

LIVSVARIG STRAFF

Å leve i Norge med oppholdstillatelser som er begrenset på grunn av eksklusjon eller misbruk av asylinstituttet



Innhold

Forord

Sammendrag

Anbefalinger

- Fra NOAS
- Fra informantene

Del 1: Innledning

- Bakgrunn og problemstillinger
- Data, metode og etiske refleksjoner
 - Informantene
 - Rekruttering av informanter
 - Intervju og analyse
 - Etiske refleksjoner
- Regelverk og praksis
 - Eksklusjon
 - Forbrytelser mot freden, krigsforbrytelser eller forbrytelser mot menneskeheten
 - Alvorlige ikke-politiske forbrytelser
 - Handlinger i strid med FNs mål og prinsipper
 - Individuelt ansvar
 - Straffrihet
 - Handlinger som er motivert av et ønske om oppholdstillatelse
 - Virkningene av utelukkelse
 - Praksis
 - Statistikk

Del 2: Å få en begrenset tillatelse

- Opplevelse av å leve med en begrenset tillatelse
 - Varierende forståelse for årsaken til begrensningene
 - Reaksjoner på tillatelsen
 - Uforutsigbarheten er vanskelig

Del 3: Et liv med en begrenset oppholdstillatelse

- Liten tilgang til Identitetsdokumenter
 - Reisedokumenter
 - Svært få har mulighet til å reise
 - Manglende reisemuligheter oppfattes som begrensende
 - Bankkort og banktjenester
 - Tilgang til Bank-ID
 - Tilgang til bankkort og bankkonto
 - Kan nektelse av å åpne bankkonto være brudd på diskrimineringsforbudet?
 - Manglende tilgang til banktjenester skaper avhengighet
 - Førerkort
 - Manglende førerkort skaper utfordringer i arbeidslivet
 - Manglende førerkort påvirker familiens situasjon
 - Forslag om nasjonalt ID-kort og eID
- Språkkunnskaper
 - Begrenset tillatelse gir ikke rett til norskopplæring
 - Varierende norskkunnskaper blant informantene
 - Begrenset språk er et hinder for integrering
- Utdanning
 - Rettigheter til utdanning for personer med begrenset oppholdstillatelse
 - Utdanning oppfattes som ikke tilgjengelig
 - Ikke rett på studielån
- Deltakelse i arbeidslivet
 - Begrensede tillatelser skaper indirekte utfordringer i arbeidslivet
 - Manglende identitetspapirer hemmer deltakelse
- Informantenes helsesituasjon
 - Begrensede tillatelser påvirker psykisk helse
 - Rett til helsetjenester
 - Ikke rett til fastlege
 - Behandling for somatiske plager er stort sett tilgjengelig
 - Varierende tilgang til psykisk helsehjelp
- Bosituasjon
 - Kan ikke få lån
- Tillatelsens betydning for relasjoner til andre
 - Situasjonen påvirker familie

- Barn rammes særlig hardt
- Integrering
 - De fleste føler seg godt mottatt
 - Manglende språk og rettigheter påvirker integreringen
 - Hvem vet om begrensningene?

Del 4: Fornyelse av tillatelsen

- Fornyelsesprosessen
- Saksbehandlingstid
- Praktiske utfordringer i ventetiden
- Ventetidens betydning for helsesituasjonen

Vedlegg

- Informasjonsskriv
- Intervjugal

Forord

Denne rapporten tar for seg en gruppe mennesker som lever i Norge med begrensede oppholdstillatelser. I denne gruppen har alle fått oppholdstillatelse fordi de vil være i fare om de skulle returneres til sine hjemland. Likevel har ingen status som flyktninger med de rettighetene det medfører. De er utelukket fra flyktningstatus fordi de er antatt å ha begått alvorlige handlinger i hjemlandet som gjør at de anses uverdige for flyktningstatus, eller de er gitt begrensede oppholdstillatelser fordi norske myndigheter mener handlingene som har gjort dem utsatt i hjemlandet har hatt oppholdstillatelse i Norge som sitt hovedsakelige formål.

Alle informantene er rekruttert fra NOAS sitt rettshjelpsarbeid, men vi har ikke gått inn i den enkeltes sak og sett på vurderingene som er gjort av utlendingsforvaltningen. Selve grunnlaget for at de lever med begrenset tillatelse er dermed ikke belyst i denne rapporten. Hensikten med prosjektet har derimot vært å belyse hvilken livssituasjon disse menneskene lever i og hva disse begrensningene betyr for dem. Vi undersøker hvilke konsekvenser tillatelsene har for samfunnsdeltakelse og deres psykososiale helse. Dette er en liten gruppe mennesker som lever sine liv i Norge, men uten å fullt ut kunne delta i det norske samfunnet. Det er en gruppe som er lite omtalt og som normalt får lite sympati i det offentlige ordskiftet på grunn av bakgrunnen for deres oppholdstillatelser. Likevel opplever mange av dem at de blir godt tatt imot på sine arbeidsplasser og i lokalmiljøene.

Juridisk seniorrådgiver i NOAS Andreas Furuseth og seniorrådgiver Camilla Risan har vært ansvarlige for gjennomføringen av prosjektet. Vi vil først og fremst takke informantene våre. Rapporten kunne ikke blitt laget uten at 22 personer stilte velvillig opp for å fortelle sine historier til oss. De har tatt oss gjestfritt imot og latt oss få innblikk i deres erfaringer, som ofte har vært vanskelige å dele.

Vi vil takke Stiftelsen Dam som har finansiert rapporten. Takk også til mange gode kolleger i NOAS for transkribering, gjennomlesning og bidrag til rapporten underveis i prosessen.

Eventuelle feil og mangler i rapporten er forfatterens fulle ansvar.

Sammendrag

Målgruppen

Denne rapporten ser på livssituasjonen til to grupper av personer som i utgangspunktet oppfyller vilkårene for å bli innvilget flyktningstatus, men som har blitt nektet slik status og i stedet har fått oppholdstillatelse med begrensninger i Norge. Den første gruppen består av personer som er ansett å ha et beskyttelsesbehov på bakgrunn av handlinger som er begått i Norge, men hvor norske myndigheter mener det fremstår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med disse handlingene har vært å oppnå en oppholdstillatelse i Norge. De er derfor nektet flyktningstatus med hjemmel i utlendingsloven § 28 fjerde ledd. Den andre gruppen er antatt å ha begått handlinger i hjemlandet som gir grunnlag for å ekskludere dem fra flyktningstatus med hjemmel i utlendingsloven § 31. I vår studie har vi intervjuet 22 personer, 11 fra hver gruppe.

Personene som er intervjuet i denne studien har ikke noe annet grunnlag for sine oppholdstillatelser enn beskyttelsesbehovet. Tillatelsen gir ikke rett til å bli bosatt i Norge eller å bli gjenforent med familiemedlemmer, og den gir ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse. Dersom norske myndigheter vurderer at beskyttelsesbehovet har opphørt vil tillatelsen bortfalle. Det er ikke noen grense for hvor lenge en kan leve med denne type oppholdstillatelse, og begrensningene kan i prinsippet vare livet ut. Tre av informantene har fått opphevet begrensningene og lever nå med ordinære oppholdstillatelser, to har fått avslag på søknad om fornyet tillatelse og risikerer retur til hjemlandet, mens en valgte selv å returnere på grunn av den vanskelige situasjonen i Norge.

Oppholdstillatelsene til personer som er ekskludert etter § 31 gis for seks eller syv måneder av gangen, mens personer som har fått begrensninger på grunnlag av misbruksbestemmelsen i § 28 fjerde ledd får tillatelser av et års varighet. Fem av informantene, samtlige med begrensninger etter misbruksbestemmelsen, har fått oppholdstillatelser på humanitært grunnlag med begrensninger etter § 38 femte ledd, mens de resterende 17 har fått oppholdstillatelse etter § 74.

Observasjoner

Manglende veiledning om innholdet i tillatelsene: Over halvparten av informantene forsto ikke hva som var innholdet i oppholdstillatelsene da de mottok dem. Flere trodde de fikk en vanlig oppholdstillatelse og skjønnte først senere hvilke begrensninger som ligger i den. Det er også flere som ikke har forstått hvorfor de har fått begrensninger eller hva de har gjort galt.

Begrensningene oppleves som en straff på ubestemt tid: Et stort flertall opplever at de har blitt straffet av norske myndigheter, og mange sier de har en følelse av å leve i et fengsel. Tillatelse etter § 74 gir ikke rett til å reise ut av Norge, og det er dessuten svært få som har reisedokumenter. De aller fleste har derfor ikke vært utenfor landets grenser etter at de kom til Norge selv om 17 av informantene har oppholdt seg i Norge i over ti år, noe som bidrar til at mange føler at de lever i et fengsel. Noe av det vanskeligste å håndtere er at de ikke vet hvor lenge de må leve i denne situasjonen siden begrensningene ikke har noen utløpsdato.

For mange ville det vært lettere å få en faktisk straff med en tidsramme de kan forholde seg til, enn å leve så lenge i en uforutsigbar livssituasjon.

Manglende identitetsdokumenter skaper en vanskelig hverdag: Gyldige

identitetsdokumenter er essensielt for å fungere som et fullverdig medlem av samfunnet. Personer med denne type oppholdstillatelse får verken reise- eller identitetsdokumenter av norske myndigheter, og svært få har mulighet til å få dokumenter fra hjemlandets myndigheter. Uten identitetsdokumenter er det ikke mulig å få tilgang til Bank-ID, og for flere er det også vanskelig å få opprettet bankkonto og få bankkort. Det er heller ikke mulig å ta førerkort, noe som skaper både privat og i arbeidslivet, og i de fleste utdanningsløp er det ikke mulig å gå opp til eksamen uten å vise gyldig legitimasjon.

Begrensede oppholdstillatelser skaper avhengighet: Uten tilgang til Bank-ID, grunnleggende banktjenester eller førerkort er mange avhengige av andres hjelp for å kunne fungere i samfunnet. Over halvparten av informantene har vært nødt til å bruke andres bankkontoer for å få utbetalt lønn eller betale regninger. Manglende førerkort gjør det nødvendig å be andre om hjelp til transport. Begrensede oppholdstillatelser gir ikke rett til bosetting med offentlig hjelp, og huslån er ikke tilgjengelig uten identitetspapirer. Enkelte har derfor vanskeligheter med å skaffe egen bolig, og blir avhengige av å bo hos familie eller venner.

Manglende norskopplæring og manglende rettigheter begrenser integreringen: Våre informanter kom til Norge med en sterk motivasjon for å bli integrert, men begrensningene i tillatelsene har gjort integreringen vanskelig for mange. Oppholdstillatelsene gir ikke rett til norskopplæring, og selv om de aller fleste føler at de har blitt godt tatt imot i Norge peker mange på at dårlige norskkunnskaper hindrer dem i å komme i kontakt med nordmenn, samt begrenser mulighetene for god kommunikasjon med mennesker rundt dem. Det er også vanskelig for mange å føle seg som fullverdige samfunnsdeltakere når de ser at de mangler rettigheter som alle andre tar for gitt.

Jobb er en viktig arena for integrering: De fleste av informantene er i arbeid, og muligheten til å kunne jobbe er av flere fremhevet som det eneste positive med tilværelsen i Norge. Mye av det sosiale nettverket finnes på arbeidsplassene. Det er likevel gjennomgående at manglende språk, manglende tilgang til utdanning og manglende muligheter for førerkort både gjør det vanskeligere å skaffe arbeid, og det skaper dårligere forutsetninger for å lykkes i den jobben en har.

Begrensninger skaper dårlig helse: Begrensningene i oppholdstillatelsen påvirker den psykiske helsen på en negativ måte. Informantene oppgir at de er psykisk slitne av å leve i en fastlåst situasjon uten forutsigbarhet, og mange sliter med å se noe positivt i tilværelsen i Norge. Frykt for å miste oppholdstillatelsen og bli returnert til hjemlandet er fremtredende hos mange. Vanskelighetene med å fungere i hverdagen bidrar til en følelse av konstant stress. For noen er de psykiske helseproblemene så alvorlige at det ikke er mulig for dem å fungere i arbeid eller på skole.

Variierende tilgang på helsetjenester: For de fleste informantene har behandling for somatiske plager vært tilgjengelig, og flere uttaler seg positivt om den helsehjelpen de har fått i Norge. Selv om personer med denne type tillatelser ikke har rett til å få fastlege foreller over halvparten at de har en fastlege eller en lege de går jevnlig til. Enkelte har derimot kun tilgang til tilbud som Helsesenteret for papirløse eller private leger som er svært kostbare. Kun fem personer i gruppen har mottatt behandling for psykiske problemer, men flere har søkt om å få hjelp uten å få det. Enkelte foretrekker å løse problemene sine selv og ønsker ikke å snakke om sin helse eller få behandling.

Begrensningene rammer også familiemedlemmer: Med noen få unntak har alle informantene nær familie i Norge. Over halvparten har barn i Norge og over to tredjedeler bor sammen med barn, ektefelle eller samboer. Enkelte av familiemedlemmene har det samme oppholdsgrunnlaget i Norge som informantene, men i flertallet av tilfellene har de øvrige familiemedlemmene et trygt oppholdsgrunnlag som ikke vil påvirkes om informanten mister sin tillatelse. Familie er svært viktig for informantene, men mange synes det er vanskelig å se at familiemedlemmer får problemer på grunn av deres egen situasjon. Særlig vanskelig er det for de som har barn som har det vanskelig. I tre tilfeller har bekymring for egen eller en forelders situasjon ført til at barn har mottatt psykologhjelp, og i et tilfelle har et barn uttrykt selvmordstanker. Mange av barna forstår ikke begrensningene som foreldrene er pålagt, blant annet er det vanskelig å forstå hvorfor de ikke kan leve et vanlig liv, som å reise på ferie til utlandet slik venner og skolekamerater kan.

Fornyelsesprosessen er unødvendig tidkrevende: Oppholdstillatelsene til denne gruppen er av seks måneder til ett års varighet og må jevnlig fornyes. Selve fornyelsesprosessen er ukomplisert og få trenger bistand med å søke. Ventetidene kan imidlertid være lange, både for å få time hos politiet og for å vente på nytt vedtak fra UDI. Ti av informantene har ventet mer enn ett år på å få ny oppholdstillatelse, og flere opplever at ventetiden for å få fornyelse er lengre enn tillatelsens varighet. Periodene uten formell tillatelse skaper problemer fordi offentlige etater, arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner ikke forstår at informantene har lovlig opphold mens de venter på en ny tillatelse.

Anbefalinger

Anbefalinger fra NOAS til norske myndigheter

For personer som har begrensninger etter utlendingsloven § 28 fjerde ledd

- Definisjonen av flyktning i flyktningkonvensjonen omfatter personer som frykter forfølgelse på grunn av egne handlinger utenfor hjemlandet, uavhengig av formålet med handlingene. Dette har også vært en langvarig og konsistent oppfatning hos UNHCR, som er FNs håndhevsorgan for flyktningkonvensjonen. Derfor bør hjemmelen til å unnta personer fra flyktningstatus, på bakgrunn av deres motivasjon for handlingene, fjernes.
- Dersom unntak etter § 28 (4) vurderes bør det gis rett til nemndmøte. Unntak fra flyktningstatus etter denne bestemmelsen gis på grunnlag av en vurdering av

personens motivasjon for handlingene. En slik vurdering bør ikke gjøres uten at vedkommende får anledning til å forklare seg muntlig.

- Det bør utredes om det skal settes en grense for hvor lenge personer kan ha opphold etter § 28 (4) før det skal gis en ordinær oppholdstillatelse uten begrensninger.
- Personer som har oppholdstillatelse med hjemmel i utlendingsloven § 38 femte ledd, med begrensninger grunnet antatt misbruk av asylinstituttet, bør ikke betale gebyr for søknad om fornyet oppholdstillatelse. Deres oppholdstillatelse har grunnlag i at de har et beskyttelsesbehov, og de bør fritas for gebyr i likhet med personer som har flyktningstatus eller har opphold etter § 74 fordi de er vernet mot retur.
- Saksbehandlingstiden for fornyelsessøknader må reduseres. Flere opplever i dag en ventetid på over ett år, som er lengre enn selve tillatelsesperioden.

For personer som er ekskludert etter utlendingsloven § 31

- Det bør foretas en gjennomgang av praksis i eksklusjonssaker. Domstolene har gjentatte ganger de senere årene kommet frem til at forvaltningens vedtak er ugyldige da avgjørelsene er basert på feil lovforståelse og bevisbedømmelse.¹ NOAS ser avgjørelser som kan tyde på at rammene for eksklusjon har blitt utvidet uten at det er klart at det er juridisk grunnlag for det.
- Ekskludering fra flyktningstatus er en livsvarig reaksjon og har således ingen utløpsdato. Det bør imidlertid utredes om det skal settes en grense for hvor lenge personer kan ha status som ekskludert før det skal gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.
 - En utredning bør se på om det skal gjøres forskjell på bakgrunn av handlingens alvorlighetsgrad. Det er stor variasjon i hvor alvorlige handlingene som begrunner eksklusjon er, fra personer som har vært instrumentelle i omfattende og svært alvorlige krigsforbrytelser eller undertrykking av sivilbefolkning, til personer som har vært tvungne vernepliktige, eller tilknyttet regimer, partier eller organisasjoner som har begått overgrep, men som selv ikke har deltatt i overgrepene.
- Ved fornyelse bør ny tillatelse gis fra vedtaksdato. Flere opplever at ny tillatelse gis fra tidspunktet den gamle tillatelsen utløp, og at store deler av tillatelsesperioden har gått når de får vedtaket.
- Tillatelser bør gis for ett år av gangen, og ikke seks eller syv måneder.

For begge grupper

- Styrk veiledningen ved vedtak, slik at det gis informasjon om vedtaket på et språk personen forstår, og som gir en bedre forståelse av grunnlaget for vedtaket, og hva vedtaket innebærer.
- Styrk rettshjelpen til personer som blir utelukket fra flyktningstatus etter utlendingsloven § 28 fjerde ledd eller § 31.
- Det bør gis norskopplæring til personer som skal bli i Norge på ubestemt tid.

¹ Se blant annet LB-2022-4934, LB-2021-126206 og LB-2017-129432.

- Ved søknad om fornyelse bør det åpnes for at det i større grad kan avholdes forvaltningssamtale.
- Det bør utstedes automatiske bekreftelser på gyldig opphold i perioder mellom tillatelser.
- Det bør sikres at personer med begrensede oppholdstillatelser har fulle helserettigheter, inkludert rett til fastlege og behandling av spesialisthelsetjenesten.

Generelle anbefalinger som har betydning for våre informanter

- Utlendinger med et norsk identitetsnummer, inkludert personer med usikker identitet fra hjemlandet, bør gis nasjonalt ID-kort som foreslått i høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet. Et gyldig identitetsbevis vil være viktig for informantenes mulighet for integrering i Norge.
- Regjeringens ambisjon om at alle relevante brukergrupper, inkludert utlendinger med begrensede oppholdstillatelser, bør kunne skaffe seg en elektronisk identifikasjon (eID) bør realiseres.
- Det bør sørges for at norske banker får en likelydende praksis som sikrer personer med begrensede oppholdstillatelser tilgang til grunnleggende banktjenester.
-

Anbefalinger fra informantene til norske myndigheter

Vi stilte informantene spørsmål om hvilke anbefalinger de ville gi til norske myndigheter. Dette er de rådene de ville gi:

- Det bør ikke gis tillatelser med den type begrensninger som de selv har.
- Det bør ikke gis tillatelser med så kort varighet som seks måneder.
- Så lenge en person oppfører seg bra og skaffer seg jobb bør det gis en ordinær oppholdstillatelse etter et visst antall år. Anbefalingene varierer fra tre til syv år.
- Myndighetene bør gi bedre veiledning om oppholdstillatelsene og hva de innebærer.
- Norske myndigheter bør se på sakene på nytt, og da må de se på den situasjonen folk lever i og hva slags problemer de opplever i samfunnet, og ikke bare se på de papirene som blir levert.
- Det bør være bedre tilgang til utdanning for personer med begrenset oppholdstillatelse.
- Det må tas hensyn til familier som blir berørt av vedtakene.

Del 1: Innledning

Bakgrunn og problemstillinger

NOAS har i flere år jobbet med saker til personer som er vurdert å være i fare om de skulle bli returnert til hjemlandet, men som likevel er nektet flyktningstatus i Norge og gitt oppholdstillatelser med begrensninger. I denne rapporten fokuserer vi på to grupper. Den første har fått begrensede oppholdstillatelser i medhold av utlendingsloven § 28 fjerde ledd, fordi norske myndigheter mener handlingene som er grunnlaget for deres beskyttelsesbehov hovedsakelig har vært motivert av et ønske om oppholdstillatelse. Den andre gruppen består av personer som på grunn av handlinger de har begått i hjemlandet anses å være uverdige en flyktningstatus. NOAS har de siste årene sett en økning i bruk av denne bestemmelsen, som ifølge utlendingslovens forarbeider skal være en unntaksbestemmelse, og er bekymret over utviklingen i praksis.

Gjennom vårt rettshjelpsarbeid kommer NOAS i kontakt med personer fra begge grupper. Vår involvering i disse sakene er hovedsakelig fokusert rundt de juridiske spørsmålene om hvorvidt det er grunnlag for å anvende bestemmelsene som ligger til grunn for denne type oppholdstillatelser, og vi ser i mindre grad på klientenes livssituasjon og hvordan begrensningene i oppholdstillatelsene påvirker deres tilværelse.

