning til å delta i introduksjonsprogrammet og uten en realistisk mulighet til å få seg jobb. Mor i familien opplevde at situasjon ble vanskeligere: «De åtte årene jeg var i asylmottak hadde jeg det mye bedre i forhold til da jeg flyttet til kommunen. Med en gang jeg ble overført til kommunen, ble byrdene mine enda tyngre». En ansatt på NAV i den aktuelle kommunen forklarte at familien i starten var avhengige av sosialhjelp, og at de ikke ble selvstendige før de ble regulært bosatt og fikk delta i introduksjonsprogrammet.

Datteren i familien opplevde ikke den økonomiske situasjonen som bedret - etter at familien flyttet fra mottaket: «Den er ikke så mye bedre. Mamma stresser fremdeles, men hun sier at pengene ikke skal bestemme over oss, men at vi skal bestemme over pengene». Barna fanger opp foreldres bekymring over om de har nok penger til mat og klær og vil ofte selv kunne føle på ansvar og bekymring for familiens situasjon.

9.2.2 Introduksjonsprogrammet

Et sentralt mål for norsk integreringspolitikk er sysselsetting og økonomisk selvstendighet.¹⁴² «Regjeringen har som utgangspunkt at mennesker vil bidra. Integreringspolitikken skal legge til rette for dette gjennom incentiver for deltakelse i arbeids- og samfunnsliv».¹⁴³ I august 2019 har Kunnskapsdepartementet fremmet forslag om ny lov om integrering.¹⁴⁴ Stortingsmeldingen og forslaget til den nye integreringslov er konkretiseringer av regjeringens integreringsløfte. To sentrale målsettinger i løftet er å styrke innvandreres norskkunnskaper og å få flere innvandrere i jobb.

Introduksjonsprogrammet er bærebjelken i arbeidet med å sikre økt deltakelse og flere sysselsatte. Programmet skal, ifølge introduksjonsloven § 4, å sikre deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, innsikt i det norske samfunnet og nødvendige kvalifikasjoner til å kunne ta del i arbeidslivet.

141 UDIRS 2013-013, pkt. 1–2: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2013-013/>

142 Weiss, Nerina, Anne Britt Djuve, Wendy Hamlink og Huaifeng Zhang. «Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering», Fafo, Oslo (2017), s. 59.

143 Meld. St. 30 s. 29: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6676aece374348ee805e9fc5f60b6158/no/pdfs/stm20152016003000odddpdfs.pdf>

144 Høring – Forslag til lov om integrering av 16.08.2019: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-enderinger-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsborgerloven/id2663114/>.

Utlendingen skal få en individuell plan utarbeidet på bakgrunn av den enkeltes opplæringsbehov, for deretter å bli fulgt opp av en rådgiver i NAV eller i kommunen. Introduksjonsprogrammet består blant annet av norskopplæring, skrive- og leseopplæring for analfabeter og språkpraksis på en arbeidsplass. Programmet varer i utgangspunktet i to år, men kan i enkelte tilfeller utvides ytterligere ett år.¹⁴⁵ Målsettingen med introduksjonsprogrammet er at 70 prosent av deltakerne skal være i arbeid eller utdanning året etter avsluttet program.¹⁴⁶

Deltakelse i introduksjonsprogrammet er obligatorisk og deltakerne får utbetalt en månedlig stønad. På årsbasis tilsvarer stønaden, for personer over 25 år, to ganger folketrygdens grunnbeløp (2G).¹⁴⁷ Per mai 2019 utgjør 2G 199 716 kr¹⁴⁸. For en familie vil den månedlige utbetalingen bli noe større, innberegnet barnetrygd og eventuelt andre støtteordninger.

Introduksjonsprogrammets innhold er i hovedsak det samme, uavhengig av hvor en familie bosettes. Men bosettingskommune kan få betydning for i hvilken grad folk kommer over i arbeid eller utdanning etter fullført introduksjonsprogram. De som bosettes i små og mellomstore kommuner, lykkes i større grad enn de som bosettes i storbyene.¹⁴⁹ I rapporten om konsekvensene opphold i mottak har for levekår og integrering, anbefales blant annet den desentraliserte mottaksmodellen, samt en større vektlegging av kompetansehevede aktiviteter i mottak.¹⁵⁰ Disse anbefalingene er i tråd med våre funn gjennom samtaler og observasjoner i arbeidet med denne rapporten.

