

# «Hvert år må jeg søke på nytt»

Enslige mindreårige som får begrenset oppholdstillatelse fordi de ikke kan legge frem pass som dokumentasjon på identitet



**NOAS**

Norsk organisasjon  
for asylsøkere



**Redd  
Barna**





«Når du [som flyktning] flytter til et land du tenker skal gi deg trygghet og rettighetene dine tilbake, og du blir sittende i fem år og vente på at noe skal endre seg, og har ikke peiling på hva som skal skje med deg neste år, om de skal sende deg ut igjen ... Det de tankene utløser vil ingen kunne forstå med mindre de er i samme situasjon. (...) Det jeg føler inni meg er det ingen andre som vet enn ... bare meg selv. Og det er jo en stor byrde å gå rundt med.»

Omar, snart fem år etter at han ankom Norge alene som 15-åring

**«Hvert år må jeg søke på nytt»**

Enslige mindreårige som får begrenset oppholdstillatelse fordi de ikke kan legge frem pass som dokumentasjon på identitet

© NOAS 2020

Utgiver: NOAS

Forfattere: NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp

Forsidebilde: Knut Bry/Tinagent. Gutten på bildet er ikke en av rapportens informanter.

**Norsk organisasjon for asylsøkere**

[www.noas.no](http://www.noas.no)

[noas@noas.org](mailto:noas@noas.org)

# Innhold

FORORD.....	5
SAMMENDRAG .....	6
ANBEFALINGER .....	8
Ungdommenes anbefalinger .....	8
Våre anbefalinger .....	9
<b>DEL 1: INNLEDNING</b>	
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLINGER.....	14
2 RAPPORTENS OPPBYGNING .....	15
3 REGELVERK OG PRAKSIS .....	16
Rettslig grunnlag .....	16
Politisk innstramming og praksisutvikling .....	18
Statistikk over førstegangsvedtak, fornyelser og personer .....	19
4 DATA, METODE OG ETISKE REFLEKSJONER.....	22
Tilgang og samtykke.....	22
Intervju.....	22
Etisk refleksjon.....	23
Utvalg.....	24
5 TEORETISK FORANKRING.....	27
<b>DEL 2: UNGDOMMENES LIVSSITUASJON</b>	
6 LIVSSITUASJON .....	30
Utdanning og norsk språk.....	30
Arbeid.....	30
Venner og fritid .....	31
Bo- og omsorgssituasjon .....	31
Kontakt med familie .....	32
7 PSYKOSOSIAL HELSE .....	33
Grunnleggende utrygghet .....	33
Mestringsstrategier .....	35
Ungdom som faller utenfor .....	36
Ungdom om å mestre usikkerhet .....	38
Oppsummering og anbefaling.....	39
<b>DEL 3: SYSTEMATISKE HINDRE UNGDOMMENE MØTER</b>	
8 UNGDOM MANGLER VOKSENSTØTTE .....	42
Oppsummering og anbefalinger.....	43

9 FULL SAMFUNNSDELTAKELSE KREVER LEGITIMASJON .....	45
Begrensede banktjenester .....	46
Får ikke avlegge førerprøven .....	48
Hindret fra å reise utenlands .....	48
Manglende legitimasjon gir opplevd utenforskap .....	50
Oppsummering og anbefalinger.....	50
10 FOR DÅRLIG VEILEDNING .....	52
Ungdom forstår ikke vedtaket.....	52
Vedtaket kommuniserer usikkerhet .....	54
UDI delegerer veiledningsansvaret.....	55
Ungdommenes hjelpere veileder.....	57
UDI om veiledningsbehovet .....	59
Oppsummering og anbefalinger.....	60
11 SAKSBEHANDLINGSTID LENGRE ENN TILLATELSEN .....	62
Oppsummering og anbefaling.....	63
12 «UMULIG» Å SKAFFE PASS.....	64
Søknad om pass ved den afghanske ambassaden i Oslo.....	64
«Umulig» uten nettverk .....	65
Krevende selv med nettverk .....	67
Oppsummering og anbefalinger.....	69
LITTERATUR.....	71
VEDLEGG	
Vedlegg 1: Informasjonsskriv .....	74
Vedlegg 2: Intervjuguide.....	77

# Forord

Denne rapporten er et samarbeidsprosjekt mellom Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Redd Barna og Norsk Folkehjelp. Rapporten tar for seg livssituasjonen til (tidligere) enslige mindreårige som har begrensede oppholdstillatelser på grunn av tvil ved identiteten.<sup>1</sup> Spesielt undersøker vi hvilke konsekvenser tillatelsen har for ungdommenes psykososiale helse og samfunnsdeltakelse, og hvordan ungdommene anser egne muligheter til å oppheve begrensningene i oppholdstillatelsen. Rapporten må sees i sammenheng med det juridiske notatet *Barn uten pass* (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a), samt rapporten *Med livet på vent* som gjelder lengeværende barnefamilier med begrensede tillatelser (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020b).

Rådgiver Elin Berstad Mortensen i NOAS har vært ansvarlig for gjennomføring av kartleggingen og utarbeidelse av rapporten, i samarbeid med spesialrådgiver Camilla Scharffscher Engeset i Redd Barna og politisk rådgiver Marita Holmeset-Varpe i Norsk Folkehjelp. Rapporten er finansiert av Stiftelsen Dam.

Vi vil først og fremst takke informantene våre. Vi har intervjuet 21 ungdommer som kom til Norge som enslige mindreårige, og fikk oppholdstillatelse på humanitært grunnlag med begrensninger. De har villig delt egne erfaringer med oss. Rapporten kunne ikke ha blitt til uten deres viktige bidrag. Vi har også fått verdifull innsikt fra representanter/verger, samt ansatte i botiltak og oppfølging av enslige mindreårige. Takk!

Vi vil takke alle som har bistått oss med rekruttering av informanter, samt gode tolker som har stilt seg til disposisjon for prosjektet. Takk til Knut Bry for forsidebilde til rapporten.<sup>2</sup>

Stor takk til sparringspartner for prosjektet dr. polit. Åse Langballe. Takk til Grete Vandvik, seniorrådgiver på barns rett til å bli hørt i Redd Barna, for viktige innspill, og til Vergeforeningen Følgesvennen for informative samtaler. Takk til alle NOAS-kolleger som har bidratt med innspill til prosjektet og gjennomlesning av rapportutkast. Takk til Utlendingsdirektoratet (UDI) for gjennomlesning av, og kommentarer til, rapporten.

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

<sup>1</sup> En tillatelse etter utlendingsloven § 38 femte ledd. Det foreligger etter dagens regelverk tvil ved identiteten når identiteten ikke er dokumentert ved pass eller annet identitetsdokument. Kravet til dokumentasjon av identitet praktiseres slik at dersom barnet ikke kan fremlegge gyldig pass, anses identiteten som ikke dokumentert og det gis tillatelse med begrensninger (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a).

<sup>2</sup> Gutten på bildet er ikke en av rapportens informanter.

# Sammendrag

Denne studien undersøker livssituasjonen til (tidligere) enslige mindreårige<sup>3</sup> som har begrensede oppholdstillatelser på grunn av tvil ved identiteten.<sup>4</sup> Spesielt ser vi på konsekvenser tillatelsen har for ungdommenes psykososiale helse og samfunnsdeltakelse, og hvilke muligheter ungdom har til å oppheve begrensningene i oppholdstillatelsen.

Ungdommene kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere. De fikk oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn (humanitært grunnlag). Tillatelsene ble begrenset, ofte på grunn av at gyldig pass ikke ble fremlagt. En begrenset tillatelse danner ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse og gir ikke mulighet til å søke om familiegjening. Tillatelsen gis for ett år om gangen, med mulighet til å søke om fornyelse. Den kan omgjøres til en ordinær tillatelse, dersom gyldig pass fremlegges.

**Den begrensede oppholdstillatelsen gir utrygghet:** Ungdommene er bosatt i en kommune, og tar utdanning og/eller jobber. I utgangspunktet har de stort potensial for å klare seg godt, men opplever det som usikkert om de får fornyet tillatelsen sin og sliter med frykt for å bli sendt ut av Norge. Ungdommene opplever liten forskjell på denne tillatelsen og det å vente på et førstegangs svar på asylsøknad. Mange har søvnproblemer, sliter med konsentrasjon på skolen og har vanskelig for å planlegge fremtiden. Ungdommene bruker ulike mestringsstrategier, med mer eller mindre hell. Over halvparten beskriver at tillatelsen har ført til sammenbrudd, passivitet eller atferdsproblemer.

**Ungdommene er ikke sikret emosjonell støtte:** Stabile og omsorgsfulle voksenrelasjoner kan bidra til at ungdom føler seg trygge og opplever livet som meningsfullt. Noen ungdommer trenger hjelp med følelsesregulering. Halvparten av ungdommene med begrensede tillatelser mangler en de regner som en viktig voksenperson i hverdagen. Brorparten av de voksne som av ungdommen regnes som viktige, har aldri hatt noe formelt omsorgsansvar for dem.

**Uten gyldig legitimasjon ekskluderes ungdom:** Ungdom uten gyldig legitimasjon ekskluderes fra grunnleggende banktjenester, Bank-ID og førerkort, noe som igjen hindrer dem i å kunne ta betalt arbeid. Uten Bank-ID utestenges de fra nødvendige tilganger til informasjon og tjenester. Også deltakelse i idrett og på fritidsarrangement vanskeliggjøres av manglende identitetsdokumenter og Bank-ID. Problemene knyttet til manglende legitimasjon blir mer presserende etter hvert som ungdommene beveger seg over i voksenlivet. Ungdom som kun har kommunale utbetalingskort, risikerer fortsatt avhengighet av kommunale tjenester og NAV. Mange trenger bistand til å få oversikt over tilgjengelige løsninger på praktiske problemer.

**Ungdommene forstår ikke vedtak:** Ungdom forveksler sin fornybare begrensede tillatelse med en tidsbegrenset tillatelse kun til fylte 18 år.<sup>5</sup> De forstår ikke hvorfor de har fått begrensninger, vilkårene for fornyelse, eller hva som skal til for å få opphevet begrensningene. Ungdommene har forstått at de må legge frem identitetsdokumenter, men ikke nødvendigvis at det som regel betyr pass. Ungdom

3 Tidligere enslige mindreårige er her definert som personer som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere, og som i dag er over 18 år, men fremdeles i gruppen unge voksne.

4 Se fotnote 1.

5 En tillatelse etter utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-8.



mangler tillit til forvaltningens vurdering. Flere omtaler tillatelsen sin som en straff. At ungdom ikke forstår egen situasjon, og opplever en utrygg juridisk status, forårsaker svekket psykisk helse.

**For dårlig veiledning:** Forvaltningen plikter å sørge for veiledning som gjør (tidligere) enslige mindreårige i stand til å ivareta egne interesser på best mulig måte. I dag gir språk i vedtak tvetydig informasjon. Forkynnelse av vedtak gjøres av en advokat, uten at det gis øremerket salær til dette. Omfang og kvalitet på veiledning fra representant/verge eller andre hjelpere er tilfeldig.

**Saksbehandlingstiden i fornyessøknader er uforsvarlig lang:** Utlendingsdirektoratets saksbehandlingstid i fornyessaker er per 1. mars 2020 i gjennomsnitt 13 måneder, og lengre enn tillatelsens varighet. Tidligere enslige mindreårige, de som nå er over 18 år, gis ingen prioritet. Lang saksbehandlingstid øker utrygghet, og påvirker ungdommenes mulighet til å planlegge for fremtiden. Det Schengen-standardiserte oppholdskortet fornyes ikke i ventetiden. I stedet får ungdommene et brev som bekrefter gyldig opphold av kun seks måneders varighet.

**Å fremskaffe pass er svært vanskelig eller «umulig»<sup>6</sup>:** Begrensede tillatelser skal gi insentiv til å fremskaffe identitetsdokumenter som forvaltningen godtar. For at tillatelsene skal fungere etter sitt formål, må slik dokumentinnhenting være en overkommelig oppgave. Å fremskaffe et afghansk pass fra Norge avhenger av kontakt med familie, samt en hjelper i Kabul. Uten slike kontakter blir oppgaven i praksis umulig for en del av ungdommene. Ungdommer som har skaffet pass, opplevde pass-prosessen som vanskelig å forstå, praktisk vanskelig, tidkrevende og dyr. Ungdommene er i stor grad avhengig av hjelp fra verge, ansatte i botiltak eller andre voksne, uten å være sikret slik bistand. Det finnes ingen statlig, økonomisk støtteordning til passfremskaffelse, men enkelte kommuner har innført lokale ordninger.

---

6 Ordet umulig settes i anførselstegn fordi det er dette ungdommene selv sier om muligheten sin for å fremskaffe pass, samtidig som ordet viser til et umulig-vilkår i utlendingsforskriften § 8-12 første ledd bokstav a. Som juridisk vilkår setter «umulig» en svært høy terskel, og selv om ungdommene opplever at det for dem er umulig å fremskaffe pass, er det vanskelig å nå det juridiske vilkåret (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a).

# Anbefalinger

## Ungdommenes anbefalinger

Ungdommene intervjuet til denne rapporten har gitt egne anbefalinger. Alle har gitt anbefalinger rettet mot norske myndigheter, 16 har gitt anbefalinger til voksne som arbeider med enslige mindreårige, og ti ungdommer har gitt anbefalinger til andre enslige mindreårige.

### **Norske myndigheter bør:**

- gi ordinære oppholdstillatelser. Ungdommenes enstemmige anbefaling er at norske myndigheter bør gi enslige mindreårige vanlige, ubegrensede oppholdstillatelser.
- vektlegge individuelle muligheter. Flere ungdommer ber myndighetene foreta en ny, individuell vurdering av saken deres. Konkrete momenter ungdommene ønsker skal vektlegges, er den enkeltes faktiske muligheter til å fremskaffe pass, samt tilknytning til Norge og godandel.

### **Verger, omsorgsgivere og andre viktige voksne bør:**

- gi omsorg. Ungdommenes klare anbefaling til voksne som omgir dem, er at de må gi det ungdommene mener er ekte omsorg: Å virkelig bli sett og lyttet til. Ungdom uten andre omsorgspersoner i Norge trenger å møte voksne som blir som en familie for dem.
- gi praktisk hjelp. Fire ungdommer anbefaler verger og omsorgsgivere å gi praktisk hjelp i prosessen med fornyelse av oppholdstillatelsen og oppheving av begrensningene.
- tilby aktiviteter. Tre ungdommer anbefaler ansatte på mottak og omsorgsgivere i kommunen å tilby ungdom aktiviteter, slik at de får annet å tenke på enn usikkerheten.

### **Andre enslige mindreårige bør:**

- få oppmuntring. Fem ungdommer sier at om de fikk si noe til andre enslige mindreårige ville de gi oppmuntring, for det trenger barn med begrensede tillatelser. En ungdom anbefaler å finne en voksen man kan stole på og snakke med.
- oppføre seg i Norge. Tre ungdommer anbefaler å oppføre seg ordentlig i Norge. Dette rådet henger sammen med ønsket om at tilknytning til Norge og godandel skal telle positivt ved fornyelsessøknad.
- få informasjon om at pass trengs i Norge. Tre ungdommer ville anbefalt andre å skaffe et pass så fort som mulig, dersom man kan klare det. Ungdommene uttrykker samtidig at for flere vil dette være umulig.
- forlate Norge. To ungdommer anbefaler å forlate Norge og heller reise videre til et annet europeisk land.

## Våre anbefalinger<sup>7</sup>

1. Styrk omsorgstilbudet til (tidligere) enslige mindreårige
2. Styrk individuell, muntlig veiledning til personer med begrensede tillatelser
3. Gi advokatbistand ved førstegangs søknad om oppheving av begrensninger
4. Øk mulighetene (tidligere) enslige mindreårige har for å oppheve begrensninger
5. Reduser saksbehandlingstiden i fornyelsessaker
6. Øk samfunnsdeltakelse for personer med begrensede oppholdstillatelser ved å løse deres legitimasjonsproblemer

### Stortinget og regjeringen bør:

- overføre omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige til barnevernet.
- gi enslige mindreårige rett på ettervern på lik linje med andre barn under offentlig omsorg. Ungdom med begrensede tillatelser har et særlig behov for rett til ettervern.
- gi enslige mindreårige reell mulighet til å medvirke i bosetting, for å ivareta deres særlige behov for å kunne bosette seg i nærheten av nettverk og tjenester som er viktige for dem. Enslige mindreårige over 15 år må gis samme rett til medvirkning under bosetting som enslige mindreårige under 15 år, hjemlet i barnevernloven. Det må i tillegg gis retningslinjer som sikrer enslige mindreårige reell mulighet til å medvirke i bosetting.
- gi advokatene øremerkede midler til å forkynne vedtak om begrensede tillatelser til (tidligere) enslige mindreårige, gitt at tillatelsene er vanskelige å forstå. Retten bør gjelde også ungdom som har fylt 18 år på vedtakstidspunkt.
- gi (tidligere) enslige mindreårige som får begrensede tillatelser gratis advokatbistand ved førstegangs søknad om oppheving av begrensninger. Retten til fritt rettsråd bør gis også dersom ungdommen har fylt 18 år på vedtakstidspunkt.
- ta hensyn til at det kan være praktisk umulig for (tidligere) enslige mindreårige å dokumentere sin identitet med pass. Utlendingsforskriften § 8-12 første ledd bokstav a bør ivareta dette hensynet ved å ta inn som unntak fra dokumentasjonskravet de tilfeller der slikt krav vil være «uforholdsmessig byrdefullt». Tidligere enslige mindreårige er i likhet med barn under 18 år særlig sårbare, og bør inkluderes blant personer som særlig skal hensyntas.
- 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.

<sup>7</sup> Anbefalinger om endringer i regelverk og praksis presenteres i det juridiske notatet *Barn uten pass* (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a). Notatet er avgrenset til å gjelde for barn under 18 år. Der anbefalingene bør gjelde også tidligere enslige mindreårige, er de gjentatt her.

**Regjeringen bør:**

- evaluere representant- og vergeordningen for enslige mindreårige for å sikre at barn får lik oppfølging.
- utrede forekomst av psykiske helselidelser og tilgang til helsehjelp hos personer med begrensede oppholdstillatelser.
- få på plass tilskuddsordningen til reiser for å fremskaffe identitetsdokumenter. Ordningen må inkludere bosatte personer. Eventuelt må det gis øremerkede midler og retningslinjer til bosettingskommuner, slik at alle kommuner – i likhet med Trondheim kommune – kan dekke reiser for å fremskaffe identitetsdokumenter.
- sørge for klare retningslinjer om at forvaltningens utredningsplikt må veie vesentlig tyngre enn enslige mindreåriges medvirkningsplikt. Utredningsplikten må gjelde tilsvarende ved søknad om fornyelse/ oppheving av begrensninger.
- sørge for at norske banker får en likelydende praksis som sikrer personer med begrensede oppholdstillatelser tilgang til grunnleggende banktjenester. Grunnleggende banktjenester er som regel nødvendige for å kunne ta betalt arbeid.

**Fylkesmannen bør:**

- sørge for tilstrekkelig kursing av representanter og verger om begrensede tillatelser. Det er behov for å forstå vedtak, vilkår for fornyelse og eventuelt tilbakekall. Vergene må sikres tilstrekkelig kunnskap om legitimasjonsproblemer og løsninger på disse.

**Utlendingsdirektoratet og regjeringen bør:**

- innføre krav om deltakelse på kurs i høring av barn samt kurs om begrensede tillatelser for advokater i Utlendingsdirektoratets advokatordning. Å gi rettshjelp til enslige mindreårige krever barnefaglig kompetanse, og kunnskap om hvordan begrensede tillatelser virker, praktisk og psykososialt.
- innføre prioritert saksbehandlingstid til (tidligere) enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse, inkludert sakene til dem som er blitt myndige. Saksbehandlingstiden er uforsvarlig lang, og bør snarest mulig reduseres til maksimalt tre måneder.
- endre retningslinjene for utlendingspass for engangsreise, for å ivareta mulighet for likeverdig deltakelse i skole-/fritidsreiser for (tidligere) enslige mindreårige. Tidligere enslige mindreårige og andre unge voksne bør inkluderes i gruppen som kan innvilges utlendingspass for engangsreise til skoletur og idrettsarrangement i utlandet av «særlige grunner».

**Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda bør:**

- gi (tidligere) enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser 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. Tilrettelegge for at representant/verge kan være tilstede ved veiledningen.

**Utlendingsdirektoratet bør:**

- sørge for at generell veiledning på nettsider og i brosjyrer tilpasses (tidligere) enslige mindreårige. Det må utarbeides generelt veiledningsmaterieell om oppholdstillatelser på humanitært grunnlag, med og uten begrensninger.
- sørge for at vedtak og følgebrev individualiseres og tilpasses den (tidligere) enslige mindreårige. Formålet med veiledningen er å gi tilstrekkelig informasjon til at mottaker kan bidra, ut fra sine forutsetninger, til å oppheve begrensningene. Det må brukes et entydig språk barn/ungdom forstår, som fremmer trygghet, forståelse for egen situasjon og mulighet til å påvirke egen sak.
- vurdere om det er mest hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningssamtale med tolk, eller om søker er i stand til å svare skriftlig på brev på norsk, i de tilfeller der søker ikke har forklart i søknadsskjemaet hva som har blitt gjort for å fremskaffe dokumentasjon på identitet.
- få automatikk i utstedelse av bekreftelsesbrev på gyldig oppholdstillatelse, med en varighet som dekker forventet saksbehandlingstid ved søknad om fornyelse.

**Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og bosettingskommuner bør:**

- sørge for at (tidligere) enslige mindreårige får ivaretatt sitt behov for å knytte bånd til jevnaldrende og voksne i lokalsamfunnet. En fersk rapport fra Institutt for samfunnsforskning (Lidén m.fl. 2020) anbefaler flere konkrete tiltak, som bosetting i fosterhjem eller bofelleskap framfor alene på hybel, samt tilbud om vertsfamilier eller besøksfamilier.
- sørge for at personale i botiltak og personer med ansvar for oppfølging av (tidligere) enslige mindreårige har tilstrekkelig opplæring i traumebasert omsorg.
- sørge for tilstrekkelig kursing av kommunalt tilsatte i botiltak og oppfølging av (tidligere) enslige mindreårige. Det er behov for å forstå vedtak om begrensede oppholdstillatelser, vilkår for fornyelse og eventuelt tilbakekall. Det må sikres tilstrekkelig kunnskap om legitimasjonsproblemer og løsninger på disse.



# **DEL 1: INNLEDNING**

# I Bakgrunn og problemstillinger

I 2016 så vi en drastisk økning i antallet enslige mindreårige som fikk begrensede tillatelser på grunn av tvil ved identiteten. Fra tidligere maksimalt et førtitalls vedtak årlig,<sup>8</sup> til 272 vedtak fattet i 2016. Bakgrunnen var økte ankomster i 2015, spesielt av afghanske barn, og politiske innstramminger som rammet dem. Selv om antallet begrensede tillatelser til enslige mindreårige har sunket med lavere asylankomster, har andelen begrensede tillatelser blant totalen av alle fattede vedtak for gruppen økt. I perioden 2014-2019, har andelen økt fra under 5 % til 14 %.<sup>9</sup> For afghanske enslige mindreårige, har andelen økt tilsvarende fra 16 % i 2014 til 28 % i 2019.<sup>10</sup>

Det er tidkrevende og vanskelig å fremskaffe dokumenter for å få omgjort en begrenset oppholdstillatelse til en ordinær tillatelse. Fremdeles lever om lag 250 (tidligere) enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser. Mange av dem fikk sine førstegangsvedtak for over tre år siden. Utlendingsdirektoratet (UDI) omgjør under halvparten av behandlede fornyelsessaker.

Gjennom vårt rettshjelpsarbeid har NOAS kommet i kontakt med fortvilte ungdommer som opplever det svært vanskelig eller umulig å få opphevet begrensninger i oppholdstillatelse. Vi har sett at tillatelsen kan påvirke psykisk helse og mulighet for samfunnsdeltakelse negativt. Verger og ansatte i bosettingskommuner har gitt uttrykk for at det er utfordrende å støtte ungdommene både praktisk og følelsesmessig.

Denne studien søker å kartlegge hvordan livssituasjonen til (tidligere) enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser ser ut med tanke på utdanning, arbeid, fritid, bo- og omsorgssituasjon, nettverk, økonomi, og psykososial helse. Vi ville undersøke hvordan den begrensede oppholdstillatelsen preger ungdommene, og besvare to spørsmål: 1) Hvilke konsekvenser har tillatelsen for ungdommenes livssituasjon, herunder særlig psykososial helse og samfunnsdeltakelse? 2) Hvordan ser ungdommene på egne muligheter til å oppheve begrensningene (og hvorfor)? Formålet er å opplyse ansvarlige myndigheter om ungdommenes situasjon, og anbefale nødvendige tiltak.

Studien må sees i sammenheng med studien *Med livet på vent* som gjelder lengeværende barnefamilier (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020b), og det juridiske notatet *Barn uten pass* som publiseres samtidig (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a).

---

8 Se tabell 1 som viser statistikk fra 2010 til 2019. Ordningen ble innført sommeren 2009.

9 I 2014 ble det i UDI fattet totalt 814 vedtak for enslige mindreårige. 39 av disse var begrensede tillatelser. I 2019 ble det fattet totalt 167 vedtak, hvorav 24 var begrensede tillatelser. Totalantallet er hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse>. Antall begrensede tillatelser er mottatt direkte fra UDIs statistikkenhet.

10 I 2014 ble det i UDI fattet totalt 202 vedtak for afghanske enslige mindreårige. 33 av disse var begrensede tillatelser. I 2019 ble det fattet totalt 60 vedtak, hvorav 17 var begrensede tillatelser.



## 2 Rapportens oppbygning

Rapporten består av tre deler. En innledende del 1 følges av presentasjon av empiriske funn i del 2 og 3.