Selv om begge grupper er gitt tillatelser fordi de risikerer forfølgelse i hjemlandet er de i utgangspunktet lite «attraktive» grupper, da tillatelsene deres innebærer at norske myndigheter mener de enten har prøvd å lure til seg en tillatelse de i utgangspunktet ikke har rett på, eller har utført handlinger som er et brudd på norsk og internasjonal lov. Sånn sett er det lett å tenke at disse personene selv er skyld i sin skjebne, og må ta konsekvensene deretter. Samtidig ser vi at denne gruppen rammes svært hardt gjennom begrensningene i tillatelsene. De får ingen fengselsstraff, men reaksjonen de får for sine handlinger har ingen utløpsdato. De får ikke «sonet» ferdig sin dom, og lever med en konstant usikkerhet om hvor lenge de kan bli i Norge, og med begrensede muligheter til å delta i samfunnet på linje med andre. De kan ikke søke om familiegjenforening med den eventuelle familien de hadde i hjemlandet og de kan heller ikke forlate Norge uten å miste retten til opphold her. Enkelte har selv familie eller har stiftet familie i Norge, som også blir berørt av begrensningene den enkelte er gitt.

Det synes som norske utlendingsmyndigheter har relativt lav terskel for å ekskludere fra flyktningstatus, spesielt med tanke på hvor alvorlige konsekvenser dette får for de det gjelder. Det er også en gruppe som har fått lite fokus i Norge. Prosjektets målsetting er derfor å kartlegge situasjonen for personer, og eventuelt deres familie, som lever med en begrenset tillatelse på grunn av at de er vernet mot retur. Vi ønsker å se hvilken innvirkning tillatelsene har på deres psykososial helse, boforhold, deltakelse i arbeid og utdanning, privatliv og familieliv og deres integrering i det norske samfunnet. Vi ønsker også å komme med anbefalinger til eventuelle alternative sanksjoner, som ikke medfører at de lever med begrenset oppholdstillatelse hele livet, og eventuelt regelendringer som bedrer deres muligheter til å være fungerende medlemmer av samfunnet.

Data, metode og etiske refleksjoner

Denne rapporten er basert på kvalitative intervjuer med 22 voksne personer. Informantene ble rekruttert gjennom NOAS rettshjelpsarbeid.

Informantene

Av de 22 informantene er 19 menn og 3 kvinner. Dette er en representativ kjønnsfordeling tatt i betraktning av at det statistisk sett er langt flere menn enn kvinner som lever med en slik type tillatelse i Norge.² To av informantene er familiemedlemmer til personer med begrenset tillatelse. Den ene informanten valgte å forlate Norge fordi han opplevde at det var for vanskelig å leve her med de begrensningene som fulgte av oppholdstillatelsen, mens den andre hadde en helsesituasjon som gjorde det vanskelig å delta i et intervju. Det er således i stor grad familiemedlemmenes perspektiver som fremkommer i disse intervjuene.

Informantene kommer opprinnelig fra Afghanistan, Eritrea, Etiopia, Irak, Iran, Russland, Sudan, Syria og Tyrkia.

Samtlige av de vi har snakket med har fått oppholdstillatelse fordi norske myndigheter mener de vil være i fare dersom de returnerer til sitt hjemland, men samtlige har fått begrensninger i sin oppholdstillatelse. 11 av informantene har fått begrensninger i tillatelsen med bakgrunn i utlendingslovens §28 (4), fordi norske myndigheter mener de har misbrukt asylinstituttet ved å fremprovosere årsaken til at de risikerer forfølgelse, mens de resterende 11 har fått begrensninger fordi det er ekskludert fra utlendingsloven etter utlendingslovens §31 (a) eller (b) på grunn av handlinger de har begått før de kom til Norge. Fem informanter, alle blant de som er ansett å ha misbrukt asylinstituttet, har fått oppholdstillatelse med begrensninger på humanitært grunnlag med hjemmel i lovens § 38 femte ledd, mens de 17 andre har fått oppholdstillatelse med hjemmel i utlendingsloven § 74.

Informantene har variert botid i Norge, fra 7 år til 19 år. 17 av de 22 informantene har vært i Norge i over ti år, og syv av dem har en oppholdstid i Norge på mer enn 15 år. Enkelte har oppholdt seg flere år i Norge uten noen form for tillatelse før de fikk opphold med begrensninger. Den lengste perioden i så måte er 14 år. Tiden de har levd i Norge med begrensede tillatelser varierer fra 3 år til 11 år.

Samtlige med unntak av seks informanter lever med begrenset tillatelse i dag. Tre har fått opphevet sine begrensninger og har nå en oppholdstillatelse etter ul. § 38 uten noen begrensninger, to har ikke fått fornyet tillatelsen fordi utlendingsmyndighetene anså at det ikke lenger var behov for vern mot retur og en person har forlatt landet mens vedkommende fortsatt hadde begrenset tillatelse.

² I følge e-post fra UDI av 28.06.2022 er 93 % av de som lever med en tillatelse etter utlendingsloven § 74 menn.

Rekruttering av informanter

Informantene ble rekruttert gjennom NOAS rettshjelsarbeid. Samtlige har eller har hatt en sak som har blitt vurdert av NOAS med tanke på å gi rettshjelp. De ble alle kontaktet og informert om prosjektet via telefon, hvorpå de mottok et informasjonsskriv (vedlegg 1). Informasjonen var på norsk og det ble samtidig informert om at tolk kunne benyttes i den videre kommunikasjonen. I oppfølgingsamtaler tok de stilling til deltakelse i prosjektet.

NOAS opplevde at det med få unntak var stor vilje til å delta i prosjektet. Flere uttrykte et ønske om fortelle om sin situasjon, og at det var viktig for dem at deres historier ble hørt. En informant beskrev hvordan det var å få fortelle sin historie på følgende måte:

Også jeg må takke, jeg må si tusen takk, fordi jeg, det å snakke og så, det føles som at jeg pustet ut mye og blir lettet. Og selv om, om jeg ikke får noe endring i tillatelsen min, men jeg er veldig glad at jeg har snakket og fortalt det, og det føles som at, at den, at du avtalte med meg og at du kom til meg, hørte på meg, så er det noe stort for meg. Det føles som jeg har fått tillatelse, virkelig.

Utover de 22 som ble intervjuet, var det åtte personer som ble identifisert som aktuelle for prosjektet, men som av ulike årsaker ikke ønsket å delta eller hvor NOAS ikke gikk videre med prosjektdeltakelse. To personer syntes det var for tungt å snakke om sin situasjon, og en ble vurdert som særskilt sårbar med en helsetilstand som tilsa at det ikke var forsvarlig å delta i prosjektet. En person var sint på NOAS og ville av den grunn ikke delta i et NOAS-prosjekt. En annen uttrykte å ha det bra og ønsket ikke å snakke om sin situasjon. En hadde en advokat som jobbet med saken og var reservert til å delta i prosjektet mens saken pågikk og en var opptatt av sin sak og hadde vanskelig for å skille prosjektet fra saken. Vi valgte dessuten ikke å inkludere en kandidat da vi vurderte at gjerningene som lå til grunn for vedkommendes eksklusjon fra flyktningstatus var for alvorlige til at de var forenlige med prosjektet.

Alle informantene har hatt kontaktinformasjon til rapportforfatterne 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. To av informantene hadde noen forslag til justeringer.

Intervju og analyse

På grunn av koronapandemien, tok det noe tid fra informantene først ble kontaktet og til intervjuene ble gjennomført. 19 intervjuer ble gjennomført fysisk, mens tre ble gjennomført med telefon. Telefonintervjuene skyldtes koronapandemien som vanskeliggjorde fysisk møte.

De fleste ble intervjuet individuelt, med unntak av ett tilfelle hvor to informanter var til stede samtidig. De var i familie og ønsket å gjennomføre intervjuet sammen. Øvrige familiemedlemmer var til stede under tre intervjuer.

Intervjuene er basert på en intervjumal med primært åpne spørsmål (vedlegg 2). Informantene ble under intervjuene først bedt om å fortelle åpent om sin livssituasjon og sin historie i Norge, før det ble satt fokus på konkrete spørsmål. Det ble gjort lydopptak av alle intervjuene, som så ble transkribert og korrekturlest.

Intervjuene er analysert med formål om funn knyttet til spørsmålstillinger som skissert i prosjektbeskrivelsen for prosjektet:

Hvordan lever de som får slike tillatelser livet sitt? Hva gjør en slik tillatelse med psykisk helse og muligheten for å leve et trygt og godt liv? Hvordan påvirker en slik tillatelse familielivet?

Prosjektets målsetting er å kartlegge situasjonen for personer og eventuelt deres familie som lever med en begrenset tillatelse på grunn av at de er vernet mot retur. Vi vil kartlegge følgende tema:

- *Psykososial helse*
- *Boforhold*
- *Økonomi og arbeid*
- *Utdanning*
- *Privatliv/familieliv*
- *Integrering*

Etiske refleksjoner

Ettersom informantene ble rekruttert gjennom NOAS sitt rettshjelpsarbeid har det vært et særlig fokus på å skille prosjektet fra vårt rettshjelpsarbeid. Ingen av rapportforfatterne var engasjerte i de konkrete sakene til personene de intervjuet. Det ble overfor informantene understreket i informasjonsskriv og under intervjuene at deltakelse i prosjektet ikke ville påvirke muligheten for å få bistand fra NOAS i deres saker.

Informantene ble i forkant av intervjuene informert om hva målsettingen med prosjektet var, og at deres deltakelse ikke ville endre deres nåværende situasjon. Frivillighet til å delta og anledning til å trekke seg underveis i prosjektet, ble understreket. Ingen av de som ble intervjuet har ønsket å trekke seg.

Alle ble informert om at innholdet i rapporten ikke skulle kunne spores tilbake til den enkelte og at deres anonymitet ville ivaretas. Rapporten inneholder derfor ingen opplysninger om den enkelte informants navn, bosted eller nasjonalitet.

Samtlige aktuelle kandidater til prosjektet har begått handlinger som etter norske myndigheters oppfatning har diskvalifisert dem fra flyktningstatus i Norge. Prosjektets formål har vært å utforske livssituasjonen til personer som lever i Norge med denne type begrensede oppholdstillatelser, og problemstillingene vi reiser er relevante uansett hvor alvorlige handlinger de har begått. Men til tross for dette, og til tross for at en vurdering av informantenes konkrete saker ikke har vært et fokus, har vi vurdert at handlingene som er begått av en aktuell kandidat er av en slik alvorlighet at vi ikke fant det naturlig å inkludere vedkommende person i dette prosjektet.

Regelverk og praksis

Enkelte personer kan bli nektet status som flyktning, selv om de i utgangspunktet oppfyller vilkårene som stilles for å få slik status. I denne rapporten ser vi på to grupper av tilfeller,

hvor personer nektes flyktningstatus på grunn av handlinger de har utført, enten i Norge eller før de kom til landet. Den første gruppen er personer som er ekskludert fra flyktningstatus etter utlendingsloven § 31, fordi de har begått handlinger som gjør at de ikke anses å fortjene status som flyktning. Den andre gruppen består av personer som risikerer overgrep ved retur til hjemlandet på grunn av handlinger som er begått i Norge, men hvor det anses at det hovedsakelige formålet med handlingene har vært å oppnå en oppholdstillatelse i Norge. I slike tilfeller er det utlendingsloven § 28 fjerde ledd som gir grunnlag for å unnta personer fra flyktningstatus. Nedenfor vil det juridiske grunnlaget for å nekte status som flyktning presenteres nærmere for de to gruppene.

Eksklusjon fra flyktningstatus

Enkelte personer som søker om beskyttelse kan ha begått, eller medvirket til, alvorlige overgrep før de kom til Norge. Disse vil kunne oppfylle kravene i flyktningkonvensjonen og i den norske utlendingsloven om at det vil være farlig for dem å returnere til hjemlandet, men de kan likevel nektes status som flyktning på grunn av handlinger de har begått. I utlendingsloven reguleres dette i § 31 første ledd, hvor rett til anerkjennelse som flyktning ikke foreligger om det er alvorlig grunn til å anta at personen:

- a) har gjort seg skyldig i en forbrytelse mot freden, en krigsforbrytelse eller en forbrytelse mot menneskeheten, slik disse forbrytelsene er definert i internasjonale avtaler som tar sikte på å gi bestemmelser om slike forbrytelser,
- b) har gjort seg skyldig i en alvorlig ikke-politisk forbrytelse utenfor Norges grenser, før han fikk adgang til Norge som flyktning, eller
- c) har gjort seg skyldig i handlinger som er i strid med FNs formål og prinsipper

Bestemmelsen er parallell med flyktningkonvensjonens artikkel 1 F, men den kan anvendes også for personer som er omfattet av det utvidede flyktningbegrepet i utlendingsloven § 28 første ledd bokstav b. I disse tilfellene er grunnlaget for beskyttelse begrunnet utenfor vilkårene i flyktningkonvensjonen, som oftest i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 3.

Forbrytelser mot freden, krigsforbrytelser eller forbrytelser mot menneskeheten

Det første grunnlaget for eksklusjon gjelder forbrytelser mot freden, krigsforbrytelser og forbrytelser mot menneskeheten. Hvilke forbrytelser som omfattes av denne bestemmelsen er ikke definert i utlendingsloven eller flyktningkonvensjonen, og det beste grunnlaget for å vurdere hvilke handlinger som er omfattet finnes i vedtektene til Den internasjonale straffedomstolen (Roma-vedtektene) og til spesielle straffedomstoler som Jugoslavia-domstolen og Rwanda-domstolen, samt rettspraksis fra disse domstolene.

Forbrytelser mot freden er aggresjonshandlinger mot andre stater i strid med folkeretten, som en ulovlig okkupasjon eller invasjon. Dette vil typisk gjelde saker til personer som har hatt en betydelig militær eller politisk kontroll, eksempelvis statsledere eller høytstående offiserer, og dette grunnlaget vil derfor kun være aktuelt i helt spesielle saker.

Krigsforbrytelser er alvorlige brudd på folkerettens regler om krigføring og væpnede konflikter. Dette kan gjelde bruk av forbudte stridsmidler eller metoder, og krenkelser av sivile eller andre beskyttede grupper, som sårede soldater eller krigsfanger, i en væpnet konflikt. Eksempler på krigsforbrytelser er drap, tortur og mishandling av sivile.

Forbrytelser mot menneskeheten gjelder alvorlige overgrep mot en sivilbefolkning. Aktuelle overgrep kan være drap, tortur, seksuelle overgrep eller langvarig frihetsberøvelse. For å falle inn under denne kategorien må de enkelte handlingene inngå som et ledd i et utbredt eller systematisk angrep mot sivile, men det er ikke et krav om at de er begått under en væpnet konflikt. Overgrepene kan også ha blitt begått i fredstid, og vil ofte gjelde omfattende og systematiske overgrep på sivilbefolkningen fra undertrykkende regimer.

Alvorlig ikke-politiske forbrytelser

Det finnes ingen klare definisjoner for når en forbrytelse anses å være tilstrekkelig alvorlig til å falle inn under dette alternativet. Typiske eksempler på aktuelle forbrytelser er terrorhandlinger, drap, tortur, voldtekt, barnemishandling og væpnet ran. Alvorlighetsgraden avgjøres ut fra internasjonale standarder, og ikke straffelovgivningen i det aktuelle landet. For å rammes av denne bestemmelsen må handlingen dessuten være ikke-politisk. Forbrytelser som er begått med et reelt politisk formål vil ikke gi grunnlag for eksklusjon, så lenge det politiske formålet er forenlig med grunnleggende menneskerettigheter og handlingen ikke er uforholdsmessig grov. En terrorhandling mot sivile vil eksempelvis aldri bli ansett som en politisk forbrytelse, selv om formålet skulle være politisk betinget. Dette alternativet er, i motsetning til de to andre, kun anvendelig om handlingene ble gjennomført før personen kom til Norge. Personer som begår forbrytelser i Norge kan straffes, men altså ikke ekskluderes fra flyktningstatus.

Handlinger i strid med FNs mål og prinsipper

Denne kategorien er normalt den vanskeligste å definere, og bestemmelsen er lite brukt i norsk praksis. Blant FNs mål og prinsipper er å opprettholde internasjonal fred og sikkerhet, hindre krig, fremme internasjonal rett og internasjonalt samarbeid, sikre menneskerettigheter og bidra til sosiale fremskritt, jf. FN-paktens fortale og art. 1–2. En del handlinger vil også kunne kategoriseres under de andre alternativene. Eksempelvis vil terrorhandlinger være i strid med FNs mål og prinsipper. Grove og vedvarende menneskerettsbrudd eller handlinger som det internasjonale samfunnet anser å være i strid med FNs mål og prinsipper kan også gi grunnlag for eksklusjon under denne delen av bestemmelsen.

Individuelt ansvar

Personer kan ekskluderes fra flyktningstatus selv om vedkommende ikke selv har utført noen av de ovennevnte handlingene. Også medvirkning til at forbrytelser er begått kan rammes av reglene om eksklusjon. Typiske handlinger som kan anses som medvirkning til forbrytelser er arrestasjoner eller transport av eller oppgivelse av informasjon om personer som senere blir utsatt for overgrep, handel med eller frakt av våpen, finansiell støtte til myndigheter eller organisasjoner som begår overgrep. For å bli ekskludert er det fastslått i internasjonal

rettspraksis at vedkommende må ha gitt et betydelig, men ikke nødvendigvis avgjørende, bidrag til forbrytelsen.

Medlemskap i en organisasjon som begår overgrep eller en ansettelse i et undertrykkende regime vil ikke i seg selv gi grunnlag for eksklusjon. Men om vedkommende er kjent med hvilke forbrytelser organisasjonen eller myndigheter står for kan dette føre til eksklusjon så lenge medlemskapet eller ansettelsen er frivillig.

Straffrihet

En person kan ikke holdes ansvarlig for sine handlinger hvis det foreligger straffrihetsgrunner. Hva som kan regnes som straffrihetsgrunner er regulert i vedtektene til Den internasjonale straffedomstolen, og omfatter utilregnelighet på grunn av psykisk lidelse, ufrivillig rus, selvforsvar og tvang. Det at en forbrytelse er begått etter ordre skal ikke fritta personen fra straffansvar, med mindre vedkommende var rettslig forpliktet til å adlyde ordre og samtidig ikke visste at ordren var rettsstridig, forutsatt at ordren ikke var åpenbart rettsstridig, jf. artikkel 33 i Roma-vedtektene.

I saker som er behandlet hos Utlendingsnemnda (UNE) er det særlig påberopt tvang eller ordre fra overordnet som grunn for straffrihet. Det er blant annet oppgitt at handlinger er utført under alvorlige trusler om død eller alvorlig skade mot seg selv eller andre personer, eller at søkeren befant seg i en tvungen militærtjeneste, hvor nektelse av å utføre ordre vil innebære risiko for tortur eller død. Det er strenge krav for å kunne påberope seg straffrihet, både i internasjonale straffesaker og i norsk eksklusjonspraksis, og UNE har kun unnlatt eksklusjon i svært få saker. I en slik vurdering sees det blant annet hen til om vedkommende har gjort tilstrekkelige forsøk på å distansere seg fra den aktuelle tjenesten ved å be om overføring til andre enheter eller forsøkt å rømme eller desertert fra tjenesten.³

Det er strenge krav for å kunne påberope seg straffrihet, både i internasjonale straffesaker og i norsk eksklusjonspraksis, og UNE har kun unnlatt eksklusjon i svært få saker. I en slik vurdering sees det blant annet hen til om vedkommende har gjort tilstrekkelige forsøk på å distansere seg fra den aktuelle tjenesten ved å be om overføring til andre enheter eller forsøkt å rømme eller desertert fra tjenesten.⁴

Handlinger som er motivert av et ønske om oppholdstillatelse

I enkelte asylsaker kan grunnlaget for at en person anses å risikere overgrep ved retur oppstå etter vedkommendes flukt fra hjemlandet. Dette omtales som *sur place* – (fransk for «på stedet»). Det finnes to varianter av *sur place*. Den ene, kalt objektiv *sur place*, inntreffer der det skjer endringer i hjemlandet etter at søkeren forlot det. Det kan være snakk om et regimeskifte eller et krigsutbrudd. Den andre varianten, som er mer relevant for denne rapporten, oppstår der den enkelte selv har foretatt seg handlinger som resulterer i et behov

³ UNEs praksisnotat om eksklusjon, tilgjengelig her: [Praksisnotat: Utelukkelse \(eksklusjon\) \(une.no\)](#)

⁴ UNEs praksisnotat om eksklusjon, tilgjengelig her: [Praksisnotat: Utelukkelse \(eksklusjon\) \(une.no\)](#)

for beskyttelse. Ofte vil det være snakk om politisk opposisjonsvirksomhet mot hjemlandets myndigheter eller konvertering fra en religion til en annen.

Om en person risikerer forfølgelse ved retur til hjemlandet har det i utgangspunktet ikke noen betydning når beskyttelsesbehovet oppsto. Det er imidlertid i norsk rett gjort et unntak for tilfeller der det fremstår som mest sannsynlig at det hovedsakelige formålet med handlingene som har foranlediget beskyttelsesbehovet har vært å oppnå en oppholdstillatelse. Et typisk eksempel er en person som i Norge engasjerer seg politisk i opposisjon til regimet i hjemlandet, og som blir registrert av landets myndigheter under deltakelse i demonstrasjoner. Om denne aktiviteten er utført med et formål om å skape et beskyttelsesbehov som gir grunnlag for oppholdstillatelse anses dette som et misbruk av asylinstituttet.