Bosetting av barnefamilier med begrensede tillatelser innebærer utfordringer for foreldrene: Bosetting er en nødvendig forutsetning for å komme i gang med integreringen og selvstendigjgjøring i det norske samfunnet. Å bli bosatt innebærer samtidig økte forventninger til foreldrenes egne initiativ, større grad av selvstendig ansvar og en travlere hverdag. En vesentlig endret hverdag, som også påvirker barna. Familiene mister mye av nettverket de har etablert gjennom mange år i mottak og den tette oppfølgingen de ofte har fått i mottak. Flere barn i denne studien ønsket å bli bosatt i samme kommune hvor asylmottaket ligger (se kapittel 4.3.6). I hvilken grad familiene lykkes og trives etter bosetting, vil variere.

Flyktningkonsulentene som følger opp familiene etter bosetting, spiller en viktig rolle. Det er av stor betydning om de evner å se helheten i familienes situasjon.

9.3 Oppsummering og anbefalinger

Mange barnefamilier venter urimelig lenge på å komme ut av passivitet i mottak til aktivitet som bosatte i en kommune. IMDi s restriktive tolkning av introduksjonsloven, mangelfulle interne rutiner for bosetting av familier med begrensede tillatelser og lang saksbehandlingstid i UDI forsinker bosettingsprosessen.

¹⁴⁵ G-01/2016, s. 35: <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b44b3ea29554b4aa1e9169829b75b78/g-01-2016.pdf>

¹⁴⁶ Høring – Forslag til lov om integrering av 16.08.2019 side 31: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-lov-om-integrering-integreringsloven-og-forslag-til-endoringer-i-lov-om-norsk-statsborgerskap-statsborgerloven/id2663114/>.

¹⁴⁷ Introduksjonsloven § 8.

¹⁴⁸ NAV (2020): <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/utbetalinger/grunnbelopet-i-folketrygden>.

¹⁴⁹ Weiss, Nerina, Anne Britt Djuve, Wendy Hamlink og Huafeng Zhang. «Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering», Fafo, Oslo (2017), s. 66.

¹⁵⁰ Ibid, s. 80.

Organisasjonene bak denne rapporten anbefaler at familiene i større grad realitetsorienteres om hva som venter dem når de blir bosatt. De vil få vesentlig større grad av frihet, bedre standard på bolig og ved deltakelse i introduksjonsprogrammet; noe bedre økonomi. Men det kreves samtidig mer av dem og de må selv ta et større ansvar for familiens situasjon. For å bidra til at flere familier lykkes raskere, etter flere år i passivitet i mottak, kan og bør myndighetene iverksette ulike tiltak; både i mottak og etter bosetting. Tiltakene oppsummeres i våre anbefalinger.

Anbefalinger

Stortinget og regjeringen bør:

- endre introduksjonsloven slik at alle barnefamilier med begrenset oppholdstillatelse bosettes etter førstegangsvedtak.

Regjeringen bør:

- utrede i hvilken grad hensynet til barnets beste er et grunnleggende hensyn ved bosetting av barnefamilier, og hvorvidt det er helhetlige prosesser med vektlegging av høring av barn om barnehage/skole, deres sosiale situasjon og nettverk.

Regjeringen og Utlendingsdirektoratet bør:

- innføre prioritert saksbehandlingstid i fornyelsessaker til barnefamilier med begrensede tillatelser. Saksbehandlingstiden er uforsvarlig lang, og bør snarest mulig reduseres til maksimalt tre måneder.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet bør:

- sørge for at barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser automatisk registreres for bosetting i IMDis oversikter. Dette vil forkorte bosettingsprosessen av barnefamilier.

Regjeringen og bosettingskommunene bør:

- sikre nødvendig opplæring av flyktningkonsulenter/NAV i regelverk for begrensede tillatelser, for best mulig oppfølging av bosatte barnefamilier etter mange års passivitet i mottak. Ansatte i kommunene bør gi realitetsorienterende informasjon om hva som venter familier etter bosetting: hva de må klare selv og hva de kan få bistand til av kommunen.
- bedre bistand til jobbsøking og norskopplæring etter bosetting til foreldre med mange års passivitet i mottak.

Litteratur

Andrews, Therese, Cecilie Anvik og Marit Solstad (2014), *Mens de venter – hverdagsliv i asylmottak*. NF-rapport nr. 1/2014, Nordland Research Insitute, Bodø, 2014.