I rapportens del 1 finner vi i kapittel 3 en presentasjon av regelverk, praksisutvikling og statistikk, i kapittel 4 en redegjørelse for metoden og informasjonsgrunnlaget som rapporten bygger på, og i kapittel 5 litteratur om stress og mestring som teoretisk forankrer rapportens psykososiale funn.

Del 2 består av kapittel 6 og kapittel 7. I det første kapittelet beskriver vi empiriske funn med hensyn til ungdommenes livssituasjon. Kapittel 7 går nærmere inn på deres psykososiale helse.

I del 3 tar vi sikte på å beskrive hvor systemet som skal ivareta ungdommene, har klare mangler og forbedringsbehov. Kapittel 8 redegjør for ungdommenes behov for en nær voksenperson. Kapittel 9 viser hvilke legitimasjonsproblemer ungdommene møter og risikoen for utenforskap, grunnet blant annet mangel på banktjenester. I kapittel 10 ser vi at ungdommene mangler en grunnleggende forståelse av sine vedtak og beskriver veiledning de får i dag og hvilke veiledningsbehov de faktisk har. Kapittel 11 viser hvordan en uakseptabelt lang saksbehandlingstid påvirker ungdommene negativt. Kapittel 12 beskriver prosessen med å fremskaffe identitetsdokumenter, særlig afghansk pass, og belyser hvor vanskelig den er for ungdommene.

Oppsummeringer presenteres underveis; avslutningsvis i del 2, samt til slutt i kapitlene 8–12. Sammendrag med hovedfunn, og anbefalinger finnes først i rapporten.

# 3 Regelverk og praksis

## Rettslig grunnlag

En utlending som ikke har krav på beskyttelse,<sup>11</sup> kan gis oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38, dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket (humanitært grunnlag). Det er en «kan»-bestemmelse, og «innvandringsregulerende hensyn» tillegges vekt.<sup>12</sup> Bestemmelsen praktiseres strengt.

Utlendingsloven § 38 femte ledd fremholder at når opphold gis på humanitært grunnlag, men det er tvil om utlendingens identitet, behovet er midlertidig, eller andre særlige grunner tilsier det, kan tillatelsen begrenses. Utlendingsforskriften § 8-12 og medfølgende retningslinjer presiserer at ved innvilgelse av oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, må det som hovedregel kreves at utlendingens identitet er *sannsynliggjort*<sup>13</sup> og at han fremlegger dokumentasjon på identitet.<sup>14</sup> Gyldig pass eller annet godkjent reisedokument regnes som dokumentasjon på identitet.<sup>15</sup>

Hovedhensynet bak utlendingsloven § 38 femte ledd er at norske myndigheter skal kjenne identiteten til personer som bor i Norge. En begrenset tillatelse skal gi et insentiv til å fremlegge slike identitetsdokumenter som forvaltningen godtar.<sup>16</sup> Lovgiver har samtidig uttrykkelig uttalt at det vil være uheldig med en praksis som resulterer i et stort omfang av begrensede tillatelser.<sup>17</sup> En begrenset tillatelse skaper usikkerhet om utlendingens fremtid i landet, og virker integreringshemmende. Lovgiver kommenterer at de aller fleste som først gis en begrenset tillatelse, erfaringsmessig må få en ordinær tillatelse etter en tid.<sup>18</sup> Både samfunnet og utlendingen selv er mest tjent med forutsigbarhet og stabilitet knyttet til oppholdsstatus.

<sup>11</sup> Jf. utlendingsloven § 28.

<sup>12</sup> I lovens § 38 fjerde ledd nevnes følgende eksempler på innvandringsregulerende hensyn: a) mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag, b) de samfunnsmessige konsekvensene, c) hensynet til kontroll, og d) hensynet til respekten for lovens øvrige regler.

<sup>13</sup> Det er alminnelig sannsynlighetsovervekt for at utlendingens identitet er riktig, basert på opplysninger mottatt i forbindelse med søknad om asyl.

<sup>14</sup> AI 103/09 – Instruks om vurdering av identitet i saker etter utlendingsloven. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/AI-10309---Instruks-om-vurdering-av-identitet-i-saker-etter-utlendingsloven/id592022/> og UDI rundskriv 2012-009. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2012-009/>

<sup>15</sup> UDI rundskriv 2012-009 punkt 4.1.1. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2012-009/> UDI kommenterer ved gjennomlesning av rapporten at identiteten skal sannsynliggjøres, og at hva som kreves for å sannsynliggjøre ID kan variere. UDI skriver at ett moment i vurderingen av om identiteten er sannsynliggjort, er om søker har lagt fram reisedokumenter. I de sakene UDI kan forvente at søker legger fram reisedokumenter, vil UDI kreve at disse legges frem. I vårt juridiske notat finner vi at begrensede tillatelser gis på tross av at søkeren har sannsynliggjort sin identitet (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a). En vedtaksgjennomgang viser at i hele 82 % av vedtakene om begrenset tillatelse til enslige mindreårige, var barnets identitet sannsynliggjort.

<sup>16</sup> GI-10/2011 Instruks om fornyelse av begrensede tillatelser etter utlendingsloven § 38 i asylsaker der det ikke er fremlagt dokumentasjon på identitet. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gi-102011-instruks-om-fornyelse-av-begre/id650030/>

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 3.6.4.1. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-75-2006-2007/id474152/>

<sup>18</sup> Ibid.

Det finnes noen unntak fra kravet om å fremlegge dokumentasjon på identitet, som fremgår av utlendingsforskriften § 8-12. Utlendingens identitet må være sannsynliggjort, og utlendingen må i tillegg innfri ett av tre vilkår: 1) at utlendingens hjemland mangler en fungerende sentraladministrasjon og det derfor blir umulig å dokumentere identitet, 2) at det av andre grunner er umulig å dokumentere identitet,<sup>19</sup> eller 3) at hensynet til søkerens sikkerhet tilsier at vedkommende ikke kan kreves å kontakte hjemlandets myndigheter. Unntakene som beskrives i forskrift kommer per i dag i realiteten ikke til anvendelse. En vurdering av unntaksbestemmelsen inngår i et eget juridisk notat (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a).

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 (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a).<sup>20</sup> Praksisen gjelder både voksne og barn, og både medfølgende eller enslige mindreårige. Begrensningene består i at tillatelsen ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse og ikke gir mulighet til å søke om familiegjenforening.<sup>21</sup> Tillatelsene gis for ett år om gangen, med mulighet for å søke fornyelse. Dersom gyldig pass fremlegges, kan tillatelsen omgjøres til en ordinær tillatelse uten begrensninger.

Dersom søkeren ikke fremlegger dokumentasjon på egen identitet sin i fornyelsesomgangen, vil UDI som regel fornye tillatelsen med de samme begrensningene og samme krav om å fremlegge dokumentasjon som fremgår av førstegangsvedtaket.<sup>22</sup> UDI skal samtidig undersøke om de har fått inn opplysninger som tilsier at grunnlaget for tillatelsen ikke lenger er tilstede, og de har hjemmel til å avslå fornyelse.<sup>23</sup> Tillatelsen kan, som andre tillatelser, tilbakekalles dersom det skulle vise seg at tillatelsen er gitt på grunnlag av uriktige opplysninger av vesentlig betydning for vedtaket.<sup>24</sup>

Begrensede tillatelser skiller seg fra *tidsbegrensede tillatelser*, som gis fordi behovet for tillatelsen er midlertidig.<sup>25</sup> Et sitat fra en rapport om begrensede tillatelser, laget av Fafo-forsker Silje Sønsterudbråten (2012, 22) på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, er verdt å gjengi i denne sammenhengen:

«Begrensningene gitt på bakgrunn av manglende dokumentasjon av identitet knytter seg ikke til en tidsperiode, men kan fornyes årlig så lenge vedkommende ønsker.

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

19 Umulig-vilkåret.

20 Se UDIs kommentar i fotnote 15.

21 Merk at barn som har fått opphold på humanitært grunnlag, ikke har rett til å få gjenforening med sine foreldre og søsken etter utlendingslovens § 43. En slik søknad vil bli vurdert etter kan-bestemmelsen i lovens § 49, og vil kun bli innvilget i særlige tilfeller.

22 UDI 2018-003, punkt 3.4.2 Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2018-003/>

23 Ibid. Punkt 3. I perioden 2015-2019 er det kun gitt avslag på fornyelse i én sak, se tabell 3.

24 Ibid. Punkt 3.10. Vi kjenner ikke omfanget av tilbakekallsaker.

25 For eksempel tillatelser på humanitært grunnlag som gis til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år inntil de fyller 18 år, jf. utlendingsforskriften § 8-8. Vi kommer nærmere inn på tillatelsene under.

## Politisk innstramming og praksisutvikling

Antallet begrensede tillatelser til (tidligere) enslige mindreårige steg fra maksimalt et førtitalls vedtak perioden 2010-2015 til 272 vedtak fattet i 2016 (se tabell 1 under). Bakgrunnen var økte ankomster i 2015, spesielt av afghanske barn, og politiske innstramminger som rammet dem.

Nærmere 90 % av enslige mindreårige som har fått begrensede tillatelser er av afghansk nasjonalitet. I 2016 endret UDI sikkerhetsvurderingen i Afghanistan-saker, slik at langt flere områder i Afghanistan ble ansett som trygge.<sup>26</sup> Deretter ble et politisk innstramningstiltak iverksatt. Fra 1. oktober 2016 var forvaltningen ikke lenger pålagt å foreta en individuell rimelighetsvurdering før vedtak om retur til internflukt i opprinnelseslandet.<sup>27</sup> Mens det tidligere ble ansett som urimelig å henvise enslige mindreårige til et område der de ikke hadde omsorgspersoner, skulle en slik rimelighetsvurdering ikke lenger gjøres. De to endringene førte til at færre afghanske enslige mindreårige fikk beskyttelse, flere fikk avslag, og langt flere fikk en oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

Andelen *tidsbegrensede tillatelser* gitt til enslige mindreårige steg markant i 2016 og 2017 (se tabell 2 under). De tidsbegrensede tillatelsene beskrives i utlendingsforskriften § 8-8. En tillatelse på humanitært grunnlag kan innvilges etter denne hjemmelen til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år, som ikke har annet oppholdsgrunnlag i Norge enn mangel på forsvarlig omsorg ved retur. Tillatelsen gjelder kun frem til fylte 18 år, kan ikke fornyes, og innebærer i praksis et utsatt avslag. I 2017 fikk 60 % av enslige mindreårige afghanere enten avslag (12 %) eller en tidsbegrenset oppholdstillatelse (48 %).<sup>28</sup> Ytterligere 19 % fikk opphold på humanitært grunnlag og 129 av totalt 134 slike vedtak ble begrenset på grunn av tvil om identitet.<sup>29</sup>

Andelen tillatelser gitt på humanitært grunnlag til afghanske mindreårige har steget, og andelen begrensede tillatelser blant disse, har holdt seg stabil thøyt (se tabell 2). Andelen tidsbegrensede tillatelser har sunket. I november 2017 vedtok Stortinget at det skulle innføres såkalte «sårbarhetskriterier» i behandlingen av enslige mindreårige asylsøkere mellom 16 og 18 år.<sup>30</sup> Stortingsflertallet vedtok returstopper for dem som hadde fått tidsbegrenset opphold etter henvisning til internflukt.<sup>31</sup> Barna som skulle fylle 18 år i løpet av høsten 2017, de såkalte «oktoberbarna», skulle få ny vurdering av saken etter de nye kriteriene. Av «oktoberbarna» som fikk innvilget oppholdstillatelse, fikk kun én person beskyttelse i Norge, mens 106 fikk oppholdstillatelse på humanitært grunnlag. 104 av de 106 fikk begrensninger i tillatelsen, fordi det ikke var lagt fram identitetsdokumenter.<sup>32</sup>

Enslige mindreårige under 18 år som får en begrenset tillatelse, har siden sommeren 2017 blitt bosatt i en kommune.<sup>33</sup> «Vi vet at de fleste i denne gruppen blir i Norge for godt. (...) Vi [mener] det er riktig at de blir bosatt og får kommet i gang med integreringen», sa statssekretær Torkil Åmland (Frp) til VG.<sup>34</sup> Personer som har nådd myndighetsalder når de får en begrenset tillatelse, blir ikke bosatt.

26 Se blant annet skriftlig spørsmål fra Stein Erik Lauvås (Ap) til innvandrings- og integreringsministeren, Dokument nr. 15:764 (2016–2017), av 1. mars 2017. Tilgjengelig fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=68142>

27 Justis- og beredskapsdepartementet, Høringsnotat – Endringer i utlendingslovgivningen (Innstramminger II), desember 2015, Snr. 15/8555 (s. 63). Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/2ff18fdco6674a43ae3fa26da4532abc/horingsnotat.pdf>

28 <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/asylvedtak-etter-statsborgerskap-og-utfall-for-enslige-mindrearige-asylsokere-2017/>

29 Tallet 129 har vi fått direkte fra UDI. Mens tabell 1 viser at 131 enslige mindreårige ved søknad asyl fikk begrensede tillatelser i 2017, beskriver tallet 129 enslige mindreårige på vedtakstidspunkt.

30 Tatt inn i utlendingsforskriften § 8-8a.

31 <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=70062>

32 <https://www.udi.no/aktuelt/atte-av-ti-oktoberbarn-fikk-opphold>

33 <https://www.statsbudsjettet.no/Revidert-budsjett-2017/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Enslige-mindrearige-flyktninger--bosetting/>

34 <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/wW66P/vil-likevel-bosette-barn-med-midlertidig-opphold-260-barn-kan-flyttes-ut-av-mottak>

«Oktoberbarn» som fikk sin begrensede oppholdstillatelse etter fylte 18 år, behandles på lik linje med enslige voksne søkere. Statistikk fra UDI viser at 60 av «oktoberbarna» som fikk begrensede oppholdstillatelser, fremdeles hadde en slik tillatelse per 26.02.2020. Flere av dem hadde flyttet ut av mottak. Kun 13 bodde på mottak, mens tolv bodde privat, og fire på ukjent adresse. 31 er bosatt, da de fikk sin første begrensede tillatelse mens de fremdeles var under 18 år.<sup>35</sup>

## Statistikk over førstegangsvedtak, fornyelser og personer

Som tabell 1 viser, ble det i perioden 2010 til 2019 fattet totalt 725 vedtak om begrensede tillatelser til (tidligere) enslige mindreårige asylsøkere, og kun 79 vedtak gjelder søkere med annen nasjonalitet enn afghansk. Antallet begrensede tillatelser steg dramatisk i 2016.

Tabell 1: Enslige mindreårige ved søknad asyl som fikk en begrenset tillatelse i perioden 2010–2019, etter første vedtaksår og vedtaksinstans.<sup>36</sup>

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019	Total
<b>UDI Totalt</b>	17	11	9	32	39	41	267	133	116	24	<b>689</b>
<b>Antall fra Afghanistan</b>	9	7	4	22	33	35	255	131	113	20	<b>629</b>
<b>Annen nasjonalitet</b>	8	4	5	10	6	6	12	2	3	4	<b>60</b>
<b>UNE Totalt</b>	2	5	3	3	2	2	5	9	4	1	<b>36</b>
<b>Antall fra Afghanistan</b>	0	4	1	1	0	0	1	8	2	0	<b>17</b>
<b>Annen nasjonalitet</b>	2	1	2	2	2	2	4	1	2	1	<b>19</b>
<b>Totalsum UDI og UNE</b>	19	16	12	35	41	43	272	142	120	25	<b>725</b>

\* I 2018 ble «oktoberbarnas» søknader behandlet.

Tabell 2 viser vedtak fattet av UDI for enslige mindreårige fra Afghanistan og andelen humanitære tillatelser blant disse. Den kraftige økningen i tidsbegrensede tillatelser i 2016 og 2017, fulgt av en tydelig nedgang i 2018, fremgår. Samtidig steg andelen begrensede tillatelser.

35 Til denne rapporten har vi kun intervjuet ett «oktoberbarn», som fikk vedtak før fylte 18 år. Vi går ikke nærmere inn i den spesielle vanskelige situasjonen til «oktoberbarna» som ikke er blitt bosatt.

36 Tall fra UDIs statistikkenehet.

Tabell 2: Vedtak fattet av UDI for enslige mindreårige fra Afghanistan, og andelen humanitære tillatelser blant disse.<sup>37</sup>

År	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Totalt antall vedtak</b>	202	551	1 485	713	48*	60
<b>Andel tidsbegrensede tillatelser, jf. uf. § 8-8</b>	2 %	2 %	20 %	49 %	8 %	3 %
<b>Andel andre tillatelser på humanitært grunnlag (andelen begrensede tillatelser blant disse)</b>	18 % (92 %)	6 % (97 %)	17 % (98 %)	19 % (95 %)	27 %	28 % (100 %)

\* 2018-tallene inkluderer ikke vedtakene til «oktoberbarna».

Tabell 3 viser fornyessøknader for perioden 2015 til 2019 for personer som var enslige mindreårige ved søknad om asyl. Vi ser at 44,6 % av totalt 848 vedtak fattet i perioden, ble omgjort til tillatelser uten begrensninger, mens drøyt 55 % ikke ble omgjort. 2019 skiller seg positivt ut som et år der over 60 % av vedtakene ble omgjort, og det ble gitt ny tillatelse uten begrensninger. UDI begrunner dette med at de i 2019 behandlet mange saker som gjaldt «oktoberbarn», og at disse ungdommene i stor grad har fått en tillatelse uten begrensninger.

UDI har ikke statistikk over begrunnelse i vedtak for omgjorte saker, og vi vet derfor ikke om det er fremlagt pass i alle sakene som var begrenset på grunn av mangel på identitetsdokumenter.

Tabell 3: Vedtak der det er søkt om fornyelse, der forrige tillatelse var begrenset og der søker var enslig mindreårig ved søknad om asyl. Antall fordelt på vedtaksår og utfall.<sup>38</sup>

Vedtaksår	Avslag fornyelse	Fornyelse fortsatt begrenset	Vedtak uten begrensninger	Totalsum
2015		23	37	60
2016		22	22	44
2017		185	82	267
2018		137	68	205
2019	1	102	169	272
<b>Totalsum og andel</b>	<b>1 (0,001 %)</b>	<b>469 (55,3 %)</b>	<b>378 (44,6 %)</b>	<b>848</b>

Tall fra UDIs statistikkenehet viser at per 31.12.2019 hadde 47 enslige mindreårige under 18 år begrensede tillatelser. I tillegg hadde 206 personer som oppga å være enslig mindreårig ved asylsøknad, begrenset tillatelse, altså totalt 253 (tidligere) enslige mindreårige. Tabell 4 viser at 109 av 253 personer fikk sin første begrensede tillatelse i 2016 eller tidligere. Personene har ikke klart å få opphevet begrensningene i tillatelsen sin etter tre år eller mer. Ser vi isolert på enslige mindreårige

<sup>37</sup> Tall hentet fra: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse>.

<sup>38</sup> Tall i tabell 3 og 4 har vi fått fra UDIs statistikkenehet. Tabell 4 viser året personene fikk sin førstegangs tillatelse etter utl. § 38 femte ledd. Ordningen med begrensede tillatelser kom sommeren 2009 og ble tatt inn i dagens utlendingslov som trådte i kraft 1. januar 2010. Personene i tabellen kan ha hatt en annen type oppholdstillatelse tidligere, under den forrige utlendingsloven.

som fikk sin tillatelse i 2016, finner vi i tabell 1 at UDI og UNE totalt fattet 272 vedtak, og i tabell 4 at 84 personer fremdeles har begrensede tillatelser. Dette utgjør en andel på 30 % som ikke har fått omgjort vedtaket sitt etter tre år.

Tabell 4: Personer som hadde en begrenset tillatelse per 31.12.2019, og som var enslige mindreårige da de søkte om asyl, etter året de fikk første tillatelse begrenset etter utlendingsloven § 38 (5).

Vedtaksår	Antall
2010 eller tidligere	6
2011	3
2012	3
2013	4
2014	3
2015	6
2016	84
2017	45
2018	72
2019	27
<b>Totalsum</b>	<b>253</b>

Av 253 personer, søkte 32 personer om asyl tidligere enn 2015, hvorav 17 tidligere enn 2010.<sup>39</sup> Den eldste asylsøknaden daterer tilbake til 1997 og personen er nærmere 40 år i dag. Den totale populasjonen (tidligere) enslige mindreårige, som søkte asyl under dagens utlendingslov,<sup>40</sup> og fikk begrenset tillatelse, og som fremdeles har en begrenset tillatelse, utgjør 236 personer.

<sup>39</sup> Tall fra UDIs statistikkenhet.

<sup>40</sup> Dagens utlendingslov trådte i kraft 1. januar 2010.

# 4 Data, metode og etiske refleksjoner

## Tilgang og samtykke

Denne rapporten er basert på kvalitative intervjuer med 21 ungdommer, samt noen uformelle samtaler med verger og kommunalt tilsatte med ansvar for bosetting og oppfølging av ungdommer.

Ungdommene ble rekruttert gjennom (tidligere) verger og andre kontaktpersoner kjent for NOAS, via e-post til relevante fagpersoner i kommuner i Østlandsområdet, på Sørlandet, i Midt-Norge og Nord-Norge, og underveis ved bruk av «snøballmetoden», der informanter blir spurt om de kjenner andre aktuelle informanter.

Ungdommene ble gjort kjent med prosjektet gjennom skriftlig informasjon formidlet dem via kontaktperson (se vedlegg 1). Informasjonen var på norsk, og samtidig ble det informert om at tolk kunne benyttes i alle deler av videre kommunikasjon.

Ungdommer som var positive til å delta i studien ble i de fleste tilfeller kontaktet per telefon av rapportens forfatter. Det ble gitt informasjon om prosjektet og tematikken for intervjuet. Taushetsplikt, anonymitet og samtykke ble særlig fremhevet. Det ble understreket at deltakelse i prosjektet ikke påvirker muligheten for bistand fra NOAS. Til slutt i samtalen ble prosjektdeltakelse avklart. Før intervjuer med mindreårige ble avtalt, ble samtykke fra verge innhentet. Fire ungdommer ble ikke kontaktet per telefon, fordi bosettingskommunen sto for en større del av rekrutteringen, og ga informasjonen beskrevet over.

Det har vært et prinsipp i prosjektet å ikke be deltakende ungdom om innsyn i deres saksdokumenter, av hensyn til anonymitet og tillit. At ungdommen hadde den aktuelle tillatelsen, ble bekreftet gjennom forberedende samtale med kontaktperson og/eller ungdommen selv.

Alle ungdommer har hatt telefonnummeret til rapportforfatter underveis i prosjektperioden slik at de har kunnet oppnå kontakt om de ønsker det. Samtlige har blitt gitt muligheten til å gjennomgå hvordan de fremstilles i rapporten, og komme med eventuelle endringer. Samtlige ungdommer ønsket å benytte seg av denne muligheten. Ingen av dem gjorde rettinger.

Ingen ungdommer har trukket seg underveis i prosjektperioden.

## Intervju

Intervjuet ble innledet med å gjenta eller for første gang gjennomgå informasjon om prosjektet, taushetsplikt, anonymitet og samtykke. Samtykke til deltakelse og oppbevaring av personopplysninger ble gitt før samtalen gikk over i intervjudel.



Det ble anvendt semistrukturerte intervjuer med utgangspunkt i den dialogiske samtalemotoden (DCM), utviklet av Kari Gamst og Åse Langballe (2004). Intervjuene var delt opp i hovedfasene 1) fri fortelling om et tema og 2) tematisk sondering hvor intervjuer stiller åpne, men konkrete spørsmål for å få utdypet ungdommens frie fortelling. På forhånd hadde vi utarbeidet en guide med seks tema (se vedlegg 2):

1. Tiden i Norge
2. Livet i Norge i dag
3. Oppholdstillatelse med begrensninger
4. Fornyelse av oppholdstillatelsen og anmodning om oppheving av begrensninger
5. Fremtiden
6. Ungdommens anbefalinger

Under hvert tema hadde vi utarbeidet en liste med momenter som vi ønsket å dekke. I enkelte intervjuer ble ikke alle momentene fulgt opp, hovedsakelig der det ble vurdert at det ikke var ønskelig av hensyn til ungdommen at intervjuet dro ut i tid.

Alle intervjuer ble gjort ved personlig fremmøte. Rapportforfatter var eneste intervjuer i alle møter, men en representant fra Redd Barna var observatør i to av de første intervjuene. I to tilfeller var verge eller kontaktperson tilstede under intervjuet etter ungdommens ønske. Samtlige intervjuer ble med samtykke tatt opp med båndopptaker. Lydopptakene er slettet etter at intervjuene ble transkribert.

Gjennom en kvalitativ innholdsanalyse ble kategorier identifisert og kodet i datamaterialet, både forhåndsdefinerte kategorier, samt kategorier som kom frem ved identifisering av fenomener underveis. En slik organisering muliggjør studiet av mening; deler av materialet studeres og sammenlignes gjennom vekslning mellom deler og helhet. QDA Miner Lite analyseverktøy ble benyttet.

## Etisk refleksjon

Enslige mindreårige asylsøkere er dobbelt sårbare; fordi de er både flyktninger og barn. De har langt oftere enn andre ungdommer vært utsatt for traumatiserende hendelser som vold og overgrep i ung alder, og har i betydelig større grad psykiske helseplager (Bjørge og Jensen 2015, Oppedal m.fl. 2009). De er sårbare for psykiske helseplager flere år etter bosetting (Jensen m.fl. 2014, Jensen m.fl. 2019). Som barn eller ungdom i utvikling er de sårbare rent utviklingspsykologisk. Påkjenninger de utsettes for vil kunne virke negativt inn på deres senere utvikling, både kognitivt, emosjonelt og sosialt. Videre opplever de stor omstilling i å komme til et fremmed land, og ventetiden opplevd på asylmottak er et vanskelig liv med dårlige levekår og usikkerhet om fremtiden (Borchgrevink m.fl. 2019, Brekke 2010, Garvik og Valenta 2018, Terragni m.fl. 2018).