Den såkalte *misbruksbestemmelsen* i utlendingsloven § 28 fjerde ledd, som gir hjemmel for å nekte flyktningstatus i slike tilfeller, ble innført med dagens utlendingslov, og hadde som formål at flyktningstatus skal forbeholdes personer med et genuint beskyttelsesbehov, og ikke personer som har som motiv å skaffe seg opphold i Norge.⁵

Flyktningkonvensjonen inneholder ingen unntaksbestemmelser som gir grunnlag for å nekte flyktningstatus i misbrukstilfeller, og det har blitt stilt spørsmål ved om det er anledning til å nekte flyktningstatus i slike tilfeller, når det foreligger et beskyttelsesbehov. Høyesterett avgjorde imidlertid i en dom fra 2017 at misbruksbestemmelsen ikke er i strid med flyktningkonvensjonen.⁶

Det er ikke noe krav for å nekte flyktningstatus at handlingene kun skal være motivert av et ønske om oppholdstillatelse, men dette motivet må ha vært et hovedformål for søkeren. Bruken av formuleringen «*har vært*» tilsier at det er søkerens motiv på handlingstidspunktet, og ikke nødvendigvis vedtakstidspunktet, som er avgjørende. Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt, hvilket betyr at det må anses å være mer sannsynlig at hovedformålet har vært å oppnå oppholdstillatelse enn at det ikke har vært det.

Dette er ofte en vanskelig vurdering, da det er snakk om en persons subjektive motiver. Hvorvidt det foreligger et grunnlag for å nekte flyktningstatus må avgjøres gjennom konkrete vurderinger. Momenter som vurderes i praksis er blant annet om vedkommende har vært aktiv tidligere, herunder i hjemlandet, om aktivitetene har økt i forbindelse med avslag på

⁵ Ot. Prp. nr. 75 (2006-2007) s. 101, tilgjengelig her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0a671a54de9453a8409a3abc04ed4c8/no/pdfs/otp200620070075000dddpdfs.pdf>

⁶ [Norges Høyesterett - Dom: HR-2017-569-A - Lovdata](#)

asylsøknaden, i hvilken grad søkeren har kunnskap og refleksjon om aktiviteten, om han har vært påfallende sterkt profilert, eksempelvis ved å brenne en koran eller være spesielt synlig i demonstrasjoner mot hjemlandets ambassade, om det er gitt opplysninger som ikke anses troverdige og om det er foretatt andre handlinger som indikerer at hovedformålet er å få oppholdstillatelse.

Virkningene av utelukkelse

Personer som blir ekskludert etter reglene i utlendingsloven § 31, eller som nektes flyktningsstatus etter utlendingsloven § 28 fjerde ledd fordi de utløsende handlingene anses å være motivert av et ønske om oppholdstillatelse, får ikke de rettighetene som følger med en oppholdstillatelse som flyktningsstatus. Dette innebærer imidlertid ikke at de kan returneres til sine hjemland.

En person som står overfor en reell fare for dødsstraff, tortur, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff vil være vernet mot retur til hjemlandet etter utlendingsloven § 73. Dette vernet gjelder uansett hvilke handlinger vedkommende har begått, både i utlandet og i Norge, og gjenspeiler Norges forpliktelser etter EMK artikkel 3. Det er heller ikke tillatt å sende personer til andre land enn hjemlandet, hvis det er en fare for at dette landet vil sende vedkommende videre til hans hjemland.

I saker hvor flyktningsstatus nektes må norske myndigheter vurdere hvilken oppholdstillatelse vedkommende skal ha så lenge personen befinner seg i Norge. En som har vernet mot retur til forfølgelse som sitt eneste grunnlag for opphold kan gis en tillatelse etter utlendingsloven § 74. Denne tillatelsen gir i de aller fleste tilfeller en rett til å arbeide, men gir ikke rettigheter som andre flyktninger får, som mulighet for familieforening, permanent oppholdstillatelse, statsborgerskap eller reisebevis for flyktninger. Den gir heller ikke rett til å gjennomføre introduksjonsprogram, inkludert norskopplæring, og dersom vedkommende reiser ut av Norge gir den ikke rett til å komme inn igjen i landet. Tillatelsen vil dessuten kun gjelde så lenge risikoen for overgrep ved retur består. Dersom det ikke lenger anses å være fare for forfølgelse i hjemlandet vil tillatelsen ikke fornyes og vedkommende kan returneres. Tillatelser etter § 74 gis for seks eller syv måneder av gangen.

Det skal i hver sak vurderes om det i stedet for opphold etter § 74 skal gis tillatelse på humanitært grunnlag etter lovens § 38, dersom det foreligger sterke menneskelige hensyn. En tillatelse på humanitært grunnlag vil normalt gi de rettigheter som nektes etter § 74, jf. ovenfor. Tillatelse etter § 38 kan imidlertid også gis med begrensninger dersom det er tvil om identitet eller når andre særlige grunner tilsier det. I en del saker har det blitt gitt slike tillatelser etter § 38 femte ledd fordi misbruket av asylinstituttet har blitt ansett som en særlig grunn til å ilegge begrensninger. En slik begrenset tillatelse vil i utgangspunktet gi de samme begrensede rettighetene som § 74, med den forskjell at tillatelser etter § 38 femte ledd gis for ett år av gangen, samt at det gis rett til ny innreise om vedkommende har reist ut av Norge.

Det er i forarbeidene til utlendingsloven bemerket at personer som får opphold etter misbruk av asylinstituttet bør gis tillatelse etter § 38 og ikke etter § 74, men at de nærmere

vurderingene må foretas i praksis.⁷ For eksklusjonssaker er det i forarbeidene uttalt at det i hver sak må vurderes om § 38 bør gis, men at det normalt skal gis tillatelser etter § 74. Det er imidlertid fastslått at det kan gis tillatelse etter § 38 etter lang tids opphold, dersom det ikke er utsikter til at vedkommende kan returneres til hjemlandet.⁸

Praksis

I et stort flertall av sakene hvor UNE de siste årene har vurdert eksklusjon er det fattet vedtak om eksklusjon fra flyktningstatus, og det er gitt opphold etter lovens § 74 i så godt som alle saker. Den hyppigst brukte eksklusjonshjemmelen er § 31 første ledd bokstav b (alvorlig ikke-politisk forbrytelse).⁹

Når det gjelder vurderinger av misbruksbestemmelsen i § 28 fjerde ledd ble det frem til 2016 gitt tillatelser på humanitært grunnlag etter § 38 i et flertall av sakene. I flere tilfeller ble det gitt tillatelse etter § 74 på grunn av alvorlig kriminalitet eller et grovt misbruk av asylinstituttet. Etter 2016 er flertallet av tillatelsene gitt etter § 74, men det er i enkelte vedtak vist til at praksis når det gjelder valg av tillatelse ikke er entydig.¹⁰ Tillatelse etter lovens § 38 femte ledd gis for ett år av gangen, mens tillatelser etter § 74 normalt skal gis for seks måneder, jf. utlendingsforskriften § 15-2 første ledd. Tidligere ble halvparten av tillatelsene gitt for seks måneder av gangen, men i de siste årene er tillatelsene i de aller fleste tilfellene gitt ett års varighet, fordi beskyttelsesbehovet ikke er antatt å bortfalle i nær fremtid.¹¹

⁷ Ot. Prp. nr. 75 (2006-2007) s. 101, tilgjengelig her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0a671a54de9453a8409a3abc04ed4c8/no/pdfs/otp200620070075000dddpdfs.pdf>

⁸ Ot. Prp. nr. 75 (2006-2007) s. 436, tilgjengelig her:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f0a671a54de9453a8409a3abc04ed4c8/no/pdfs/otp200620070075000dddpdfs.pdf>

⁹ UNEs praksisnotat om eksklusjon, tilgjengelig her: [Praksisnotat: Utelukkelse \(eksklusjon\) \(une.no\)](https://www.une.no/globalassets/kildesamling/praksisnotater/16.12.2020-praksisnotat-om-sur-place----revidert.pdf)

¹⁰ UNEs praksisnotat om sur place – unntak i misbrukstilfeller, tilgjengelig her:

<https://www.une.no/globalassets/kildesamling/praksisnotater/16.12.2020-praksisnotat-om-sur-place----revidert.pdf>

¹¹ Ibid

Del 2: Å få en begrenset tillatelse

Opplevelse av å leve med en begrenset tillatelse

Varierende forståelse for årsaken til begrensningene

Våre funn tyder på at mange av informantene ikke fullt ut skjønner årsaken til at de har fått en begrenset tillatelse. Av våre 22 informanter, fikk 12 begrenset tillatelse mens de var i asylprosessen, mens 10 informanter fikk begrenset tillatelse etter først å ha fått avslag på asylsøknaden, og etter gjenopptakelse av deres asylsak. Av de 12 som fikk begrenset tillatelse i asylprosessen, sier alle med unntak av én at de ikke skjønnte årsaken til at de hadde fått den type oppholdstillatelse. Dette ser vi også igjen for de som fikk innvilget begrenset tillatelse etter å tatt opp igjen saken sin. For en av informantene, var det først under vårt intervju til denne rapporten at vedkommende skjønnte årsaken til at tillatelsen er begrenset:

En av informantene uttaler følgende på spørsmål om han vet årsaken til at han har fått en tillatelse med begrensninger:

Nei, jeg har ikke peiling. Også jeg har ikke fått noe informasjon eller noe, ingen har forklart til meg om at du har fått dette på grunn av det og det og det.

Vedkommende hadde vært i kontakt med UDI flere ganger og spurt om å få høre lydopptaket fra asylintervjuet, uten å ha fått det.

En annen informant uttalte at advokaten ikke hadde forklart ordentlig hvorfor denne tillatelsen ble brukt, bare at det var gitt tillatelse etter § 74 og at myndighetene mente loven var misbrukt. Vedkommende visste imidlertid fortsatt ikke hva myndighetene mente og forsto ikke hvordan loven skulle være misbrukt. En tredje fikk først en oppholdstillatelse på humanitært grunnlag, før han noen år senere fikk en oppholdstillatelse med begrensninger grunnet at han ble ekskludert fra flyktningstatus. Han uttalte at han aldri hadde fått en ordentlig forklaring på hvorfor han fikk disse begrensningene:

Nei, jeg har ikke fått vite det. (...) Ja, nei, jeg har ikke blitt forklart på en ordentlig måte hva er grunnen (...). Det eneste beskjeden jeg fikk at jeg hadde ikke respektert den humanitære grunnlaget i det (hjemlandets) samfunnet, men jeg hadde ikke drept noen, jeg hadde ikke begått noen andre straffbare handlinger, det er noen andre som har gjort det. Ikke jeg.

Våre funn tyder også på at enkelte har misoppfattet eller fått misvisende informasjon om den tillatelsen de har fått av personer rundt seg. En informant trodde begrensningene i tillatelsen var knyttet til spørsmål om identitet. En annen informant hadde oppfattet fra sin

advokat at begrensingen var knyttet til tvil om identitet og at ved å levere pass ville begrensningen bli fjernet.¹² Det skjedde ikke.

Informantene har noe ulik opplevelse av hvilken informasjon de fikk om sine rettigheter da de fikk vedtaket. En av informantene forklarte å ha brukt mye tid på å finne ut av hva slags oppholdstillatelse utlendingsloven §74 var og etterlyste at det ble presentert tydelig i selve vedtaket. Vedkommende uttalte:

Man har ikke noen informasjon, så vi måtte mange år bruke tid for å finne ut hva slags oppholdstillatelse er dette? Så det er litt sånn at det er så irriterende, du bruker masse ressurser, masse tid, masse irritasjon, og det er, jeg tror, det er ikke menneskelig, sånn at, jeg tror de burde minst skrive `okei, oppholdstillatelse 74, det er dette`.

Motsatt, var det en av informantene som uttalte:

De ga meg nok informasjon om hvilke rettigheter har jeg i landet, også jeg har ingen rettigheter. Jeg kan jobbe, jeg kan ikke ha bankkort. Jeg kan betale skatt, men for eksempel, jeg kan ikke få den tilbake, for jeg har ikke noen bankkort.

Reaksjoner på tillatelsen

Jeg kan si at Norge har gitt meg en tillatelse for meg personlig som er en tillatelse som er som et stort åpent fengsel.

Denne uttalelsen fra en informant er representativ for det mange føler om den oppholdstillatelsen de har fått. Et stort flertall av de vi har snakket med, hele 18 av 22, omtaler tillatelsen og den situasjonen de er i som en form for straff de har fått fra norske myndigheter. Dette er en oppfatning som råder hos flertallet av både de som er ekskludert og de som har fått begrensninger for å ha misbrukt asylinstituttet. Mange mener de har blitt behandlet urettferdig, og at de har blitt straffet uten at det er noe grunnlag for det. Flere omtaler det som å være i et fengsel, slik som denne informanten:

Den systemet som de lager for 74, for at det liksom går helt, ja, som et fengsel. Hva du gjør, du er dømt, hva du gjør, det er på grunn av oppholdstillatelse. Du er ikke menneske. Hva du gjør, det er ikke noe verdt. Vi skal ikke tro på deg. Aldri. Til og med etter ti år. Fordi vi mener at du kom hit bare på grunn av oppholdstillatelsen. Så det er litt sånn at, ja, det er liksom tungt for meg.

En annen uttrykker det på følgende måte:

Og jeg tror at jeg har ikke fått den riktige behandlingen når det gjelder oppholdstillatelse som jeg skulle ha hatt. Og det som jeg har fått, det er som å

¹² Oppholdstillatelse med begrensninger etter § 38 femte ledd gis som oftest i saker hvor det er tvil om identitet, og i slike saker kan begrensningene oppheves om det fremlegges identitetsdokumenter. Informantene i denne studien har derimot fått begrensninger av det som i lovteksten omtales som «*særlige grunner*», i disse tilfellene begrunnet i et antatt misbruk av asylinstituttet.

sitte inne i et fengsel, det er et slags sånn opphold jeg har fått, altså sånn fengselsopphold. Det minner om et fengselsopphold når du har ikke sånn mulighet for å kunne, på en måte, bevege deg og har disse rettighetene som en bør ha.

Et familiemedlem beskrev situasjonen for informanten som en veldig vanskelig situasjon, med en følelse av å sitte i et veldig stort fengsel med en åpen dør, men uten noen mulighet til å få komme ut. En informant opplever også å blitt straffet, og forteller hvor vanskelig det er å få ikke å ha de samme rettighetene som andre i samfunnet:

Men altså, noen ganger, hvis noen straffer deg med en sånn fysisk, for eksempel, de slår deg, okei, da går det over. De slår deg, også da er det ferdig. Men hvis de straffer de på den måten her, da er det skummelt. Uten rettigheter i et land hvor alle har rettigheter, pusekatter, hunder, alt har rettighet. Skog har rettighet. Alt har rettighet. Men jeg og folk som meg har ikke noe rettigheter. Det er det som gjør vondt.

Flere uttrykte at de i starten trodde at deres tillatelse ville gå over til å bli en ordinær tillatelse etter en viss periode. En har nå levd i 11 år med samme type tillatelse, men tenkte i begynnelsen at det bare var om å gjøre å vente. Vedkommende trodde at alt ville bli normalt etter ett år. En annen var veldig positivt innstilt til å komme til Norge, og beholdt håpet selv etter å ha fått tillatelsen med begrensninger. Han fikk videre håp da han fikk vite fra NAV at de ikke hadde hørt om en slik tillatelse før, og at han etter hvert ville bli bosatt og få permanent oppholdstillatelse. En tredje informant beskriver at han hadde forventninger om at myndighetene ville endre mening, men at dette ikke skjedde:

Også når jeg fikk den oppholdet, i starten så tenkte jeg kanskje da har jeg den i tre år, også de skal undersøke meg, og de skal følge med meg. Hvis jeg har ikke gjort noe dumt, hvis jeg bare prøver å vise dem at jeg er integrert, jeg er en bra person for landet her. Så da kanskje de endrer meningen, men etter tre år så, da ble jeg, også etter det ble ikke noe endringer, så ja, da ble jeg urolig igjen. For å si det sånn. Men de siste, ja, de første tre årene, så var jeg OK. Jeg prøvde å bli bedre. Og ikke stress. Men etter tre år, så da begynte jeg å stresse på nytt.

En som var ekskludert fra flyktningstatus fant til slutt situasjonen så vanskelig at han valgte å returnere til sitt hjemland. I følge et familiemedlem trodde han først at begrensningene automatisk ville opphøre og at han med tiden ville få en vanlig oppholdstillatelse. Selv om dette ikke skjedde fikk han beskjed fra flere advokater om at dette ville ordne seg med tiden, og han bevarte troen på en normal tilværelse i Norge helt til han etter åtte år i Norge, hvorav syv år med begrenset oppholdstillatelse, fikk et nytt vedtak med de samme begrensningene. Han mistet da troen på at begrensningene noen gang ville bli opphevet og så ikke for seg noe liv videre i Norge.

Tre informanter uttrykker at de kjenner seg misforstått av forvaltningen og at det må ha skjedd en feil. En av dem uttaler:

They (UDI) don't understand me. (...) But I try to explain more. And then that's why I would in every appeal, I was expecting something positive. Every appeal from the beginning. I have right by my side.

Av personer som har fått begrenset tillatelse fordi myndighetene mener at de har misbrukt asylinstituttet, er det flere som uttrykker at de blir frustrert, sint og såret over ikke å ha blitt trodd på at deres aktivitet er oppriktig. De bruker mye tid på sitt politiske engasjement, og synes det er vanskelig at dette engasjementet ikke blir anerkjent. En uttaler:

Det er noen ordbegrep fra UDI som sårer meg og irriterer meg skikkelig. Selv om jeg også deltar i aktiviteter, jeg også er en aktiv person på alle områder. Og når det gjelder politiske standpunkter og mange andre områder. Men likevel, når jeg dokumenterer, når jeg skriver, forklarer, går i detaljene om informasjon som handler om meg, prøver å skape forståelse, men jeg får beskjed fra UDI at alt du gjør, er bare for å styrke forklaringen din og bli i Norge. Og dette sårer meg, og det er veldig vanskelig for meg. Hver gang når mennesker snakker sammen, så de bekrefter, også de på en måte gjensidig forståelse, tillit, fortrolighet, men dette finnes ikke i relasjonen min til UDI.

En annen føler det veldig urettferdig ikke å bli trodd og mener ingen vil risikere så mye bare på grunn av en oppholdstillatelse. En tredje forteller om frustrasjonen over ikke å bli trodd, selv etter å ha fremlagt mye dokumentasjon:

etter 30 år aktivitet som en aktivist i et parti, og jeg har vært aktiv gjennom de 30 årene, og dagen i dag som jeg befinner meg her, også jeg er aktiv. Når jeg kom hit, ble jeg ikke trodd. Og etter at alle disse dokumentasjonene og bekreftelsene som jeg har levert for å bli trodd, men dessverre, og det virket ikke slik at de kommer til å tro på det. Og jeg tror at jeg har ikke fått den riktige behandlingen når det gjelder oppholdstillatelse som jeg skulle ha hatt. Og det som jeg har fått, det er som å sitte inne i et fengsel. Det er en slags sånn opphold jeg har fått, altså et sånt fengselsopphold. Det minner om et fengselsopphold når du har ikke mulighet for å kunne, på en måte, bevege deg og har disse rettighetene som en bør ha.

Flere forteller om blandede følelser da de fikk tillatelsen. De var glade for å få opphold, men skuffet over begrensningene som lå i den. En informant sier han var både glad og trist da han fikk den første tillatelsen:

Jeg var veldig glad, også plutselig hørte at det har begrenset, ja det var også trist samtidig. (...) Jeg kan ikke gå på skole, jeg kan ikke få støtte, så jeg er litt trist, men jeg er 50/50. Men jeg er litt glad også, jeg kan jobbe også.

En annen uttalte:

Men etterpå, når vi fikk svar, svaret var at dere har fått en straffparagraf på 74. Jeg visste ikke hva, hva betyr det, egentlig? Når (advokaten) sendte oss en melding at vi har fått oppholdstillatelse. Da, vet du, du kan ikke tenke på hvor mye var jeg glad for det. Det var den beste dagen min i Norge som skjedde. Men (advokaten) sa at dere har fått oppholdstillatelse på beskyttelse, sånn at dere er vernet mot retur, fordi det var den som vi var redd for. (...) Men, dere har ikke fått sånn personnummer og oppholdstillatelse på grunn av politikk, og heller ikke humanitær oppholdstillatelse. (...) Jeg visste ikke hva det er (...) jeg bare vet at en person som får straff må ha gjort noe feil i samfunnet. (...) Men hvorfor har vi fått denne paragrafen? Det forstår jeg ikke da heller. Hva er grunnen? Hvorfor straff? Selv om jeg har bodd i Norge i flere år, men jeg har ikke hatt noen negative sak i samfunnet, hos politiet heller. (...) Og hvorfor myndighetene har valgt å gi denne paragrafen til asylsøkere. På hvilken grunn?

En tredje informant som levde med psykiske problemer uttalte:

Men da jeg fikk den tillatelsen jeg fikk, kaos i livet, liksom. Fikk masse stress og masse rare ting i livet, kunne ikke fullføre skolen min. (...) Jeg vil bli sykepleier, fordi Norge trenger sykepleier. Den tillatelsen som jeg har, den stanser alt.