Berg, Berit, Kirsten Lauritsen og Susanne Søholt (2015), «Lengeværende barn og unge» i *Levekår for barn i asylsøkerfasen*, Berit Berg og Kristian Rose Tronstad (red.) NTNU Samfunnsforskning, 2015, s. 151–163.

Lidén, Hilde, Marie Louise Seeberg og Ada Engebrigtsen (2011), *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestrings, tiltak*, Institutt for Samfunnsforskning, Oslo.

Laban, C.J, Gernaat, H.B, Komproe, I.H, Schreuders, B.A og de Jong J.T (2004), *Impact of a long asylum procedure on the prevalence of psychiatric disorders in Iraqi asylum seekers in The Netherlands*, The Journal of Nervous and Mental Disease, 192 (12), 2004, s. 843–851.

Gamst, K. T., & Langballe, Å. (2004), *Barn som vitner. En empirisk og teoretisk studie av kommunikasjon mellom avhører og barn i dommeravhør. Utvikling av en avhørsmetodisk tilnærming*. Avhandling for dr. polit. graden, Institutt for Spesialpedagogikk, Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo.

Kari Trøften Gamst (2011), *Profesjonelle barnesamtaler*, Universitetsforlaget, Oslo.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) (2020), Redd Barna og Norsk Folkehjelp, *Barn uten pass*, Stiftelsen Dam.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) (2020), Redd Barna og Norsk Folkehjelp. *Hvert år må jeg søke på nytt*, Stiftelsen Dam.

Stina Svendsen og Berig Berg (2018), *Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger*. NTNU Samfunnsforskning Mangfold og inkludering.

Sønsterudbråten, Silje (2012), *Lovlig med forbehold. Bruk av oppholdstillatelse med begrensninger for å øke andelen asylsøkere som dokumenterer sin identitet*, Fafo-rapport, 2012:38.

Sandberg, Kirsten (red), Njål Høstmælingen, Elin Saga Kjørholt (2016), *Barnekonvensjonen, Barns rettigheter i Norge*, 3 utgave, 2016.

Sveas, Nora, Vevstad Vigdis og Jan Paul Brekke (2012), *Sårbare asylsøkere i mottak- identifisering og oppfølging*, Universitetsforslaget, 2012.

Rambøll (2016), *Psykososial oppfølging av og helsetjenestetilbud til asylsøkere*. Notat til Helsedirektoratet, juni 2016.

Tolonen, Paula og Øyvind Dybvik Øyen (2010), § 38 «Adgang til opphold på grunn av sterke menneskelige

hensyn eller særlig tilknytning til riket” i *Utlendingsloven Kommentartutgave*, Vigdis Vevstad (red.) Oslo, 2010, s. 302–324.

Woxholth, Geir (2011), «Kapittel III, «Alminnelige regler om saksbehandlingen» i *Forvaltningsloven med kommentarer*, 5. utgave, 2011, s. 226.

Weiss, Nerina, Anne Britt Djuve, Wendy Hamlink og Huafeng Zhang (2017), *Opphold i asylmottak. Konsekvenser for levekår og integrering*, Fafo, Oslo.

Terragni, Laura og Sigrun Henju,m (2018), «*Matusikkerhet på asylmottak: Begrunnelse og beskrivelse av studien*», presentasjon av studien sendt NOAS på e-post i 2018.

Vedlegg: Informasjonsskriv

Informasjonsskriv til barnefamilier

NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp-rapport om lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser på grunn av identitetstvil

NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp skal, våren 2019, utarbeide en rapport om lengeværende barnefamilier som lever med begrensede oppholdstillatelser på grunn av identitetstvil. Prosjektet ledes av juridisk rådgiver i NOAS Live Roaldseth Horsth. Juridisk seniorrådgiver i NOAS, Sanja Adjulovic medvirker også i utarbeidelsen av rapporten.

Hvem ønsker vi å snakke med?

For å kartlegge familienes situasjon ønsker vi å snakke med dere som er lengeværende barnefamilier med en begrenset oppholdstillatelse på grunn av identitetstvil (utlendingsloven § 38 femte ledd). Vi ønsker deres samtykke til å snakke med både dere voksne og med barna deres.

Hvorfor ønsker vi å snakke med dere?

Formålet med rapporten er å kartlegge situasjonen for lengeværende barnefamilier som har fått en begrenset oppholdstillatelse på grunn av identitetstvil. Vi ønsker også å forstå hvorvidt og i hvilken grad deres situasjon har endret seg etter at dere fikk en oppholdstillatelse.