NOAS har gjennom rettshjelp til ungdommene blitt kjent med at flere opplever stress både knyttet til praktiske problemer i hverdagen og usikkerhet omkring sin juridiske status. Vi erfarer at enslige mindreårige med oppholdstillatelser begrenset på grunn av manglende identitetsdokumenter, er mer sårbare enn de som har fått en ordinær tillatelse.

En tommelfingerregel i all forskning på sårbare grupper er at man bare innlemmer dem som informanter i forskning når kunnskapen man søker ikke finnes andre steder (Kvale 2001, Haugen, Paulsen og Berg 2012). Herværende undersøkelse tar for seg hvordan det går med en gruppe ungdommer. Det står sentralt å utforske deres egne følelser, forståelser og kunnskap, og invitere dem direkte inn i forskningsprosessen ved å be om deres anbefalinger. Dette muliggjøres med kvalitative intervjuer (Dunn 2000, Dwyer og Limb 2001).

Samtalemetoden DCM som er brukt i utarbeidelsen av intervjuguider og gjennomføring av intervjuer, har sikret en barnesensitiv tilnærming til intervjuene. Intervjuer Elin Berstad Mortensen har tidligere erfaring med metoden gjennom høring av barn til NOAS' rettshjelpsarbeid. I forkant av intervjuene fikk vi innspill på intervjuguidene fra seniorrådgiver på barns rett til å bli hørt Grete Vandvik i Redd Barna og dr. polit. Åse Langballe. Sistnevnte har vært sparringspartner underveis, spesielt i forbindelse med tre særlig krevende intervjuer.

Før hvert intervju ble det gjort en sårbarhetsvurdering av ungdommen på bakgrunn av informasjonen vi hadde tilgjengelig etter forberedelsesfasen. De fleste informantene ble kontaktet av kontaktperson eller en annen voksen tillitsperson kort tid etter gjennomføring av intervjuet.

## Utvalg

Tabell 5 viser en oversikt over de 21 ungdommene som ble intervjuet. Alle navn er pseudonymer,<sup>41</sup> av hensyn til anonymitet.

Navn	Nasjonalitet	Alder	Ca. alder ankomst	Tolk	Skole	Jobb	ID-dokument
Abdul Rahman	Afghanistan	19	15	Nei	9. kl.	Nei	«Umulig» <sup>42</sup> å skaffe
Ahmad	Afghanistan	18	16	Ja, brukte lite	9. kl.	Ja	«Umulig» å skaffe
Ali	Afghanistan	16	12	Nei	vgs	Nei	Begrensning opphevet
Asghar	Afghanistan	18	14	Nei	vgs	Nei	Lever pass, venter svar
Davood	Afghanistan	19	16	Nei	vgs	Ja	«Umulig» å skaffe
Eshagh	Afghanistan	19	15	Nei	9. kl.	Ja	Lever pass, venter svar
Farhad	Afghanistan	18	15	Nei	10. kl.	Nei	«Umulig» å skaffe

<sup>41</sup> Fiktive navn. Hvert pseudonym er godkjent av informanten.

<sup>42</sup> Ordet umulig settes i anførselstegn fordi det er dette ungdommene selv sier om muligheten sin for å fremskaffe pass, samtidig som ordet viser til et umulig-vilkår i utlendingsforskriften § 8-12 første ledd bokstav a. Som juridisk vilkår setter «umulig» en svært høy terskel, og selv om ungdommene opplever at det for dem er umulig å fremskaffe pass, er det vanskelig å nå det juridiske vilkåret (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a).

Ghulam	Afghanistan	18	15	Nei	10. kl.	Nei	Begrensning opphevet
Habib	Afghanistan	18	15	Nei	vgs	Nei	«Umulig» å skaffe
Hakim	Afghanistan	19	15	Nei	vgs	Ja	Skaffet tazkera, venter svar passøknad
Hassan	Annen	19	14	Nei	vgs	Nei	Leverte fødselsattest, venter svar
Haydar	Afghanistan	18	15	Nei	vgs	Nei	«Umulig» å skaffe
Hussein	Afghanistan	16	14	Ja	10. kl.	Nei	Skaffet pass
Ismail	Afghanistan	16	13	Nei	vgs	Nei	Skaffet tazkera, skal søke pass
Latif	Afghanistan	18	15	Nei	vgs	Nei	Leverte pass, venter svar
Mehdi	Afghanistan	19	15	Nei	vgs	Ja	Leverte pass, venter svar
Mustafa	Afghanistan	17	13	Nei	vgs	Ja	Skaffet tazkera, skal søke pass
Omar	Annen	19	15	Ja	vgs	Ja	Passøknad
Tareq	Afghanistan	18	15	Ja	vgs	Ja	Leverte pass, venter svar
Wahidullah	Afghanistan	20	16	Ja	Nei	Ja	Skaffet tazkera
Walid	Afghanistan	18	15	Nei	vgs	Ja	«Umulig» å skaffe

Alle ungdommene er gutter/menn. Nitten av tjueen er fra Afghanistan, to har annen nasjonalitet. Nasjonaliteten er utelatt av personvern hensyn og da det ikke synes nødvendig for studien.

Fire av ungdommene var mindreårige på intervju tidspunkt, mens brorparten er 18 eller 19 år gamle. Én ungdom er 20 år. To ungdommer var 16 år ved ankomst, mens de øvrige var mellom 12 og 15 år gamle.

Ungdommene ble rekruttert gjennom: NOAS, som allerede var kjent med deres sak (syv), bosettingskommune (ni), (tidligere) verge/kontaktperson (fire), informant (én). Der NOAS allerede var kjent med en ungdoms sak, ble (tidligere) verge eller annen kontaktperson brukt som mellomledd.

Alle ungdommene i denne rapporten er bosatt.<sup>43</sup> De bor på Østlandsområdet, Sørlandet, Midt-Norge og Nord-Norge, totalt i elleve ulike kommuner. De bor enten i fosterhjem (tre), bemannet bofellesskap (tre) eller selvstendig, men med en grad av praktisk hjelp fra barnevernet eller annen ansvarlig enhet i bosettingskommunen. Det hadde vært ønskelig å inkludere flere ungdom i studien som står helt på egne ben. Vi kan anta at det finnes ungdom som får langt mindre hjelp enn ungdommene i denne studien.

43 Enslige mindreårige som får begrensede tillatelser mens de fremdeles er under 18 år, har siden sommeren 2017 blitt bosatt i en kommune. Bosetting og integrering er en kommunal oppgave. Les mer om bosetting: <https://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting>

En av ungdommene i studien ankom i 2016 og en ankom i 2018, mens de resterende ankom Norge i løpet av 2015, med en konsentrasjon høsten 2015. De fleste ungdommene ankom et mottakssystem under stort press, der store ankomster skapte akutte behov møtt med *ad hoc* beslutninger (Garvik og Valenta 2018). Nye mottak ble opprettet på kort tid og gjeldende regler var i stadig endring. De som fikk sine førstegangstillatelser før sommeren 2017, har opplevd å måtte vente på bosetting. Selv uten for store sprik i ankomstdato, er det stor spredning i hvor langt ungdommene er kommet i å fremskaffe pass.

Nitten ungdommer har per i dag begrensede oppholdstillatelser. Regner vi den totale populasjonen (tidligere) enslige mindreårige med begrensede tillatelser til 236 personer, jf. statistikken presentert i kapittel 3, utgjør et utvalg på 19 personer, en andel på 8 % av populasjonen.

Det var vår intensjon å rekruttere en større andel informanter som har fått opphevet begrensningene i sin tillatelse. Det er interessant å sammenligne deres livssituasjon med de andre informantenes. En som innehar et sikrere oppholdsgrunnlag og ser tilbake på vanskelige opplevelser, kan ha bedre kapasitet til å reflektere om egne opplevelser og erfaringer enn de som står midt i en stressende og uforutsigbar livssituasjon. Det viste seg vanskelig å komme i kontakt med ungdom som hadde fått opphevet begrensninger. Noen aktuelle ungdommer fikk informasjon, men var ikke interessert i å delta i studien. Dette kan skyldes at deres situasjon ikke oppleves som presserende, hverken for deres hjelpere/kontaktpersoner eller dem selv, eller at de ønsker å legge tidligere vanskelige opplevelser bak seg. Av tidshensyn kunne rekrutteringen ikke dras ut over flere uker, og vi endte dermed med kun to deltakere med ordinære tillatelser. En av de to var fremdeles i stor grad preget av sin tidligere livssituasjon. På intervjuetidspunktet hadde han ennå ikke fått passet sitt i retur fra politiet og var fortsatt uten identitetsdokumenter.

Kun én av informantene er et «oktoberbarn», en gruppe ungdommer som ble omtalt i kapittel 3. Vi har med hensikt ikke henvendt oss til asylmottak for rekruttering. «Oktoberbarnas» situasjon er spesiell, og inkludering av en stor andel i en liten studie, ville kunne gi et skjevt utvalg i forhold til studiens målsetting: Å kartlegge situasjonen for (tidligere) enslige mindreårige asylsøkere som har fått opphold med begrensninger – ikke en tidsbegrenset tillatelse fram til fylte 18 år.

## 5 Teoretisk forankring

Livet er fylt av hendelser vi ikke har kontroll over, ytre stimuli kan virke stressende og i verste fall traumatiserende (Antonovsky 2012). Hvordan ulike individer reagerer på samme stressende hendelse eller situasjon, vil variere. En hendelse som for én person er traumatiserende, behøver ikke få samme virkning for en annen. Graden av negative konsekvenser vil avhenge av blant annet individets tidligere livserfaringer og kvaliteten på støtte som mottas i ettertid. Det har betydning om en person opplever flere traumatiske hendelser, og om hendelser/situasjoner varer over tid. Barn og ungdom er sårbare for traumatisering, fordi de mangler kognitiv modenhet og erfaringer slik at de kan forstå og mestre det som skjer, på samme måte som voksne. Dette gjelder særlig hvis de tidligere har blitt traumatisert.

Den israelsk-amerikanske sosiologen Aaron Antonovsky (2012) forsket på forholdet mellom stress og helse-uhelse, og hvordan skape mestring. Han fant at mestring avhenger av det han kaller «opplevelse av sammenheng» (sense of coherence). Antonovsky presenterer tre hovedkomponenter som fungerer sammen for å gi «opplevelse av sammenheng»: 1) begripelighet, 2) håndterbarhet og 3) meningsfullhet. Den første komponenten beskriver hvordan kognitiv forståelse gjør at stress man utsettes for kan settes i en mer velordnet og forutsigbar sammenheng, i stedet for å være uforståelig eller kaotisk. Den andre komponenten beskriver opplevelsen av at når man utsettes for stress, har man ressurser til å kunne takle medfølgende utfordringer. Og det tredje, meningsfullhet, handler om forståelse rent følelsesmessig, at det opplevs verdt å engasjere seg i utfordringene.

Antonovskys konsept er relevant for asylsøkere (Brekke 2010). Deres behov for trygghet, for forutsigbarhet, setter hovedkomponenten begripelighet i forgrunnen. Antonovsky beskriver selv hvordan kognitiv forståelse (begripelighet) er en viktig forutsetning for evnen til å håndtere stress (håndterbarhet). Dersom man kjenner spillereglene, kan man bedre vurdere om man har nok ressurser til å klare seg fint. En kommer i en posisjon der ens situasjon oppleves som påvirkbar. Samtidig viser Antonovsky at dersom man opplever å ha liten grad av både begripelighet og håndterbarhet, men likevel opplever situasjonen som sterkt meningsfull, befinner man seg i en spenningssituasjon der følelsesmessig engasjement kan gjøre at man klarer å styrke de to første komponentene.

Jan-Paul Brekke (2010) har brukt Antonovskys teori ved studiet av enslige mindreårige som venter på svar på asylsøknad. Brekke fant at mange av informantene hadde lav opplevelse av sammenheng og svak retning i livet. Lang og samtidig ulik ventetid uten god informasjon underveis, virket vilkårlig og urettferdig. Framtiden ble usikker og hverdagen vanskelig å håndtere. Noen informanter søkte å holde fast ved nåtida gjennom å holde seg travle, andre ga slipp og sluttet å bry seg. Venting virket spesielt vanskelig for enslige mindreårige, fordi deres unge alder tilsa at de skulle være i utvikling, men i stedet sto de på stedet hvil. Det var lite meningsfullt at deres langvarige og vanskelige flukt kunne ende i et negativt svar.

Muireann Ní Raghallaigh og Robbie Gilligan (2010) har gjort en annen relevant studie med enslige mindreårige. I likhet med Antonovsky, ser forfatterne av denne studien at stress og mestring kan bestå side om side. De fant at enslige mindreårige brukte seks ulike mestringsstrategier for å håndtere stresset de ble utsatt for mens de bodde på mottak. De første to strategiene var å skape kontinuitet

mellom fortid og nåtid ved å fokusere på hvilke deler av det tidligere livet som kunne bevares, og å tilpasse seg det nye samfunnets kultur. De to kunne gjerne forenes. En tredje strategi var å legge merke til de gode tingene i livet og fremtidige muligheter. Fremtidshåp er viktig for mennesker som har opplevd traumatiske hendelser og tap. Den fjerde mestringsstrategien gikk ut på å undertrykke følelser og oppsøke distraksjon, og beskrives som mer problematisk hvis brukt over tid. En femte strategi var selvstendigjøring, mens en sjette strategi var mistillit til andre. Også disse strategiene har et element av fare i seg, da isolering kan forhindre kunnskapsutvikling og støttende relasjoner.

Forskningen viser hvordan mestring kan styrkes i ulike situasjoner enslige mindreårige befinner seg i. Trygghet i form av en forutsigbar oppholdstillatelse i Norge, kan gi mening til tidligere vonde opplevelser. Det blir lettere å bevare kontinuitet mellom fortid og nåtid, samt fokusere på her-og nå-situasjonen og på fremtiden. I ventetiden før oppholdstillatelsen er det mulig å øke forståelse og forutsigbarhet, og involvere barn i meningsfulle aktiviteter som styrker deres opplevelse av sammenheng.

Kunnskapen om mestring kan brukes i svært stressende situasjoner, for å redusere følgene av potensielt skadelig stress. Politiets utlendingsenhet (PU 2019) har i en ny barnefaglig veileder for asylsaker identifisert fire barnefaglige prinsipper som skal implementeres i deres arbeid. Målet er å redusere skadelig stress overfor barn, ungdom og barnefamilier, selv i situasjoner som pågripelse, internering og tvangsretur. Prinsippene er: 1) trygghet, 2) forståelse, 3) forutsigbarhet og 4) involvering. De samme prinsippene er relevante for det ansvar alle deler av utlendingsforvaltningen har for enslige mindreårige asylsøkeres situasjon.

**DEL 2:**  
**UNGDOMMENES**  
**LIVSSITUASJON**

## 6 Livssituasjon

Vi har intervjuet 21 ungdommer som har eller tidligere har hatt begrensede oppholdstillatelser. Ungdommene sier at de ønsker et vanlig liv i Norge, og fremtidsønskene deres består i utdanning, jobb, bolig og familieliv. Slik Mehdi<sup>44</sup> sier:

«Jeg kan gå på skole sånn ordentlig, også, jeg kan tenke på å kjøpe hus, og ... få familie og sånn, kanskje, gifte [meg], kanskje kjæreste, sånn, å lage familie og sånn. Alt sånn, som [i et] normalt liv.»

Klare fremtidsønsker gjenspeiles i høy aktivitetsgrad i utdanning, arbeid, og for noen; idrett. Høy grad av aktivitet er i tråd med gjeldende forskning om (tidligere) enslige mindreårige med en botid på cirka fire år i Norge, og spesielt for afghanere innen denne gruppen (Dalgard 2016, Kirkeberg og Lunde 2019). Også ungdommene med begrensede oppholdstillatelser har høyt aktivitetsnivå og stort potensial til samfunnsdeltakelse. Større barrierer er det for vennskap med norske jevnaldrende, og varige nære relasjoner til voksne i Norge.

### Utdanning og norsk språk

Av 21 ungdommer, går 20 på skolen, hvorav 14 på videregående skole.<sup>45</sup> Nesten samtlige uttrykker at skolen er viktig for dem. Flere uttrykker læreglede og at skolen gir et normalt liv, særlig gjelder dette elever på videregående. Det første Habib forteller i sitt intervju er at han går på videregående, han sier det med et stolt smil.

En ungdom var i ferd med å droppe ut av skolen da vi møtte ham, og ytterligere tre trekker ikke frem skolen som viktig. En av disse tre er tydelig misfornøyd med skolen, mens for de andre to ble ikke skolen et tema i intervjuet. De hadde vansker med å se noe positivt i eget liv.

Tre fjerdedeler av ungdommene snakker så godt norsk at de kan bruke språket til refleksjon om eget liv. Kun fem ungdommer brukte tolk under intervjuet, mens 16 klarte seg uten.

### Arbeid

Å være i arbeid er del av det vanlige livet ungdommene ønsker seg. De fleste ungdommene på videregående skole tar yrkesfag. Totalt ti ungdommer presenterer et yrke de ser for seg i fremtiden. Ti ungdommer er i eller på vei inn i jobb.<sup>46</sup> Åtte av ungdommene har jobb ved siden av skolen, to

<sup>44</sup> Alle navn på ungdommer er pseudonymer.

<sup>45</sup> Se tabell 5 i kapittel 4.

<sup>46</sup> Se tabell 5.



av dem har to jobber. En av ungdommene under utdanning er i fulltidslære.<sup>47</sup> Ungdommen som nå dropper ut av skolen, skal jobbe i stedet for å gå på skole.

Tre ungdommer har lyst til å arbeide ved siden av skolen, men synes det er vanskelig å skaffe seg jobb. Noen ytterligere reflekterer over om det vil bli vanskelig å skaffe seg arbeid i fremtiden. Forskning viser at det er færre (tidligere) enslige mindreårige som går direkte fra studier til arbeid, enn tilfellet er for deres jevnaldrende (Kirkeberg og Lunde 2019). I kapittel 9 ser vi at en begrenset oppholdstillatelse setter særlige hindre for deltakelse i arbeidslivet.

## Venner og fritid

Trening er viktig for mange av informantene. Ti driver aktivt med en spesifikk idrett, ytterligere fem trener på et treningssenter. Fire informanter nevner dataspill som en fritidsinteresse. Kun to informanter sier at de hverken trener eller har spesielle fritidsinteresser. I kapittel 7 beskrives trening og å holde seg aktiv på fritiden som en viktig mestringsstrategi.

Venner er viktig for informantene, men det er store variasjoner i hvor nære vennskap ungdommene beskriver. Det er flere som sier at de ikke snakker med vennene om følelser. Få beskriver å ha nære norske venner. Slik Mustafa sier om å bli kjent med de andre elevene på skolen:

«Nei det er ikke så lett ... Man må liksom ... jobbe for det, for å bli kjent med dem.»

Forskerteamet Hilde Lidén, Berit Aasen, Marie Louise Seeberg og Anne Balke Staver (2020) viser i en ny studie gjort på oppdrag av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet at bosatte (tidligere) enslige mindreårige har liten kontakt med norske jevnaldrende og lite sosialt nettverk i lokalsamfunnet.

## Bo- og omsorgssituasjon

Tre av ungdommene bor i fosterhjem, og tre i et bemannet bofellesskap. De øvrige 15 ungdommene bor på hybel, åtte av dem alene og syv sammen med andre.

Opplevelsen av trivsel ved bostedet er delt for ungdommene i alle typer botiltak. Flere ungdommer uttrykker misnøye med regler og personale i bemannede botiltak, noe som er kjent fra forskning (Lidén m.fl. 2020, Skårdalsmo og Harnischfeger 2017). Gjennomgående har ungdommene lyst til å påvirke egen bosituasjon, og opplevelsen av trivsel er best der ungdommen har fått medvirke i valg av botiltak, enten det er å bo alene eller sammen med andre. Hassan sier om beslutningen å bo alene:

«Også etterpå jeg tok en valg. Og valget mitt ble, hvis jeg fyller 18 år, da jeg må flytte alene. Sånn at alt blir ro, ro ned, sånn at (...) [ingen] sier til meg «gjør det og det», at jeg bare gjør på min egen måte.»

---

<sup>47</sup> Regnet som skole og jobb i tabell 5.

Studien til Lidén m.fl. (2020) viser at det ikke legges opp til medvirkning fra enslige mindreårige i det bosettingsforberedende arbeidet. De skriver at dette er påfallende all den tid barn har rett til å bli hørt og medvirkning er et grunnprinsipp når barnevernet ellers etablerer botiltak for ungdommer.

Ni av de 19 ungdommene som på intervju tidspunktet levde med begrensede oppholdstillatelser, beskrev at de i hverdagen ikke har voksne de stoler på eller kan snakke med. Seks av disse står helt uten noen de regner som en viktig voksen de har nær tilknytning til. Tre av dem har en slik, men treffer vedkommende for sjelden. Vedkommende har ikke noen formell omsorgsrolle. Kun fire av 19 ungdommer har det man kan kalle en viktig voksen de er glad i. For en er dette en fostermor, for de resterende tre er dette personer uten noen formell omsorgsrolle. Vi kommer tilbake til temaet voksenstøtte i kapittel 8.

## Kontakt med familie

Totalt 13 ungdommer har kontakt med minst ett familiemedlem. Noen har familie i hjemlandet, mens andre har familie i hjemlandets nærområder, eller på flukt i Europa. To av ungdommene har ett eller flere familiemedlemmer i Norge.

Familien er viktig for ungdommene, både for de som har kontakt med familien og for de som har mistet kontakten. Ungdommene bekymrer seg for familien, er opptatt av å få igjen kontakten eller holde kontakten, og opptatt av på hvilken måte de kan hjelpe familien. Funnet støttes av forskning (Lidén m.fl. 2013, Omland og Andenæs 2017). Guro Brokke Omland og Agnes Andenæs (2017) fant i en studie av afghanske enslige mindreåriges utviklingsprosjekt at hjelp til familien utenfor Norge er et like viktig mål som selv å få et godt liv i Norge. I vårt materiale kommer det tydelig fram at for ungdom som bekymrer seg for familien sin, er denne bekymringen minst like viktig som bekymringen for egen oppholdsstatus i Norge. Som Farhad sier:

«Mange netter som jeg har ikke sovet. Så tenker ... tenker på hva skjer [med familien min].»

# 7 Psykososial helse

## Grunnleggende utrygghet

Ungdommene fikk en begrenset oppholdstillatelse, som av samtlige 21 oppleves som usikker. Ungdommene beskriver tillatelsen som «midlertidig» og «ettårig», og sier at det er stor usikkerhet om hva som skjer ved neste fornyelse. Mustafa forteller om hva slags type tillatelse han har:

«Så *midlertidig* ikke sant, vet ikke hva som skal skje etter det. Kanskje du skal bli sendt tilbake. Du får ikke bli i Norge ikke sant, det er det det innebærer da.»

Brorparten av de 19 ungdommene som fremdeles har en begrenset oppholdstillatelse, sliter tydelig med bekymringer. De opplever stor utrygghet knyttet til om de får bli værende i Norge i fremtiden, eller om de vil måtte forlate landet.

I møter med ungdom ble vi slått av kontrasten mellom en på utsiden aktiv skoleungdom med god trivsel og en på innsiden redd gutt. Et godt eksempel på dette er Omar. I intervjuforberedende samtale med hans kontaktperson, kom det ikke frem noen opplysninger som tilsa at Omar var spesielt sårbar. Han ble beskrevet som en ressurssterk ungdom, som var nær ved å fremskaffe pass og hadde tro på å få opphevet begrensningene i oppholdstillatelsen sin. Under intervjuet framsto han imidlertid som nedbrutt. I fem år hadde han slitt med negativt tankespinn og stor utrygghet. Omar forklarte:

«De siste fem årene så har jeg ikke hatt tid til å tenke på noe annet enn bare det samme. Hvor kommer livet mitt til å ende? Skal jeg bli sendt ut av Norge? Men hvor skal jeg ende opp da?»

Han fortalte at tankene er så dominerende at de tar gleden fra ham, sakte men sikkert. Når han smiler, er det kun på utsiden. Omar sier at selv hvis han får opphevet begrensningene i tillatelsen sin og i fremtiden etablerer seg og stifter egen familie i Norge, vil han aldri glemme fem år med venting i Norge. Han er forandret for alltid.

Sitatene over illustrerer en grunnleggende utrygghet som preger ungdommene med begrenset tillatelse. De forstår tillatelsen som midlertidig og fornyelsen av den som usikker. De lever med en redsel for å bli sendt ut av Norge. Dette gjelder selv for mange av ungdommene som skulle ha god mulighet til å få opphevet begrensningene i tillatelsen sin. Tareq, som ved siste søknad om fornyelse la frem afghansk pass, forteller at han tenker positivt om muligheten for å få opphold. Han «håper» at han kommer til å få opphold, som han sier, og legger til:

«Men uansett, man har en slags redsel i kroppen sin for å få negativt svar.»

Grunnleggende utrygghet påvirker ungdommene. Omar opplever å bli tappet for glede, sakte, men sikkert. Flere av ungdommene beskriver at de har hatt én eller flere perioder hvor de har vært helt

passivisert av utrygghetsfølelsen. Andre forteller om utagerende atferd. Hassan forklarer hvordan han oppførte seg da han hadde det som verst:

«Jeg krangla med voksne, jeg dro ikke på skolen, jeg nekta helt på skolen, fordi ... at jeg er usikker med livet mitt, jeg kan ikke bare bo og gå på skole, uten at jeg, ikke vet en gang at jeg skal være i Norge eller ikke. Også da ... da skulker jeg skolen noen dager, og på grunn av at jeg ikke sove[r om natten], men at jeg sover på morgenen bare.»