Uforutsigbarheten er vanskelig

Et helt sentralt funn i vår studie er at den manglende forutsigbarheten er vanskelig å håndtere for mange. De som er ekskludert fra flyktningstatus gis oppholdstillatelser av seks eller syv måneders varighet, mens de som er ansett å ha misbrukt asylinstituttet får opphold av ett år av gangen. Samtlige har dermed tillatelser som må fornyes med relativt korte mellomrom. Men selv med så kortvarige tillatelser kan ikke alle Informantene være sikre på at de får bli i Norge til utløpet av oppholdsperioden. For personer som er gitt oppholdstillatelse med hjemmel i utlendingsloven § 74, som gjelder 17 av våre 22 informanter, gjelder tillatelsen kun frem til norske myndigheter vurderer at risikoen for forfølgelse ved retur har opphørt. I utlendingsforskriften § 15-2 fremgår det at en slik tillatelse opphører å gjelde fra det tidspunkt hvor UDI fatter et vedtak om at beskyttelsen fra retur til hjemlandet er bortfalt. Dette betyr at for disse informantene kan oppholdstillatelsen i prinsippet bortfalle når som helst.

De fem informantene som har oppholdstillatelse med hjemmel i utlendingsloven § 38 femte ledd har ikke den samme trusselen om at de kan miste tillatelsen umiddelbart. Men også disse informantene er klar over at deres oppholdstillatelser ikke vil bli fornyet om norske myndigheter mener det er trygt for dem å returnere til hjemlandet. De kan derfor aldri være sikre på at de får bli i Norge mer enn maksimalt ett år av gangen.

Den usikre situasjonen betyr naturligvis at det er vanskelig å planlegge for fremtiden da de ikke vet hvor lenge de kan få bli i Norge. Det påvirker også deres livssituasjon i dag, og flere forteller at uforutsigbarheten påvirker deres psykiske helse negativt.¹³ For mange oppfattes denne stadige uvissheten som en straff det er like vanskelig å forholde seg til som selve

¹³ Se mer om dette i kapittelet om helse

tillatelsen, og de begrensningene den medfører. Et svar som går igjen hos flere er at situasjonen ville være mye lettere å håndtere om de visste hvor lenge de skulle leve i en slik situasjon. En av informantene formulerer det på denne måten:

Det er mye lettere hvis man har begått straffbar handling, også man går gjennom retten, og retten avgjøre at vedkommende har begått denne straffen, også få så- så mye fengselsstraff, for eksempel, og det var grunnen. Men måten jeg ble straffet på var uten at dommer var tilstede eller noe annet, eller jeg ble ikke fortalt hva var grunnen til at jeg ble straffet, eller hvor lenge kommer jeg til å få straffen min. Så det er en uviss periode, har jeg blitt straffet for.

En informant mener personer som ikke har begått kriminalitet bør gis vanlig oppholdstillatelse etter maksimalt tre år, og mener det å leve i en slik situasjon i mer enn tre år kan sammenlignes med tortur.:

Altså, når du gir, når du gir den typen opphold. Jeg mener at så lenge personen har ikke vært terrorist eller kriminell, de burde få opphold etter tre år. Maks tre år. Nå de snakker om et liv, når det er mer enn tre år, det er tortur eller fengsel. Det er umenneskelig å behandle en på den måten der. Så jeg tror faktisk, når jeg fikk denne oppholden, som sagt, først tenkte jeg, kanskje maks er det tre år. Men etter tre år, da skjønnte jeg oi. Det er mellom 8 år og 11 år. Det var vanskelig, det var vanskelig faktisk. Men altså, du kan leve i 100 år og. Han døde, han som døde etter 24 år, uten opphold, han levde.¹⁴ Men hvilken liv, hva slags liv, det er det som er spørsmålet.

¹⁴ Det vises her til situasjonen til Yemane Teferi som døde etter 25 år på asylmottak: <https://www.nrk.no/vestland/56-ar-aring-dode-etter-25-ar-pa-asylmottak-1.12740562>

Del 3: Å leve med en begrenset oppholdstillatelse

Et av de viktigste målene med dette prosjektet var å kartlegge hvordan det er for denne gruppen mennesker å leve i Norge med de begrensningene som følger med oppholdstillatelsen deres. Gjennom våre intervjuer har vi fått fortellinger fra våre informanter som viser at disse begrensninger griper inn i livene deres på mange forskjellige måter nesten hver eneste dag.

Identitetsdokumenter

For personer som lever i Norge i dag er det å kunne fremlegge identitetsdokumenter essensielt for å kunne fungere som et normalt medlem av samfunnet. Gyldige identitetsdokumenter kan i tillegg til å bevise hvem en er gi tilgang på rettigheter og informasjon som personer uten slike dokumenter ikke har mulighet til å få. Et viktig funn ved vår studie er at de fleste av informantene mangler gyldige identitetsdokumenter, og at dette har stor betydning for de livene de lever. Utfordringene med å leve uten identitetsdokumenter rammer ikke kun gruppene som er omtalt i denne rapporten. Også personer med flyktningsstatus eller andre typer oppholdstillatelser kan være ute av stand til å skaffe identitetsdokumenter fra hjemlandet, og vil ikke få dokumenter fra norske myndigheter fordi det er tvil om deres identitet. Høyesterett adresserte problemet i en dom fra 2017. Den konkrete saken gjaldt utstedelse av reisebevis for flyktninger, men Høyesteretts vurderinger er beskrivende for situasjonen til våre informanter:

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 flyktingenes 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.

For de fleste av våre informanter er det ikke identitetsspørsmålet som utgjør problemet. 16 av informantene har identiteter som har blitt vurdert som sannsynliggjorte av norske utlendingsmyndigheter, og ville med all sannsynlighet ha fått reisebevis for flyktninger om de ikke hadde vært nektet flyktningsstatus.

Reisedokumenter

Svært få har mulighet til å reise ut av Norge

Av de 22 intervjuobjektene vi har snakket med har 17 fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 74.¹⁵ Dette gjelder samtlige 11 som er ekskludert fra flyktningsstatus etter

¹⁵ Tre av disse har senere fått en ordinær tillatelse etter ul. § 38, uten begrensninger

lovens § 31, og seks av 11 som har fått begrenset opphold etter en vurdering av misbruksbestemmelsen i lovens § 28 fjerde ledd. For de som har oppholdstillatelse etter § 74 er det spesifisert i utlendingsforskriftens § 15-2 annet ledd at tillatelsen bortfaller om en reiser ut av Norge. Disse personene har dermed ikke hatt mulighet til å reise ut av landet uten at de risikerer å bli stoppet ved innreise, og nektet adgang til Norge.

Fem av informantene har fått oppholdstillatelse på humanitært grunnlag med hjemmel i lovens § 38 femte ledd. Tillatelsene er gitt med begrensninger fordi det er vurdert at asylinstituttet har blitt misbrukt. En tillatelse etter lovens § 38 femte ledd inneholder ingen formelle hindringer mot å reise ut av landet, men informantene som har fått denne tillatelsen har likevel ikke hatt en reell mulighet til å reise da vedkommende ikke har et reisedokument.

Verken personer som er ekskludert fra flyktningstatus eller personer som omfattes av lovens § 28 fjerde ledd vil i utgangspunktet få reisedokumenter utstedt fra norske myndigheter. Siden begge grupper er nektet flyktningstatus vil ingen av dem kunne få reisebevis for flyktninger. I utlendingsloven er det anledning til å gi utlendingspass til utlendinger som har søkt om beskyttelse, men som får oppholdstillatelse av andre grunner. Det er imidlertid fastslått i utlendingsforskriften § 12-5 at utlendingspass kan nektes når det er innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 74, og det er en etablert praksis at personer som er ekskludert eller er ansett å ha misbrukt asylinstituttet ikke skal få utstedt utlendingspass.

Dersom det foreligger særlige grunner kan det utstedes utlendingspass som kun er gyldig for en enkeltreise. Flere av våre respondenter har søkt om pass for en enkeltreise, men det er kun en som har fått innvilget en slik søknad. I dette tilfellet var det søkt om pass for besøk til et svært sykt familiemedlem som oppholdt seg i et tredjeland. Det synes derfor som det er en etablert praksis om at det normalt heller ikke skal gis utlendingspass for enkeltreiser til disse gruppene.

Det er ikke noe i det norske regelverket som direkte hindrer våre respondenter fra å skaffe seg pass fra hjemlandets myndigheter. Men siden alle vi har snakket med har fått oppholdstillatelse basert på en risiko for forfølgelse i hjemlandet, og det i de fleste tilfeller er myndighetene som utgjør risikoen, vil det for de fleste være svært vanskelig, eller umulig, å få de samme myndighetene til å utstede reisedokumenter. I enkelte tilfeller vil det dessuten være praktiske hindringer ved at en anskaffelse av hjemlandets pass forutsetter fysisk fremmøte hos ambassader som ligger utenfor Norges grenser, og mangelen på reisedokumenter eller manglende rett til å forlate Norge innebærer at et slikt fremmøte ikke er mulig.

Blant de 22 vi har intervjuet er det kun tre som har hatt hjemlandets pass samtidig som de hadde oppholdstillatelse med begrensninger. To av disse har opphold etter ul. § 74, og kan således ikke bruke passene som reisedokument grunnet restriksjonene i tillatelsene, mens én har opphold etter ul. § 38 femte ledd. En annen fikk pass fra hjemlandet etter at vedkommende ble gitt en tillatelse uten begrensninger.

Det er kun tre av respondentene som oppgir å ha reist ut av Norge; Den eneste av respondentene som både har pass og opphold etter § 38 femte ledd har vært på reise i Europa flere ganger, men oppgir at det kun er mulig å reise i perioder med gyldig oppholdstillatelse. I perioder hvor vedkommende venter på en fornyelse av tillatelsen, som kan vare i mer enn ett år, er det ikke mulig å reise. En annen person med opphold etter § 38 femte ledd har reist ut av Norge én gang etter å ha fått utlendingspass for en enkeltreise, mens en person med opphold etter § 74 har oppgitt å ha tatt korte turer til Sverige siden det ikke var kontrollert på grensen.

Manglende reisemuligheter oppleves som begrensende

Den manglende muligheten til å reise oppfattes som vanskelig for de aller fleste vi har snakket med. For svært mange skaper vissheten om at de ikke kan forlate Norge, selv på kortere turer, en følelse av å være bundet. En informant uttrykker at vissheten om at det ikke er mulig å reise kan være nesten like vanskelig å håndtere som at en faktisk ikke kan reise:

Jeg kan godt bo i Norge i 15 år uten å reise til utlandet, det gjør ikke noe. Men kommer du og sier til meg «du får ikke lov til å reise til utlandet», da blir det mye verre.

Ti av de intervjuede fortalte at det for dem føles som de er i fengsel når de ikke har noen mulighet til å reise ut av Norge. Ytterligere to brukte også begrepet «fengsel» om sin situasjon, men knyttet det ikke spesifikt til at de ikke kan reise.

Flere forteller at noe av det vanskeligste ved ikke å kunne reise ut av Norge er at det ikke er mulig å besøke familiemedlemmer som bor utenfor Norge. 13 av 22 respondenter oppga at dette har skapt problemer for dem. I tre intervjuer ble det fortalt om foreldre eller søsken som har blitt borte uten at det var mulig å besøke dem før de døde, og andre har fortalt om dødsfall blant andre slektninger som har ledet til ønsker om å reise som ikke lot seg realisere. En respondent fortalte at hun ikke har sett sine barn på over 13 år, og flere andre har ikke sett foreldre og søsken på over ti år. En person oppgir å ha mistet en kjæreste som bor i et tredjeland fordi det ikke var mulig å reise dit.

Den manglende muligheten til å reise har betydning for arbeidslivet til enkelte av respondentene. En har en egen bedrift og sier den manglende muligheten til å reise ut av landet hindrer muligheten til å utvikle bedriften. En annen har behov for å ta kurs i utlandet for å få en bedre stilling med høyere lønn, men får ikke muligheten til dette på grunn av reiserestriksjonene i oppholdstillatelsen og manglende reisedokument. Andre sier de har vært forhindret fra å delta på fellesreiser med kollegaer til utlandet.

Reiserestriksjonene kan også skape andre typer utfordringer. En person har hatt behov for en operasjon som helseinstitusjoner i Norge ikke har villet gjennomføre, og ønsker å oppsøke sykehus i utlandet. En annen er en aktiv idrettsutøver som ikke får dratt på stevner utenfor Norge. Minst to personer har blitt forhindret fra å få hjemlandets pass fordi utstedelse av pass krever personlig oppmøte på ambassader som ligger utenfor Norges grenser. To respondenter har videre fortalt at de tilhører religiøse samfunn som har sitt hovedsete og sine religiøse ledere i utlandet, og at de på grunn av manglende muligheter til å reise ikke har fått oppsøkt disse. En annen kan ikke reise sammen med medstudenter når de skal ta kurs i utlandet.

Nesten samtlige av våre informanter oppgir at de skulle ønske de hadde muligheten til å reise på ferie utenfor Norges grenser, og mange påpeker at de ikke engang kan reise til Sverige fordi de da vil risikere at de ikke vil slippe inn igjen i Norge. For mange har denne begrensningen en klar negativ påvirkning på deres psykiske helsesituasjon. En informant sier:

Jeg kan ikke reise. Jeg har ikke lov å reise til Sverige, jeg har ikke BankID. Jeg har, ja, det er som en stor jail,

Særlig vanskelig er dette for de vi snakket med som har barn som er påvirket av denne begrensningen. Åtte av intervjuobjektene forteller at de har barn som ikke får reist på ferie til utlandet fordi de selv er fratatt muligheten til å reise. I enkelte saker omfatter reiserestriksjonene også familien, men for et flertall av de som er berørt av dette har øvrig familie muligheten til å reise, men gjør likevel ikke dette fordi moren eller faren i familien er forhindret fra å være med. Mange av barna skjønner ikke hva som er årsaken til at familien ikke kan reise til utlandet. De sammenligner seg med venner og andre barn på skole e.l. som drar til utlandet i ferier, og stiller spørsmål til foreldrene om hvorfor de ikke kan gjøre det samme. Flere av de intervjuede synes det er svært vanskelig at barna blir nektet muligheten til å reise på grunn av dem.

Ektefellen til en av intervjuobjektene som har giftet seg i Norge får ikke lov av sin familie til å reise til utlandet uten at ektefellen er med. Vedkommendes reiserestriksjoner fører dermed i praksis til at ektefellen heller ikke har mulighet til å reise ut av Norge.

En av de mest alvorlige følgene av å mangle et gyldig reisedokument er at mange andre rettigheter ofte forutsetter at en kan vise frem et gyldig pass, som muligheten til å få Bank-ID eller førerkort. Konsekvensene av dette er nærmere omtalt i de følgende kapitlene om banktjenester og førerkort.

Bankkort og banktjenester

Tilgang til Bank-ID

Tilgang til digitale tjenester er ansett som en selvfølge for de aller fleste som bor i Norge. Bank-ID blir av de fleste brukt for å kunne betale for varer eller tjenester på nett, få tilgang til banktjenester, kommunisere med offentlige etater, logge inn på sider som er forbeholdt medlemmer eller ansatte, bestille legetimer eller inngå kontrakter og avtaler. Uten Bank-ID vil handlinger som de fleste tar for gitt være utilgjengelige, og det hverdagslige livet kan bli svært komplisert og tungvint.

En forutsetning for å få tildelt Bank-ID er at en kan legitimere seg med gyldige identitetsbevis. For utenlandske statsborgere med oppholdstillatelse i Norge innebærer dette at en må ha pass fra hjemlandet, norsk utlendingspass eller norsk reisebevis for flyktninger. Norsk førerkort vil også være tilstrekkelig, men utstedelse av førerkort forutsetter pass, utlendingspass eller reisebevis for flyktninger. Personer som har oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 74 er nektet flyktningstatus, og vil derfor ikke kunne få reisebevis for flyktninger. I prinsippet er det mulig å gi utlendingspass til personer som har oppholdstillatelse etter § 74. Det er imidlertid fastslått i utlendingsforskriften § 12-5 at utlendingspass kan nektes når det er innvilget oppholdstillatelse etter denne bestemmelsen, og det er en etablert praksis at personer som er ekskludert eller er ansett å ha misbrukt asylinstituttet ikke skal få utstedt utlendingspass.

Siden gyldige identitetsdokumenter utstedt fra norske myndigheter ikke er tilgjengelig for denne gruppen er pass utstedt fra egne myndigheter deres eneste mulighet til å få dokumenter som tilfredsstiller kravene for Bank-ID. Men siden alle i denne gruppen har fått oppholdstillatelse fordi det er farlig for dem å returnere til hjemlandet, og det i de langt fleste sakene er egne myndigheter som utgjør den største trusselen, vil det å skaffe et pass fra de samme myndighetene i de fleste tilfeller ikke være mulig. Blant våre informanter er det bare tre personer som oppgir å ha hatt hjemlandets pass mens de hadde oppholdstillatelse med begrensninger, mens én har fått pass etter at han fikk en ordinær oppholdstillatelse uten begrensninger.

Manglende tilgang til Bank-ID og banktjenester har vært et problem for det store flertallet av våre informanter. Av de 22 vi har snakket med er det 18 som ikke har tilgang til Bank-ID. Av de få som har en slik tilgang er det en som nylig har fått det etter at begrensningene ble opphevet. En annen fikk Bank-ID da han hadde oppholdstillatelse med en annen nasjonalitet og hadde reisebevis for flyktninger. Han er bekymret for at han vil miste tilgangen til Bank-ID siden han nå har en oppholdstillatelse med begrensninger, og ikke lenger har sitt reisebevis. De to andre som har Bank-ID har fått det fordi de har hatt pass fra hjemlandet.

Manglende Bank-ID skaper mange utfordringer i hverdagen. Flere har oppgitt at de har vanskeligheter med å kommunisere med offentlige etater. Uten Bank-ID må eksempelvis søknader til det offentlige leveres på papir siden det ikke er mulig å sende det digitalt. Dette er tungvint siden det er lagt opp til at det aller meste av kommunikasjon med det offentlige skal skje elektronisk, og det er normalt langt mer tidkrevende enn om søknader kan sendes

på nett. En informant forteller at selv søknader om små ytelser må leveres på papir, og det tar mange måneder, noen ganger mer enn et år, før det kommer svar. En annen forteller at han ble permittert fra sin jobb og hadde problemer med å få levert en søknad om dagpenger fordi systemet er basert på at slike søknader skal sendes elektronisk. Da søknaden til slutt ble registrert hadde han allerede mistet flere utbetalinger. En informant mistet sykepenger for to måneder fordi det tok så lang tid å få sendt papirene til NAV, mens en annen forteller at det var så vanskelig å få registrert salget av bilen sin at den nye eieren i flere måneder kjørte med bilen mens både bil og forsikring fortsatt sto i hans navn.

Manglende tilgang til Bank-ID betyr også at det er vanskelig å sjekke opplysninger om seg selv. Flere informanter forteller at de ikke kan gå inn på NAV sine sider og sjekke hvilke opplysninger som er registrert på seg selv. Det er flere informanter som opplyser at de ikke kan sjekke hvilke vaksiner de har tatt, og en informant forteller at det koster penger å få oversikt over innholdet på egen bankkonto, fordi banken da må sende kontoutskrift i vanlig post.

At en ikke har tilgang til vanlige digitale tjenester kan også skape utfordringer i kontakt med helsevesenet. Uten Bank-ID er det eksempelvis ikke mulig å bestille legetime på nettet. To informanter har opplyst at uten mulighet til å bestille time online må de ringe til legekantoret i deres åpningstid. En forteller at om han føler seg dårlig og har behov for en legetime er det av den grunn vanligvis vanskelig for ham å få time den samme dagen, og han må vente til dagen etter.

Informantene har i samtalene med NOAS opplyst at de møter en rekke utfordringer i dagliglivet fordi de ikke har Bank-ID. Mange forteller at de ikke har Vipps, og at det skaper problemer for dem. En forteller at heller ikke datteren kunne få Vipps fordi det var et vilkår at begge foreldrene må ha Bank-ID, og det hjalp da ikke at ektefellen hadde Bank-ID.

Tilgang til bankkort og bankkonto

Det er normalt enklere å skaffe seg bankkonto og et bankkort enn det er å få tilgang til Bank-ID. Finanstilsynets rundskriv *Veileder til hvitvaskingsloven*¹⁶ slår fast at finansforetak har anledning til å gi kunder som ikke har gyldig legitimasjon fra sitt hjemland eller fra norske myndigheter, «*adgang til begrensede, grunnleggende bank- og forsikringstjenester uten at dette anses som brudd på hvitvaskingslovens regler*». Med grunnleggende bank- og forsikringstjenester menes her tilgang til bankkonto, nettbank og betalingskort uten bilde.¹⁷

For å kvalifisere for slike begrensede tjenester må identiteten bekreftes på andre måter enn ved å fremlegge gyldige identitetsbevis. Dette kan for eksempel gjøres ved å vise arbeidskontrakt eller leiekontrakt på bolig, bekreftelse på at en har rett på offentlige ytelser eller stønader eller ved at en nærstående som har gyldig legitimasjon bekrefter vedkommendes identitet. Finansforetakene må også foreta en vurdering om tjenestene skal

¹⁶ Veileder til hvitvaskingsloven pkt. 4.3.1.7, tilgjengelig fra [veileder-til-hvitvaskingsloven.pdf \(finanstilsynet.no\)](https://www.finanstilsynet.no/veileder-til-hvitvaskingsloven.pdf)

¹⁷ Ibid, pkt. 4.3.1.8

underlegges bruks- og beløpsbegrensninger som å sette et tak for maksimale innskudd eller uttak, kun tillate innenlands bruk eller forby kontantuttak.