Barnefamilier som har en begrenset tillatelser etter utl. § 38 femte ledd skal nå, siden 1.09.2018, bosettes etter at tillatelsen er fornyet en gang. Vi ønsker å innhente informasjon om hvordan dette fungerer og oppleves i praksis.

Vi ønsker å gi dere som lever med en begrenset tillatelse en mulighet til å fortelle om deres hverdag og gi deres egne forslag til endringer, slik at NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp kan bruke dette til å påvirke norske myndigheter til å bedre situasjonen for lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser.

Hva ønsker vi å snakke med dere om?

Vi ønsker å snakke med dere om hvordan det er/har vært for dere å bo på asylmottak/alternativ mottaksplassering/kommune. Selv om dere kanskje ikke lenger bor på asylmottak, er det verdifullt å høre om hvordan dere hadde det da dere bodde på asylmottak. Vi ønsker informasjon om hvordan situasjonen deres var da dere ikke hadde oppholdstillatelse og om hvordan situasjonen deres eventuelt endret seg etter at dere fikk en begrenset tillatelse. Vi vil også gjerne høre om hvilken informasjon dere mottok i forbindelse med at dere fikk den begrensede oppholdstillatelsen.

En begrenset oppholdstillatelse må fornyes jevnlig og vi vil gjerne høre om hvordan dere opplever fornyelsesprosessen. Vi vil også å snakke med dere om hvorvidt dere har forsøkt å fremskaffe identitetsdokumenter og hvordan denne prosessen oppleves. Vi ønsker også å høre deres forslag til hvordan situasjonen for familier med begrensede oppholdstillatelser kan bli bedre.

Viktig å vite!

Taushetsplikt og anonymitet

Alle som er involvert i prosjektet har taushetsplikt! Det betyr at vi ikke gir informasjon om deres deltakelse eller hva dere har sagt til oss til noen uten deres samtykke. Dersom dere gir oss informasjon som kan få konsekvenser for fornyelse av oppholdstillatelse eller muligheter til å få oppholdstillatelse, vil denne informasjonen ikke bli benyttet i rapporten med mindre dere gir spesifikt samtykke til det.

NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp vil spre rapporten bredt for å nå ut til så mange som mulig, også internasjonalt der det er naturlig. Informasjon, sammendrag og konklusjoner kan bli brukt i åpne diskusjoner og media.

Notatene og rapporten vil bli anonymisert. Det vil si at ingen andre enn prosjektgruppen vil vite hvem vi har snakket med og at informasjonen om dere ikke vil kunne spores tilbake til dere. Dere kan selv velge om dere ønsker å stå fram med deres ekte navn i rapporten.

Det vil bli tatt lydopptak av samtalene, men ingen bilder. Lydopptakene vil bli slettet når samtalene er skrevet ned på papir. Lydopptakene og senere de skriftlige nedtegnelsene av intervjuene vil bli oppbevart i samsvar med NOAS' personvernsrutiner. Vårt personvernombud, Florentina Grama, vil påse at rutinene følges. All informasjon om dere vil bli slettet ved prosjektets slutt, senest ved utgangen av 2019.

Frivillig deltakelse

All deltagelse i prosjektet er frivillig og dere kan velge å trekke dere når som helst. Dere kan når som helst avslutte samtalen eller trekke tilbake informasjon som er gitt under samtalen. Dersom dere velger å trekke dere vil all informasjon om dere bli slettet umiddelbart. NOAS har ingen forventninger til deltakelse, selv om dere har fått oppholdstillatelse etter bistand fra NOAS eller dersom dere ønsker bistand fra NOAS. Dersom NOAS har avvist saken deres, så vil ikke deltakelse i dette prosjektet medføre at NOAS engasjerer seg i saken deres allikevel. NOAS engasjerer seg kun i saker der NOAS mener det finnes grunnlag for å engasjere seg.

Hvem betaler oss for å lage denne rapporten?

NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp har selv søkt om og fått økonomisk støtte fra Extrastiftelsen for å skrive rapporten. Extrastiftelsen er en veldedig organisasjon som støtter prosjekter som fremmer fysisk og psykisk helse, mestring og livskvalitet. NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp har ikke fått økonomisk støtte fra norske myndigheter til å skrive rapporten.

Hvordan skal samtalerne gjennomføres?