Utryggheten var bakteppet, da syv ungdommer i løpet av intervjuet fortalte at et avslag ville vært bedre enn den begrensede tillatelsen. Ungdommene sier at det er liten forskjell på denne tillatelsen og det å vente på et førstegangs svar på søknad om asyl. Et avslag gir i hvert fall visshet om at fremtiden ikke kan startes i Norge, og man kaster ikke bort livet sitt. Haydar forklarer det slik:

«Intervjuer: Du sa i stad at du synes at det hadde vært bedre å bare få avslag?»

Haydar: Ja, det hadde vært veldig, veldig bra [om jeg] fikk, med en gang avslag.

Intervjuer: Det hadde vært *veldig, veldig* bra?

Haydar: Da ... Slapp å tenke på, om du får, du får ikke, hva som skjer. Fordi nå, [har] jeg bodd sånn fire år [i Norge]. Også, jeg synes hvis jeg får avslag, jeg har bare kastet bort tiden min, fire år.

(...)

Intervjuer: Og er du redd for det? At du kanskje ikke får opphold lenger?

Haydar: Joda, kanskje jeg får, kanskje [jeg] får ikke det. Det er det som er problem[et]. Nå, vi ligger sånn i midten. Ja, så i midten, det blir vanskelig. Midt i havet, nå er vi midt i havet, så det ...

Intervjuer: Er det sånn du føler det? At du bare er midt i havet?

Haydar: Jo da. Det er jo [det] samme.»

Syv ungdommer forteller at de har vurdert eller fortsatt vurderer å forlate Norge. Tre av dem knytter dette til en situasjon der de får avslag i fremtiden, to av dem beskriver det som en mer åpen idé, én angrer på at han ikke dro for flere år siden, og én beskriver at han forlot Norge, men ombestemte seg og reiste tilbake igjen. Statistikk fra UDIs statistikkenehet viser at syv (tidligere) enslige mindreårige med begrensede tillatelser oppholdt seg på ukjent adresse per 31.12.2019. Antallet forsvunne kan være noe høyere, da UDI ikke har full oversikt over 21 ungdommer registrert på privat adresse, og myndige ungdommer. UDI har ikke oversikt over ungdom som tidligere kan ha vært forsvunnet, men ha kommet til rette igjen. Berit Aasen, Evelyn Dyb og Stian Lid ved By- og regionforskningsinstituttet NIBR publiserte i 2016, på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet, en rapport om enslige mindreårige som forsvinner fra mottak og omsorgssentre (Aasen, Dyb og Lid 2016). De fant tre hovedgrupper forsvunne mindreårige. Den første gruppen forsvant kort tid etter ankomst og besto av mange nordafrikanske søkere, gruppe to var ungdom med avslag eller tidsbegrenset opphold til fylte 18 år, og gruppe tre var ungdom som opplevde å vente lenge i mottak, som var urolige og/eller rastløse, og gjerne slet med psykiske helseproblemer. Både opplevelsen av en overhengende fare for å bli uttransportert, samt lang ventetid, innebærer risiko for at ungdom forsvinner.

En usikker tillatelse er det motsatte av hva ungdommene trenger. Enslige mindreårige asylsøkere er i utgangspunktet en sårbar gruppe og i en sårbar posisjon i Norge (Borchgrevink m.fl. 2019, Bjørge og Jensen 2015, Brekke 2010, Oppedal m.fl. 2009). Enslige mindreårige er sårbare for psykiske helseplager flere år etter bosetting (Jensen m.fl. 2014, Jensen m.fl. 2019). Opplevelse av forutsigbarhet og trygghet er viktige faktorer for mestring (Antonovsky 2012, Brekke 2010, Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen 2018). Motsatt, gir usikkerhet om fremtiden og om juridisk status størst risiko for dårlig mestring (Garvik og Valenta 2018).

## Mestringsstrategier

For å klare en vedvarende stressituasjon, benytter ungdommene seg av mestringsstrategier, som gir pusterom i hverdagen. Redselen ungdommene føler og medfølgende stress, påvirker psyken. For ungdommene blir det avgjørende å finne veier ut av tankene. 17 av 21 ungdommer beskriver mestringsstrategier som hjelper med dette.

Studien til Brekke (2010) viste at enslige mindreårige i en ventesituasjon benyttet to ulike mestringsstrategier. Enten å holde fast ved nåtida gjennom å holde seg travle, eller å gi slipp og slutte å bry seg. Den første strategien finner vi igjen hos Raghallaigh og Gilligan (2010). Den beskrives som positiv når den hjelper ungdom å legge merke til det gode i hverdagen, utvikle seg og skape fremtidshåp. Blir den en måte å oppsøke distraksjon og undertrykke følelser på, blir den mer problematisk. Forfatterne beskriver i tillegg flere strategier. Positive strategier er å skape kontinuitet mellom fortid og nåtid ved å bevare hjemlandets tradisjoner og samtidig tilpasse dem det nye samfunnet. Selvstendigjøring kan være en god strategi, mens isolasjon og mistillit til andre er mer problematiske.

Flere av våre informanter beskriver at de har vanskelige tanker som de holder unna ved å holde seg travle. Ungdommene går typisk rett på jobb eller trening etter skolen, og kommer ikke hjem før sent om kvelden. Kvelden eller natta er en vanskelig tid på døgnet, Habib sier:

«Ja, uff. [Jeg er] veldig veldig redd. (...) På natta noen ganger jeg får ikke sove. Jeg tenker veldig masse. Jeg ... spesielt når det er helg, så da jeg ... jeg gruer meg for at jeg må slappe av litt, så da tenker jeg hele tida, får ikke sove på natta. Tenker, «hva kommer til å skje? For Norge skal sende meg tilbake, for jeg har avslag eller noe». Hele tida på sånn der.»

Habib har mest mulig besøk for å unngå å være alene med tankene. Latif forteller at han hjemme forsvinner inn i dataspill, Hassan hører alltid på høy musikk.

Flere ungdommer snakker om aktivt å måtte skyve negative tanker vekk når de dukker opp. Ismail sier at han stort sett ikke tenker på de to tingene som plager ham; den begrensede oppholdstillatelsen og familien:

«Hvis jeg tenker, så får jeg litt vondt i hodet, så derfor jeg tenker ikke på det. (...) Ja og, det er, det er fire år jeg har lært å ikke tenke på de [to tingene].»

Latif forteller at han vanligvis aktivt skyver tankene vekk. Når vi snakker sammen om de vanskelige tingene, sier han at han blir tom i hodet, likesom når man er bakfull.

For 16 ungdommer er trening en viktig fritidsaktivitet. Flere beskriver treningen som en mestringsstrategi, fordi den gir andre tanker. Mustafa sier:

«Når vi snakker om sånne ting så blir jeg lei ... lei meg liksom. Ellers så går det fint. Jeg trener, jeg har et mål [med treningen], en drøm. (...) Hver gang jeg liksom blir lei meg, det som hjelper er trening.»

Å holde seg travel og fylle tom tid med lyd og aktivitet er eksempler på distraksjon som mestringsstrategi. Distraksjonen virker kun der og da om den ikke fylles med mer mening. Mustafa har klare mål med treningen, som han synes det er nyttig å konsentrere seg om. Det å fokusere på mål, kan være en mestringsstrategi i seg selv. Fokus på oppnåelige mål kaller frem positive tanker og framtidshåp (Raghallaigh og Gillian 2010). Davood, som gjør det veldig bra både på skolen og jobben, sier:

«Kanskje det er liksom nøkkelen, jeg er på vei til målet. Jeg har mine mål, og jeg er på vei til dem, så ... Så derfor jeg føler meg ganske greit. Hvis jeg ikke hadde de målene, så ... hadde jeg vært helt håpløst i Norge.»

## Ungdom som faller utenfor

For de fleste ungdommene var den første tiden med begrenset oppholdstillatelse den verste. Over halvparten beskriver sammenbrudd, passivitet eller atferdsproblemer. Svaret på asylsøknaden gir ikke ungdommene trygghet, men usikkerhet – eller direkte frykt. Åtte av de 21 ungdommene blander eller har blandet tillatelsen med en tidsbegrenset tillatelse som ikke kan fornyes.<sup>48</sup> I kapittel 10 kommer vi tilbake til ungdommers mangel på forståelse.

Noen ungdommer reagerte kraftig på å få et svar som skilte seg fra det andre ungdommer fikk. Ungdommene sammenligner seg gjennomgående med andre de har bodd i omsorgssenter eller på mottak sammen med. De har liknende bakgrunn med vanskelige opplevelser fra hjemlandet etterfulgt av en svært krevende flukt. Ulike svar på søknad om opphold setter guttene i helt ulike situasjoner. Ali, som var 12 år ved ankomst, forteller:

«Jeg bare følte meg veldig dårlig [når jeg fikk den begrensede oppholdstillatelsen]. Og så jeg orket ikke å gå på skolen, jeg ... jeg var veldig lei meg da. For jeg tenkte det ... de andre vennene som bodde med meg de fikk tre år nesten alle, ikke sant ... jeg tenkte hvorfor jeg fikk bare ett år? (...) Jeg bare tenkte liksom hva er ... egentlig hva er vitsen med å leve livet for eksempel, ikke sant.»

Sitatet fra Ali illustrerer hvordan man kan mestre å gjennomgå en serie traumatiske hendelser om man til slutt finner trygghet. Når dette ikke skjer, opplever man tap av mening (Antonovksy 2012, Brekke 2010). Dette utdyper Asghar, som forteller at han har opplevd å miste seg selv:

«Livet ga ikke noen mening, hvorfor jeg lever, hvorfor er jeg her? Det er liksom, er jeg ikke menneske? For andre lever, hvorfor jeg lever ikke som de? Alle har egen liv! (...) [Jeg] gikk helt ned [i kjelleren]. Miste ... mistet jeg meg [selv], sånn, og sov ingenting.»

---

<sup>48</sup> Les om tidsbegrensede tillatelser i kapittel 3.

Når ungdommen opplever sammenbrudd, rammes skolegangen. Elleve av ungdommene sier at tillatelsen påvirker eller har påvirket konsentrasjonen deres på skolen, og noen beskriver å ha mistet år med skolegang grunnet tillatelsen. Habib forteller hvordan han fremdeles har det:

«Jeg prøver å ikke tenke, jeg prøver å lese noe, jeg prøver å jobbe med min skolesak. Men likevel, når jeg leser noe så plutselig jeg detter av, da tenker jeg på [hva som skjer med oppholdstillatelsen min i fremtiden].»

Ungdommene som bruker aktivitet og mål som mestringsstrategi, opplever det ødeleggende når utrygghet om oppholdstillatelsen rammer skolegang, utviklingsmuligheter, og truer mestringsopplevelser.

Sitatene over illustrerer en sterk avmaktsfølelse hos ungdommene. For noen fremkaller avmakten passivitet, hos andre sinne. Både Asghar og Abdul Rahman sammenligner det å ha en begrenset tillatelse med å være en ball som myndighetene sparker. Abdul Rahman sier:

«UDI kan hjelpe meg. UDI kan lage reisebevis til meg. UDI kan for eksempel hjelpe meg. Men UDI gjorde ikke. Det er bare en fotballbane (...) [og jeg er] en ball som dem bare kaster med hverandre, og dem tenker ikke på ... meg.»

Flere ungdommer trekker paralleller mellom den begrensede tillatelsen de har fått og diskriminering av utlendinger i Norge. De opplever seg mistrodd av opinionen og av norske myndigheter i sin konkrete sak. Nesten halvparten av ungdommene viser gjentakende negative tanker om hvorfor de er blitt behandlet som de er blitt.

Fire ungdommer beskriver at negative tanker dominerer livssituasjonen deres. Tankene til Abdul Rahman spinner og spinner rundt all urett han har opplevd i Norge, både den begrensede oppholdstillatelsen og hendelser han har opplevd i Norge som har vært sterkt belastende for ham. Han følges nå opp av en psykolog han har tillit til, og har funnet frem til en grad av fungering i hverdagen. Det samme gjelder Hussein, som i stor grad sliter med traumer fra flukten, i tillegg til usikkerheten den begrensede tillatelsen gir.

To andre ungdommer står det enda dårligere til med. De får ikke sove om natten og får ikke til skolegang og vanlig hverdag. Wahidullah skal nå droppe helt ut av skolen. Ahmad går fremdeles på skolen, men forteller at han ikke sover, spiser eller klarer å tenke på fremtiden. Han tenker på å ta livet sitt. Hverken Ahmad eller Wahidullah hadde psykologhjelp da de stilte til intervju. I likhet med Abdul Rahman og Hussein sliter de med flere problemer enn oppholdstillatelsen. Ahmad er det ene «oktoberbarnet» vi intervjuet. Han fikk først en tillatelse med varighet kun fram til fylte 18 år. Ved omgjøring har han siden fått en begrenset oppholdstillatelse. Ahmad tenker mye på familien sin, som han har mistet kontakten med og savner inderlig. Også Wahidullah beskriver et stort savn etter familien sin, og at dette er halvparten av hans sorg.

Andre ungdommer beskriver traumatiske hendelser og savn av like alvorlig art som de fire som sliter tyngst psykisk. Mestring varierer fra person til person, blant annet basert på samlet livserfaring og kvaliteten på støtte mottatt etter en alvorlig hendelse (Antonovsky 2012).

## Ungdom om å mestre usikkerhet

Fem av ungdommene med begrenset tillatelse forteller at usikkerhet knyttet til oppholdstillatelsen i liten grad forstyrrer dem. Disse ungdommene bruker mestringsstrategier som beskrevet over, og deres beretninger belyser følgende faktorer av betydning:

- Forståelse av egen oppholdsstatus som ikke-midlertidig
- Tro på å få opphevet begrensningene i tillatelsen
- Støtte fra viktige voksenpersoner
- Opplevelse av å ha et vanlig liv i Norge

Vi kjenner igjen faktorene fra ungdommenes anbefalinger som presentert innledningsvis. Guttenes erfaringer stemmer overens med de tre forholdene Antonovsky (2012) har identifisert som sentrale for «opplevelse av sammenheng» og dermed mestring: 1) situasjonen må være forståelig, 2) du må ha mulighet til påvirkning, og 3) du må oppleve situasjonen som meningsfull.

Det har vært helt avgjørende for to ungdommer at de har forstått sin situasjon i lys av at oppholdstillatelsen ikke er tidsbegrenset. Mehdi og Eshagh fikk vite fra vergen at oppholdstillatelsen gir retten til å bo i Norge i fremtiden, selv om den må fornyes hvert år. Og, som Mehdi sier:

«Så jeg tenker bare sånn, hvis jeg kan bo her, så det er greit.»

Begge to hadde lagt frem afghansk pass og følte seg ganske sikre på å få opphevet begrensningene da de stilte til intervju. Som Eshagh svarte på spørsmål om hvilket svar han trodde han vil få på fornyelsessøknad:

«Jeg tror jeg får eh ... jeg får sånn bevis [på at jeg kan] bo i Norge. (...) Ikke tro, jeg [er] 100 % [sikker] nesten.»

Hakim delte troen på at han vil få begrensningene opphevet i fremtiden, selv om han var litt mindre sikker enn Eshagh. Han forklarte:

«Jeg, tenker litt mindre på det, enn, det jeg gjør når jeg [var] oppe på mottaket og jeg hadde ikke fått noe svar. Men nå, liksom, (...) jeg gikk på skole, og nå jeg er lærling liksom. (...) sannsynligvis, så får jeg bli i Norge. Det er sånn 80 %, 70 % da. Og sånn, når jeg bodde på mottaket, det var sånn 50/50 (...) Men nå er jeg ikke helt sikker om jeg blir eller ikke. Det kan hende at jeg ikke får, for på vedtaket mitt, det står det kan hende at du ikke får liksom opphevet begrensningen du har fått. Det kan hende du bare blir (...) sendt hjem da. (...) [D]et er ikke helt 100 % sikkert at jeg blir i Norge enda.»

Det som er avgjørende for at Hakim i mindre grad plages av negative tanker, er at han evner å leve et vanlig ungdomsliv i Norge og har støtte fra for ham viktige voksne.

Virkingen av ulike stabiliserende faktorer kan best illustreres ved å se på situasjonen til en ungdom med en helt annen oppfatning av egen oppholdsstatus og -situasjon. Farhad har hverken god



forståelse av oppholdsstatus eller tro på at han vil få opphevet begrensningene i fremtiden. Han har helt gitt opp å fremskaffe afghansk pass. Likevel har han klare mål for fremtiden og en opplevelse av at han vil kunne nå disse målene. Han har viktige voksne som støtter ham. Farhad driver aktivt med idrett og får stadig høre fra trenere og lagkamerater at han er viktig for klubben, hjemstedet og Norge:

«Jeg har gode gode venner, gode trenere, som ... som bryr seg om meg. Så de sier hele tiden at «du er en bra gutt for Norge», eller «du blir en stjerne for Norge». Jeg hører det mange ganger og så de, de står bak meg hele tiden.»

Hvor viktig det er å oppleve nærhet til støttende voksenpersoner og å kunne leve et vanlig liv, viser situasjonen til to andre ungdommer. Ghulam og Latif har fremskaffet pass og har henholdsvis fått opphevet begrensningene og god mulighet for å få opphevet begrensningene. Likevel er de fortsatt i en situasjon som i stor grad preges av tankespinn. Begge mangler nære voksenpersoner i Norge og forteller at de er for mye alene. I tillegg savner de begge sterkt familien sin. Begge savner å ha en jobb å gå til etter skoletid. At opplevelsen av å leve et vanlig ungdomsliv kan gjøre tilværelsen meningsfull, og støttende relasjoner gi større opplevelse av sammenheng, finner vi støtte for hos Antonovskiy (2012) så vel som i studier av enslige mindreåriges livssituasjon i mottak og etter bosetting (Lidén m.fl. 2020, Lidén m.fl. 2013).

## Oppsummering og anbefaling

Ungdom med begrensede oppholdstillatelser søker, i likhet med andre enslige mindreårige, å leve et vanlig liv i Norge. De har høy aktivitetsgrad i utdanning og arbeid, med venner og i idrett på fritida. De har i utgangspunktet stort potensial for å klare seg godt. De deler noen utfordringer med andre enslige mindreårige; mindre grad av vennskap med norske jevnaldrende og varige nære relasjoner til voksne, og større grad av psykiske helseproblemer, samt savn etter familien.

Ungdommene med begrensede tillatelser opplever at oppholdstillatelsen de har fått i stor grad påvirker deres psykososiale helse negativt. Ungdommene forstår fornyelsen av tillatelsen sin som usikker, og grunnleggende utrygghet går utover søvn, konsentrasjon på skolen og fremtidsplaner; og forårsaker potensielt skadelig stress. Over halvparten av ungdommene har grunnet oppholdstillatelsen opplevd sammenbrudd, passivitet og/eller atferdsproblemer. Enkelte ungdommer sliter fremdeles med store psykiske helseproblemer.

Stabiliserende faktorer beskrevet av ungdommer, er når den begrensede tillatelsen oppleves som ikke-midlertidig, de har tro på å få opphevet begrensningene i den, de får støtte fra viktige voksenpersoner og et vanlig ungdomsliv gir hverdagen mening.

### Anbefaling<sup>49</sup>

#### Regjeringen bør:

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

49 Flere anbefalinger rettet mot å øke ungdommenes mestring og bedre deres livssituasjon, presenteres til slutt i kapitlene 8–12.



**DEL 3:  
SYSTEMATISKE HINDRE  
UNGDOMMENE MØTER**

## 8 Ungdom mangler voksenstøtte

Stabile voksenrelasjoner og nære vennskap er blant viktige suksessfaktorer for en god overgang til voksenlivet for enslige mindreårige (Lidén m.fl. 2020). Sosialt fellesskap er en av faktorene som bidrar positivt til mestring (Antonovsky 2012, Hobfoll m.fl. 2007). Omsorgspersoner med kunnskap om traumer og bevissthet om hvordan traumatisk stress virker på kort og lengre sikt, kan hjelpe med følelsesregulering og gi traumebevisst omsorg til ungdom som trenger det (Jørgensen og Steinkopf 2013).

Gjennom intervjuene viser ungdommene at de trenger omsorg. Mange forteller om verdien av å bli sett, å ha noen som er glad i en, og som trøster. Flere av ungdommene anbefaler voksne å gi ungdom omsorg. Davood sier:

«[Ikke bare tenk på] integrering og hvordan vi klarer oss i framtida og sånn. Det syns jeg ikke er det viktigste. Det er viktig, men ikke det viktigste. Viktigste er omsorg. Vi trenger omsorg. Kommer alene. De må være flinkere til å skape relasjoner ... De må ikke bare være ansatte og en beboer, de må være som en familie.»

Ungdommene ble spurt om de har voksne i Norge som er viktige for dem, og om de i hverdagen har noen å snakke om det som er vanskelig. Men, som vi så i kapittel 6, manglet ni av de 19 ungdommene som på intervjutidspunktet levde med begrensede oppholdstillatelser en slik voksenperson. Seks mangler helt en viktig voksenperson, mens tre har en slik, men treffer vedkommende for sjelden. Disse tre voksne har aldri hatt noe formelt omsorgsansvar for ungdommene. Ti ungdommer hadde en viktig voksenperson i sin hverdag. Men kun fire ungdommer beskriver at forholdet til denne personen er slik at de er gjensidig glade i hverandre. For en er dette en fostermor, for de resterende tre, personer uten noen formell omsorgsrolle.

Brorparten av voksne som ungdommene anser som reelle omsorgspersoner, er personer som ikke har eller har hatt noen formell omsorgsrolle. Dette reflekterer manglende systematisk ivaretagelse av enslige mindreåriges omsorgsbehov. Flere rapporter har vært entydig på at omsorgssituasjonen for enslige mindreårige over 15 år, som ikke er under barnevernets ansvar, er for dårlig (Berg og Tronstad 2015, Lidén m.fl. 2020, NIM 2016, Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen 2018). Også enslige mindreårige under barnevernets ansvar etterlyser voksne som tilbyr seg selv som tilknytningspersoner (Skårdalsmo og Harnischfeger 2017). Lidén m.fl (2020) finner behov for å gjennomgå den kommunale tjenestekjeden for enslige mindreårige flyktninger, blant annet med vekt på barnas behov for støtte og omsorg i overgangen til voksenlivet. Studien finner en klar og bekymringsfull trend i retning av å flytte ansvaret for bosetting vekk fra barnevernet og til andre etater i kommunen. Flere steder legges heldøgnsbemannede bofellesskap ned, og det rapporteres om ungdommer som må flytte på hybel før de er klare for denne overgangen.

Noen av våre informanter trekker frem (tidligere) representant/verge<sup>50</sup> som en viktig person. Representanten/vergen har kjennskap til barnets historie fra før han ankom Norge, og har fulgt ham i avgjørende år i Norge. Representanten/vergen har hatt ansvar for å bistå barnet i utlendingssak, og generelt sørge for at hans interesser ivaretas. Vergens oppdrag avsluttes når barnet blir myndig. Kun noen få av de myndige ungdommene vi har snakket med har praktisk bistand fra vergen sin på intervju tidspunkt. Noen få har sporadisk telefonkontakt. Verger trekker i studien til Lidén m.fl (2020) frem behovet for å utvide perioden ungdommene har verge, til de er 20 år. Flere studier viser imidlertid vilkårlighet og betydelige forskjeller i ulike representanters oppfølging av barna, og synliggjør behovet for en evaluering av representant- og vergeordningen for enslige mindreårige (UNICEF 2018, UNHCR 2017, Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen 2018).

Ungdommene i herværende studie har delte erfaringer med fosterforeldre og ansatte i botiltak, som er deres ansvarlige omsorgsgivere. Flere uttrykker, som Davood, at voksne med omsorgsansvar for dem bare ser på dem som en jobb. Noen uttrykker direkte mistillit til voksne, og to forteller at de i løpet av tiden i botiltak har opplevd mobbing fra ansatte. Haydar, som er 18 år og bor på hybel, svarer slik på spørsmålet om noen voksne i Norge har vært viktig for ham:

«Haydar: Kanskje vergen litt. (...) Men ikke ... ansatte, de som har jobba i kommunen. (...) Når jeg trenger hjelp, så har de ikke hjulpet meg.»

Han forteller særlig om én episode der han måtte på sykehuset. Han var bekymret for reisen, men da han ba om følge, fikk han beskjed om å greie seg selv. Mistillit til ansvarlige omsorgsgivere fremkommer i en artikkel skrevet av Envor M. Bjørge Skårdalsmo og Jessica Harnischfeger (2017), hvor de presenterer råd fra enslige mindreårig til voksne omsorgsgivere. Barna anbefaler de voksne å være emosjonelt tilgjengelige, se dem som enkeltindivider, og gi både praktisk hjelp og støtte når de sliter med vanskelige følelser. Ungdommene i artikkelen understreker at ingen regler må komme i veien for disse tre pilarene i omsorgsrelasjonen.

## Oppsummering og anbefalinger

Halvparten av ungdommene med begrensede oppholdstillatelser mangler en de regner som en viktig voksenperson i hverdagen. Brorparten av de voksne som av ungdommen regnes som viktige, har aldri hatt noe formelt omsorgsansvar for dem. Mistillit til ansatte i botiltak er utbredt.

Vi mangler en systematisk ivaretagelse av enslige mindreåriges omsorgsbehov. For å sikres emosjonell støtte som kan bidra positivt til å mestre en vanskelig situasjon, og for ellers å klare overgangen til voksenlivet, har enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser behov for mer voksenstøtte.

---

<sup>50</sup> En myndig person som skal ivareta barnets interesser i Norge, både juridisk og økonomisk. Enslige mindreårige som søker asyl i Norge har rett til å få oppnevnt en representant mens han er i asylprosessen. Etter at barnet får innvilget en oppholdstillatelse, får han oppnevnt en verge. Representantens ansvar er nedfelt i utlendingsloven, mens vergens ansvar er nedfelt i lov om vergemål.