Veilederen til hvitvaskingsloven slår fast at foretakene må påse at det ikke utvikles en diskriminerende praksis som er basert på flyktningsstatus eller lignende. Likevel ser vi at det er store forskjeller mellom banker når det gjelder praksis for å gjøre banktjenester tilgjengelige. Flere andre rapporter viser det samme bildet.¹⁸

For enkelte av våre informanter er selv tilgang til begrensede banktjenester vanskelig å oppnå. Seks av dem forteller at de har blitt nektet å åpne bankkonto på grunn av at de ikke har gyldig legitimasjon, mens en har fått bankkonto, men ikke bankkort. To informanter hadde konto, men mistet den etter at deres bank innførte strengere krav for legitimasjon. Begge fikk beskjed om at de måtte fremvise gyldig pass. Den ene kunne ikke fremskaffe pass og har dermed fortsatt ikke konto eller kort. Den andre klarte å skaffe pass fra hjemlandet og fikk gjenåpnet kontoen, men fikk etter dette brev fra Utlendingsnemnda med spørsmål om hvorfor han har skaffet seg pass fra hjemlandets myndigheter.

Flere av de som har bankkonto og bankkort har brukt mye tid på å skaffe dette, og flere har kun tilgang til helt basale tjenester som å betale for varer og tjenester med betalingskort, eller å ta ut kontanter fra minibank. Blant de vi snakket med har 13 av 22 ikke tilgang til nettbank eller mulighet for å betale på nett. En av dem hadde tidligere tilgang til nettbank helt til alle tjenester i banken ble koblet til Bank-ID. Siden han ikke hadde mulighet til å skaffe seg Bank-ID mistet han også tilgangen til nettbank.

For mange har dessuten prosessen med å skaffe seg tilgang til disse tjenestene vært vanskelig og tidkrevende. Det synes gjennomgående å være en strengere praksis for å åpne bankkontoer hos de største bankene som opererer på nasjonalt plan, mens mindre og lokale banker ofte har en større villighet til å tilby (begrensede) banktjenester til kunder som ikke kan legitimere seg med gyldige identitetsbevis. Flere har forklart at de har fått bankkort og konto hos lokale banker, eller hos nyoppstartede banker som trenger kunder, etter at de har fått avslag hos større banker.

En informants fortelling illustrerer hvilke utfordringer, og hvilke mulige løsninger, som finnes når det gjelder tilgang til banktjenester for personer som ikke har gyldig legitimasjon. Han forteller at han har vært heldig, fordi de fleste som har oppholdstillatelse etter ul. § 74 ikke har bankkort. Da han kontaktet banken ba de ham vise pass for å få åpne en konto. Han fortalte at han ikke har pass og ikke har mulighet til å skaffe det, men ble fortsatt avkrevet gyldig legitimasjon. Etter en telefonsamtale med banken hvor han forklarte at han har jobb, at han har barn han forsørger og at han må betale husleie og kjøpe mat, men ikke vil klare det uten å ha en bankkonto, fikk han under tvil beskjed om at kunne åpne en konto og få et kort som bare kunne brukes i butikk og minibank. Dagen etter møtte han i banken for å få

¹⁸ «Hvert år må jeg søke på nytt» (2020) og «Med livet på vent» (2020) to rapporter utarbeidet av NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp, tilgjengelig her: [NOAS Enslige-mindreårige rapport WEB.pdf](#), og her: [NOAS Lengeværende-barn rapport WEB.pdf](#), «Utlendingers tilgang til banktjenester» (2020), en rapport utarbeidet av Jussbuss, tilgjengelig her: <https://foreninger.uio.no/jussbuss/publikasjoner/masteroppgaver/jussbuss-rapport-om-utlendingers-tilgang-til-grunnleggende-banktjenester-og-bankid.pdf>

kortet, men ble møtt av en annen ansatt som igjen krevde at han viste pass. Etter hvert fikk han forklart at han hadde inngått en avtale på telefon og fikk utlevert kortet.

Men selv etter at han fikk bankkort var situasjonen hans vanskelig fordi han ikke kunne betale regninger. Etter over ett år med denne ordningen ringte han igjen banken og forklarte at hver gang han skulle betale regninger måtte han ta ut penger og gi det til sin mor som betalte de for ham. Han snakket da med en ansatt som var snill og skjønnte situasjonen hans, og som sa at de skulle fikse problemet. Etter det fikk han også nettbank. Han er imidlertid redd for at banken vil ta det fra ham om de får vite at han ikke har pass. Av den grunn er han aldri fysisk tilstede i banken, fordi han er redd for at de da vil be ham vise legitimasjon. Hvis det er noe han må ordne med banken ringer han alltid, fordi, som han sier; banken ber aldri om pass når han ringer.

En annen informant hadde rett på ytelser fra NAV, men fikk ikke opprettet konto uten identitetspapirer og fikk derfor ikke utbetalt pengene til seg selv. Løsningen i dette tilfellet ble at NAV utbetalte ytelsene til ektefellens konto. Når informanten trengte penger måtte ektefellen ta ut penger og gi ham kontanter, som om han fikk lommepenger. Andre informanter har rapportert om lignende ordninger.

En forteller at når han er hos legen må han betale med faktura fordi han uten bankkort ikke har mulighet til å betale for timen på legekontoret. På grunn av dette må han betale et gebyr på 50 eller 75 kroner, som betyr at en legetime for ham koster mer enn for de aller fleste andre.

Kan nektelse av å åpne konto være brudd på diskrimineringsforbudet?

Det er grunn til å stille spørsmål ved om enkelte bankers restriktive praksis med å gi tilgang til grunnleggende banktjenester kan sies å være diskriminerende. Fem av våre informanter forteller spesifikt at de har vært i kontakt med DNB, og at de ikke har fått åpnet konto der. Fire av dem har fått åpnet kontoer i andre banker, hvorav en forteller at DNB ikke ville åpne konto uten at det ble fremvist gyldig legitimasjon, mens Danske bank klarte å gi bankkort bare på grunnlag av kundens D-nummer. Den femte kontaktet Likestillings- og diskrimineringsombudet som etter en vurdering av saken mente DNBs praksis med å avvise kunder som legitimerer seg med oppholdskort er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8. De har derfor klaget DNB inn for Diskrimineringsnemnda.¹⁹

DNB viser i den ovennevnte saken at selv om Finanstilsynet har gitt uttrykk for at bankene har anledning til å gi tilgang til grunnleggende banktjenester for flyktninger uten gyldig legitimasjon, er bankene likevel pålagt å foreta nødvendig kontroll av identiteten, og at dersom «norske myndigheter ikke kan bekrefte eller er i tvil om personens identitet har DNB vurdert det slik at det ikke kan etableres et kundeforhold som beskrevet ovenfor, særlig fordi det knytter seg risikoer til falsk identitet og falsk dokumentasjon.»²⁰ De viser videre til at banker kan avslå kundeforhold ved «saklig grunn», jf. finansavtaleloven § 14, og at

¹⁹ https://www.ido.no/globalassets/Ido_2019/bilder-til-nye-nettsider/etnisitet/klage-til-diskrimineringsnemnda.pdf

²⁰ Ibid

hvitvaskingsloven og den risikoen det er å etablere kundeforhold for personer uten gyldig legitimasjon er en slik saklig grunn.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har i forbindelse med denne saken vært i kontakt med tre andre banker i Norge, Danske bank, Handelsbanken og Nordea, som alle foretar individuelle vurderinger, og som kan gi grunnleggende banktjenester til personer med oppholdskort dersom de fremviser andre typer identifikasjon. Ombudet mener DNB selv beskriver en praksis der kunder som har oppholdskort som legitimasjon automatisk nektes tilgang til grunnleggende banktjenester, uten at det gjøres noen vurderinger av hvilke andre legitimasjonsdokumenter som finnes, slik veilederen til hvitvaskingsloven foreskriver. Kravene DNB stiller til personer med oppholdskort virker etter ombudets syn derfor å være unødvendige strenge.

Selv om praksisen til DNB objektiv sett er nøytral, da den stiller de samme kravene til alle potensielle kunder, vurderer ombudet at den stiller personer med oppholdskort dårligere enn andre, og at dette derfor er en indirekte forskjellsbehandling. Forskjellbehandlingen har direkte sammenheng med personers oppholdsstatus, og vil derfor kun ramme utenlandske statsborgere. Ombudet påpeker at grupper fra enkelte land *«vil ha vanskeligere for å legitimere seg enn andre, grunnet den antatt dårlige notoriteten til dokumentene de har med seg når de kommer til Norge.»*²¹

Diskrimineringsnemnda har foreløpig ikke behandlet klagen.²²

Manglende tilgang til banktjenester skaper avhengighet

Problemer med tilgang til bank- og digitale tjenester er en stor utfordring for nesten alle av våre informanter. Flere har hatt vanskeligheter med å få utbetalt lønn fra arbeidsgiver, og det er også enkelte som forteller at de ikke har fått jobber fordi de ikke har hatt en konto som lønnen kunne utbetales til. Manglende bankkonto eller bankkort har videre betydning for blant annet kjøp av varer og tjenester, betaling av husleie og mottak av stønader og utbetalinger.

Uten tilgang til banktjenester er en prisgitt hjelp fra andre for å kunne fungere i et moderne samfunn. Informantene som ikke har hatt egen konto har brukt andres kontoer for å motta lønn eller utføre noen form for banktjenester, og flere av de som har konto og bankkort har hatt behov for hjelp til eksempelvis å betale regninger eller utføre kjøp på nett. Av våre 22 informanter forteller 13 at de har vært nødt til å bruke kontoene til familie eller venner for å utføre diverse former for banktjenester. De som ikke har Bank-ID eller nettbank er ofte avhengige av å bruke kontant betaling siden de ikke kan overføre penger på vanlig måte. Flere har laget ordninger hvor en bruker en ektefelles eller andre familiemedlemmers kontoer. De er da nødt til å få kontanter fra familiemedlemmene når de skal bruke penger, selv om pengene juridisk sett tilhører dem selv. Å betale kontant kan imidlertid være vanskelig siden stadig færre aksepterer kontant betaling. I en del tilfeller har informanter

²¹ Ibid

²² <https://www.diskrimineringsnemnda.no/showcase/2021000628>

derfor vært avhengige av å gi kontanter til venner eller familie for at de skal betale regninger eller lignende.

En av våre informanter fikk problemer med sin arbeidsgiver etter at han ble ansatt, da han ikke hadde en konto hvor han kunne motta lønn. En venn hadde en konto, med tilhørende bankkort, som han lot vår informant bruke. Vennen tok selv kontakt med banken og forklarte at kontoen og bankkortet ikke skulle brukes av ham selv, men en venn, og at pengene som sto på kontoen ikke var hans penger. Banken aksepterte dette, men arbeidsgiveren var skeptisk til å utbetale lønn til denne kontoen siden den tilhørte en annen person, og ikke deres egen ansatte. Etter at han hadde forklart arbeidsgiveren situasjonen og vennen hadde signert noen papirer gikk arbeidsgiveren likevel med på å utbetale lønnen til vennens konto.

En lignende løsning var imidlertid ikke mulig da han etter skatteoppgjøret hadde penger til gode. Skatteetaten ville ikke utbetale de 12.000 kronene han hadde krav på til en konto som sto i en annens navn. Han snakket med dem og forklarte at han ikke har noen konto siden han ikke har gyldig legitimasjon. Skatteetaten gikk da med på å sende ham en sjekk med det samme beløpet, men uten gyldige identitetspapirer ville verken posten eller banken utbetale sjekken. I banken fikk han beskjed om igjen å ta kontakt med Skatteetaten, og forklare at pengene må utbetales til en annen konto, hvilket Skatteetaten allerede har nektet å gjøre. Han har kontaktet Skatteetaten på nytt, men hadde på tidspunktet for samtalen med NOAS ikke fått svar fra dem.

Førerkort

En forutsetning for å få norsk førerkort er at en kan legitimere seg med gyldige identitetspapirer. Statens vegvesen krever at en utlending som skal ta førerprøven eller teoriprøven må kunne vise et gyldig pass, norsk bankkort med bilde og fødselsnummer, norsk reisebevis for flyktninger, norsk utlendingspass, nasjonalt ID-kort fra EU/EØS-området eller reisebevis for flyktninger fra Danmark, Finland, Tyskland, Italia, Nederland, Polen, Portugal, Romania, Spania, Sverige, Sveits eller Storbritannia.²³ De fleste vi har snakket med har ikke hatt mulighet til å fremlegge denne type identitetspapirer. Ingen av dem har status som flyktninger og vil derfor ikke få reisebevis for flyktninger. Norske utlendingsmyndigheter har dessuten etablert en praksis hvor personer som er ekskludert eller er ansett å ha misbrukt asylinstituttet ikke får utstedt utlendingspass. Av våre informanter er det fire som har hatt hjemlandets pass, hvorav en kun fikk det etter at begrensningene ble opphevet og det ble gitt en ordinær tillatelse.

Seks av våre informanter oppgir å ha førerkort, men en av dem fikk det etter at oppholdstillatelsen ble omgjort til en vanlig tillatelse uten begrensninger. Av de fem andre som har fått førerkort har en fått det gjennom å ha pass fra hjemlandet, to har fått førerkort

²³ [Gyldig legitimasjon | Statens vegvesen](#)

på bakgrunn av at de først fikk tillatelser uten begrensninger og rakk å skaffe seg førerkort før begrensningene ble innført og to har fått det på grunnlag av at de tidligere hadde bankkort med bilde, som banken senere nektet å fornye. Av de fem er det altså fire som har mistet grunnlaget for å få førerkort, etter at det ble utstedt. En av dem sier at han er redd for hva som kan skje om noen oppdager at han ikke lenger har den legitimasjonen som var grunnlaget for å få førerkortet. Hver gang han kjører er han redd for at han kan bli stoppet, og at politiet kan ta fra ham førerkortet. Han kjører derfor veldig forsiktig, for at ingen skal ha noen grunn til å stoppe ham.

Det kan synes som om vilkåret om gyldig legitimasjon for å kunne ta førerprøven ikke alltid er en del av kjøreopplæringen. Enkelte informanter har påbegynt opplæringen, men har i løpet av prosessen fått beskjed om at det ikke er mulig for dem å få førerkort. En informant ville ha førerkort siden hun ønsket bedre muligheter for å få jobb. Hun kjente imidlertid ikke til vilkårene for å få førerkort, og antok at det var greit å ta førerkortet i Norge siden hun hadde førerkort fra hjemlandet. Først etter at hun hadde tatt kjøretimer og lest teori, og betalt for dette, fikk hun beskjed om at hun ikke kunne ta førerkortet siden hun ikke hadde gyldig legitimasjon.²⁴

En annen hadde gjennomgått full kjøreopplæring inkludert førerprøven, og fikk beskjed om at han skulle få førerkortet i posten. Etter to uker kontaktet han Statens vegvesen og spurte hvorfor kortet ikke hadde kommet. Svaret han fikk var at han ikke hadde rett til å få førerkort. Han spurte da hvorfor han hadde brukt så mye penger og tid på å ta kjøreundervisningen om han ikke kunne få førerkortet, og fikk beskjed om at de hadde sjekket og ikke kunne finne ham i noen systemer, og at han ikke hadde en tillatelse som ga rett til å få førerkort. Først etter tre måneder ga Statens vegvesen seg og utstedte førerkort til ham.

Av de som ikke har eller har hatt førerkort er det enkelte som ikke ville tatt førerkort, selv om de hadde anledning til det. For dem har den manglende muligheten til å ta førerkort liten betydning, men for flertallet av de vi har snakket med byr det å ikke ha eller kunne ta førerkort på problemer i hverdagen.

Manglende førerkort skaper utfordringer i arbeidslivet

Å mangle førerkort vil ofte gjøre det vanskeligere å skaffe seg lønnet arbeid. Det er flere av informantene som hadde førerkort i hjemlandet, og som derfor enkelt kunne skaffe seg norsk førerkort om de hadde hatt gyldige identitetsdokumenter. To informanter forteller at de jobbet som sjåfører i sine hjemland, og at de kunne tenke seg å jobbe som sjåfører også i Norge. Men da de ikke kan få pass fra norske myndigheter, og de er forfulgt av hjemlandets myndigheter og derfor ikke kan få pass derfra, er den veien stengt for dem.

²⁴ Se også «Hvert år må jeg søke på nytt» (2020), en rapport utarbeidet av NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp, tilgjengelig her: [NOAS Enslige-mindreårige rapport WEB.pdf](#)

Flere har søkt jobber hvor de har fått spørsmål om de har førerkort, og enkelte forteller at de har fått beskjed om at de ikke lenger er aktuelle for en stilling når arbeidsgiver har fått vite at de ikke har førerkort. En forteller at han fikk tilbud om jobb som gravemaskinfører og at han tok kompetansebevis for gravemaskin, men da arbeidsgiveren fant ut at han ikke hadde førerkort ble tilbudet trukket tilbake. Det er mange som ikke engang søker på jobber dersom de vet at det fra arbeidsgivers side er et krav eller et ønske om at søkerne skal ha førerkort. At de ikke kan skaffe seg førerkort innebærer dermed at de stiller med et betydelig handikap når det gjelder å etablere seg på arbeidsmarkedet.

Flere forteller at det å ikke kunne kjøre bil skaper problemer i de jobbene de har. En av informantene forteller at han hadde jobb som rengjør, og at arbeidet besto i å reise til forskjellige kontorer for å vaske dem. Uten mulighet til å kjøre bil måtte han reise med kollektivtrafikk til de forskjellige kontorene som er spredt utover et ganske stort område. Han startet arbeidet kl. 9 og avsluttet kl. 15, men på grunn av de lange avstandene fikk han ofte ikke jobbet mer enn tre timer per dag. Noen ganger kunne han bruke over en time på å komme seg fra sted til sted, mens den samme distansen kunne vært tilbakelagt på om lag 20 minutter med bil. Og siden han kun fikk betalt for den faktiske jobben han fikk gjort var inntekten lav. En av informantene drev en butikk og var helt avhengig av kjøre bil for å hente varer, og tok sjansen på å kjøre uten å ha førerkort. Etter å ha blitt stoppet av politiet måtte han be venner om å hjelpe til med å kjøre.

En forteller at han i tillegg til å ha mistet mange jobbmuligheter fordi han ikke har førerkort også blir forhindret fra å jobbe så mye som han kunne gjort, om han kunne kjørt bil. Mye av jobben består i å reise rundt på forskjellige oppdrag. Avstandene er som regel for store til at det er mulig å kjøre med buss, så bil er nødvendig for å utføre jobben. Om oppdraget krever to ansatte kan han kjøre dit med en kollega, men ofte får de oppdrag som kun krever én person, og uten bil kan han ikke ta slike oppdrag, og får derfor mindre inntekter enn han kunne ha fått. En annen informant møter de samme typer utfordringer i sin jobb. En mann vi intervjuet fortalte at han en stund jobbet som tolk. Det var ikke noe krav om førerkort for å utføre jobben, men det var vanskelig å få tilstrekkelig inntekt da oppdragene var på mange forskjellige steder som han ikke kunne reise til. Han hadde derfor kun mulighet til å jobbe som telefontolk, men pengene han tjente på slike oppdrag var ikke nok til at det var mulig å fortsette i arbeidet.

Manglende førerkort påvirker familiemedlemmers situasjon

Manglende førerkort har også innvirkning på situasjonen til familiemedlemmer. En av våre informanter har en datter som bor langt unna ham, på et sted hvor det er begrenset kollektivtilbud. Når han skal være sammen med datteren må han enten betale for taxi, eller så er han avhengig av at andre kan kjøre ham. At han ikke har bil gjør det derfor vanskelig å være så mye med datteren som han ønsker. Flere andre forteller at de ikke har mulighet til å kjøre barn til treninger, fritidsaktiviteter eller bursdager, og at de hele tiden må be andre familier om hjelp til å kjøre barna. Flere forteller også at det at de ikke kan kjøre bil betyr at det er mindre muligheter for å dra på ferie- eller fritidsturer, noe som går ut over barna. En familie med flere barn forteller at de jevnlig hadde behov for å handle store kvanta i

butikken som lå for langt unna til at de kunne gå. De hadde ikke råd til taxi og uten bil måtte de i stedet bære alle handleposene på bussen, noe som var tungvint og tok mye tid.

Forslag om nasjonalt ID-kort og eID

Regjeringen har sendt to forslag om identitet på høring, som nå er til behandling i henholdsvis Justis- og beredskapsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet:

- Utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort²⁵
- Utkast til ny strategi for eID i offentlig sektor²⁶

Forslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet innebærer at utenlandske statsborgere får rett til nasjonalt ID-kort uten reiserett, dersom de:

- a. har oppholdstillatelse eller har til hensikt å oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder med oppholdsrett etter utlendingsloven,
- b. har norsk fødselsnummer eller d-nummer, og
- c. godtgjør sin identitet.

Slik forslaget er formulert vil det omfatte et stort flertall av våre informanter. 13 av informantene har både oppholdstillatelse og en identitet som er ansett sannsynliggjort av norske utlendingsmyndigheter. I forslaget legges det imidlertid opp til at også utenlandske statsborgere med identitetstvil kan få utstedt nasjonalt ID-kort ved at det er identiteten som er lagt til grunn av norske myndigheter som skal godtgjøres. Dette åpner for at også de seks av våre informanter som oppholder seg i Norge med oppholdstillatelse, men uten en sannsynliggjort identitet, vil kunne få nasjonalt ID-kort om forslaget blir vedtatt. Utstedelsen av nasjonalt ID-kort forutsettes basert på biometrisk sammenligning mot utlendingsregisteret for å sikre at en person kun registreres med én identitet i Norge.

I utkastet til ny strategi for eID (elektronisk identifikasjon) i offentlig sektor, er et av regjeringens overordnede mål at alle relevante brukergrupper enkelt skal kunne skaffe seg en eID på det sikkerhetsnivået de har behov for. Blir regjeringens forslag gjennomført, vil det kunne bidra til å løse en lang rekke praktiske utfordringer for utlendinger som lever i Norge uten gyldige identitetspapirer.