Det er i hovedsak Live Roaldseth Horsth som skal ha samtaler med deltakende barnefamilier. Live har lang erfaring fra utlendingsfeltet og har gjennomført mange intervjuer med både voksne og barn tidligere. I noen tilfeller vil Sanja Adjulovic også delta under intervjuene.

Vi ønsker å gjennomføre samtaler med barn og foreldre ansikt til ansikt. Dette betyr at vi ønsker å komme til dere og møtes der dere bor. Vi kommer først til å kontakte dere per telefon for å informere dere om prosjektet og høre om dere ønsker å delta. Dere trenger ikke å bestemme dere på telefon om barna og/eller dere ønsker å delta.

Dersom dere kanskje ønsker å delta eller helt sikkert vet at dere ønsker å delta, vil dere få besøk av Live og/eller Sanja. De vil ved hjemmebesøket gi dere nærmere informasjon om prosjektet og kunne svare på spørsmål dere har. De vil også kunne gi barna informasjon om prosjektet på en måte som er tilrettelagt for barn. Dere vil altså kunne bli bedre kjent med prosjektet før dere og barna bestemmer om dere ønsker å delta i prosjektet.

Dersom dere etter det første møtet ønsker å delta fyller dere ut samtykkeskjemaet sammen med Live og/eller Sanja. Deretter vil samtaler starte så fort det er mulig; enten samme dag eller dagen etter. På grunn av økonomiske hensyn er det i utgangspunktet kun mulig å gjennomføre én reise til hver familie. Det er mulig å ha kontakt på telefon eller e-post etter samtaler er gjennomført, dersom dere ønsker å endre eller legge til opplysninger.

I samtaler vi gjennomfører med barn benytter vi kun tolk dersom barnet ønsker det eller vi vurderer at barnet har behov for det. Når vi har samtaler med voksne vil vi som et utgangspunkt benytte oss av telefontolk. Dersom den voksne ønsker det, er det mulig å bruke en venn som tolk når vi er på besøk og gir informasjon om prosjektet.

Barns deltakelse

I prosjektet ønsker vi å løfte frem barns egne stemmer. Vi ønsker derfor å snakke med barn, dersom foreldrene samtykker til det og dersom barnet selv ønsker å delta. Vi vil tilrettelegge slik at barnet kan formidle sine tanker på egne premisser, alene eller sammen med andre søsken. Med mindre barnets behov eller ønsker tilsier noe annet, ønsker vi å snakke med barn uten at foreldre er tilstede.

Vi ønsker samtykke fra dere til å kontakte andre instanser vedrørende deres sak/situasjon

Dersom barn og foreldre samtykker og det er relevant for rapporten, ønsker NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp også å innhente skriftlig informasjon fra enkelte av følgende instanser om deres sak og situasjon:

- Mottaksansatte
- Skole
- Barnehage
- Flyktningkonsulent
- Utlendingsdirektoratet (UDI)
- Utlendingsnemnda (UNE)

- Medieoppslag
- Helsevesen
- Andre personer dere ønsker at vi skal snakke med

Dersom dere samtykker til informasjonsinnhenting fra noen av de ovennevnte instansene, vil disse få vite at dere deltar i prosjektet. Dere bestemmer selv hvilke, om noen, av disse instansene dere samtykker til at vi kontakter og innhenter informasjon fra. Informasjon fra UDI og UNE kan være nyttig for å forstå situasjonen dere befinner dere i bedre. Vi ber også om samtykke til å bruke informasjon fra avisartikler og andre medieoppslag som måtte omhandle dere. Dersom dere ikke ønsker at vi innhenter informasjon fra noen av instansene kan dere fremdeles delta i prosjektet. Det viktigste for oss er å snakke med dere!

Norsk organisasjon for asylsøkere

Adresse: Torggata 22, 0183 Oslo

Telefon: 22 36 56 60, Telefaks: 22 36 56 61

E-post: noas@noas.org

www.noas.org

Redd Barna

Postboks 6902, St. Olavs plass, 0130 Oslo

Besøksadresse: Storgata 38, 0182 Oslo

Telefon: 22 99 09 00

www.reddbarna.no

Norsk Folkehjelp

Adresse: Postboks 8844, Youngstorget, 0028 Oslo

Telefon: 22 03 77 00

E-post: norsk.folkehjelp@npaid.org

www.folkehjelp.no

Norsk organisasjon
for asylsøkere

NOAS