## Anbefalinger

### **Stortinget og regjeringen bør:**

- overføre omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige til barnevernet.
- gi enslige mindreårige rett på ettervern på lik linje med andre barn under offentlig omsorg. Ungdom med begrensede tillatelser har et særlig behov for rett til ettervern.
- gi enslige mindreårige reell mulighet til å medvirke i bosetting, for å ivareta deres særlige behov for å kunne bosette seg i nærheten av nettverk og tjenester som er viktige for dem. Enslige mindreårige over 15 år må gis samme rett til medvirkning under bosetting som enslige mindreårige under 15 år, hjemlet i barnevernloven. Det må i tillegg gis retningslinjer som sikrer enslige mindreårige reell mulighet til å medvirke i bosetting.

### **Regjeringen bør:**

- evaluere representant- og vergeordningen for enslige mindreårige for å sikre at barn får lik oppfølging.

### **Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og bosettingskommuner bør:**

- sørge for at (tidligere) enslige mindreårige får ivaretatt sitt behov for å knytte bånd til jevnaldrende og voksne i lokalsamfunnet. En fersk rapport fra Institutt for samfunnsforskning (Lidén m.fl. 2020) anbefaler flere konkrete tiltak, som bosetting i fosterhjem eller bofellesskap framfor alene på hybel, samt tilbud om vertsfamilier eller besøksfamilier.
- sørge for at personale i botiltak og personer med ansvar for oppfølging av (tidligere) enslige mindreårige har tilstrekkelig opplæring i traumbasert omsorg.

## 9 Full samfunnsdeltakelse krever legitimasjon

(Tidligere) enslige mindreårige med begrensede tillatelser er del av en større gruppe mennesker i Norge som mangler pass eller annet identitetsbevis fra hjemlandet, og heller ikke får reisebevis fra norske myndigheter. Grunnet mangel på gyldig legitimasjon møter de en rekke barrierer mot full samfunnsdeltakelse.

I dom av 31. oktober 2017 kom Høyesterett til at reisebevis for flyktninger kan nektes, dersom det er tvil om deres identitet.<sup>51</sup> Dommen var enstemmig. I sin redegjørelse for saken, la Høyesterett vekt på at mangel på legitimasjon gir utestengning fra viktige goder og muligheter, gir betydelige ulemper i hverdagen og at det skaper problemer for integrering. Høyesterett etterlyser tiltak fra ansvarlige myndigheter for å sikre at flyktninger med lovlig opphold får tilgang til de mest sentrale samfunnsgodene de i dag mangler:<sup>52</sup>

«Jeg finner avslutningsvis grunn til å fremheve at saken illustrerer et alvorlig og uløst problem: En liten gruppe flyktninger med lovlig opphold her i landet, og som må forventes å bli her på ubestemt tid, mangler tilgang til viktige goder og muligheter som befolkningen for øvrig kan ta som en selvfølge. I tillegg til de betydelige ulempene i hverdagslivet, kan denne situasjonen lett tenkes å skape problemer for disse flyktningenes integrering i det norske samfunnslivet. Problemet har sin rot i usikkerheten om deres identitet. Det løses ikke ved å utstede et reisebevis hvor identiteten mest sannsynlig er uriktig. Å sørge for at denne gruppen beboere i Norge får tilgang til i alle fall de mest sentrale godene som de i dag mangler, er en oppgave for myndighetene.»

Forvaltende myndigheter er opptatt av legitimasjonsproblematikken. Politidirektoratet, Digitaliseringsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Skatteetaten har samlet seg i en Koordineringsgruppe for ID-forvaltning (KoID). Under konferansen IDentitet 2020,<sup>53</sup> innledet Skattedirektør Hans Christian Holte om KoIDs visjon om én person én identitet og etablering en norsk grunnidentitet.<sup>54</sup> En norsk grunnidentitet, består av et fødselsnummer eller et d-nummer<sup>55</sup> i kombinasjon med et sterkt ID-bevis. Alle med et norsk identitetsnummer, kan gis et sterkt ID-bevis dersom ID-nummeret kombineres med biometriske data som sikrer at det ikke er mulig å utstede flere enn ett ID-bevis i en og samme identitet, forklarte Holte. Med en norsk grunnidentitet mener skattedirektøren vi som samfunn kan høyne kontrollnivået og sikre oss mot ID-tyveri, samtidig som personene får ivaretatt sine grunnleggende behov og på lik linje med andre vil kunne delta i den digitale, sosiale og finansielle utviklingen i samfunnet. For å få dette til, må det, ifølge skattedirektøren, fattes beslutning om et nasjonalt ID-kort for utlendinger. KoID mener ID-kortet

51 HR-2017-2078-A. Tilgjengelig fra: <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2017/avgjorelser-oktober-2017/saknr-2017-670-anonymisert.pdf>

52 Ibid. Avsnitt 118.

53 Konferanse avholdt 5. og 6. februar 2020. Program tilgjengelig fra: <https://norsis.no/meld-deg-pa-identitet-2020-arets-viktigste-konferanse-for-identitetsforvaltning/>

54 En norsk grunnidentitet eller en «legal identity», viser til FNs bærekraftsmål 16.9. Les mer: <https://unstats.un.org/sdgs/metadata/files/Metadata-16-09-01.pdf>

55 Les mer om d-nummer: <https://www.skatteetaten.no/en/person/foreign/norwegian-identification-number/d-number/>

må gis til alle som har fått tildelt et norsk identitetsnummer, også de som har usikker identitet fra hjemlandet.

Skattedirektøren gikk i en kronikk i mai 2019 nærmere inn på hvilke problemer personer uten legitimasjon møter i Norge, og hvordan det er mulig å løse problemene:<sup>56</sup>

«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.»

Enn så lenge, kan (tidligere) enslige mindreårige med begrensede tillatelser kun fremvise et Schengen-standardisert oppholdskort som bevis på oppholdstillatelse i Norge.<sup>57</sup> Kortet er ikke et ID-dokument. I det videre vil vi gå inn på hvilke problemer våre informanter møter på grunn av mangel på legitimasjon.

## Begrensede banktjenester

Et gyldig oppholdskort kan ifølge Finanstilsynets rundskriv *Veileder til hvitvaskingsloven* gi tilgang til grunnleggende banktjenester, slik som egen bankkonto og bankkort uten bilde.<sup>58</sup> Bankene har imidlertid utviklet ulik praksis for hvilke tjenester personer med oppholdskort får tilgang til, avhengig av hvor restriktivt de tolker regelverk i hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften, og om de er kjent med og forholder seg til Finanstilsynets rundskriv (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020b).

Ungdommene befinner seg i ulike situasjoner avhengig av bankens praksis og hvilken bistand de får fra voksenpersoner, når de er i kontakt med banken. Kun tre av ungdommene fortalte at de i lengre tid hadde hatt et vanlig bankkort uten bilde. Over halvparten fortalte om såkalte utbetalingskort/kronekort, eventuelt om å disponere en bankkonto hos eller gjennom vergen sin. Et bankkort uten bilde er tilknyttet en vanlig bankkonto, men uten Bank-ID har ungdommen ikke tilgang til nettbank. De kan motta penger til sin konto, bruke bankkortet i butikker og minibank, men må oppsøke bankfilial for å overføre penger. Et utbetalingskort gir større begrensninger. Det utstedes av kommunen eller NAV, og kun utsteder kan overføre penger til kontoen månedlig. Ungdommen

<sup>56</sup> <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/utlendinger-bor-ogsa-ha-rett-til-et-nasjonalt-id-kort/>

<sup>57</sup> Les mer om oppholdskortet i RS 2011-011. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2012-011/>

<sup>58</sup> Veileder til hvitvaskingsloven, jf. punkt 4.3.1.7. Tilgjengelig fra: <https://www.finanstilsynet.no/nyhetsarkiv/rundskriv/2019/veileder-til-hvitvaskingsloven/>



kan bruke kortet i butikker og minibank, men kan ikke betale egne regninger eller motta penger fra arbeidsgiver og venner til konto.

Mangelen på banktjenester skaper problemer. Ghulam forteller at han i et jobbintervju fikk tilbud om arbeid. Men fordi han bare har utbetalingskort og ikke kunne oppgi noe kontonummer, ble tilbudet trukket tilbake. Flere ungdommer forteller at det er vanskelig å betale regninger når de kun har utbetalingskort, eller fordi de ikke kan logge inn i nettbank. Ungdommer går ofte rundt med kontanter, men mener selv at dette er upraktisk og uoversiktlig.

Mangelen på Bank-ID er et problem i seg selv. Abdul Rahman forteller at han har fått frikort for helsetjenester, men får ikke det overskytende beløpet tilbakebetalt, fordi dette krever innlogging. Tre personer intervjuet i prosjektperioden forteller at ungdommene ikke kan motta stipend fra Lånekassen. Verger forteller om problemer med å få utbetalt barnebidrag til mindreårige.

Manglende tilgang til banktjenester fører til avhengighet av NAV, kommune, verge eller venner. Ghulam forteller at da han tidligere hadde sommerjobb, måtte han få pengene utbetalt til en kamerat. Dette var ugreit fordi han ikke hadde tilstrekkelig tillit til kameraten til å gi ham kontroll med sine penger. Ghulam så likevel ikke at han hadde andre alternativer. Flere av ungdommene er nå blitt over 18 år, og skal bli selvstendige. Det er vanskelig å se for seg hvordan regninger skal betales, når de flytter fra botiltak. Habib forteller at utbetalingskortet ikke gir mulighet til å betale regninger, og at regningene hans går rett til kommunen. Kommunen har kun ansvar for ham i ett år til, og Habib sier med referanse til bankproblemene at «fremover, da blir det enda vanskeligere».

Ungdommene erfarer ulik praksis hos bankene. Abdul Rahman forteller at han av sin bank ble nektet bankkort uten bilde, samtidig som en venn fikk dette av sin bank helt uten legitimasjon. Eshagh, som har skaffet afghansk pass, forteller at han byttet bank fordi banken hans ikke ville godta passet som tilstrekkelig legitimasjon for å få bankkort med bilde. Farhad forteller at han tidlig skaffet seg bankkort med bilde uten legitimasjon, grunnet velvilje fra bygdas sparebank. Tareq forteller hvordan han møtte på en ansatt i banken som kun spurte om personnummer, og ikke legitimasjon, for å gi ut kodebrikke til nettbank.

Flere av ungdommene synes det er vanskelig å ordne med banken på egenhånd. Åtte ungdommer burde, med fremskaffet pass, hatt mulighet til å få et bankkort med bilde. Imidlertid er det kun tre som forteller at de har det. Fire har ikke, mens en har vi ikke kjennskap om. De fire som ikke har skaffet seg bankkort med bilde, har levert passet til politiet sammen med fornyessøknad uten å skaffe seg bankkort først. I tre av tilfellene beholdt politiet passet i forbindelse med verifisering, mens fjerdemann ikke virker orientert om at han har mulighet til å skaffe seg et bankkort med passet. Av de tre som har legitimert seg med pass og fått bankkort med bilde, forteller to om bistand fra en voksenperson. Også flere som har skaffet seg et bankkort uten bilde, forteller at de har fått hjelp fra verge eller kontaktperson i kommunen.

## Får ikke avlegge førerprøven

Å ikke kunne ta førerkortet, oppleves problematisk for flere av ungdommene. En årsak er at det er praktisk å kunne ta seg rundt med bil, dersom en bor på et mindre sted. Et annet aspekt er at ideen om å eie egen bil er en del av målet om i fremtiden å ha et vanlig liv. Enkelte er helt avhengig av å få tatt sertifikatet. Fire av ungdommene har valgt en utdanning innen håndverk eller byggfag, som krever at de kan kjøre bil i arbeidet. En av dem forteller:

«Nå er det ikke så vanskelig, men, når jeg [er] ferdig med sånn VG2, blir lærling, så der blir [det] kjempevanskelig. Jeg må ha billappen. Det går ikke uten billappen. Hvis jeg skal kjøre store maskin[er], gravemaskin. (...) Hvis jeg har ikke pass, har ikke lappen, så da kan ikke kjøre. Det. Tror man får ikke jobb.»

To ungdommer trodde at de kunne ta førerkort. De møtte opp på trafikkstasjonen, bare for å bli avvist på grunn av manglende legitimasjon. Hakim beskriver hvor skuffet han ble da han måtte dra fra trafikkstasjonen med uforrettet sak:

«Da var jeg skuffa. Da var jeg slem. (...) Jeg var, jeg var lei meg også liksom. Jeg hadde ikke lyst å dra på skolen den dagen.»

To av de fire ungdommene som utdanner seg innen håndverk eller byggfag, er i lære, og har måttet skaffe seg transport til og fra lærestedet hver dag.

Dette er eksempler på hvor integreringshemmende det er for ungdommene at de ikke kan legitimere seg, og at problemet bare vil tilta. Haydar sier:

«Det er ikke lett med ingen jobb. Så da blir, bare sitte hjemme, spise NAV sine penger. Så det blir veldig dumt. (...) Så jeg liker ikke den. (...) [Jeg har lyst til å jobbe.] Lyst til å tjene sjøl.»

## Hindret fra å reise utenlands

Uten hjemlandets pass fremvist sammen med gyldig oppholdskort, kan ungdommene ikke reise ut av Norge. Flere beskriver dette som et problem. De har lyst til å handle mat i Sverige eller reise på ferie, slik vennene deres kan. Mustafa forteller at det to ganger har vært virkelig problematisk for ham at han ikke kan reise utenlands. En gang reiste klassen hans på klassetur uten ham, og en annen gang røk en planlagt tur med danskebåten. Mustafa forteller at han møtte ferdig pakket og pyntet til turen, bare for å bli avvist på fergeterminalen i Oslo:

«Og så en dag vi skulle til Danmark på ferie, ikke sant, kjedet oss hjemme og så tenkte vi kunne reise til Danmark, kose oss der ... i danskebåten. Jeg pyntet meg, gikk til Oslo, ble kjørt til Oslo og når jeg gikk der også ... «nei det er ikke lov, fordi du har ikke pass». Å fy faen jeg ble sur ass. Jeg ble skuffa.»

Av og til er en utenlandsreise helt nødvendig. Davood forteller at han bare hadde én gjenlevende slektning igjen på hjemstedet da han kom til Norge. Men da slektningen døde, fikk han ikke reist i begravelsen, fordi han ikke rakk å søke om enkeltreise:

«Ja, det var en av de verste liksom. Det, den tida jeg ble knust. Tenkte «hva»? Jeg tenkte liksom ... Nå er det liksom, «nå er jeg helt alene». (...) nå er du ikke bare alene i Norge. Nå har du ingenting i hjemlandet. (...) Ja, det med [slektningen min], det var ganske trist. Tenkte jeg at, «Norge, skam deg Norge».»

Fire ungdommer forteller at de driver med idrett og skulle vært utenfor Norge og konkurrert. De får ikke reist ut og gitt laget sitt støtte eller representert Norge. Det blir en sterk kontrast mellom tilhørigheten de føler til laget og utenforskapet de samtidig erfarer.

Det er mulig å søke om utlendingspass for enkeltreise hvis man har et akutt behov for å reise, men ikke kan få utstedt pass/nødpass fra hjemlandets myndigheter i tide. Terskelen for å innvilge et slikt utlendingspass er imidlertid høy.<sup>59</sup> For at UDI skal innvilge søknaden må det være en særlig grunn til å reise, for eksempel akutt og livstruende sykdom eller død i nærmeste familie, eller begravelsen til et nært familiemedlem. UDI kan innvilge utlendingspass for enkeltreise til barn som dokumenterer at de skal reise på skoletur, idrettsarrangement eller lignende, men ifølge UDIs retningslinje inkluderes ikke personer over 18 år.<sup>60</sup> Mens Davood kunne søkt om å reise i begravelsen til sin slektning, er myndige idrettsutøvere hindret fra å konkurrere med laget sitt i utlandet. Søknader om utlendingspass til enkeltreise behandles ifølge UDI fortløpende for å gi svar i tide til å nå den bestemte hendelsen det søkes for. Noe saksbehandlingstid må imidlertid påregnes, og det er viktig at søker leverer en komplett søknad med påkrevd informasjon.

UDI kommenterer ved gjennomlesning av rapporten, at det er lite tenkelig at et nasjonalt ID-kort for utlendinger, slik beskrevet av KoID, vil gi innehaveren rett til å reise inn i andre Schengen-land. Uten hjemlandets pass, vil ungdom dermed være avhengige av å kunne søke utlendingspass til enkeltreise.

Det er på sin plass med et lempeligere regelverk der flere forhold enn de som i dag fremkommer av UDIs retningslinjer<sup>61</sup> kan vurderes som «særlige grunner»<sup>62</sup> til å utstede utlendingspass for en enkeltreise. Vi mener det må åpnes for at tidligere enslige mindreårige og andre unge voksne gis muligheten til å reise på skoletur og idrettsarrangement i utlandet. Enslige mindreårige som er blitt myndige er ofte del av videregående opplæring og ungdomsfellesskap på lik linje med elever under 18 år. Det dreier seg om en særlig sårbar gruppe, og alle enslige mindreårige med barnevernsvedtak gis rett til ettervern inntil fylte 23 år. Dette gjenspeiles blant annet i regelverket om tilskudd til assistert retur, der «søkere mellom 18 og 23 år som var enslige mindreårige da de kom til Norge» inngår i definisjonen av særlige sårbare grupper som har rett til ekstra reintegreringstilskudd.<sup>63</sup>

59 UDI 2019-001 Reisebevis for flyktninger og utlendingspass, punkt 3.6. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2019-001/>

60 Ibid.

61 Ibid.

62 Jf. utl. § 64, jf. uf. § 12-5 fjerde ledd.

63 Jf. forskrift om tilskudd til assistert retur og tvangsretur § 7 første ledd bokstav a.

## Manglende legitimasjon gir opplevd utenforskap

Andre problemer som nevnes grunnet mangel på legitimasjon, er problemer med å få tatt imot post, ikke få tegne mobilabonnement, bli avvist fra å kjøpe snus eller røyk, og å ikke komme inn på diskotek. To ungdommer fikk heller ikke tegne medlemskap i noen fotballklubb.

Et gjennomgående tema ved legitimasjonsproblemene er følelsen av annerledeshet og utenforskap. Tareq forklarer at det å bli avvist av fotballklubben ga ham den kanskje dårligste følelsen begrensningene i oppholdstillatelsen har gitt ham:

«Det var som eh ... jeg tenkte, humanitet døde for meg. Og jeg følte en slags fremmedfølelse, og jeg hadde en veldig dårlig følelse ...»

For ungdom som driver med lagidrett, er det viktig å være en jevnbyrdig deltaker på laget. Men de hindres fra medlemsregistrering med legitimasjon, og fra konkurranser i utlandet. Ungdommer utelukkes fra tur med klassen eller vennegjengen, og opplever dette som et hardt slag. Konserter på et utested eller en tur på diskoteket er utilgjengelig uten legitimasjon. Davood forteller at han ved slike anledninger trekker seg fra turen, uten å fortelle vennegjengen hvorfor:

«Så ... Jeg kan ikke komme meg inn til diskotek eller, jeg har ikke vært i diskotek i storby, siden jeg kom til Norge. Og når de, vennegjengen, planlegger å dra til diskotek, [jeg] skal trekke meg med en gang, men jeg har ikke lyst. Så ... de vet ikke at jeg kan ikke bli med liksom.»

Davood ønsker ikke å snakke om problemene sine og slik gjøre seg mindre enn andre. Samtidig får han og andre stadig påminnelser om at det er mye de er begrenset fra, på grunn av manglende legitimasjon.

Å ha Vipps er svært viktig for ungdom i dag, og det å ikke kunne ha det, nevnes av syv av ungdommene som et problem. Mustafa forklarer at det bidrar til hans følelse av annerledeshet når vennene sier «det er 2020 og du har ikke Vipps!».

Ungdommene ønsker ikke å være annerledes enn vennene, men opplever å være det. Inkludert venner fra samme land, som kom til Norge samtidig som dem, men har fått langt flere rettigheter med en ordinær tillatelse. Abdul Rahman beskriver godt urettferdigheten i dette:

«Det er mange ting som hvis jeg skal gjøre [det], jeg får ikke lov, fordi jeg har ikke reisebevis eller jeg har ikke pass. Og jeg blir skikkelig sint på det! Hva er forskjellen på meg og andre? Jeg har også personnummer, vet du hva ... nei.»

## Oppsummering og anbefalinger

Så lenge ungdom med begrensede oppholdstillatelser hindres fra full tilgang til viktige samfunns-tjenester, vanskeliggjøres deres integrering og selvstendigjøring. Flere mangler grunnleggende banktjenester og kan ikke motta penger fra arbeidsgiver. Elever på byggfag og håndverkslinjer er helt avhengige av å få avlegge førerprøven. Legitimasjonsproblemene vil bli større etter hvert som ungdommene beveger seg over i voksenlivet og mister praktisk støtte fra botiltak. Ungdom med

kommunale utbetalingskort, risikerer fortsatt avhengighet av kommunale tjenester og NAV.

Legitimasjonsproblemene bidrar i stor grad til opplevd annerledeshet og utenforskap. De hindres fra å leve et vanlig ungdomsliv med Vipps, deltakelse på arrangement, og i idrettslag. Psykisk helse påvirkes negativt når mestringsstrategier hvor det å fokusere på hverdagen, på konkrete mål og å holde seg i aktivitet utfordres.

Forvaltende myndigheter ser muligheter til å løse legitimasjonsproblemene personer med begrensede tillatelser møter i Norge, og samtidig både høyne kontrollnivået og sikre befolkningen mot ID-tyveri. Koordineringsgruppe for ID-forvaltning (KoID) mener løsningen er et nasjonalt ID-kort med biometriske data. Alle med norsk identitetsnummer skal inkluderes, også utlendinger som har usikker identitet fra hjemlandet.

Et nasjonalt ID-kort vil ikke gi ungdommene muligheten til å reise til utlandet. Det må bli mulig også for tidligere enslige mindreårige og andre unge voksne å søke utlendingspass for enkeltreise for å delta på skoletur og idrettsarrangementer i utlandet – på lik linje med sine klasse- og lagkamerater.

## 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 full samfunnsdeltakelse for alle med rettigheter og plikter i Norge.

### Regjeringen bør:

- sørge for at norske banker får en likelydende praksis som sikrer personer med begrensede oppholdstillatelser tilgang til grunnleggende banktjenester. Grunnleggende banktjenester er som regel nødvendige for å kunne ta betalt arbeid.

### Utlendingsdirektoratet og regjeringen bør:

- endre retningslinjene for utlendingspass for engangsreise, for å ivareta mulighet for likeverdig deltakelse i skole-/fritidsreiser for (tidligere) enslige mindreårige. Tidligere enslige mindreårige og andre unge voksne bør inkluderes i gruppen som kan innvilges utlendingspass for engangsreise til skoletur og idrettsarrangement i utlandet av «særlige grunner».

### Utlendingsdirektoratet bør:

- få automatikk i utstedelse av bekreftelsesbrev på gyldig oppholdstillatelse, med en varighet som dekker forventet saksbehandlingstid ved søknad om fornyelse.

# 10 For dårlig veiledning

## Ungdom forstår ikke vedtaket

En begrenset tillatelse gis for ett år om gangen, og kan fornyes årlig uten at vilkåret om framleggelse av pass er oppfylt. Skal begrensningene i tillatelsen oppheves, må pass framlegges. Sønsterudbråten (2012, s.22) skriver: «Dette er varige oppholdstillatelser på tross av begrensningene» og framhever slik at de fleste personene med begrensede tillatelser vil bli værende lovlig i landet uavhengig av om de får opphevet begrensningene i tillatelsen eller ikke.

Slik forstår ikke våre informanter sin situasjon. Til sammen 19 av 21 ungdommer omtaler tillatelsen på en måte som understreker midlertidighet. Når de skal forklare med egne ord hva slags tillatelse de har, sier de typisk «ettårig opphold» og at de må søke på nytt hvert år. Eller som Mustafa forklarer:

«Når du får midlertidig, så betyr det at du kan bo bare ett år i det landet, og så etter det vet du ikke hva som skal skje. Så det er usikkerhet ...»

Åtte av 21 ungdommer har trodd at tillatelsen var en tidsbegrenset tillatelse lik den som gis til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år.<sup>64</sup> En av dem, Asghar, har vært i Norge i fire år. Han ga uttrykk for at han ikke tror tillatelsen hans kan fornyes etter fylte 18 år, og at han får avslag hvis passet han har lagt frem ikke godkjennes. Seksten år gamle Ismail tror at en tvangsutsendt kompis med tidsbegrenset tillatelse, hadde samme type tillatelse som ham selv, og er usikker på hva som vil skje når han selv blir myndig. Når han blir forklart at det finnes en type tillatelse som varer kun til fylte 18 år, og at denne skiller seg fra hans tillatelse, sier han at en rent tidsbegrenset tillatelse høres lurt ut, fordi personen da vet når han må returnere. Også Latif og Habib lurer på om de ikke vil få opphevet begrensningene, på grunn av at de er blitt over 18 år når fornyelsessøknadene deres skal behandles. Latif sier:

«Jeg har ett års opphold, ikke sant? Og med en gang de sier at «du har fått tre ganger [fornyelse], så nå er du atten år, nå klarer du deg selv, ikke sant? Så kan du bare dra tilbake til hjemlandet ditt», eller noe sånt noe. Ja, det vil jeg helst ikke (...) tenke på.»

Ungdommene forstår ikke hvorfor det er satt begrensninger på oppholdstillatelsen deres. Det fremkommer i svarene til 18 av 21 spurte. Antallet inkluderer ungdom som har lest egne vedtak. Mehdi er en av bare to ungdommer som kan fortelle at hans tillatelse er gitt på grunn av sterke menneskelige hensyn (humanitært grunnlag). På spørsmål om han forstår hvorfor han fikk denne tillatelsen sier han at han ikke vet, og på spørsmål om hvorfor tillatelsen ble begrenset, svarer han:

«Jeg vet ingenting helt, om det. Har ikke, jeg har ikke spurt om det heller. Så ... Nei, det var så vanlig, på denne tiden, for alle. Nesten alle som har fått, ble begrenset. Så jeg tenkte det er normalt. (...) Så ... Hadde ikke tenkt på det (ler).»