Språkkunnskaper

Et gjennomgående trekk i informasjonen vi får fra våre informanter er hvor viktig det er å beherske det norske språket for å kunne integrere seg og lykkes i det norske samfunnet. En nesten like gjennomgående respons vi har fått er at informantene selv ønsker at de snakker bedre norsk, og at de manglende språkferdighetene gjør det vanskelig å oppnå den graden av integrering som de ønsker.

²⁵ [Høring - utenlandske statsborgeres rett til nasjonalt ID-kort - regjeringen.no.](#)

²⁶ [Høring - utkast til ny strategi for eID i offentlig sektor - regjeringen.no.](#)

Begrenset tillatelse gir ikke rett til norskopplæring

De manglende språkferdighetene blant mange av våre informanter er for en stor grad direkte knyttet til den oppholdstillatelsen de har, siden opphold etter utlendingsloven § 74 ikke gir rett til introduksjonsprogram eller norskopplæring. Med unntak av én av våre informanter, som opprinnelig hadde en ordinær oppholdstillatelse, er det derfor ingen i gruppen omtalt i denne rapporten som har hatt mulighet til å gjennomføre introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogrammet har som mål å gi deltakerne grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk arbeidsliv og forberede dem til å ta arbeid eller utdanning i Norge. Målgruppen er blant annet personer mellom 18 og 55 år som har fått flyktningstatus, er overføringsflyktninger, har fått opphold på humanitært grunnlag etter søknad om asyl eller fått familiegjening med en person som har fått en av de nevnte oppholdstillatelsene.²⁷ Personer med oppholdstillatelse som omtalt i denne studien har ikke rett til deltakelse i introduksjonsprogrammet, og dermed heller ikke norskopplæring. Selv om enkelte av våre informanter har fått noe norskopplæring mens de var asylsøkere, har denne gruppen generelt mottatt langt mindre norskopplæring enn andre voksne utlendinger som får oppholdstillatelse etter å ha søkt asyl i Norge.

Av de 22 vi intervjuet har halvparten ikke hatt noen form for organisert norskopplæring. Blant de 11 som har fått norskopplæring er det én som har fått det gjennom introduksjonsprogrammet, mens åtte hadde et varierende antall norsktimer mens de var asylsøkere i starten av oppholdet i Norge. For flere av disse var opplæringen av kort varighet. Tre informanter har fått gjennomført norskkurs etter avtale med kommunen de bor i, hvorav én også hadde noe opplæring som asylsøker ved ankomst til Norge. Disse tre har fått norskopplæring gjennom diverse typer av integreringstiltak. De bor alle tre i nokså små kommuner, mens ingen av informantene som bor på større steder har fortalt om liknende avtaler. Dette kan tyde på at det generelt kan være lettere å få slike individuelle avtaler med kommunen dersom en bor på mindre steder.

At mengden med gjennomført norskopplæring er såpass varierende i denne gruppen skyldes delvis at retten til norskopplæring for asylsøkere ikke har vært konsekvent. Retten til norskopplæring for personer som har søkt asyl og venter på svar ble fjernet i 2003, men ble gjeninnført i 2007. Det er derfor en del av de informantene som har vært lengst i Norge som ikke fikk tilgang til norskopplæring da de kom til landet.

Variierende norskkunnskaper blant informantene

Mange av informantene har selv tatt initiativ for å lære seg norsk. Enkelte har betalt selv for private timer, mens mange aktivt prøver å lære språket ved å snakke mest mulig norsk med andre, lese aviser og se på norsk tv. Det er også flere som har familie som har ordinære oppholdstillatelser, og som lærer norsk av å snakke med familiemedlemmer. Det er likevel klart at det er betydelige forskjeller i norskkunnskaper blant denne gruppen. Det er enkelte som behersker norsk godt, mens en del har større problemer med å kommunisere på norsk

²⁷ Integreringsloven § 9

enn andre. Dette vises også på måten intervjuene ble gjennomført. Av 22 intervjuer ble seks gjennomført med tolk, mens tre foretrakk å snakke engelsk. Flere påpeker at de burde kunne snakke mye bedre norsk etter å ha vært i Norge i så mange år. En informant beskriver norskkunnskapene til seg selv og familien sin på følgende måte:

Even we want read the website, something Norwegian, then we should after, after 13 years, been here 13 years, we have to use a Google Translator.

De begrensede språkferdighetene gjør seg gjeldende på mange forskjellige arenaer, blant annet i arbeidslivet. Manglende norskkunnskaper er av mange oppgitt å være et særlig hinder for å kunne få de jobbene de ønsker. Enkelte forteller at de har gått glipp av konkrete jobber fordi språkferdighetene deres ikke har vært gode nok. En forteller eksempelvis at selv for en jobb på et gatekjøkken fikk han beskjed om at han ikke fikk jobben fordi han ikke snakket godt nok norsk. Flere opplever at de stiller dårligere enn andre, både for å få jobb og for å utvikle seg i den jobben de har, på grunn av begrensede norskkunnskaper. Manglende norskkunnskaper gjør det dessuten for flere vanskeligere å søke seg videre fra jobber de allerede har, og er dermed et hinder for å skaffe seg mer utfordrende og bedre betalte jobber. Et par av informantene forteller at de har søkt og fått jobber på steder hvor verken arbeidsgiver eller ansatte har norsk som hovedspråk, og hvor kommunikasjonen hovedsakelig foregår på engelsk.

Begrenset språk er et hinder for integrering

Selv om mange av informantene føler at de har blitt godt tatt imot i Norge og generelt er godt integrert er det også en gjennomgående respons at den manglende norskopplæringen de har mottatt har gjort det vanskeligere å integrere seg. En informant forteller om hvordan de manglende språkferdighetene gjør det vanskeligere å oppnå kontakt med nordmenn:

Jeg hadde tenkt å ta utdanning, videre utdanning i Norge, og bli også bedre integrert, bli bedre kjent med befolkningen, med systemet, med alt som foregår i dette samfunnet. Mangel på språket skapte veldig store hindringer og hemmet meg i mange situasjoner, og jeg ser også i dag at det blir vanskelig å holde kontakt og etablere kontakt, fordi når du ikke behersker språket, så stopper deg til å formulere deg, stopper deg til å også komme i arbeid og søke om jobb og snakke om saken din.

En annen informant deler de samme erfaringene. Til tross for at han oppgir å ha norske venner opplever han at bedre norskkunnskaper ville gjort det lettere å kommunisere med dem:

If I could talk with some Norwegian friends, like Norwegian, some, maybe they can't talk English very good. Like me too. But you know, it's good to learn some Norwegian and talk with them and be more with them and learn many things with them.

Det er imidlertid ikke alle som har den samme opplevelsen, til tross for manglende norsk språk. En informant sier følgende:

I think we have very integrated, and just living in the middle, Norwegian house, Norwegian around. Ja, Ja, very integrated. Very integrated.

Utdanning

Rettigheter til utdanning for personer med begrenset oppholdstillatelse

Voksne personer som har behov for grunnskoleopplæring har etter opplæringslova § 4A-1 rett til å få slik opplæring så lenge de har lovlig opphold i landet. For de som har fullført grunnskolen eller lignende gjelder den samme retten for videregående opplæring etter opplæringslova § 4A-3. Ifølge utdanningsdirektoratet må ikke retten til opphold være permanent, og den vil derfor også omfatte personer som har midlertidige oppholdstillatelser.²⁸

For personer som vil ta høyere utdanning er det formelt sett ikke noe krav om lovlig opphold i Norge.²⁹ Vilkårene for opptak til høyere utdanning er regulert i Universitets- og høyskoleloven § 3-6 (1), som fastslår at personer med generell studiekompetanse og bestått norsk videregående opplæring har en slik rett. Det er derfor ingen formelle hindringer for at informantene i denne studien skal ta høyere utdanning. Problemet for mange er imidlertid at det i de fleste tilfeller er et krav om å vise gyldig legitimasjon for å kunne gå opp til eksamen. Det finnes ikke noe nasjonalt krav om gyldig legitimasjon ved eksamen, men den enkelte utdanningsinstitusjon er gitt en stor grad av autonomi til å utforme egne regler, og mange institusjoner har et slikt krav om legitimasjon.³⁰

Utdanning oppfattes som ikke tilgjengelig

Mange av våre informanter forteller at da de kom til Norge hadde de et ønske om å gå på skole og ta utdanning her. Av de 22 vi har intervjuet er det kun én som uttrykker å ikke ha noen interesse for utdanning, men heller ønsker å fokusere på å arbeide. For informantene har ønsket om å lære norsk vært helt sentralt, men flertallet har også hatt et ønske om å gå videre på skole for å få lærdom de selv kunne bruke. Bedre muligheter for integrering og bedre muligheter for å få arbeid er viktig motivasjon for å gå på skole i Norge. En informant uttrykker dette ønsket på følgende måte:

Når man reiser ut av hjemlandet sitt ønsker man at en dag man skulle reise tilbake, og at situasjonen hans er mye bedre enn den var, hadde lært seg mye og hadde nådd ett mål. Men det ble ikke sånn.

²⁸ Svar til Kompetanse Norge på spørsmål om rettigheter til opplæring for voksne personer med begrenset oppholdstillatelse, tilgjengelig her: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/Voksne/rett-til-opplaring-for-personer-med-begrenset-oppholdstillatelse/>

²⁹ Telefonsamtale med Kunnskapsdepartementet 11.08.2022

³⁰ Ibid

En annen informant hadde planer om å utdanne seg, og bruke det han lærte for å jobbe for bedre integrering, både for egen del og for andre med samme bakgrunn:

Jeg hadde tenkt å ta utdanning, videre utdanning i Norge, og bli også bedre integrert, bli bedre kjent med befolkningen, med systemet, med alt som foregår i dette samfunnet. (...) jeg tenker at jeg hadde evne til å ta høy utdanning i Norge, og den andre er sosialisering eller å bli en del av dette samfunnet, som gjorde at jeg ble hindret. Når du ikke får systematisk opplæring, skoleing fra, altså, skole som norskkurs, så får du hindre til å lære de grunnleggende reglene, og grunnleggende, altså tingene som gjelder språket. Det jeg tenkte det var også å skape dialog mellom det kurdiske samfunn og det norske samfunnet, at jeg kunne bidra til å styrke, også finne ut hva som er felles og hva som for eksempel kunne gjøres bedre, og i tillegg til dette å skape mer forståelse mellom kurdere og det norske samfunnet. Den visjonen ble ikke realisert. Jeg hadde tenkt å bringe et senter som kunne for eksempel jobbe med mange saker, med integrering, hvordan kan man også bli en del av det norske samfunnet, hvordan kan man lære reglene, levemåten og normer i Norge, slik at folk også får mer forståelse, der blir studert, og der blir også arbeidet veldig godt med slike saker som kan bidra til å styrke relasjonen.

Til tross for at ønsket om å skaffe seg utdanning i Norge var utbredt blant informantene er det svært få som faktisk har gått på skole i Norge utover norskopplæring, som de fleste også har hatt begrenset tilgang til.³¹ Med unntak av én informant er det heller ingen som har gått introduksjonsprogrammet.

Med unntak av norskopplæring er det kun tre av informantene som har oppgitt å gå på skole i Norge. En av dem hadde først en ordinær oppholdstillatelse i Norge og startet skolegangen før han fikk oppholdstillatelse med begrensninger. Han håper å kunne fullføre videregående opplæring for voksne, men er svært usikker på om han vil ha mulighet til å gå videre til høyere utdanning med sin nåværende tillatelse. En annen fikk først avslag på søknad om å ta videregående opplæring for voksne fordi han var over 25 år, men etter å ha klaget ble han tilbudt skolegang. Vedkommende har tatt et fagbrev gjennom jobben, og ønsker dessuten å ta et fagbrev som helsefagarbeider.

For mange i denne gruppen er det ikke tilgangen til selve studiene som er den største utfordringen, men manglende muligheter for å gå opp til eksamen fordi de ikke har personnummer og gyldig legitimasjon. En av informantene som fikk starte på norskopplæring i regi av kommunen gikk i ett år, men ga opp å ta utdanning da han fikk beskjed om at han ikke kunne ta eksamen:

Jeg gikk der i litt over ett år, tror jeg, men da vi skulle, de andre som var med meg, vi skulle ta A2-prøven, og det var sånn at vi må registrere oss med personnummer og sånn, og da fikk jeg beskjed om at jeg har ikke personnummer, så jeg kan ikke fortsette. For de andre, for eksempel, kan ta A2-prøve, og om de består kan de gå videre til ungdomsskole og sånt. Men da tenkte jeg 'okei, men hva er vitsen? Hvis

³¹ Se kapittel om norskopplæring

jeg ikke kan gå videre?’ Også bare sluttet jeg. Fordi det er ikke vits. Hvis jeg ikke har de 11 sifferene, så kan jeg ikke logge meg, kan jeg ikke registrere meg på disse eksamenene, da er jeg ukjent.

En kvinne som i hjemlandet hadde kjempet for kvinners rett til utdanning var svært motivert for å gå på skole i Norge, men opplevde at dette var vanskelig tilgjengelig:

Jeg bare tenkte ‘okei, du skal få lov til å oppholde deg i Norge’, så bare tenkte ‘åh, endelig, etter mange år jeg kan studere i et sånt fritt land, (...) med masse glede jeg går på skole, og skal bare begynne å studere og bare være der, og de sier bare ‘nei, du kan ikke studere’ fordi du har ikke norsk personnummer. Og her er statlig avdeling så du kan ikke være her. Og selvfølgelig, det var ikke noe norskkurs for meg heller, så hvis jeg skulle lære noe så alt skulle være på min initiativ, eller kanskje noen sånn privattime og sånn. Så det var liksom sånn at jeg fikk ikke lov til å gå på skole, og jeg var liksom veldig irritert av dette, for dette er en av sakene som jeg kjemper for i mitt hjemland, at kvinner må ha rettighet til å gå på skole, og samtidig jeg var i et land som er kjent for menneskerettigheter, og jeg fikk ikke lov i mange år til å gå på skole. Det var veldig vondt for meg.

Hun hadde som mål å studere medisin i Norge, men for å få studiekompetanse måtte hun ta alle fag som privatist da hun ikke fikk gå på voksenopplæringen. Hun kontaktet en rekke privatskoler før hun fant en som aksepterte å ta henne inn og brukte over 100 000 kroner på fire semestre. Men da hun skulle ta eksamen det første semesteret ble hun nektet adgang til eksamenssalen fordi hun kun hadde oppholdskort og ikke gyldig legitimasjon. Etter en lang prosess fikk hun lov til å gå opp til eksamen de neste tre semestrene, men fikk da beskjed om at hun ikke ville få gå opp til flere eksamener. Hun måtte gi opp planen om å studere medisin fordi hun ikke kunne forbedre karakterene sine ytterligere, men kom inn på sykepleiestudier. Hun er imidlertid fortsatt ikke sikker på om hun vil få gå opp til de avsluttende eksamenene på grunn av hun ikke har gyldig legitimasjon.

Ikke rett på studielån

En annen utfordring denne gruppen møter med tanke på utdanning er at de ikke har mulighet til å søke om lån eller stipend fra Lånekassen. Enkelte har søkt om lån eller stipend fra Lånekassen, men har fått avslag. Personer med permanent oppholdstillatelse, flyktningstatus eller opphold på grunnlag av sterke menneskelige hensyn kan ha rett til lån og stipend fra Lånekassen. For de som har begrensninger i oppholdstillatelsen som våre informanter har, er det imidlertid ikke mulig å få lån eller stipend.³²

³² Telefonsamtale med Lånekassen 10.08.2022

Deltakelse i arbeidslivet

Personer over 18 år som får oppholdstillatelse i Norge gis, med veldig få unntak, rett til å ta arbeid. Dette følger av utlendingsloven § 60 tredje ledd. For personer som får oppholdstillatelse etter § 74, som gjelder alle unntatt fem av våre informanter, er det spesifisert i loven at det kan fastsettes at tillatelsen ikke skal gi rett til å ta arbeid. Denne muligheten til å nekte personer rett til arbeid er imidlertid svært sjelden brukt.³³ Samtlige av våre informanter er i sine begrensede oppholdstillatelser gitt rett til å ta arbeid.

Retten til arbeid gjelder uten begrensninger for yrke, sted eller stilling. Bortsett fra noen få typer stillinger, eksempelvis i politiet, forsvaret eller som stortingsrepresentant som krever norsk statsborgerskap, er alle typer stillinger formelt sett mulige å få for våre informanter. Formelt sett stiller de derfor på linje med alle andre utenlandske statsborgere, og i de fleste tilfeller også norske borgere, når det gjelder tilgang til arbeidsmarkedet. Likevel er det flere utfordringer som kan gjøre det vanskeligere for denne gruppen å konkurrere på det norske arbeidsmarkedet.

Muligheten til å jobbe er av mange informanter beskrevet som den eneste reelle rettigheten de føler de har i Norge, og mange opplever det å ha arbeid som noe av det som er mest positivt ved deres tilværelse. De fleste av informantene har også lyktes med å skaffe seg arbeid, og er etablert på arbeidsmarkedet. Av de 22 vi har snakket med var 17 i jobb da de ble intervjuet, hvorav tre driver egne små bedrifter. Fire av de fem som ikke var i arbeid har tidligere hatt jobber. Årsakene til at disse fem ikke var i jobb er i stor grad relatert til en dårlig helsesituasjon. Alle fem har oppgitt at de har helseproblemer, og for tre av dem er helseproblemene oppgitt som en konkret årsak til at det har vært vanskelig å skaffe seg jobb. En av de fem jobbet i flere år da han opprinnelig hadde en oppholdstillatelse med flere rettigheter, men etter at han fikk en tillatelse med begrensninger mistet han jobben, og han har ikke klart å komme inn i arbeidslivet siden. Han forteller at oppholdstillatelsens varighet på seks måneder av gangen gjorde det vanskelig å få jobb. To ganger ble han innkalt til intervju, men da arbeidsgiverne fikk vite at tillatelsen kun varte i seks måneder var han ikke lenger regnet som aktuell for stillingene.

En av de som i dag ikke er i arbeid forteller at den eneste mulighetene til å få arbeid var å jobbe svart, men etter å ha jobbet noen steder på denne måten ønsket ikke informanten å fortsette med slikt arbeid. En annen av informantene var i jobb helt frem til noen uker før intervjuet, men en svært dårlig psykisk helse og den medisineren som var nødvendig på grunn av dette gjorde det umulig å fungere i en jobb. Manglende norskkunnskaper og få arbeidsmuligheter på små steder er også oppgitt som årsaker til at disse informantene ikke er i arbeid. Vaskejobber var den eneste muligheten for en av informantene som bodde på et nokså lite sted, men han ønsket ikke dette grunnet høy alder, sviktende helse og at han

³³ I følge UNEs praksisnotat om sur place – unntak i misbrukstilfeller har ingen personer med opphold etter § 74 blitt nektet rett til å arbeide: <https://www.une.no/globalassets/kildesamling/praksisnotater/16.12.2020-praksisnotat-om-sur-place----revidert.pdf>

oppfattet det som nedverdiggende å skulle ha en vaskejobb etter et langt arbeidsliv i hjemlandet.

Selve oppholdstillatelsen og dens begrensninger synes for de fleste ikke å by på store problemer når det gjelder tilgangen til arbeidslivet, men det finnes noen unntak. To informanter forteller at de ikke fikk stillinger fordi den potensielle arbeidsgiveren fant ut at deres oppholdstillatelser kun hadde seks måneders varighet, og de ikke ville ansette personer som de var usikre på hvor lenge kunne bli i Norge. En annen fikk beskjed om å sende kopi av tillatelsen et sted hvor han søkte jobb, og fikk etterpå beskjed om at han ikke fikk jobben. En forteller at hun på grunn av tillatelsen ikke får faste stillinger, men må nøye seg med å jobbe som vikar.

Det må imidlertid her legges til at det synes å være store variasjoner mellom arbeidsgivere på hvor godt de setter seg inn i oppholdsstatusen til sine ansatte, og det er ikke alle arbeidsgivere som kjenner til hvilken oppholdstillatelse våre informanter har, eller hvilke konsekvenser en slik tillatelse kan ha. Enkelte har opplyst at de er bekymret for hva som vil skje dersom arbeidsgiveren får kjennskap til hvilken type tillatelse de har, at den er av kort varighet og at det ikke er klart hvor lenge de får oppholde seg i Norge. Det er derfor uvisst om flere kunne fått problemer på arbeidsplassen dersom deres arbeidsgivere hadde kjent til hvilken status de har i Norge. Det må også sies at det er en del arbeidsgivere som er innforstått med disse omstendighetene, og ikke ser det som problematisk at den ansatte har en slik type tillatelse.

Personer med usikre oppholdstillatelser vil kunne være utsatt på arbeidsmarkedet fordi enkelte arbeidsgivere kan spekulere i at slike ansatte ikke vil stå like hardt på sine rettigheter som andre. Da denne gruppen både har rett til å oppholde seg i Norge og til å arbeide stiller de imidlertid klart sterkere enn personer som ikke har lovlig oppholdsgrunnlag i Norge. Det synes ikke å være et problem for mange at de har fått dårligere betingelser på arbeidsplassen på grunn av sin oppholdstillatelse, men enkelte har fortalt at de har blitt dårlig behandlet hos tidligere arbeidsgivere.