<sup>64</sup> En tidsbegrenset tillatelse med varighet til fylte 18 år, jf. uf. § 8-8. Tillatelsen er nærmere beskrevet i rapportens kapittel 3.

Ungdommene forstår ikke at det formelle kravet om å dokumentere identitet, gjelder alle som har fått opphold på humanitært grunnlag. Derfor er det mange som, på feilaktig grunnlag, sammenligner seg med ungdommer som har fått beskyttelse og en ordinær tillatelse, uten å fremlegge pass. Abdul Rahman spør:

«[Hvorfor er] min identitet viktig for [norske myndigheter], men dems identitet er ikke viktig for dem?»

Flere ungdommer viser til at UDI bestemmer i saken deres, og gir uttrykk for at UDIs vurdering virker vilkårlig for dem. Ungdommene har merket seg de senere årenes innstramminger i regelverk, og innvandringskritisk retorikk blant politikere. Noen spør seg om de har gjort noe galt for å fortjene en begrenset oppholdstillatelse, eller om norske myndigheter begrenser tillatelser for å straffe ungdommer de ikke ønsker å ha i landet. Tareq spør om norske myndigheter ønsker å sette ham i en presset situasjon i håp om at han skal gjøre noe galt, som igjen gir myndighetene anledning til å uttransportere ham.

De fleste ungdommene har skjønt at norske myndigheter kan vurdere å fjerne begrensningene, dersom de fremlegger identitetsdokumenter. Åtte av guttene foreslår at begrensningene kan være satt fordi «kanskje de ikke tror jeg er fra Afghanistan». Vi har, som redegjort for i kapittel 4, ikke innsyn i vedtak. Det kan være at norske myndigheter har funnet reell tvil om enkelte ungdommers identitet. I vedtaksanalysen til vårt juridiske notat, finner vi at forvaltningen har funnet den enslige mindreåriges identitet sannsynliggjort i 82 % av gjennomgåtte vedtak (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a). Ungdom som har klart å sannsynliggjøre sin forklaring for norske myndigheter, stusser over at UDI ber dem fremlegge identitetsdokumenter. Hakim forteller at det står i vedtaket hans at UDI har trodd ham på asylgrunnlaget, men allikevel tviler på identiteten hans. Dette forstår han lite av:

«Jeg ser jo at dem tror på det jeg sier, men bare ikke identiteten min. Men hva hjelper det om jeg er fra [sted] eller [sted], når jeg har samme problemet. Jeg kan ikke bo trygt, hverken i [sted], eller [sted]. Så, hva er forskjellen (...) om, jeg heter Ali eller Hakim, liksom, når jeg hadde det problemet jeg hadde?»

Eshagh, som er av hazara etnisitet, tenker at UDI ikke tror på at han er fra Afghanistan. På spørsmål om hvilket land han kan være fra da, svarer Eshagh:

«Korea kanskje, eller Kina. (...) Korea også det ligner [på] meg. (...) Men jeg kan ikke snakke det språk[et]! (Ler)»

Ungdommene har merket seg at norske myndigheter krever at de må skaffe identitetsdokumenter, men ikke nødvendigvis at kun et pass kan dokumentere identiteten. Flere forteller at de har lagt frem identitetsdokumenter norske myndigheter har spurt om, men at disse uten tilstrekkelig begrunnelse er funnet underkjent. Mange har vært flere år i Norge før de har fått informasjon om, eller forståelse for, at de må fremlegge pass. Uten innsyn i vedtakene, er det vanskelig å si noe om hvorvidt ungdommene har fått slik ufullstendig eller mangelfull informasjon.

## Vedtaket kommuniserer usikkerhet

Like viktig som at ungdommene forstår hvorfor de har fått en begrenset oppholdstillatelse og hva som skal til for å oppheve begrensningene, er at de forstår at tillatelsen deres kan fornyes, som regel uten å oppfylle identitetskravet. Dette har de ikke forstått, noe de formidler tydelig gjennom sin grunnleggende utrygghet og oppfatning av egne muligheter i fornyelsesprosessen. Habib har ikke hatt mulighet til å fremlegge identitetsdokumenter. For fjerde gang har han søkt om fornyelse, uten nye opplysninger av betydning. Han forteller at han ikke vet hva slags svar UDI vil gi på søknaden:

«Nei, jeg vet ikke. Jeg bare håper og krysser fingrene at jeg får.»

Usikkerhet om muligheten for å fornye oppholdstillatelsen, knytter enkelte ungdommer til konkret språk i oppholdsvedtak og andre papirer. Haydar sier:

«Vi vet ikke [hva som vil skje i fremtiden]. Det står i papiret også: «Det kan hende du kan få opphold». [Det] står i papirene: «Det kan hende, du ikke få[r] opphold».»

Hakim og Hussain sier at det står i vedtaket at fremlagt pass ikke garanterer å få opphevet begrensningene. Tareq trekker frem at han har fått papirer som viser til at han nå har en rekke rettigheter, som vil bortfalle om han i fremtiden får avslag. For informantene som ikke innledningsvis fikk rett til bosetting, har dette punktet i vedtak og følgeskriv overskygget annet meningsinnhold.

Når barn skal veiledes om egen sak, bør det brukes et språk som barn kan forstå. Dette hensynet er inntatt i saksbehandlingsrundskriv for barnevernets vedtak, hvor det står:<sup>65</sup>

«Dersom barnet er part, skal det ved utformingen av vedtaket tas hensyn til barnets alder og mulighet til å forstå vedtaket.»

Informasjon som gis enslige mindreårige i en opplevd usikker situasjon, må på samme måte tilpasses denne gruppen spesielt for å være meningsfull og forståelig for dem. Marianne Garvik og Marko Valenta (2018) fra NTNU Samfunnsforskning, fant i sin gjennomgang av informasjon til enslige mindreårige at slikt materiale må tilpasses barnas utgangspunkt for å være forståelig for dem. Informasjon må differensieres etter hvilken situasjon de enslige mindreårige befinner seg i, særlig relatert til deres juridiske status og oppholdsgrunnlag. Tvetydig formulert informasjon forsterker ungdommenes mistillit til myndighetene, og bør unngås.

I vårt juridiske notat, ligger eksempler på veiledning i vedtak og følgeskriv til barn med begrensede tillatelser (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a, punkt 6.2 og punkt 12.1). Følgeskrivet til vedtak om begrensninger gir generell veiledning hovedsakelig i form av standardtekst, og med større vektlegging av veiledning om prosess enn om det materielle innholdet i kravene. Følgeskrivet har følgende punkter:

«Du har disse rettighetene

Tillatelsen din har disse begrensningene

Slik kan du få en tillatelse uten begrensninger

---

65 Saksbehandlingsrundskriv, jf. punkt 6.3: <https://bufdir.no/Barnevern/Fagstotte/saksbehandlingsrundskrivet/#103>



Du har disse pliktene

Slik fornyer du tillatelsen

Hvis du bryter norsk lov kan du bli utvist

Tillatelsen din kan bli trukket tilbake

Hvis du vil flytte tilbake til hjemlandet ditt, kan du søke om støtte til tilbakevending»

Det er utfyllende tekster under punktene. Under punktet «Slik kan du få en tillatelse uten begrensninger» står det:

«Du kan søke om en ny tillatelse uten begrensninger med en gang du har skaffet den dokumentasjonen vi ber om. Det betyr at du ikke trenger å vente helt til oppholdstillatelsen din går ut. Les vedtaket ditt for mer informasjon om dette.»

Veiledningen i vedtaket til enslige mindreårige ser typisk slik ut (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a, punkt 12.1):

«Hvis du ikke skaffer identitetsdokumentene UDI ber om, må du forklare hvorfor og dokumentere hva du har gjort for å forsøke å skaffe dokumentene. Du må legge frem all den dokumentasjonen du får fra ambassaden, og eventuelle andre dokumenter du har. Dette er viktig når vi vurderer søknaden din og kan påvirke saken på tre ulike måter: - du kan få en ny begrenset tillatelse - unntaksvis kan du få en tillatelse uten begrensninger - det kan også skje at du ikke får fornyet tillatelsen.»

UDI opplyser i vedtak og følgebrev om regelverkets hjemler for ikke å fornye tillatelsen, samt mulighet for å tilbakekalle den. Men etter hvilke kriterier myndighetene kan begrunne å ikke fornye en tillatelse, fremgår ikke. Vedtak om begrensning må nødvendigvis kommunisere at det kreves en ny vurdering før oppholdstillatelsen fornyes om ett år, men vilkårene for slik vurdering må fremgå entydig.

Med dagens utforming av vedtak og følgebrev til enslige mindreårige, er hovedbudskapet til ungdommen fortsatt usikkerhet om egen situasjon. Det er uklart for dem hvilke kriterier en søknad om fornyelse og oppheving av begrensninger vurderes etter, og når den kan avslås. Utformingen av vedtaket bidrar til at ungdommene blir utrygge på om de får bli værende i Norge i fremtiden. Usikkerhet om egen fremtid og juridisk status er den største risikofaktoren for ungdommenes mestring (Garvik og Valenta 2018).

## UDI delegerer veiledningsansvaret

Hvilken muntlig veiledning ungdommene har fått om sin sak og situasjon, er av betydning for deres forståelse. Enslige mindreårige med begrenset tillatelse får sine førstegangsvedtak fra UDI, som har veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Formålet er å gjøre parten i stand til å ivareta egne interesser på best mulig måte. UDI har plikt til å sørge for underretting av vedtaket, jf. forvaltningsloven § 27, men har delegert sitt ansvar videre. Enslige mindreårige er eneste gruppe

blant personer med begrenset tillatelse, som får førstegangsvedtaket forkynt av en advokat i stedet for av politiet.<sup>66</sup> Dette ansvaret følger med den mindreåriges rett til fritt rettsråd i førsteinstans, jf. utlendingsloven § 92 andre ledd. Det gis ikke ekstra salær til forkynnelsen av vedtaket, og en eventuell klage på begrensningene i tillatelsen godtgjøres ikke.<sup>67</sup> Alle mindreårige har en representant/verge som har innsyn i, og skal bistå dem i utlendingsaksen deres, og ivareta deres interesser.

Ved søknad om oppheving av begrensninger i tillatelse, har UDI et omfattende utrednings- og veiledningsansvar etter forvaltningsloven § 17. Ungdommen har selv et ansvar for å opplyse saken. Ved søknad om fornyelse må en del opplysninger legges frem hos politiet, som mottar søknadene på utlendingsmyndighetenes vegne. Et rundskriv fra UDI om fornyelsessaker,<sup>68</sup> og en sjekklister over hvilke opplysninger som må vedlegges søknaden,<sup>69</sup> veileder politiet i deres arbeid.

Politiet har også fått ansvaret for å underrette søker om UDIs svar i fornyelsessøknad. I et rundskriv fra UDI, spesifiseres at politiet bør vurdere bruk av tolk ved underretting som gjelder en begrenset tillatelse.<sup>70</sup> Politidistriktenes bruk av tolk praktiseres ulikt, både når de skal forkynne vedtak og ved mottak av fornyelsessøknader (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020b).

Politiets nye barnefaglige veileder i asylsaker, som vi tidligere har vist til i rapporten, skal gjelde «politiets arbeid på asylfeltet» (PU 2019, 7). Dermed bør de barnefaglige prinsippene trygghet, forståelse, forutsigbarhet og involvering, også gjelde arbeidet med fornyelsessøknader i lokale politidistrikt. Veilederen viser imidlertid ikke til politidistriktenes ansvar for informasjon om innhold i fornyelsessøknader og forkynning av vedtak overfor barn og voksne med begrensede oppholdstillatelser.<sup>71</sup> Dermed tydeliggjøres ikke distriktenes ansvar for å anvende de barnefaglige prinsippene i sitt arbeid overfor (tidligere) enslige mindreårige asylsøkere.

Forskning viser at advokater og representanter ikke er bevisste sitt ansvar for å sørge for at enslige mindreårige *forstår* asylsaken sin (Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen 2018). Resultatet er at mange ungdommer ikke forstår vedtaket, inkludert begrunnelsen for hvilken tillatelse som er gitt. Sønsterudbråten (2012) fant i sin åtte år gamle undersøkelse om begrensede tillatelser, at politiet gjorde en slett jobb ved forkynning av vedtak til voksne. De trakk kun frem overskrifter og hovedpunkter i vedtaket, og brukte ikke tolk. Sønsterudbråten konkluderte med at norske myndigheter gjorde det til søkerens ansvar å selv å sette seg inn i vedtakets innhold, noe hun karakteriserer som informasjonssvikt. Mangelfull veiledning og sprikende praksis i politidistriktene beskrives også i dag, i rapporten om lengeværende barnefamilier (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020b).

66 Rundskriv fra Utlendingsdirektoratet UDRS-2018-2, kap 6.3. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2018-002/>

67 Stykkprisforskriften § 5 (2) 1. b, og rundskriv fra statens sivilrettsforvaltning 01/2017 punkt 6.3. Tilgjengelig fra: <https://img4.custompublish.com/getfile.php/4627364.2254.7stnnliiwqibz/Rundskriv+SRF-1-2017+om+fri+rettshjelp+-+endret+versjon+15.+01.2020.pdf?return=www.sivilrett.no>

68 RS 2018-003. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2018-003/>

69 Tilgjengelig fra: <https://www.udi.no/sjekkliste/fornyelse-begrenset/sjekkliste-for-fornyelse-av-oppholdstillatelse-som-er-begrenset-pa-grunn-av-identitet/?c=afg>

70 RS 2010-158 Saksgang i asylsaker etter vedtak i første instans, punkt 3.2. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2010-158/>

71 Figur 2 på side 17, samt i del II i veilederen.

## Ungdommenes hjelpere veileder

Advokaten har som oppgave å forkynne vedtaket. Kun syv ungdommer nevner en advokat, når de får spørsmål om hvordan de har fått forkynt vedtak og fått informasjon om oppholdstillatelsen. Ytterligere to ungdommer refererer til at de har hatt en advokat. Ungdommene er delt i hvorvidt advokaten har bidratt med forståelig informasjon og situasjonsavklaring. Hakim forteller at advokaten anbefalte ham å ikke påklage vedtaket, og at han først mye senere har fått fremmet sitt syn på det. Walid forteller at advokaten la størst vekt på hvilke rettigheter vedtaket *ikke* ga. Mehdi forteller at han etter forkynnelsen var overbevist om at han hadde fått en tidsbegrenset tillatelse og måtte forlate Norge ved fylte 18 år. Heldigvis forklarte representanten hans ham senere at tillatelsen gir rett til å bo i Norge i fremtiden.

Mens advokaten, som har en begrenset rolle uten ekstra salær til veiledning, ikke fremstår som en viktig veileder, fremstår representant/verge og omsorgsgivere som desto viktigere for ungdommene. Alle har de hatt andre voksne enn advokaten som veiledere og/eller involverte i utlendingssaken. Tolv ungdommer forteller at representanten forkynte vedtaket eller ga viktig informasjon om vedtaket. Ytterligere fem ungdommer har hatt verger som har fulgt opp fornyelsesprosessen, uten at de samtidig nevner dem som informasjonsgivere. Tolv ungdommer forteller at omsorgsgivere eller voksne venner involverer seg i saken deres.

### Feilinformasjon fra hjelpere

Representant/verge eller andre nære voksne kan gi mangelfull eller feilaktig informasjon. Ismail forteller at vergen ikke har gode svar på hvorfor han har fått en begrenset tillatelse. Flere ungdommer har fått bistand av representanten/vergen til å søke om og fremlegge afghansk *Identity Certificate*, for å oppheve begrensningene i oppholdstillatelsen (Landinfo 2019). Dette dokumentet er basert på et intervju hos ansatte ved den afghanske ambassaden i Oslo, og er ikke ansett av norske myndigheter å ha noen videre bevisverdi. Det regnes ikke som tilstrekkelig dokumentasjon på identitet ved en søknad om å oppheve begrensninger av oppholdstillatelse.

Hjelpere har selv problemer med å forstå hvorfor ungdommens tillatelser er begrenset og hva som skal til for å oppheve begrensningene. I en kommune har barnevernstjenesten overfor barn og ungdom de har omsorgsansvar for, tatt i bruk begrepet «tillatelser med ID-tvil».<sup>72</sup> En begrepsbruk som kan ha bidratt til at flere av ungdommene bosatt her tror at det er tvil om deres nasjonalitet som er avgjørende. En ansatt i kommunalt botiltak forstår ikke selv hvilke vilkår fornyessøknad vurderes etter. I likhet med Ismail sier den ansatte at tidsbegrensede tillatelser er bedre enn de begrensede tillatelser, fordi de gir visshet om *når* man blir sendt ut. En annen vanlig misforståelse er at pass som legges frem for norske myndigheter må gjenspeile fødselsdato, slik den er registrert i Norge. Mange av ungdommene oppgir omtrentlig alder ved ankomst, og har fått fødselsår basert på en omstridt alderstest og fødselsdato lik ankomstdato (NOAS og Redd Barna 2016). Det vil derfor ikke være unaturlig at identitetsdokumenter angir en annen fødselsdato enn den som er registrert i Norge. I flere samtaler med ungdommers voksne hjelpere kom det fram at ungdommer, på hjelperens anbefaling, har spurt den afghanske ambassaden om å angi fødselsdato i nytt pass i tråd med fødselsdato antatt av norske myndigheter. En verge forklarte at dette er viktig fordi passet ikke kun

---

72 Slik benevnes også tillatelsene i stor grad av forvaltningen, gitt at tillatelsene gis på grunn av «tvil om utlendingens identitet», jf. utl. § 38 femte ledd.

skal brukes til å oppheve begrensninger i oppholdstillatelse, men at det skal bli gyldig legitimasjon i Norge. Vergen sa at hun hadde rådført seg med UDI om dette, og fått samtykke. Hjelperne som her omtales virket ikke bevisste på at pass må dokumentere alder som samstemmer med opplysninger gitt av den mindreårige til norske myndigheter. Manglende samsvar mellom informasjon opprinnelig gitt av den mindreårige og hva som senere framkommer i identitetsdokumenter kan i verste fall føre til tilbakekall av en tillatelse, dersom det blir vurdert at tillatelsen ble gitt på grunnlag av feilaktig informasjon fra søker.

Noen ungdommer forteller om voksne hjelpere som ikke ivaretar deres rett til informasjon og veiledning. To beretninger skiller seg ut som særlig alvorlige. Abdul Rahman forteller at førstegangsvedtaket ble sendt til representanten, og hun satt på det i tre uker, mens han ble så stresset at han ødela ting på mottaket i ventetiden. Da vedtaket endelig ble forkynt ham, fikk han ingen informasjon om muligheten til å klage på det. Abdul Rahman nevner ingen advokat i forkynnelsen av vedtaket. Walid forteller at sjefen på mottaket feilinformerte ham om at førstegangsvedtaket var en tidsbegrenset tillatelse til fylte 18 år og dermed påførte ham det han kaller panikkangst:

«[Jeg fikk] sånn panikkangst, og ... vanskelig. Jeg ... hver eneste dag, og natt, og, får ikke sove, og [jeg] ble sånn gal på en måte.»

At ansatte på mottak blander tidsbegrensede tillatelser fram til mindreårige fyller 18 år og tillatelser begrenset på grunn av manglende identitetsdokumenter, fremkom i Fafø-undersøkelsen fra 2018 (Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen 2018). Videre fremkom at representant/verge kan ha vanskelig for å forstå vedtak, og at deres informasjon om vedtak har varierende kvalitet. Enslige mindreårige gis generelt varierende oppfølging fra representant/verge (Lidén m.fl. 2020, UNHCR 2017, UNICEF 2018, Sønsterudbråten, Tyldum og Raundalen 2018).

## Avhengighet av hjelpere

Ungdommene er i stor grad avhengig av hjelpere i fornyelsesprosessen. Abdul Rahman sier at han er redd politiet og ikke tør oppsøke dem på egenhånd i forbindelse med fornyessøknad. Mehdi forteller at han ved første fornyelse uten verge, glemte søknadsfristen, og endte med å oppholde seg ulovlig i Norge i tre måneder. I vårt rettshjelpsarbeid ser NOAS at ungdommer over og under 18 år benytter seg av hjelpere i kommunikasjon med oss og med forvaltningen.

Noen av rapportens informanter har i stor grad overlatt kommunikasjon med myndighetene og søknad om fornyelse av tillatelsen til en betrodd voksen. En av dem, Wahidullah, gir uttrykk for å ha svært liten forståelse av egen utlendingssak. Han forteller at han for flere år siden besøkte den afghanske ambassaden, men forsto lite av prosessen med å søke pass, og kastet søknadspapirene ambassaden ga ham. Nå har han fått hjelp til å ta opp igjen prosessen med å fremskaffe pass. Han har overlatt prosessen til sin kontaktperson i kommunen og er fremdeles dårlig orientert selv.

Flere ungdommer beskrev at de ville gå en vanskelig tid i møte etter fylte 18 år, fordi de da må ta større ansvar for egen utlendingssak. Som Hassan sier:

«Nå er [det] egentlig vanskeligere, fordi nå har jeg fylt atten, og tingene jeg må gjøre det selv og sånn. Og det, fortsatt jeg skjønner ikke systemet hos politiet og hos UDI og sånne greier.»

Vår kontaktperson i barnevernet i Trondheim kommune fortalte at ungdom med begrenset tillatelse som de har bosatt, er avhengige av kommunens hjelp når de fyller 18 år og representantens oppdrag opphører. Kommunen opplever at de gjennomgående har behov for emosjonell støtte, veiledning og praktisk bistand, og har beholdt ungdommene med begrensninger i ettervernstiltak.

Ungdom som står alene, må selv huske å søke om fornyelse innen fristen, selv snakke med politiet, og oppgi eventuell tilleggsinformasjon til søknaden skriftlig på norsk eller engelsk. Oktoberbarna.no meldte i en facebook-post 7. januar 2020 at 27 av de 104 «oktoberbarna» med begrensede oppholdstillatelser ikke hadde søkt om fornyelse innen fristen.<sup>73</sup> UDIs statistikkenehet opplyser at av personer som ved søknad om asyl var enslige mindreårige og som har fått en begrenset tillatelse i perioden 2015 til 2019, er det elleve som per 28. januar 2020 hverken hadde en gyldig tillatelse eller en søknad til behandling hos UDI. Vi er bekymret for om ungdom som står helt på egenhånd, vil klare å søke fornyelse innen fristen, og ellers være i stand til å ivareta egne interesser i fornyelses- og omgjøringsaken på best mulig måte.

## UDI om veiledningsbehovet

I februar 2019 var NOAS i møte med representanter fra asylavdelingen og barnefaglig enhet i UDI om begrensede tillatelser. Vi tok opp at vi i rettshjelpsarbeidet ser et betydelig behov for informasjon og veiledning i disse sakene. UDIs representanter informerte om at også de ser behovet for bedre og mer informasjon fra UDI. De opplyste om et stort trykk på UDIs veiledningstelefon fra personer med begrensede tillatelser. I 2016 og 2017 hadde UDI hatt møter med mottaksansatte om begrensede tillatelser til enslige mindreårige, og de forsøkte å gjøre informasjon om tillatelsene på udi.no enkel og forklarende.

I desember 2019 ga NOAS innspill til et forbedret informasjonsskriv fra UDI til personer med begrensede tillatelser. NOAS' hovedinnspill var at informasjon i ulike skriv om begrenset tillatelse bør differensieres og utformes med hensyn til om personene med begrenset tillatelse er enslige mindreårige, en barnefamilie, eller enslige voksne. I tillegg må personer som har fått begrensede tillatelser fordi de ikke kan legge frem pass som dokumentasjon på identitet og personer med faktisk tvil om identitet få ulik informasjon. Vi påpekte også behovet for utvetydig informasjon som øker trygghet om juridisk status, og for informasjon om vurderingskriterier. Selv om UDI så disse hensynene, var de usikre på om de ville lage ulike skriv, av hensyn til tekniske utfordringer med robotisering av utsendelse, og forvaltningens effektivitet. Per 31. mars 2020 er det ikke klart hvordan UDIs forbedrede informasjonsskriv vil se ut.

---

73 Tilgjengelig fra: <https://www.facebook.com/oktoberbarna/photos/pb.1834662083512164.-2207520000../2374585289519838/>

## Oppsummering og anbefalinger

Enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse sikres ikke tilstrekkelig forståelse av sine vedtak. De forstår tillatelsen sin som tidsbegrenset til ett år, uten å forstå vilkår for fornyelse. Ungdommene har forstått at de må legge frem identitetsdokumenter, men det har tatt tid å forstå at forvaltningen etterspør pass. En tredjedel av ungdommene har trodd at tillatelsen deres er begrenset på grunn av tvil om nasjonalitet. Noen ungdommer spør seg om den begrensede oppholdstillatelsen er en straff fra norske myndigheter.

Forvaltningen plikter å sørge for veiledning som gjør enslige mindreårige i stand til å ivareta egne interesser på best mulig måte. Språk i vedtak og følgeskriv er ikke tilpasset barn, og informasjonen framstår i stor grad som tvetydig. UDI har delegert ansvaret for forkynnelse av vedtak til advokat, uten at advokaten gis øremerkede midler til oppgaven. Ungdom opplever ikke advokatens veiledning som betydningsfull og søker informasjon fra andre. Omfang og kvalitet på annen veiledning varierer, og direkte feilinformasjon forekommer. UDI ser selv et behov for bedre veiledning til personer med begrenset tillatelse, men veier behovet opp mot hensynet til egen effektivitet.

Manglende forståelse for egen situasjon gir utrygghet, forårsaker unødvendige belastninger og svekket psykisk helse hos ungdommene.

### Anbefalinger

#### Stortinget og regjeringen bør:

- gi advokatene øremerkede midler til å forkynde vedtak om begrensede tillatelser til (tidligere) enslige mindreårige, gitt at tillatelsene er vanskelige å forstå. Retten bør gjelde også ungdom som har fylt 18 år på vedtakstidspunkt.
- gi (tidligere) enslige mindreårige som får begrensede tillatelser gratis advokatbistand ved førstegangs søknad om oppheving av begrensninger. Retten til fritt rettsråd bør gis også dersom ungdommen har fylt 18 år på vedtakstidspunkt.

#### Fylkesmannen bør:

- sørge for tilstrekkelig kursing av representanter og verger om begrensede tillatelser. Det er behov for å forstå vedtak, vilkår for fornyelse og eventuelt tilbakekall. Vergene må sikres tilstrekkelig kunnskap om legitimasjonsproblemer og løsninger på disse.

#### Utlendingsdirektoratet og regjeringen bør:

- innføre krav om deltakelse på kurs i høring av barn samt kurs om begrensede tillatelser for advokater i Utlendingsdirektoratets advokatordning. Å gi rettshjelp til enslige mindreårige krever barnefaglig kompetanse, og kunnskap om hvordan begrensede tillatelser virker, praktisk og psykososialt.

#### Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda bør:

- gi (tidligere) enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser 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. Tilrettelegge for at representant/verge kan være tilstede ved veiledningen.

**Utlendingsdirektoratet bør:**

- sørge for at generell veiledning på nettsider og i brosjyrer tilpasses (tidligere) enslige mindreårige. Det må utarbeides generelt veiledningsmateriell om oppholdstillatelser på humanitært grunnlag, med og uten begrensninger.
- sørge for at vedtak og følgebrev individualiseres og tilpasses den (tidligere) enslige mindreårige. Formålet med veiledningen er å gi tilstrekkelig informasjon til at mottaker kan bidra, ut fra sine forutsetninger, til å oppheve begrensningene. Det må brukes et entydig språk barn/ungdom forstår, som fremmer trygghet, forståelse for egen situasjon og mulighet til å påvirke egen sak.
- vurdere om det er mest hensiktsmessig å gjennomføre en forvaltningssamtale med tolk, eller om søker er i stand til å svare skriftlig på brev på norsk, i de tilfeller der søker ikke har forklart i søknadsskjemaet hva som har blitt gjort for å fremskaffe dokumentasjon på identitet.

**Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og bosettingskommuner bør:**

- sørge for tilstrekkelig kursing av kommunalt tilsatte i botiltak og oppfølging av (tidligere) enslige mindreårige. Det er behov for å forstå vedtak om begrensede oppholdstillatelser, vilkår for fornyelse og eventuelt tilbakekall. Det må sikres tilstrekkelig kunnskap om legitimasjonsproblemer og løsninger på disse.

# II Saksbehandlingstid lengre enn tillatelsen

Ungdommene har en tillatelse som varer i ett år, og må søke fornyelse av tillatelsen innen denne utløper. Ventetiden på søknad om fornyelse er lengre enn selve tillatelsen som skal fornyes. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for fornyelsessøknad er per 1. mars 2020 på 13 måneder, ifølge UDIs nettsider.<sup>74</sup> Høsten 2019 var den enda lengre, ifølge UDI var gjennomsnittlig behandlingstid i 2019 totalt på 386 dager.

Noen saker blir liggende svært lenge. UDI svarer på vår statistikkhenvendelse at av 469 saker til behandling per 31.12.2019, hadde 100 saker ligget i over ett år. 80 av disse, en andel på 17 %, i over 1,5 år. Fire av disse sakene gjaldt tidligere enslige mindreårige.

UDI skriver på nettsidene sine at de nå prioriterer fornyelsessøknadene til enslige mindreårige under 18 år, og forsøker å gi svar på deres søknad innen tillatelsens utløp.<sup>75</sup> De prioriterer søknader «fra personer som har levert identitetsdokumenter». Brorparten av ungdommene i denne rapporten, er over 18 år, og vil ikke få sine søknader prioritert. Det vil heller ikke «oktoberbarn» over 18 år.

Hakim hadde på intervju tidspunktet akkurat fått høre fra UDI at saksbehandlingstiden var på 17 måneder. Han sier han først trodde de tullet med ham, fordi det fremstår absurd at saksbehandlingstiden ved fornyelse skal være 1,5 ganger lengden på selve tillatelsen. Hakim og flere av de andre ungdommene virker resignert overfor den lange ventetiden for fornyelsessøknad. Ventingens skriver seg inn i et større narrativ om at det de har gjort i Norge, stort sett er å vente. Samtidig er det vanskelig å forholde seg til den usikre ventesituasjonen. Habib sier at tankespinnets hans blir verre i de periodene han venter på svar på fornyelse. Det samme hører vi fra kontaktpersoner i to ulike kommuner. Farhad trekker frem periodene helt uten gyldig tillatelse som et slags bevis på at hans status i Norge er usikker.

Det Schengen-standardiserte oppholdskortet har en gyldighet som samsvarer med oppholdstillatelsens varighet. Når ungdom med ettårige oppholdstillatelser blir gående å vente på svar på fornyelse, går de lengre perioder uten gyldig oppholdskort. I denne perioden kan de bestille en bekreftelse på lovlig opphold i Norge fra UDI.<sup>76</sup> NOAS erfarer at UDIs praksis er å utstede en bekreftelse med seks måneders varighet. Kun få ungdommer forteller at de har en slik bekreftelse. Uten noen form for dokumentasjon på lovlig opphold, kan de praktiske hindrene bli mer presserende. Hassan forklarer:

«Før det var ganske bra, jeg pleier få hvert år fornyelse. Men nå det stoppa helt. (...) Jeg har ikke hatt på to år oppholdskort, ingen kort liksom. Jeg kan [ikke] bevise til politiet hvis de stopper meg, for eksempel.»

74 <https://www.udi.no/ord-og-begreper/ventetider-for-de-som-har-sokt-om-beskyttelse-asy/?c=afg#link-10670>

75 <https://www.udi.no/ord-og-begreper/ventetider-for-de-som-har-sokt-om-beskyttelse-asy/?c=afg#link-10673>

76 UDI RS-2015-004. Tilgjengelig fra: <https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2015-004/>



Ungdom som har fremskaffet afghansk pass, og som med gyldig oppholdskort kunne reist til utlandet, forteller at de forhindres fra det når oppholdskortet har gått ut på dato mens de venter på svar på søknad om å få opphevet begrensningene i tillatelsen sin.

Ungdommene merker seg ulikheten i ventetid. Eshagh forteller at han leverte fornyelsessøknaden og passet samtidig med en venn. Men mens vennen fikk svar på søknaden etter en drøy uke, fikk opphevet begrensningene og kunne reise på høstferie utenfor Norge, tilbrakte Eshagh høstferien med å jobbe – og å vente.

Den lange ventetiden påvirker ungdommenes planer. Ghulam, som med fremlagt pass har fått opphevet begrensningene i sin tillatelse, fortalte at han brukte hele sommerferien til å lese til teoriprøven, og var klar for å ta førerkortet da høsten kom. Ved intervjuet er vi kommet halvveis i høstsemesteret og Ghulam hadde fått positivt svar fra UDI. Men han ventet fremdeles på å få passet sitt i retur fra politiet. Innholdet i boka *Veien til førerkortet* var han i ferd med å glemme.

Ventetiden kan påvirke viktige rettigheter negativt. Da vi første gang møtte Hussein, hadde han nylig fått sin førstegangstillatelse. Siden han allerede hadde nødvendige underlagsdokumenter til pass-søknad, var han positiv til at han skulle få opphevet begrensningene i tillatelsen raskt. Dette var viktig for Hussein, som ønsker å søke familiegjening med et søsken som befinner seg i Sør-Europa under svært dårlige humanitære forhold. Ved neste møte hadde Hussein fått opplysninger om at UDI ville bruke et år på å behandle søknaden hans, og hadde mistet håpet om å få en ordinær tillatelse med rett til å søke familiegjening i tide til å få sitt søsken ut av den vanskelige situasjonen.

## Oppsummering og anbefaling

UDIs saksbehandlingstid i fornyelsessøknader er uforsvarlig lang, og tidligere enslige mindreårige prioriteres ikke. Gjennomsnittlig ventetid er lengre enn selve tillatelsens varighet, og enkeltsaker kan ligge enda lengre. Flere forteller om økt utrygghet i ventetiden.

Lang saksbehandlingstid påvirker ungdommenes mulighet til å planlegge for fremtiden. Det Schengen-standardiserte oppholdskortet fornyes ikke i ventetiden, og utenlandsreiser blir utilgjengelig også for dem som har et pass.

### Anbefaling

#### Utlendingsdirektoratet og regjeringen bør:

- innføre prioritert saksbehandlingstid til (tidligere) enslige mindreårige med begrenset oppholdstillatelse, inkludert sakene til dem som er blitt myndige. Saksbehandlingstiden er uforsvarlig lang, og bør snarest mulig reduseres til maksimalt tre måneder.

## 12 «Umulig» å skaffe pass

Begrensede tillatelser er ment å skape insentiv til å legge frem identitetsdokumenter som forvaltningen godtar. For at tillatelsene skal fungere som insentivgivende, må det ikke være en uoverkommelig oppgave å skaffe pass. I tillegg må det stå klart for ungdommer med begrensede tillatelser, at et pass vil oppheve begrensningene i tillatelsen deres, såfremt de har oppgitt riktig identitet til norske myndigheter. Slik ville tillatelsen sette ungdom i en situasjon som er både forståelig og påvirkbar, to viktige forutsetninger for mestring. Vi så i kapittel 10 at det ikke er klart for ungdommene at et pass vil oppheve begrensningene i tillatelsen deres. I dette kapitlet skal vi se at å fremskaffe et pass er en svært vanskelig oppgave – for noen «umulig».

### Søknad om pass ved den afghanske ambassaden i Oslo

De fleste informantene i vår studie er fra Afghanistan, og bes fremlegge afghansk pass. Passet lages på bakgrunn av identitetsdokumentet tazkera. Ifølge Landinfo (2019) har omlag 60 % av afghanere dette dokumentet. I all hovedsak menn som representerer familien ovenfor myndighetene. En tazkera utstedes normalt etter søknad med personlig fremmøte i hjemdistriktet eller Kabul, og med nødvendige underlagsdokumenter. De færreste har en fødselsattest som underlagsdokument for søknaden, og må legge frem tazkeraen til et mannlig familiemedlem på fars side (far, bror, onkel eller fetter). I tillegg kreves to vitnemål fra offentlige tjenestemenn. Jo høyere status et vitne har, desto større vekt tillegges vitnemålet. Hensikten er å identifisere og dokumentere søkerens plass i et familienettverk. Det foreligger registreringsbøker over utstedte tazkeraer systematisert i tråd med familienettverk.

Norske myndigheter erfarer at afghanske asylsøkere sjelden er i besittelse av pass, tazkera eller andre afghanske identitetsdokumenter ved ankomst til Norge. Det er mulig å søke om pass ved den afghanske ambassaden i Oslo, med forhåndsbestilt time.<sup>77</sup> Legalisert tazkera må fremlegges, og det er et absolutt krav om personlig fremmøte, blant annet for å avgi fingeravtrykk. Et søknadsgebyr på 1200 kroner, pluss 220 kroner om en ønsker å få passet tilsendt i posten, må betales. Selve utstedelsen gjøres utenfor Norge, og tar minst åtte uker fra komplett søknad leveres. Representanter fra konsulær seksjon ved den afghanske ambassaden forteller i møte med NOAS i februar 2020, at fordi verifiseringen av en tazkera kan være tidkrevende, kan passøknaden i enkelte tilfeller ta et års tid.

Siden 2016 har det vært mulig å søke om tazkera fra Norge, en såkalt *tazkera in absence* (Landinfo 2019). Søkeren må fremlegge fødselsattest eller kopi av tazkera til en slektning på farssiden, som beskrevet over,<sup>78</sup> og åtte passfoto. Søkeren får et stempelt søknadsskjema fra ambassaden, som han selv må sende til en hjelper i Kabul, sammen med fotografiene. Hjelperen må besøke relevante kontorer for verifikasjon av identitet og utstedelse av tazkera. Det er ingen begrensninger på hvem

<sup>77</sup> <https://www.afghanistanembassy.no/consular-services/passport/>

<sup>78</sup> Inkludert søster, siden hennes tazkera kan spore fars familienettverk (Landinfo 2019).

som kan bistå søker med dette, det kan være familie, slekt, bekjente eller profesjonelle aktører. Tazkera sendes deretter fra hjelper til søker i Norge, hvorpå søkeren kan gå videre med en pass-søknad hos ambassaden i Oslo. Den afghanske ambassaden forteller NOAS at hvor lang tid prosessen tar, avhenger av hvor komplisert oppdraget er for hjelperen i Kabul. Det kan variere mellom uker og mange måneder.

## «Umulig» uten nettverk

Afghanske ungdommer er avhengig av kontakt med familie på hjemstedet for å skaffe nødvendig underlagsdokument for pass-søknad, om det enten er egen tazkera eller tazkera til et mannlig familiemedlem på farssiden. For noen ungdommer blir det å skaffe pass «umulig», hovedsakelig fordi de mangler kontakt med familien. Syv av ungdommene vi har snakket med hevder at det er umulig for dem å skaffe pass. For fem personer skyldes det manglende nettverk.

Habib forteller at Taliban drepte faren hans. Moren og søsknene har han ikke hatt kontakt med på nesten fire år, og han vet ikke om de er i live. Han forteller om uro og sterkt savn etter familien, som til tider gjør ham søvnløs. Han har søkt etter familien gjennom Røde Kors' oppsporingstjeneste, uten hell. Habib har forstått at om han skaffer egen tazkera eller sin fars tazkera, kan han få begrensningene i tillatelsen sin opphevet. Men siden han verken har kontakt med familien eller andre på hjemstedet, har han ingen idé om hvordan han skal få det til:

«Så men det ... det ... det er umulig for meg. Jeg klarer ikke».

Abdul Rahman forteller at hele familien hans ble drept i Afghanistan, og at han selv har bodd hele livet i Iran. Først sammen med en slektning, og siden alene. Han vet ikke om han har familie i Afghanistan eller Iran i dag. Etter kontakt med den afghanske ambassaden i Oslo, fikk han bare et *Identity Certificate*,<sup>79</sup> basert på et intervju med ansatte der. Han opplever at han har gjort hva han kan for å bevise sin identitet og forklart seg om dette for UDI, uten at UDI godtar hans forklaring. Han opplever sin situasjon som fastlåst:

«[Etterpå sier UDI at] du må lage pass. Men afghanske ambassaden lager ikke pass til oss. Kan ikke. Kan, for noen personer [som] har noen familie der i Afghanistan. Men en person lik som meg som har ingen personer, (...) hvordan [kan den] afghanske ambassaden hjelpe han? Afghanske ambassaden hjelper ikke. UDI hjelper ikke. Hvem kan hjelpe? Er det NOAS [som] kan hjelpe? Det er ikke UDI, og det er ikke den afghanske ambassaden, eller noen organisasjoner. Jeg vet ikke [hvem som kan hjelpe meg].»

Davood, som er født i Iran, forteller at han ble deportert fra Iran til Afghanistan før han kom til Norge. Iranske myndigheter klippet i stykker det iranske oppholdskortet før utkastelsen. Uten noen form for dokumentasjon, opplevde han å ikke bli akseptert som afghaner i Afghanistan. Allerede ved registrering hos politiets utlendingsenhet ved ankomst til Norge, forklarte han at det er umulig for ham å fremlegge identitetsdokumenter:

---

<sup>79</sup> Som forklart i kapittel 10, er dokumentet laget basert på et intervju med ansatte på den afghanske ambassaden i Oslo, og er ikke ansett av norske myndigheter å ha noen videre bevisverdi.

«Når vi, vi kom til Norge, så jeg snakket med, med politiet og (...) så sa [jeg], «jeg har ingen mulighet og ingen sjanse til å skaffe afghansk pass. (...) Fordi de aksepterer ikke meg i Afghanistan. For [jeg har] vært der før. Jeg klarte ikke skaffe afghansk pass. Jeg måtte fikse meg falskt. Så (...) hvis dere en dag kommer til å kreve pass av meg, så jeg kommer til å gjøre det ulovlig, fordi jeg har ingen mulighet til å skaffe pass til dere». Så sa de «ja, det er greit. Takk.» Også nå fikk jeg svar, og de sier likevel, «ja, hent pass (...) du må hente pass, for å få ubegrenset oppholdstillatelse, eller vanlig oppholdstillatelse». Og jeg har, og jeg har hatt begrenset oppholdstillatelse i fire år.»

Davood opplever ikke at norske myndigheter har tatt på alvor eller skikkelig vurdert informasjonen han ga dem fra første dag i Norge, og at de dermed har gjort ham statsløs:

«De i Afghanistan vil ikke akseptere meg som afghaner, og ... Norge vil ikke akseptere meg som afghaner. Det er sånn. Jeg er statsløs.»

Det finnes et umulig-vilkår i utlendingsforskriften som kan gi unntak fra kravet om å fremlegge dokumentasjon på identitet.<sup>80</sup> I vårt juridiske notat finner vi at forvaltningen i få vedtak veileder slik at mottaker kan få en forståelse av umulig-vilkåret, hva vilkåret betyr, hvordan det er vurdert, og hvordan mottaker eventuelt kan oppfylle vilkåret (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a). I nærmere tre fjerdedeler av gjennomgåtte vedtak manglet informasjon av om forvaltningen har tolket vilkåret. Det var ikke foretatt barnesensitive vurderinger av umulig-vilkåret.

Flere av ungdommene som har lyktes i å skaffe identitetsdokumenter, forteller at dette avhenger av kontakt med nettverk. For enkelte, har tilfeldigheter vært avgjørende. Ghulam forteller at etter utallige søk etter familien på facebook og andre medier uten hell, var det en uventet venneforespørsel som endelig ga ham en utvei:

«Også det var enda godt jeg hadde facebook, (...) [Min fars venn] addet meg på facebook, også jeg har addet han tilbake, (...) så nå jeg har ringt også har snakket med han. Og har sagt med han at, «nå, jeg er i Norge og, jeg lever, også, jeg er ikke sammen med IS og Taliban og noen andre også». Så han ble veldig glad så, jeg sa til han «jeg har sånn problem og at jeg må lage afghansk pass og har ikke noen andre, så kan du hjelpe meg?» Også sa han at «ja, jeg kan hjelpe deg»».

Farens venn fra hjemstedet hjalp Ghulam både med å skaffe underlagsdokumentene til en *tazkera in absence* og følge denne opp i Kabul.

Den juridiske terskelen for hva som anerkjennes som «umulig» beskrives nærmere i et juridisk notat (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a). I notatet anbefaler vi en lavere terskel, særlig i saker der barn som kommer alene til Norge blir gjort ansvarlige for en omfattende prosess med å fremskaffe dokumenter. Notatet er avgrenset til å gjelde barn under 18 år. Anbefalingen er ment å inkludere også andre sårbare grupper, herunder tidligere enslige mindreårige.

---

<sup>80</sup> Se kapittel 3.

## Krevende selv med nettverk

Sønsterudbråten (2012) beskrev allerede for åtte år siden store praktiske utfordringer knyttet til passfremskaffelse. Komplekse rutiner og krav hos ambassade, samt store utgifter til reise og opphold, passavgifter og eventuelle godtgjørelser til hjelpere, gjør at fremskaffelse avhenger både av økonomi, nettverk og tilfeldigheter.

Sønsterudbråten fant at det var «umulig» å fremskaffe pass i situasjoner der dette medførte å sette familien i hjemlandet i fare. Dette gjaldt særlig eritreiske søkere. Funnet speiles ikke direkte i vårt materiale. De færreste afghanske asylsøkere i Norge risikerer represalier fra hjemlandets myndigheter, og ingen ungdommer snakket om at familien deres løper risiko om ungdommer setter seg i kontakt med afghanske myndigheter i Norge.

Flere av våre informanter forteller likevel at en hjelper i Afghanistan har møtt på utfordringer. Tretten av afghanerne vi har snakket med, har skaffet egen tazkera, og ni av dem har søkt om denne fra Norge, en *tazkera in absence*. De har vært avhengige av å ha en hjelper på plass i Afghanistan. Flere av ungdommene forteller at hjelperen må gjennomgå en tidkrevende og vanskelig prosess, slik prosessbeskrivelsen innledningsvis i dette kapittelet viste.

Et fåtall av informantene beskriver at hjelper utsetter seg for risiko. Risiko knyttes til situasjoner hvor hjelperen har reist til Kabul fra Norge, Pakistan eller Iran, eller der hjelper har måttet reise fra tryggere deler av Afghanistan til et mer utrygt hjemområde.

Flere ungdommer opplever det vanskelig å finne ut av prosessen med *tazkera in absence* på egenhånd, og har trengt en hjelper også i Norge. Før ungdommene kom til Norge, var den typen dokumenthåndtering som kreves helt ukjent. Tareq sier:

«Når man går ikke på skolen, sant, man har ikke oversikt over dato, regler, regelverket, reglementet og systemet til myndighetene, og da jeg henvendte meg til ambassaden visste jeg ikke hva jeg skulle si. De spurte meg hvorfor jeg henvendte meg til dem, og jeg bare spurte om pass, og de viste til mye reglement, regler og lovverk, eh, og jeg visste ikke hva slags regler og lover de viste til. Fordi alt var nytt for meg.»

Heldigvis har Tareq nære voksne i Norge som har kunnet bistå ham i søknaden. Wahidullah, som kastet søknadspapirene fra ambassaden fordi han ikke forsto prosessen, var ikke like heldig. Begge de ikke-afghanske ungdommene har hatt bomturer til sitt hjemlands ambassade i utlandet, og kun én av dem har endelig, og med hjelp, fått klarhet i hvordan han kan fremskaffe pass.

Enkelte ungdommer støtter seg på hjelperen sin i stor grad, og mangler selv oversikten over hovedstegene i egen søknadsprosess. Under intervjuet med Wahidullah bryter kontaktpersonen hans, som nå bistår ham med pass-søknaden, inn flere ganger for å hjelpe ham med å forklare. Det samme skjer i intervjuet til Mustafa, der vergen er tilstede.

Ungdommene forstår ikke hvilke identitetsdokumenter som er utilstrekkelige for UDI ved søknad om fornyelse. Flere ungdommer forteller at de først skaffet et *Identity Certificate*, og ikke forstår hvorfor dette ble underkjent. Ismail sier:

«[Jeg] har vært, eh, måtte reise til afghanske ambassaden, for å få godkjent at [jeg] er fra Afghanistan. [Jeg] fikk godkjent fra de. (...) Men [UDI sier] fortsatt, «nei, du mangler tazkera, og du mangler ... du må hente pass og ...» (ler) (...) Jeg vet ikke hva [UDI] tenker på.»

Enkelte ungdommer har vanskelig for å skille mellom identitetsdokumenter skaffet på korrekt og ikke korrekt måte. Asghar har fått laget et pass gjennom den afghanske ambassaden i Oslo, på bakgrunn av en *tazkera in absence*. Han synes hele prosessen var merkelig, og at ambassaden og hjelpere skulle ha så mange penger underveis, at han fikk liten tiltro til passets ekthet. Abdul Rahman forteller motsatt om å forveksle et falsk pass for et ekte. Han sier at han for 7 000 kroner kunne ha betalt en mann for å lage det han kaller et «originalt afghansk pass». Han hadde tenkt å gjøre dette, før noen venner advarte ham. De sa:

«Hvis du gjør noe sånt, [vil norske myndigheter] sende deg tilbake til Afghanistan (...) på grunn av [at] du har ikke laget [passet] i Norge.»

Å fremskaffe et pass kan bli en dyr affære. Ungdommene har måttet gjøre flere besøk til sitt hjemlands ambassade. Den afghanske ambassaden i Oslo krever personlig oppmøte både til søknad om *tazkera in absence* og pass.<sup>81</sup> Ungdommene forteller at ambassaden er vanskelig å komme i kontakt med per telefon og e-post i etterkant av søknad, og at de derfor har besøkt ambassaden ved hver henvendelse. Hakim har skaffet en tazkera som han gjerne vil legge til pass-søknaden sin hos ambassaden i Oslo. Han har sendt dem en e-post med bilde av tazkeraen som vedlegg. Han har ikke fått svar på e-post, og konkluderer:

«Men tydeligvis de bryr seg ikke så mye om sånn mail og sånn. De tar ikke det så på alvor, sånn man måtte der å snakke med dem, sånn face-to-face»

Ekstra kronglete og dyrt blir det for ungdom som ikke får godkjent tazkera ved ambassaden. Fire ungdommer forteller at de har levert en tazkera som ikke ble godkjent. På ambassadens nettsider står det at avgiften for passøknad ikke refunderes, dersom søknaden avvises i løpet av prosessen.<sup>82</sup> Mehdi og Farhad har opplevd dette. På tross av at de først har fått signaler om at underlagsdokumentet var godkjent, har de siden fått kontrabeskjed. Farhad har ved fire ulike besøk til den afghanske ambassaden i Oslo, fått beskjed om at hans tazkera er registrert og dermed godkjent, og har levert søknaden og betalt gebyret for pass. I ettertid har han blitt kontaktet av ambassaden med motsatt beskjed. Farhad har så langt gitt opp å søke pass, på tross av at han er i besittelse av en tazkera:

«Så da [har] jeg slutta å bestille time, fordi ... (...) jeg hadde ikke nok penger til å reise, og nok penger til å betale til ambassade. Jeg slutta å reise.»

Graden av økonomisk bistand til pass-søknad fra bosettingskommunen, er ulik. Mens Trondheim kommune dekker utgiftene til to besøk til ambassaden, fikk ungdommene i en annen kommune ingen økonomisk hjelp. Vergeforeningen Følgesvennen, en medlems- og interesseorganisasjon for representanter og verger, sier til NOAS at etter deres estimat bruker afghanske ungdommer som kommer til Oslo langveisfra 8 000 til 10 000 kroner på å søke pass. Mehdi bor i Nord-Norge. Han forteller at han i sum har brukt mellom 20 000 og 25 000 kroner på sin pass-søknad.