En informant foreller at han har blitt utnyttet på flere arbeidsplasser på grunn av sin oppholdstillatelse, ved at arbeidsgivere har gitt ham dårlige betingelser fordi de har regnet med at han ikke vil klage. Han var først ansatt i et bilvaskeri og jobbet 12 timer daglig, seks dager i uken. For dette fikk han utbetalt 10.000,- kroner hver måned. Han hadde senere i en periode også jobb i et renholdsfirmas. De stilte ham først en rekke spørsmål angående hans oppholdstillatelse som hadde seks måneders varighet, og lurte på om han måtte reise til hjemlandet etter seks måneder. Han forteller at da han fikk forklart omstendighetene rundt oppholdssituasjonen og fikk jobben ble han utnyttet av arbeidsgiveren på grunn av situasjonen hans. Han hadde en arbeidstid på fire timer, men kun fikk betalt for to og en halv time. Etter å ha blitt alvorlig syk og vært sykemeldt i et halvt år trengte han en bekreftelse fra arbeidsgiver for å få utbetalt sykepenger. Da denne ikke kom tok han kontakt med arbeidsgiveren og fikk forelagt et papir han skulle skrive under på. Først senere skjønnte han at dette var et dokument hvor han undertegnet på at han sa opp jobben frivillig.

Noen andre har også indirekte fortalt om utnyttelse ved at de har blitt behandlet dårlig av arbeidsgiver og at de har vært nødt til å ta svart arbeid for å kunne få seg jobb. Av de 17 som i dag er i jobb er det imidlertid ingen som oppgir at de jobber svart.

Begrensede tillatelser skaper indirekte utfordringer i arbeidslivet

Selv om selve tillatelsen for de fleste ikke skaper problemer med å skaffe seg en jobb, er det likevel mange som forteller at begrensningene i tillatelsen indirekte gjør det vanskeligere for dem å etablere seg på arbeidsmarkedet. Flere forteller at deres begrensede norskkunnskaper er et hinder for dem på arbeidsmarkedet. Flere mener de stiller dårligere enn andre når de søker jobb, og noen forteller at de har gått glipp av jobber fordi språkferdighetene deres ikke har vært gode nok.³⁴

I tillegg til at manglende norskopplæring er et problem, er det få av informantene som har hatt mulighet til å ta andre typer utdanning i tiden de har vært i Norge. Mange av informantene påpeker at de stiller dårligere enn andre på arbeidsmarkedet fordi de ikke har fått tatt utdanning i Norge, både fordi det ofte er vanskeligere å få jobb uten noen form for utdanning, og fordi det kan være vanskelig å videreutdanne seg og oppnå bedre betingelser og bedre lønn i det arbeidet de har.³⁵

Manglende identitetspapirer hemmer deltakelse

De fleste av våre informanter kan ikke fremvise gyldig legitimasjon. Det er kun tre som har hatt gyldig pass³⁶, og det er ytterligere noen få som har hatt reisebevis for flyktninger eller bankkort med bilde, men som senere har mistet disse.³⁷ Å leve i Norge uten gyldig legitimasjon har mange konsekvenser, også for muligheten til å delta i arbeidslivet. Den konsekvensen som ifølge mange av våre informanter har størst betydning for deres mulighet for å få arbeid er den manglende muligheten til å få førerkort.³⁸

Om lag halvparten av informantene har uttrykt at det at de ikke kan kjøre bil, og heller ikke har mulighet til å skaffe førerkort, har en negativ innvirkning på deres deltakelse i arbeidslivet. To av informantene har jobbet som sjåfører i hjemlandet, og hadde ønsket at de kunne ha en sjåførjobb i Norge også, og en tredje hadde også sett for seg muligheten for å kunne kjøre taxi eller buss i Norge. Flere forteller at de har blitt spurt om førerkort når de har søkt om jobber, og flere har også beskrevet en arbeidssituasjon hvor det å ikke ha førerkort har en negativ påvirkning på deres mulighet til å utøve sin jobb.³⁹

³⁴ Se mer om dette i kapittelet om norskopplæring

³⁵ Se mer om dette i kapittelet om utdanning

³⁶ En fjerde fikk pass etter å ha fått opphevet begrensningene

³⁷ Se mer om dette i kapittelet om identitetsdokumenter

³⁸ Se mer om dette i kapittelet om førerkort

³⁹ Ibid

En annen konsekvens av å mangle identitetsdokumenter er at det er vanskelig å få tilgang til en rekke banktjenester.⁴⁰ Seks av informantene har aldri hatt en egen bankkonto i Norge, og flere har kun vært i stand til å åpne en konto etter å ha brukt lang tid og etter mange forsøk i forskjellige banker. I tillegg til problemene dette skaper i livet ellers, kan det å ikke ha bankkonto være en ulempe i arbeidslivet. Flere av informantene har fortalt at de må få utbetalt lønn til kontoer som står i andre personers navn siden de ikke har egen konto, og at arbeidsgivere har vært skeptiske til å utbetale lønn på denne måten. Men selv om enkelte har fortalt at de har brukt mye tid før de fikk arbeidsgivere til å akseptere dette, og at de har fryktet at de skulle miste, eller ikke få, en jobb fordi de ikke har bankkonto, er det ingen som har fortalt at manglende bankkonto faktisk har ført til at de har mistet eller ikke fått en jobb.

Et par av informantene forteller at manglende reisedokumenter påvirker deres arbeidssituasjon på en negativ måte. En sier at han går glipp av mulighetene til å få en bedre stilling og høyere lønn fordi det ikke er mulig å ta kurs i utlandet. En annen har en egen bedrift og forteller at den manglende muligheten til å reise ut av landet hindrer muligheten til å utvikle bedriften.⁴¹

Informantenes helsesituasjon

Begrensede tillatelser påvirker psykisk helse

Et gjennomgående funn i vår studie er at begrensningene i oppholdstillatelsen har innvirkning på informantenes psykiske helse. Av de 22 personene vi har intervjuet er det kun én som ikke konkret nevner noen form for psykiske problemer knyttet til oppholdstillatelsen og livssituasjonen i Norge. Vedkommende forteller riktignok at oppholdstillatelsen skaper mange vanskeligheter, men knytter ikke vanskelighetene spesifikt til psykisk helse.

Hvor stor påvirkning oppholdstillatelsen har på den enkeltes helsesituasjon varierer blant informantene. Over halvparten viser til at de opplever en stor grad av stress knyttet til den situasjonen de er i. Om lag en tredjedel forteller at de er deprimerte eller har lidd av depresjon, og flere har søvnproblemer. Mange forteller også at situasjonen tærer på dem, og at de er psykisk slitne av å leve på denne måten.

Enkelte av informantene har mer alvorlige helseproblemer enn andre, og for mange gjør den psykiske helsen det vanskelig for dem å fungere ordentlig. En har gått flere år hos psykiater, har vært innlagt på psykiatrisk sykehus to ganger og har hatt selvmordstanker. En annen har så konstante problemer og går på så omfattende medisiner at det ikke er mulig verken å gå på skole eller å jobbe.

Årsakene til de psykiske helseproblemene dreier seg ifølge informantene i stor grad om en fastlåst situasjon, en vanskelig hverdag med få rettigheter, manglende forutsigbarhet og frykt for å bli returnert til hjemlandet. Mange synes også det er vanskelig å se at deres egen situasjon skaper problemer for andre familiemedlemmer. For mange er det flere forskjellige

⁴⁰ Se mer om dette i kapittelet om banktjenester

⁴¹ Se mer om dette i kapittelet om reisedokumenter

grunner til at de har det vanskelig. En av informantene forklarer at han er deprimert, stresset, har hodepine og angst for å bli returnert til hjemlandet.

Personer som har disse typer oppholdstillatelser får bare bli i Norge så lenge norske myndigheter mener det er farlig for dem å returnere. De har oppholdstillatelser med kort varighet og må stadig søke om fornyelse av sine tillatelser. Det er heller ikke noen maksimaltid for hvor lenge en person kan ha en slik tillatelse, og informantene har derfor ingen mulighet til å vite hvor lang tid som vil gå før de eventuelt kan få en ordinær tillatelse, uten risiko for å skulle bli returnert. Denne manglende forutsigbarheten skaper vanskeligheter for mange. Over to tredjedeler av de vi ha snakket med sier at de føler de lever i et fengsel eller at de har blitt straffet på ubestemt tid. Flere forteller at de hadde klart seg langt bedre om de visste når denne situasjonen skulle opphøre. Det at de ikke vet dette, og dermed potensielt sett kan leve i denne situasjonen permanent, fører for mange til at de ikke har noe håp for fremtiden og at det er vanskelig å glede seg over noe i deres nåværende livssituasjon.

En gjennomgående respons fra informantene er at de manglende rettighetene denne gruppen har, og de mange utfordringene dette skaper med tanke på å klare seg i det norske samfunnet, er vanskelig å håndtere. Flere føler seg urettferdig behandlet og sammenligner seg med andre de kjenner, både norske og utenlandske personer som har fått oppholdstillatelse, og som har de rettighetene de selv mangler. De forteller at hverdagen er svært krevende, og at de blir slitne fordi de hele tiden møter hindre som andre ikke har. En informant beskriver det på følgende måte:

Når jeg tenker på den saken, jeg blir veldig, veldig psykisk sliten. Og jeg vil ikke tenke på det. Jeg vil bare glemme det. Jeg bare si, jeg har ikke mere energi å bare bruke den saken og sitter og tenker og gråter og at hvorfor har jeg fått denne paragrafen. Hva er grunnen? Hvorfor jeg har ikke fått oppholdstillatelse, til når må jeg overleve slik på denne vanskeligheten som jeg har? Til når må jeg kjempe for bare et personnummer? Også må jeg kjempe for bare sånne små rettigheter, som andre mennesker har i samfunnet, men jeg har ikke. Som hva? Som å bruke bare elektroniske ID. Jeg har ikke det.

En annen informant forteller om lignende følelser:

Når man blir behandlet på en normal måte, får en normal visum, samme oppholdstillatelse og rettigheter som andre får, så kommer man til å bli nærmere samfunnet, man deltar mer i samfunnet, man blir motivert. Men når man får en annen type behandling enn det andre får, man får begrenset oppholdstillatelse, man blir stemplet på noe, så blir man litt sånn langt fra samfunnet, det er det som har skjedd med meg også. Nei, det er at når man har kontakt med NAV og man blir ikke hørt, når man har for eksempel kontakt med lege, man blir ikke hørt, med andre offentlige instanser, så man blir ikke hørt. Og du føler deg urettferdig behandlet, du har ikke rett til å få et bankkort, du har ikke rett til å gå på skole, du har ikke rett til å jobbe, så man har ikke de samme rettighetene som de andre borgere har. Også man har ikke tilgang til alle de mulighetene som de andre har.

For eksempel; det å få seg en vanlig jobb, kjøpe hus, da hadde jeg kjøpt hus, da hadde jeg en jobb her i Norge etter 20 år, da hadde jeg ikke sittet her og grått og bedt om hjelp. Også hele livet mitt var at jeg måtte gråte til en eller andre, be om hjelp. Og jeg synes det er så rart at etter 20 år sitter jeg fortsatt og gråter.

En mann forteller at han har bodd på asylmottak i 15 år, og at han blir veldig sliten av det. Han mener det ikke er noe problem å bo på mottak i en periode, men ikke i 15 år. Dagene består ikke av noe annet enn å spise og sove. De eneste mulighetene for arbeid er om han jobber svart, noe han ikke ønsker. Den økonomiske støtten han får er dessuten så liten at han i realiteten ikke har mulighet til å reise noe sted.

En annen fikk store psykiske problemer etter at hans ektefelle døde. Han følte seg alene, hadde svært få arbeidsmuligheter og følte seg fanget i Norge. Da han etter hvert også innså at hans oppholdstillatelse ikke ville bli endret fant han situasjonen så vanskelig at han ga opp tilværelsen i Norge og valgte å returnere til hjemlandet, selv om situasjonen der var både farlig og vanskelig. I følge et familiemedlem angrer han på denne beslutningen da livet i hjemlandet er enda vanskeligere enn han hadde sett for seg, men han har nå ingen mulighet til å vende tilbake til Norge.

For de fleste av informantene er retur til hjemlandet ikke et alternativ. Svært mange forteller tvert imot at frykt for å bli returnert, og der bli utsatt for forfølgelse, er noe som påvirker deres helsesituasjon på en negativ måte. Frykten for hva som kan skje dersom han skulle bli returnert er så stor for en informant at det i stor grad har innvirkning på hele hans livssituasjon. Den gjør det vanskelig for ham å gå på skole eller jobbe, og den konstante uforutsigbarheten betyr at han ikke klarer å føle seg trygg:

De sa 'du kan ikke bli utvist, du får ikke bli utvist', men jeg stoler ikke på de, liksom. Vi vet ikke hva vil skje, liksom, så mange blir utvist med en gang, så de våkner en dag til helvete, liksom. Så jeg stoler ikke på myndigheter. Også det er kameraten min, hun hadde masse begrunnelse for å være i Norge, så hun ble utvist til [hjemland], så nå er i fengsel, hun ble torturert. (...) Det er bedre å bli drept. Hvis de prøver å sende meg til [hjemland] så skal jeg drepe meg sjøl liksom, for jeg skal bli fengslet og bli torturert. Det er veldig vanskelig.

I likhet med flere andre forteller han at perioder hvor han venter på en fornyelse av tillatelsen er de vanskeligste. De korte tillatelsesperiodene og stadige behov for fornyelse av oppholdstillatelsene betyr for mange et økt stressnivå og betydelige bekymringer mens de venter på om de skal få en ny tillatelse.

At situasjonen til familiemedlemmer påvirkes av informantenes oppholdsstatus har innvirkning på den psykiske helsen til flere vi har snakket med. Særlig vanskelig er det for flere som har barn som har det vanskelig. I tre tilfeller har barna blitt så påvirket av foreldrenes situasjon at de har hatt behov for å gå til psykolog, og i et tilfelle uttrykte et barn at det ikke hadde noe ønske om å leve lenger. En av informantene beskriver datterens problemer slik:

Og inntil den nå den datteren min har den vanskeligheten som har denne nervøsiteten og redselen inne i seg. Og hvordan det kan være når du ser at et barn i hennes alder går til psykolog og har vondt i huet og alltid er usikker, og når vi spør at hvorfor det er slik, også er det at hun er redd for at kanskje de kommer og skiller oss.

Rett til helsetjenester

Personer som har oppholdstillatelse med begrensninger har ikke alltid rett til å få den helsehjelpen de har behov for. Pasient- og brukerrettighetsloven § 1-2 fastslår at alle som oppholder seg i Norge omfattes av loven, men at det i forskrift kan gjøres unntak fra rett til helsetjenester for personer som ikke har fast opphold i Norge. Et slikt unntak er hjemlet i *Forskrift om tjenester til personer uten fast opphold i riket § 2*, som regulerer hvem som har fulle rettigheter til helsehjelp. Her defineres fast opphold som et opphold som er ment å vare eller har vart i minst 12 måneder. VENTER PÅ SVAR FRA UDI OM KONKRETE RETTIGHETER

Ikke rett til fastlege

Det er kun personer som i folkeregisteret har status som bosatt i en norsk kommune som har rett til fastlege.⁴² Personer som ikke har et fødselsnummer, som de fleste av våre informanter ikke har, har ikke rett til å få en fastlege. Likevel forteller halvparten av informantene at de har fastlege, mens to får bruke fastlegen til familiemedlemmer. En informant forteller at hun har søkt om å få fastlege, men at hun fikk svar fra Skatteetaten om at oppholdstillatelser med hjemmel i utlendingsloven § 74 ikke er regnet som lovlig opphold.

I følge helsedirektoratet er det ikke mulig å få registrert seg i fastlegeordningen dersom en ikke er registrert som bosatt i Norge og har personnummer.⁴³ Det er derfor usikkert om alle de som har oppgitt å ha fastlege faktisk er registrert på fastlegelister, eller om de kun har leger som de har fast tilgang til. De har uansett en relasjon til en lege som av dem oppfattes som å ha en fastlege. De fleste som forteller at de har fastlege har oppgitt at det ikke var vanskelig å skaffe. En som ikke har fastlege oppgir imidlertid å ha fått beskjed om at det er mulig å ringe til noen leger som kanskje vil ta imot pasienter som ikke har personnummer, men at nesten samtlige leger avviser henvendelsen og sier at de ikke vil ha pasienter som kun har et D-nummer.

Enkelte kommuner har et tilbud til personer som ikke har rett til å ha fastlege. Et slikt tilbud finnes eksempelvis i Oslo, men ifølge kommunens nettsider er det kun to leger som er med i denne ordningen.⁴⁴

Behandling for somatiske plager er stort sett tilgjengelig

Våre funn tyder på at tilgangen på hjelp for somatiske plager ikke et stort problem for våre informanter, selv om det finnes enkelte unntak. Fire av informantene opplyser at de har fått

⁴² <https://www.helsenorge.no/fastlegen/om/rett-til-fastlege/#hvem-har-rett-til-fastlege>

⁴³ Telefonsamtale med Helsedirektoratet 11.08.2022

⁴⁴ <https://www.oslo.kommune.no/helse-og-omsorg/helsetjenester/fastlege/pasienter-som-ikke-star-pa-fastlegeliste/#gref>

gjennomført operasjoner i Norge, og de fleste av informantene er fornøyd med den oppfølgingen de har fått for sine fysiske plager. Flere påpeker at helsetilbudet er bra i Norge, og at møtet med helseinstitusjoner er blant de mest positive erfaringene de har hatt her i landet. En slår fast at «*Systemet for helse er helt fint i Norge*», mens en annen forteller at han ble veldig positivt overrasket da han fikk frikort etter tannlegebehandling. En av informantene, som har fått langvarig behandling for en svært alvorlig sykdom, forteller at møtet med helsevesenet og den oppfølgingen som ble gitt der, har vært det beste som har skjedd i Norge:

Den ett og et halvt år under behandling på sykehus var de beste årene i livet mitt i Norge. Og hvis denne tiden kan komme tilbake, så vil jeg gjerne ha den tilbake, for det var den beste tiden jeg hadde. Og særlig oppfølging fra sykehus og behandling.

Familiemedlemmet til en informant som hadde mange somatiske plager forteller at han fikk mye oppfølging av helsevesenet, både av fastlege lokalt og av spesialister flere andre steder. Oppholdstillatelsen innebar ikke noe hinder for tilgangen til helsehjelp, og han fikk den samme oppfølgingen som alle andre:

Han har fått den helsehjelpen han skal ha, og han ble fulgt opp ganske bra sjøl om han hadde den type tillatelse, for det har aldri vært noe snakk om hvilken type tillatelse. Det bare gikk automatisk, han fikk bare innkallinger etter innkallinger, liksom, så det, han hadde ikke noe utfordringer med det her.

Samtidig er det enkelte som ikke har fått den oppfølgingen de behøver. En informant har vært plaget med en rekke somatiske lidelser, men fikk svært begrenset oppfølging så lenge han hadde en oppholdstillatelse med begrensninger. Det var først da han fikk en ordinær tillatelse at han fikk den oppfølgingen han trengte, men da hadde det gått så langt at en del av helseproblemene ikke kunne reverseres. Et familiemedlem forteller at om han hadde fått den nødvendige hjelpen tidligere ville han trolig unngått at problemene ble kroniske, og han ville ikke hatt like mye smerter som han har i dag. Familiemedlemmet beskriver forskjellen i oppfølging fra perioden han hadde begrenset oppholdstillatelse og i dag på følgende måte:

Nå har han full tilgang. Nå blir han skikkelig bra tatt vare på. Det er litt synd, jeg skjønner egentlig ikke det, det er samme person, bare her det står på papiret at han kan være her. Samme person hadde de samme problemene, men han blir ikke tatt vare på før. Når har han egen kontaktperson for NAV Hjelpemiddelsentralen, en kontaktperson for helsesøster, egen fastlege, egen kontaktperson på sykehuset, egen kontaktperson hos psykolog, og egen person hos fysioterapeut. For han sliter mye fysisk og psykisk nå, men han får veldig bra hjelp nå. Og alt blir veldig bra tilrettelagt.

En person som bor på asylmottak har en sykdom som potensielt kan være alvorlig, og som trenger oppfølging. Den eneste tilgjengelige helsehjelpen er imidlertid legen som jobber på mottaket, og legen kan ikke gjøre annet enn å dele ut sovetabletter og smertestillende. En annen informant forteller at han har en fysisk lidelse som har ført til flere besøk på forskjellige sykehus i Norge. Han har fått beskjed om at det ikke er noen som vil operere ham, så han ønsker å kunne reise ut av landet for å få gjennomført en operasjon. Dette er imidlertid ikke mulig da han ikke har rett til å reise ut av landet, og han kan bli nektet innreise dersom han forlater Norge.

Noen forteller at deres oppholdstillatelse har praktiske og økonomiske konsekvenser for tilgangen til helsetjenester. Enkelte som ikke har fastlege forteller at de er henvist til å oppsøke andre helsetjenester, blant annet private leger, som er langt mer kostbare. En informant forteller at han var hos en privatpraktiserende lege fordi han hadde vondt i halsen, og endte opp med å betale 2000 kroner. En annen forteller at det eneste alternativet til å betale minst 1000 kroner for privat legetime er å gå til Helsesenteret for papirløse, og der er det kun mulig å få helt grunnleggende hjelp. Andre forteller at det kan ta lengre tid å få legetime for dem enn for andre, fordi de ikke kan bestille timer på nettet grunnet manglende Bank-ID, og blir henvist til å ta kontakt med legen i åpningstiden.