81 <https://www.afghanistanembassy.no/consular-services/absentee-tazkira/>

82 <https://www.afghanistanembassy.no/consular-services/passport/>

En økonomisk støtteordning til å fremskaffe pass for personer med begrensede tillatelser, skal ifølge UDI være på trappene.<sup>83</sup> En slik ordning ville fjerne eller minske økonomiske hindre. UDI har i et års tid meldt til NOAS at ordningen er like rundt hjørnet, men den lar vente på seg. Det er ikke avklart hvem som kan søke om støtte.

Noen av ungdommene trekker frem diskriminering ved den afghanske ambassaden som et problem. Mehdi, som i likhet med Farhad har blitt avkrevd søknadsavgift flere ganger, mener dette skyldes diskriminering. Han sier de ansatte «ser litt forskjell fra person til person», og at han blir diskriminert som dari-talende. Dette er normalt i Afghanistan, sier han. En annen ungdom forteller om et tøft intervju der en representant i det ene øyeblikket beskyldte ham for å komme fra Pakistan, i det andre for å komme fra Iran. En tredje ungdom forteller at han har ventet hele 1,5 år på at ambassaden skal svare ham på pass-søknaden. Gjentatte purringer har ikke hjulpet.

## Oppsummering og anbefalinger

Å fremskaffe et afghansk pass fra Norge, avhenger av kontakt med familie. For ungdom som mangler kontakt, blir det praktisk umulig å fremskaffe pass, og deres situasjon blir fastlåst. Den juridiske «umulig»-terskelen er høy, og ungdom forteller at UDI avslår deres anførsler. Funnet gjenspeiles i vedtaksanalysen i vårt juridiske notat (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a).

Ungdommer som har fremskaffet pass, forteller at det var vanskelig, tidkrevende og dyrt. Enkelte forteller at nettverk har måttet utsette seg for risiko. Søknadsprosessen ved den afghanske ambassaden i Oslo kan være vanskelig å forstå, og flere ungdommer støtter seg på en hjelper i Norge. Ambassaden svarer i liten grad på e-post og telefon. Ventetiden er lang og søknadsavgifter må betales flere ganger. Noen bosettingskommuner dekker reiseutgifter til ambassadebesøk, andre ikke.

Ungdommenes manglende forståelse av regelverk gjør at de har vanskelig for å forstå hvilke identitetsdokumenter UDI krever av dem. Flere har lagt frem et *Identity Certificate* uten bevisverdi. Enkelte har problemer med å skille ekte dokumenter fra falske.

Tre år etter førstegangsvedtaket har 30 % (tidligere) enslige mindreårige ikke fått opphevet begrensningene i vedtaket.<sup>84</sup> Begrensede tillatelser har fått et stort omfang, til tross for at ordningen ikke har den tiltenkte effekt som insentiv for fremskaffing av pass. Derimot svekkes integrering, en utvikling lovgiver advarte mot.<sup>85</sup>

Organisasjonene bak denne rapporten mener det er grunnlag for å sette en lavere terskel for dokumentasjonskravet enn fremlagt pass, tatt i betraktning barnets beste og en krevende prosess for å skaffe et dokument, som i det afghanske tilfellet, i seg selv har lav bevisverdi.<sup>86</sup> Dette utdypes

83 Mail fra UDI til NOAS av 18. desember 2019.

84 Se statistikkdelen i kapittel 3.

85 Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) punkt 3.6.4.1, Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-75-2006-2007/id474152/>

86 Et afghansk pass har lav notoritet, og ikke bevisverdi til å bekrefte identitet (Landinfo 2019). NOAS er gjennom vårt rettshjelpsarbeid kjent med at dersom utlendingsmyndighetene har funnet reell tvil om en persons identitet, vil de ikke tillegge passet alene tilstrekkelig bevisverdi til å dokumentere identitet og oppheve begrensningene i oppholdstillatelsen.

i vårt juridiske notat NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp (2020a), og tilhørende juridiske anbefalinger finnes i sin helhet der.

## Anbefalinger

### **Stortinget og regjeringen bør:**

- ta hensyn til at det kan være praktisk umulig for (tidligere) enslige mindreårige å dokumentere sin identitet med pass. Utlendingsforskriften § 8-12 første ledd bokstav a bør ivareta dette hensynet ved å ta inn som unntak fra dokumentasjonskravet de tilfeller der slikt krav vil være «uforholdsmessig byrdefullt». Tidligere enslige mindreårige er i likhet med barn under 18 år særlig sårbare, og bør inkluderes blant personer som særlig skal hensyntas.

### **Regjeringen bør:**

- få på plass tilskuddsordningen til reiser for å fremskaffe identitetsdokumenter. Ordningen må inkludere bosatte personer. Eventuelt må det gis øremerkede midler og retningslinjer til bosettingskommuner, slik at alle kommuner – i likhet med Trondheim kommune – kan dekke reiser for å fremskaffe identitetsdokumenter.
- sørge for klare retningslinjer om at forvaltningens utredningsplikt må veie vesentlig tyngre enn enslige mindreåriges medvirkningsplikt. Utredningsplikten må gjelde tilsvarende ved søknad om fornyelse/ oppheving av begrensninger.



# Litteratur

- Antonovsky, Aaron. 2012. *Helsens mysterium: den salutogene modellen*. Oslo: Gyldendal.
- Berg, Berit og Kristian Rose Tronstad. 2015. *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Bjørge, Envor M. Skårdalsmo og Tine K. Jensen. 2015. «Unaccompanied refugee minor's early life narratives of physical abuse from caregivers and teachers in their home countries». *Child Abuse & Neglect*, 48, 148–159.
- Borchgrevink, Marit, Helen Johnsen Christie og Ragnhild Dybdahl. 2019. «Psykososiale perspektiver i arbeid med flyktningbarn». I *Asylsøkere og flyktninger: Psykisk helse og livsmestring*, redigert av Lars Lien, Ragnhild Dybdahl, Harald Siem, Irma Julardzija og Hege Helene Bakke, 105–120. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brekke, Jean-Paul. 2010. «Life on hold: the impact of time on young asylum.» *Discourse. Journal of Childhood and Adolescence Research*, 5 (2), 159–167.
- Dalgard, Anne Berit. 2016. «90 prosent fra Afghanistan i arbeid og utdanning etter fire år». SSB. no. Hentet 14.02.2020. <http://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/90-prosent-fra-afghanistan-i-arbeid-og-utdanning-etter-fire-ar>
- Dunn, Kevin. 2000. «Interviewing». I *Qualitative research methods in human geography*, redigert av Iain Hay, 50–82. Oxford: Oxford University Press.
- Dwyer, Claire og Melanie Limb. 2001. «Introduction: Doing qualitative research in geography». I *Qualitative methodologies for geographers*, redigert av Claire Dwyer og Melanie Limb, 1–20. London: Arnold.
- Gamst, Kari Trøften og Åse Langballe. 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, Universitetet i Oslo.
- Garvik, Marianne og Marko Valenta. 2018. *Informasjon, mening og mestring hos enslige mindreårige asylsøkere i Norge*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Haugen, Gry Mette D., Veronika Paulsen og Berit Berg. 2010. *Foreldre og barns erfaringer i møte med barneverntjenesten i Trondheim kommune*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.
- Hobfoll, Stevan E., Patricia Watson, Carl C. Bell, Richard A. Bryant, Melissa J. Brymer, Matthew J. Friedman, Merle Friedman, Berthold R. P. Gersons, Joop T. V. M de Jong, Christopher M. Layne, Shira Maguen, Yuval Neria, Ann E. Norwood, Robert S. Pynoos, Dori Reissman, Josef I. Ruzek, Arieh Y. Shalev, Zahava Solomon, Alan M. Steinberg and Robert J. Ursano. 2007. «Five essential elements of immediate and mid-term mass trauma intervention: Empirical evidence». *Psychiatry*, 70 (4), 283–315.

Jensen, Tine K., Envor M. Bjørge Skårdalsmo og Krister W. Fjermestad. 2014. «Development of mental health problems – a follow-up study of unaccompanied refugee minors». *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health*, 8, (29).

Jensen, Tine K., Ane-Marthe Solheim Skar, Elin Sofia Andersson og Marianne Skogbrott Birkeland. 2019. «Long-term mental health in unaccompanied refugee minors: pre- and post-flight predictors.» *European Child & Adolescent Psychiatry*, 28 (12), 1671–1682.

Jørgensen, Tone Weire, og Heine Steinkopf. 2013. «Traumebevisst omsorg». *Fosterhjemskontakt*, 1, 10–17.

Kirkeberg, Mads Ivar og Harald Lunde. 2019. «Tre av fire enslige mindreårige flyktninger i arbeid eller utdanning». SSB.no. Hentet 14.02.2020. <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/tre-av-fire-enslige-mindrearige-flyktninger-i-arbeid-eller-utdanning>

Kvale, S. 2001. *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal.

Landinfo. 2019. *Afghanistan: Tazkera, pass og andre ID-dokumenter*. Oslo: Landinfo.

Lidén, Hilde, Ketil Eide, Knut Hidle, Ann Christin E. Nilsen og Randi Wærdahl. 2013. *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Lidén, Hilde, Berit Aasen, Marie Louise Seeberg og Anne Balke Staver. 2020. *Fra bosetting til voksenliv. Den kommunale tjenestekjeden for enslige mindreårige flyktninger*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter (NIM). 2016. *Temarapport: Omsorg for enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: NIM.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) og Redd Barna. 2016. *Over eller under 18? Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: NOAS.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Redd Barna og Norsk Folkehjelp. 2020a. *Barn uten pass. En juridisk gjennomgang av regelverk og praksis overfor barn som innvilges opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38, men hvor tillatelsen er begrenset på grunn av manglende identitetsdokumenter/tvil om identitet*. Oslo: NOAS.

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Redd Barna og Norsk Folkehjelp. 2020b. *Med livet på vent. Erfaringer fra lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser*. Oslo: NOAS.

Omland, Guro Brokke og Agnes Andenæs. 2017. «Negotiating developmental projects: Unaccompanied Afghan refugee boys in Norway». *Childhood*, 25 (1), 78–92.

Oppedal, Brit, Karoline B. Seglem og Laila Jensen. 2009. *Avhengig og Selvstendig - Enslige mindreårige flyktningers stemmer i tall og tale*. Oslo: Nasjonalt folkehelseinstitutt.

Politiets utlendingsenhet (PU). 2019. *Trygg, sikker og forsvarlig. Barnefaglig veileder for politiet i asylsaker*. Oslo: PU.

Raghallaigh og Gilligan. 2010. «Active survival in the lives of unaccompanied minors: coping strategies, resilience and the relevance of religion». *Child and family social work*, 15, 226–237.

Skårdalsmo, Envor M. Bjørge og Jessica Harnischfeger. 2017. «Vær snill! Råd fra enslige mindreårig asylsøkere og flyktninger til voksne omsorgsgivere.» *Norges Barnevern*, 94 (1), 6–21.

Sønsterudbråten, Silje. 2012. *Lovlig med forbehold. Bruk av oppholdstillatelser med begrensninger for å øke andelen asylsøkere som dokumenterer sin identitet*. Oslo: Fafo.

Sønsterudbråten, Silje, Guri Tyldum og Magne Raundalen. 2018. *Et trygt sted å vente. Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige*. Oslo: Fafo.

Terragni, Laura, Sigrun Henjum, Dawid Mauno, Ida Barbala og Helene Haug. 2018. *Matsikkerhet på asylmottak i Norge: Oppsummering av hovedfunnene og mulige tiltak*. Oslo: Oslo Met.

United Nations Children's Fund (UNICEF). 2018. *Protected on Paper? An analysis of Nordic country responses to asylum-seeking children*. Firenze: UNICEF.

UNHCR Regional Representation for Northern Europe (UNHCR). 2017. *This is our view. The voices of unaccompanied afghan children in Norwegian reception centres*. Stockholm: UNHCR Regional Representation for Northern Europe.

Aasen, Berit, Evelyn Dyb og Stian Lid. 2016. *Forebygging og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra mottak og omsorgssentre*. Oslo: NIBR.

# Vedlegg 1: Informasjonsskriv<sup>1</sup>

## Informasjon til deg som kanskje vil bli intervjuet til prosjekt

*NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp-rapport om enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser på grunn av identitetstvil.*

NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp er tre uavhengige medlemsorganisasjoner som blant annet arbeider for asylsøkeres rettigheter i Norge. Høsten 2019 skal vi snakke med enslige mindreårige som lever med begrensede oppholdstillatelser på grunn av identitetstvil og skrive en rapport om hvordan ungdommene har det, og hvilke muligheter de har til å få en vanlig oppholdstillatelse.

Rapporten vil bli lagt frem for myndigheter i stat og kommune slik at de får kunnskap om ungdommenes situasjon og hva de som myndigheter kan gjøre for at ungdommene skal få det bedre.

### Hvem ønsker vi å snakke med?

Vi ønsker å snakke med deg som er/var enslig mindreårig, og som har eller tidligere har hatt en oppholdstillatelse som er begrenset på grunn av identitetstvil, ofte fordi du ikke la frem pass da du søkte om asyl i Norge (utlendingsloven § 38 femte ledd). Vi vil bare snakke med barn som selv ønsker å delta, og (for barn under 18 år) dersom verge/foresatt/forelder godtar det.

### Hvorfor ønsker vi å snakke med deg?

Dine erfaringer og meninger er viktige! Vi vet ikke hvordan det er for enslige mindreårige å leve med en tillatelse som er begrenset på grunn av identitetstvil. Du er ekspert på hvordan situasjonen oppleves fordi du har opplevd den.

NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp ønsker å bruke informasjonen du gir oss til å påvirke norske myndigheter i stat og kommune til å gjøre situasjonen bedre for ungdommer som deg.

### Hva ønsker vi å snakke med deg om?

Vi ønsker å høre din historie og vil spørre deg hvordan du har det og har hatt det i Norge. Tema vi snakker om kan være skole, fritid, hjemme, familie, venner, helse og økonomi.

---

<sup>1</sup> Et siste punkt i informasjonsskrivet som gjaldt muligheten for å be om godkjenning til å innhente skriftlig informasjon fra andre om ungdommens sak og situasjon, er fjernet. Det ble aldri aktuelt for prosjektet, tvert imot har det vært et prinsipp å ikke be ungdommen om dokumentinnsyn.

Vi ønsker å snakke med deg om den begrensede oppholdstillatelsen du har/har hatt. Hvordan opplever du å ha en slik tillatelse? Hvilken informasjon har du fått om tillatelsen din? Oppholdstillatelsen må fornyes jevnlig, hvordan opplever du denne prosessen?

Vi ønsker å høre om dine ønsker for framtiden og dine forslag til hvordan situasjonen for enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser kan bli bedre.

## Hvordan skal samtalene gjennomføres?

Det er NOAS-rådgiver Elin Berstad Mortensen som skal ha samtaler med deltakere. Elin har jobbet i NOAS siden 2013 og har god erfaring med å snakke med barn om deres sak og situasjon.

Vi ønsker å gjennomføre samtalene ansikt til ansikt. Dette betyr at Elin vil komme til deg og møtes der du bor. Hun kommer først til å kontakte deg og (om du er under 18 år) din verge/foresatt/forelder per telefon for å informere dere om prosjektet og høre om du ønsker å delta.

Hvis du kanskje ønsker å delta eller helt sikkert vet at du ønsker å delta, vil du få besøk av Elin. Når hun kommer vil hun gi mer informasjon om prosjektet og svare på spørsmål du har.

Hvis du etter det første møtet ønsker å delta, fyller du og (om du er under 18 år) din verge/foresatt/forelder ut et samtykkeskjema sammen med Elin, så hun får din godkjenning. Så vil samtalen med deg starte så fort det er mulig; enten samme dag eller dagen etter. På grunn av at vi har begrenset med penger i prosjektet er det bare mulig å gjøre én reise til hver person. Vi kan likevel gjerne ha kontakt på telefon eller e-post etter samtalen, hvis du ønsker å endre eller legge til informasjon. Hvis du vil, kan du få lese hvordan vi presenterer informasjon fra deg i rapporten før rapporten er ferdig. Når rapporten er ferdig, får du en kopi.

I samtalene vi gjennomfører bruker vi telefontolk hvis det er det beste for deg. Vi ønsker å samtale med deg alene hvis det ikke skulle være viktige grunner til at vi ikke kan det.

## Hvem er NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp?

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS) er en politisk nøytral og uavhengig medlemsorganisasjon, som arbeider for asylsøkeres rettssikkerhet i Norge. NOAS bistår asylsøkere i ulike faser av asylsøkerprosessen. NOAS har en avdeling som tilbyr informasjon og veiledning til asylsøkere som nylig har kommet til Norge. NOAS har en annen avdeling som gir gratis rettshjelp i asylsaker. Asylsøkere som har fått avslag eller innvilgelse med begrensinger hos Utlendingsdirektoratet (UDI) eller Utlendingsnemnda (UNE) kan få saken sin vurdert av NOAS. Hvis NOAS tror det er mulig å få endret vedtaket, skriver vi til UDI eller UNE på vegne av asylsøkeren. NOAS jobber også for å påvirke norsk asylpolitikk og regelverk.

Redd Barna (Save the Children) er en politisk nøytral og uavhengig medlemsorganisasjon som arbeider for barns rettigheter i Norge og internasjonalt. Redd Barna jobber for at barn skal få delta i og påvirke saker som angår dem og med å spre kunnskap om barns rettigheter og levevilkår. Redd Barna jobber også for å påvirke norsk asylpolitikk og regelverk. Redd Barna arrangerer aktiviteter for barn, inkludert på asylmottak.

Norsk Folkehjelp er en politisk nøytral og uavhengig humanitær solidaritetsorganisasjon som jobber både i Norge og internasjonalt. Norsk Folkehjelp jobber med utviklings- og demokratarbeid, humanitær nedrustning, sanitet og redningstjeneste, og flyktning, asyl og integreringsarbeid. Målene er menneskeverd og like rettigheter for alle, uansett kjønn, handikap, etnisk tilhørighet, religion, alder, seksuell legning eller sosial status. Norsk Folkehjelp har tidligere driftet flere asylmottak i Norge.

## Viktig å vite!

### **Vi har taushetsplikt og du vil være anonym i rapporten**

Alle som er involvert i prosjektet har taushetsplikt! Det betyr at vi ikke gir informasjon om din deltakelse eller hva du har sagt til oss til noen uten at du ønsker det.

Notatene og rapporten vil bli anonymisert. Det vil si at ingen andre enn de som jobber med prosjektet vil vite hvem vi har snakket med, og at informasjonen om deg ikke vil kunne spores tilbake til deg. Vi vil ikke bruke navnet ditt i rapporten, og vi sørger for at det ikke er mulig å forstå at det er deg det står om 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 de skriftlige nedtegnelsene av intervjuene vil bli oppbevart i samsvar med NOAS' personvernsrutiner, utilgjengelig for folk utenfor prosjektet. All informasjon om deg vil bli slettet ved prosjektets slutt, senest høsten 2020.

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.

### **Frivillig deltakelse**

Det er helt frivillig å bli med i prosjektet, og du kan når som helst i prosessen si at du ikke vil likevel. Hvis du velger å trekke deg vil all informasjon om deg bli slettet med én gang.

NOAS har ingen forventninger til din deltakelse, selv om du har fått oppholdstillatelse etter hjelp fra NOAS – eller hvis du ønsker hjelp fra NOAS. Hvis NOAS har avvist saken din, så vil ikke deltakelse i dette prosjektet bety at NOAS engasjerer seg i saken din allikevel. NOAS skriver til UDI eller UNE på vegne av asylsøkeren bare når våre saksbehandlere tror det er mulig å få endret vedtaket.

### **Hvem betaler oss for å lage denne rapporten?**

NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp har 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 penger fra norske myndigheter til å skrive rapporten.

# Vedlegg 2: Intervjuguide

## Intervjuguide – du som i dag har en begrenset tillatelse

Innledningsvis, bruke tid på kontaktetablering, deretter premisslegging.

Nå er vi her fordi vi skal snakke sammen om hvordan du har det, hva som er bra og hva som er dårlig, og vi skal snakke spesielt om den oppholdstillatelsen du har. Jeg har satt av god tid slik at du får fortelle meg alt som er viktig i dag.

### Din tid i Norge

Først trenger jeg å få oversikt over din situasjon, og derfor snakker vi først om hva du har opplevd her i Norge.

Fortell meg om når du kom til Norge, og hvilke steder du har bodd i Norge!

Fortell meg hvilke personer som har vært viktige for deg underveis i denne tiden!

(Gjennom sondering få oversikt over tidslinje, oppholdsstatus, bosted, omsorgspersoner, skolegang)

(Følg opp det som kommer!)

Da har jeg fått høre at ... (oppsummere) Har jeg forstått det riktig?

### Livet nå

Det andre jeg trenger å vite for å bli kjent med deg, er hva du synes er viktig i livet ditt nå. Da snakker vi om alt som er viktig for deg, både det bra og det dårlige.

Fortell så godt du kan om livet ditt i Norge i dag!

(Gjennom sondering få oversikt over skole, jobb, fritid, hjemme, omsorgspersoner (i Norge og hjemland), venner, helse, økonomi).

Da har du fortalt meg om livet ditt her i Norge. Du har fortalt ... (oppsummere)

Fortell også så godt du kan hvordan du holder kontakten med (hjemlandet)!

(Familie, venner, nyheter. Hvis fornyelse kommer under dette tema – bare følg opp det som kommer.)

Da har jeg fått høre at ... (oppsummere)

## Oppholdstillatelse med begrensinger

Så skal vi snakke om oppholdstillatelsen din.

Hva slags tillatelse er det du har? Fortell meg så godt du kan om den!

(Hvis fornyelse kommer under dette tema – bare ta det som kommer, slå sammen tema)

Hvordan forstår du grunnen til at du har fått en slik tillatelse?

Fortell om da du fikk den!

(Hvem fortalte deg om den, hva tenkte du, hva følte du?)

Du fortalte at ... fortalte deg om oppholdstillatelsen. Har du diskutert tillatelsen med andre enn ...? Fortell så godt du kan om denne/disse samtalene!

Hvem vet at du har en slik tillatelse?

(Er det noen som ikke vet at du har en slik tillatelse? Fortell om dette! Om ungdommene snakker om det sammen – sonder hvordan de snakker sammen)

Hva betyr oppholdstillatelsen for ditt liv?

(Gjennom sonderingene utforske konkrete ID-utfordringer og følelser/helse).

Da har du fortalt meg at ... (oppsummere). Er det noe mer jeg må vite om oppholdstillatelsen din?

## Fornyelse

Jeg vet at/ du har nevnt at oppholdstillatelsen din bare varer ett år av gangen og at den må fornyes. Har du fornyet oppholdstillatelsen din?

Hvis ja: Fortell om dette!

Hvis nei: Når skal du fornye? Fortell om denne prosessen!

(Gjennom sonderinger få oversikt over hva ungdommen gjør, evt. om han/hun drar sammen med noen, hvor mange ganger ungdommen har fornyet, hvordan det oppleves.)



Jeg vet at/du har fortalt at det skal være mulig å få en vanlig oppholdstillatelse uten begrensinger. Hvordan får man til dette?

Har du gjort noe for å oppheve begrensningene i tillatelsen din? Har du tenkt til å gjøre noe for å få det til? Hva – fortell!

Nå har du fortalt meg kjempemye om det å fornye oppholdstillatelsen din! Hvordan har du fått vite alt det du vet om fornyelse?

Da har du fortalt ... (oppsummere).

## **Fremtiden**

Så skal vi snakke om hva du tenker om fremtiden. Jeg vil høre hva du tenker, planlegger, drømmer om og bekymrer deg for!

Fortell meg så godt du kan alt du tenker om fremtiden!

Hvis du fikk opphevet begrensningene og fikk en vanlig oppholdstillatelse, hva ville det betydd for deg?

## **Anbefalinger**

I rapporten jeg skriver, skal vi komme med anbefalinger til norske myndigheter, og hva som skal til for å gjøre situasjonen bedre for ungdommer med begrensede oppholdstillatelser. Derfor vil jeg høre dine råd!

Hvilke råd vil du gi til myndighetene som bestemmer hvorfor noen skal ha begrensede oppholdstillatelser og hvordan man skal få begrensningene opphevet?

Hvilke råd vil du gi til de voksne (representant/verge, kommunale omsorgsgivere, andre) som er sammen med ungdommer som deg, altså enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser?

Hvilken informasjon ville du gi om begrensede oppholdstillatelser hvis du fikk fortelle noe til alle enslige mindreårige som kommer til Norge?

## **Avslutning**

Oppsummer samtalen i grove trekk. Spør ungdommen om du har forstått riktig? Er det noe mer han/hun vil fortelle?

Spør ungdommen hvordan var det å snakke om dette? Har du snakket med noen om det før?

Snakk med ungdommen om hvordan informasjonen skal benyttes. (Hvis det er fremkommet informasjon som omsorgspersoner burde vite om eller som må meldes– informer ungdommen om dette. Sørg for informasjon og trygghet).

Åpne for at dere kan snakke mer sammen hvis ungdommen ønsker det. Informere om mulighet til å gjennomgå egne sitater før ferdigstilling av rapport.

Hva tenker du nå om rapporten jeg skal skrive?

Hvordan var det å snakke med meg i dag?

Kjenner du andre jeg bør snakke med?

Lukk samtalen. Før samtalen over på et mer generelt, dagligdags og trygt tema igjen.

### **Norsk organisasjon for asylsøkere**

Adresse: Torggata 22, 0183 Oslo

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

E-post: [noas@noas.org](mailto:noas@noas.org)

[www.noas.org](http://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](http://www.reddbarna.no)

### **Norsk Folkehjelp**

Adresse: Postboks 8844, Youngstorget, 0028 Oslo

Telefon: 22 03 77 00

E-post: [norsk.folkehjelp@npaid.org](mailto:norsk.folkehjelp@npaid.org)

[www.folkehjelp.no](http://www.folkehjelp.no)

Norsk organisasjon  
for asylsøkere

**NOAS**