Varierende tilgang til psykisk helsehjelp

Selv om nesten samtlige av informantene forteller om psykiske helseproblemer av forskjellige slag, og mange har slitt med betydelige utfordringer over lang tid, er det relativt få som har mottatt behandling for sine problemer. Det er kun fem personer i gruppen som forteller at de har fått behandling for psykiske helseproblemer hos psykolog eller lignende. En av disse sa at timene hjalp mye, mens en annen mente behandlingen ikke hadde noen effekt. En tredje fant, til tross for omfattende kontakt med psykolog, situasjonen så vanskelig at han valgte å returnere til hjemlandet.

Det er også eksempler på at psykisk helsehjelp ikke er gitt, til tross for at det gjort forsøk på å få det. En mann som hadde omfattende psykiske og fysiske plager fikk ikke tilgang til psykolog før etter at han hadde fått opphevet begrensningene i tillatelsen sin. I et tilfelle ble det ikke gitt psykiatrisk hjelp på grunn av dårlig kommunikasjon mellom NAV og helsetjenesten, til tross for at informanten flere ganger ba om å få hjelp og fastlegen prøvde å få ham inn til psykiatrisk behandling. Den eneste behandlingen han får er medisiner som hjelper ham til å roe seg ned og sove. Det er flere som ikke har fortalt om konkrete forsøk på å få psykisk helsehjelp, men som har psykiske problemer og uttrykker at de generelt ikke har tilgang til annen helsehjelp enn Helsesenteret for papirløse i Oslo eller lignende tilbud. Det er derfor nærliggende å anta at om tilgang til behandling for psykiske helseproblemer hadde vært lettere tilgjengelig ville flere i denne gruppen benyttet seg av et slikt tilbud.

Noen ønsker ikke å oppsøke psykolog, selv om de sliter psykisk. Flere prøver å mestre situasjonen ved å tenke minst mulig på problemene. De ønsker derfor ikke å snakke om problemene med andre og vil derfor heller ikke oppsøke psykolog eller lege. En person som

oppgir å være deprimert, utbrent og nedbrutt har valgt å prøve å håndtere situasjonen på egen hånd, og uttaler følgende på spørsmål om det er gjort forsøk på å få hjelp fra lege:

Nei. Jeg har prøvd å påvirke situasjonen min i hverdagen og, altså, leve med den, og ikke også la, altså hindre meg i arbeidet og i hverdagen. Jeg har prøvd å, på en måte, begrense og kjempe mot den situasjonen.

For en annen er det et helt annen begrunnelse for hvorfor psykisk helsehjelp ikke er oppsøkt. Vedkommende uttrykker et ønske om å snakke med en psykolog, men har valgt ikke å oppsøke hjelp på grunn av et stort ønske om å få barn gjennom kunstig befruktning. Om de psykiske problemene og en eventuell kontakt med psykolog skulle bli kjent, er informanten redd for at det kan bli vanskelig å få hjelp med den kunstige befruktningen.

Bosituasjon

Våre funn viser at for personer med den type begrensede oppholdstillatelser som våre informanter har, er det svært vanskelig å etablere seg på det norske boligmarkedet. Det er da heller ingen av våre informanter som har oppgitt at de eier sin egen bolig. Samtlige i denne gruppen kom til Norge som asylsøkere, og alle har av naturlige grunner bodd kortere eller lengre perioder i asylmottak. Det er flere av informantene som har bodd i mottak også etter at de fikk oppholdstillatelse, og for noen dreier dette seg om perioder over mange år.

I dag er det to av informantene som har bolig gjennom mottakssystemet. Den ene bor med sin familie i en leilighet som de har fått gjennom ordningen med alternativ mottaksplass (AMOT), en ordning som i utgangspunktet ikke er tilgjengelig for personer med begrenset oppholdstillatelse. Den andre har bodd i mottak i den største delen av sitt 15 år lange opphold i Norge, og bor fortsatt i mottak i dag. Vedkommende forteller at det er veldig vanskelig å bo så lenge på et mottak, og at dette psykisk er veldig slitsomt. Årsaken til at informanten bor på mottak forklares slik:

Mottak er veldig vanskelig. Og hvis du bor utenfra mottak, dem sier det er frivillig, du kan bo utenfra. Men der er, Norge er dyrt land. Veldig dyrt land. Veldig dyrt land. Veldig dyrt land. Ja. Jobb, akkurat nå kan ikke jobbe, fordi har dårlig helse. Og vanskelig å få jobb. Vanskelig, veldig vanskelig å få jobb.

14 av informantene opplyser at de leier bolig⁴⁵, og noen oppgir at de får støtte for å leie fra NAV. Flere forteller at de flyttet fra mottak til en leiebolig etter at de fikk jobb, og en forteller også at leiligheten ble skaffet av sin nåværende jobb. Enkelte påpeker at dårlig økonomi og høye boutgifter i Norge fører til at de må bo i boliger med dårlig standard. En familie fikk valget mellom å bli boende på mottak eller flytte for seg selv. De valgte det siste,

⁴⁵ En av disse har nå forlatt Norge, men leide bolig frem til returen fant sted

selv om tilstanden til boligen var så dårlig at de ikke følte seg komfortable med å invitere venner dit:

My daughters, many times, ask us, "can we change our home", because this home, maybe you cannot see from outside, it's too damaged. And old, so old. If our home was better, we can, we could find friends. You can see everything is so old here. And it's too expensive for buy.

To av informantene har familie som kom samtidig til Norge, og som har fått ordinær tillatelse og blitt bosatt. Selv om informantene selv ikke kan bli bosatt i Norge grunnet sin oppholdstillatelse, får de bo sammen med sin familie. To andre forteller at de har flyttet til henholdsvis ektefelle og kjæreste som de har truffet i Norge. En har forsøkt å kjøpe egen bolig, men siden dette er så dyrt at han foreløpig ikke har klart dette bor han hos sin mor, mens en annen informant oppgir å bo hos en venn.

Kan ikke få lån

En konsekvens av ikke å ha gyldige identitetspapirer, noe få av våre informanter har, er at det er svært vanskelig å få lån. Gyldig legitimasjon er et vilkår for å få oppta lån i norske banker. De fleste i denne gruppen vil kun ha tilgang til «grunnleggende bank- og forsikringstjenester», som definert i Finanstilsynets rundskriv *Veileder til hvitvaskingsloven*⁴⁶. Slike grunnleggende bank- og forsikringstjenester inkluderer ikke lån. Siden de ikke har økonomiske ressurser til å kjøpe bolig uten å ta opp lån er de fleste personene vi har intervjuet derfor i realiteten ekskludert fra å etablere seg på boligmarkedet. De må leie bolig eller bo hos andre som selv kan eie en bolig. Flere av de vi har snakket med forteller at de har søkt banken om lån, men at de har fått avslag fordi de ikke har den nødvendige legitimasjonen. Noen forteller også at selve den begrensede oppholdstillatelsen har vært et hinder for å få lån. En informant sier:

Jeg kunne ikke kjøpe bolig, og eie min egen bolig. Den også er en av de andre hindringene som jeg kunne ikke realisere. Når man har begrensning i oppholdstillatelsen, når man ikke har norsk pass, så blir det ikke mulighet for å vurdere å søke NAV om lån og finansiering av boliglån.

Flere av informantene gir uttrykk for at deres nåværende bosituasjon ikke er sikker dersom omstendighetene skulle endre seg. En informant stiller i intervjuet spørsmålet om hva som ville skje om hun ikke skulle bo hos kjæresten, og svarer selv at hun kanskje måtte reise tilbake til mottaket. En annen informant sier han er klar over at uten jobb ville det ikke være mulig å fortsette å bo som han gjør:

Jeg vet godt nå, hvis jeg slutter på jobb nå, så vet jeg at jeg ikke kommer til å klare å få et hus eller en leilighet. Selv hvis jeg går tilbake til NAV kommer de ikke til å hjelpe meg med det. For eksempel; jeg månedslønnen min er 18000. Hvis jeg hadde førerkort for eksempel, jeg kunne ha jobbet litt ekstra, litt mer, eller en annen jobb. Men nå jeg får dette, også betaler husleie på 7000. Og vi må leve ut av resten. Og det er ikke bare jeg, men vi er to stykker som lever av det som er.

⁴⁶ Veileder til hvitvaskingsloven pkt. 4.3.1.7, tilgjengelig fra [veileder-til-hvitvaskingsloven.pdf \(finanstilsynet.no\)](https://www.finanstilsynet.no/veileder-til-hvitvaskingsloven.pdf)

Flere andre forteller at de først fikk muligheten til å bo for seg selv etter at de fikk jobb. Det synes derfor som om den økonomiske situasjonen til mange av informantene er såpass skjør at dersom de skulle miste den jobben de har vil de også risikere å miste den boligen de har i dag.

Tillatelsens betydning for relasjoner til andre

Situasjonen påvirker familie

Et stort flertall av informantene bor sammen med familie i Norge. Av de 21 personene som fortsatt bor i Norge er det 11 som bor sammen med barn og samboer eller ektefelle, mens en bor alene med barn. Fire av informantene bor sammen med ektefelle eller samboer uten barn. En bor sammen med sin mor og har samvær med et barn, mens en bor sammen med broren og hans familie. En av informantene har en bror i Norge, mens det kun er to personer som oppgir at de ikke har noen familiemedlemmer som bor i Norge. Den ene som har forlatt Norge hadde ektefelle, barn og barnebarn i Norge.

For de som har familie i Norge betyr familiemedlemmene mye. Selv om de er en situasjon som for de fleste er svært vanskelig, er tilværelsen lettere å håndtere med nær familie rundt seg. På spørsmål om hva som er positivt i livet svarer en informant:

Det ene som jeg kan si, at det som er positiv, at jeg er veldig fornøyd og glad med meg selv, fordi jeg har klart å danne en familie, og jeg har en familie her

Motsatt stiller en spørsmål ved hvordan en person uten et godt nettverk kan leve med en slik oppholdstillatelse:

Så jeg kan ikke forestille en person som har blitt dårlig med sosialt nettverk, kanskje noen ung mann som, hva han kan gjøre? Og eller noen, enslig kvinne med barn, hva hun kan gjøre? Dette er helt, helt, på trynet,

Den ene informanten som har dratt fra Norge levde de første årene sammen med ektefellen og klarte seg forholdsvis bra, helt til denne døde. Etter dette ble informantens situasjon kraftig forverret, og til slutt ble fraværet av ektefellen og manglende håp om å få en forbedret situasjon i Norge så vanskelig at vedkommende valgte å returnere.

I mange tilfeller kan det å ha nær familie i Norge også innebære noen praktiske fordeler. Åtte av informantene har fortalt at de har vært nødt til å få hjelp av familiemedlemmer, i de fleste tilfeller ektefelle eller samboer, til å motta lønn, betale regninger eller lignende fordi de selv ikke har tilgang til bankkort, bankkonto eller Bank-ID. To personer bor i boliger som er skaffet av familiemedlemmer som er bosatt i Norge.

Familiemedlemmene som bor i Norge har i flertallet av sakene en annen og tryggere oppholdsstatus enn våre informanter. I de sakene hvor informantene bor sammen med partner og barn har familiemedlemmene norsk statsborgerskap eller ordinære

oppholdstillatelser i to tredjedeler av tilfellene, mens de øvrige familiene har samme oppholdstillatelser som informanten eller ikke lovlig opphold i det hele tatt. Av de som bor sammen med en ektefelle eller samboer uten barn er det tre av fire partnere som har en trygg oppholdsstatus i Norge, mens den siste ikke har lovlig opphold.

Informantenes usikre oppholdsgrunnlag skaper i mange tilfeller bekymringer for familiemedlemmene som lever med dem. Dette synes i like stor grad å være gjeldende i de sakene hvor familiens oppholdstillatelse er basert på informantens tillatelse, og hvor deres tillatelser også vil bortfalle om informanten må returnere, som i de tilfellene hvor familiemedlemmene har en trygg oppholdsstatus som ikke vil bli påvirket av det som skjer med informantens sak.

Barn rammes særlig hardt

Særlig vanskelig er situasjonen for de barna som er involvert. Det er riktignok stor forskjell på hvor mye barna i hver sak vet om foreldres situasjon og hvilken oppholdsstatus de har. Noen er for unge til å skjønne hvilken situasjon foreldrene, eller de selv, er i, mens andre blir skjermet av foreldre som ikke ønsker at barna skal ta del i de voksnes bekymringer. En informant valgte i mange år ikke å fortelle barna om hvilken oppholdsstatus han hadde for å unngå at de skulle bekymre seg. Selv om barna, som selv hadde en vanlig oppholdstillatelse, uttrykte stor frustrasjon over den vanskelige situasjonen familien var i og den dårlige økonomien de hadde, og i stor grad klandret faren for dette, foretrakk han at de skulle være sinte på ham over at de skulle få vite at han kunne risikere å bli returnert til hjemlandet.

For de barna som kjenner til situasjonen og det usikre oppholdsgrunnlaget foreldrene har skaper dette mange bekymringer. I tre familier har barna hatt så store psykiske problemer på grunn av dette at de har fått behandling av psykolog, og i ett tilfelle har et barn også uttrykt selvmordstanker. I en av familiene fikk barna store bekymringer etter at politiet kom hjem til dem og spurte etter informanten:

Slik at disse barna, hva kan være deres situasjon, er temmelig vanskelig, og de er, de lever i redsel. Når nemnda ga meg en sånn avslag, så politiet kom, hadde kommet til oss, hjemme til oss, og har bedt om meg, jeg var ikke hjemme da. Så barna har blitt redd når politiet har spurt etter meg, og da vi bodde der på den tiden, og da alle lærerne på skolen er vitner til hvordan barna mine har det. Og hvor redd de er på grunn av at politiet har kommet til huset vårt. Og inntil den nå den datteren min har den vanskeligheten som har denne nervøsiteten og redselen inne i seg. Og hvordan det kan være når du ser at et barn i hennes alder går til psykolog og har vondt i huet og alltid er usikker, og når vi spør at hvorfor det er slik, også er det at hun er redd for at kanskje de kommer og skiller oss, de kommer og på en måte øde-, eller får oss til å bli skilt fra hverandre. Og ja, jeg er redd for det.

Flere av informantene synes det er vanskelig at barna kjenner på så store bekymringer, og føler at det er urettferdig at barna blir straffet på grunn av dem. En av informantene beskriver dette på følgende måte:

Barna mine, som jeg sa og nevnt, de er født her. Og de kan språket masse, de snakker norsk som en ekte nordmenn, og de, hva vi gjør, de har, på en måte, gått glipp av det språket, [hjemlandets språk], og får det ikke dem til å lære det som de burde kunne. Og jeg tror at uansett, de skal ikke bli straffet, og hva, hvordan de vil være, eller hvordan de tenker, norske myndigheter om oss. Så de må skille barnet fra oss, og de måtte ikke straffes på grunn av oss.

En annen informant har den samme oppfatningen:

Jeg har ikke begått noe straffbar handling her, så hvordan de kan gjøre, si noe sånn. Det som har gått, det som har vært i hjemlandet mitt, har jeg fortalt at jeg var i en sånn situasjon, så måtte gjør det, men hvis de mener at jeg hadde begått en straffbar handling, så mine barn har ikke gått, mine barn er født i Norge, hvorfor må de straff for det pappaen deres har gjort?

En tredje informant forteller at situasjonen også påvirker ektefellen i stor grad, og forklarer også at hun ikke vil ha barn i den situasjonen hun er i:

Man kan ikke stifte sin familie, man kan ikke få barn. Fordi du, altså, jeg kan ikke, jeg kan ikke, jeg har ikke, jeg må studere, at jeg må ha en fast jobb. Jeg kan ikke få noen støtte fra noen som helst. Og rett og slett som mannen min sier selv, at han kan ikke forsørge to personer. Så det blir altfor mye for ham. Samtidig som en naturlig, naturlig, liksom, behov for hvert menneske å ha familie. Jeg er også rammet av dette, det er mange år at jeg kan ikke stifte familie, jeg kan ikke få barn på grunn av dårlig situasjon. (..) Biologisk ja, men med den situasjonen som presser deg, at du kan ikke gjøre det fordi du har ansvar for annet menneske. Hvordan kan jeg risikere et annet menneskeliv selv, om jeg selv er ikke trygg. Så hvordan kan jeg gjøre dette? Det er ikke bare mitt liv, stakkars hans liv er også under press på grunn av meg. Så det er ikke bare en person de sier er straffet, men det er mannen min som også hver dag er straffet på grunn av det. Hver dag jeg har masse utfordringer, jeg går gjennom mange problemer, selvfølgelig psykiske utfordringer dukker opp. Det går ikke som vanlig for ham heller. I stedet for å gi ham kjærlig, og han kunne, jeg vet ikke, kanskje leve med en person hvor de kunne reise sammen, kose seg sammen, gå på her og der, men, som sagt, han, vi må bare rett og slett bo i en slags fattigdom som kan ikke gjøre så mye.

Flere informanter forteller oss at begrensningene i tillatelsen har en innvirkning på barnas liv, også utover spørsmålet om oppholdstillatelse i Norge. Det er eksempelvis ikke mulig for informantene å reise ut av Norge sammen med resten av familien, på grunn av restriksjoner i tillatelsen mot å forlate Norge, og på grunn av manglende reisedokumenter. Åtte informanter sier de har barn som ikke får reist på ferie til utlandet fordi de selv ikke kan forlate Norge. Mange av barna skjønner ikke hvorfor de ikke kan reise til utlandet, slik vennene deres gjør, og barna som kjenner årsaken til at foreldrene ikke kan reise ønsker i de fleste tilfellene selv ikke å reise, fordi en av foreldrene er forhindret fra å være med.

Mulighetene til å reise rundt i Norge er også begrenset for mange familier. Manglende førerkort og en dårlig økonomi fører i mange tilfeller til at mulighetene for reiser er begrenset til korte, lokale turer. En familie beskriver hvordan feriene er for dem og barna:

Last summer, last summer, we passed our daughters, only playing here. We had one pool and one trampoline. From trampoline finish, go to the pool, because we cannot go travel. Last 12 years. Last summer, last 12 juleferie, last 12 påskeferie, last 12 every ferie.

Informantene forteller at de synes det er vanskelig at barna blir nektet muligheten til å reise på grunn av dem. En informant forteller om da sønnen skulle starte på skolen og barna skulle fortelle hva de hadde gjort i ferien:

There were one time I couldn't sit in the classroom, first grade, when my son was starting at school. They had, the teacher was asking them, how was your holiday? And everybody of them, they were answering where they have been. And my boy had not anything to say, then I had, I didn't want to hear. It was just disturbing for me, and then I went out. But if, after they get this paper, I tell them you have to travel. And he said "No Papa, not without you."

Et annet problem flere nevner er at uten førerkort kan de ikke følge barn til treninger eller bursdager. De er derfor hele tiden avhengige av å be om hjelp fra andre familier til å kjøre barna, noe barna selv synes er flaut. Enkelte som ikke har bankkort har fortalt at når barna ber om penger har de ikke mulighet til å gi dem dette, men må i stedet be dem gå til ektefellen som har penger. I to saker er det fortalt om fedre som er vant til å være familiens forsørger og den som har ansvaret for at familien har alt de trenger, mens de i Norge har vært nødt til å overlate ansvaret til ektefellen, og selv må be om lomme penger, noe som har vært en svært vanskelig overgang for dem.

Integrering

De fleste føler seg godt mottatt

Et gjennomgående trekk i samtalene med informantene er at de aller fleste føler seg godt tatt imot av det norske samfunnet. Personer i Norge, både nordmenn og utlendinger blir med få unntak omtalt som hyggelige, vennlige og hjelpsomme. En informants beskrivelse av mottakelsen i det norske samfunnet er representativ i så måte:

Når det gjelder arbeidsmessig, har jeg alltid vært, på en måte, gått, opplevd veldig godt og god relasjon til de norske som jeg har tatt, bare en gang som jeg syns det var negativt, ellers alt har, altså virket bra, og også positivt mot meg. Jeg blir sånn flyktninger i Norge, selv om de også er veldig forskjellige og kommer fra forskjellige bakgrunn, men når jeg ser hvordan de, altså på en måte, ivaretar alt det norske og blir hjulpet, altså får støtte på alle områder, så ser jeg at den er veldig imponerende og positivt.

På spørsmål om hvordan mottakelsen har vært fra befolkningen gir en annen informant uttrykk for å ha den samme opplevelsen:

Det er veldig fint. Veldig fint. For eksempel naboer og de som bor rundt her. Jeg er veldig glad også hadde ikke, aldri noen, jeg har ikke sånn konflikt med mennesker fra jeg bodde første dag i asylmottak. Så alt gikk ganske bra.

Enkelte av informantene, og da særlig familier med barn, har blitt spesielt knyttet til noen norske personer. En familie har møtt to norske eldre ektepar som uavhengig av hverandre har tatt seg særlig av dem og integrert dem i sin familie. De møter jevnlig begge parene og barna kaller dem henholdsvis mormor og morfar, og bestemor og bestefar. En annen familie fikk mye hjelp fra lokalsamfunnet i en periode de hadde det vanskelig, og både rektoren og rådgiver på skolen, samt familiens fastlege blir omtalt som en del av familien.

Kun en informant oppgir å ha blitt utsatt for rasisme i Norge. Vedkommende har imidlertid ikke opplevd dette som noe stort problem da han hver gang har snakket med de det gjelder og kommet i kontakt med dem:

Jeg har ikke opplevd noe dårlig med norske samfunnet. Eller i norske samfunnet. Jeg har jo truffet rasister, men de har ikke vært slemme mot meg, fordi vi, vi begynte å prate sammen (...) Hver gang jeg har truffet rasister har vi blitt gode venner.

Ikke overraskende er omtalen av norske myndigheter ikke like positiv som av befolkningen generelt. En påpeker at han er tatt godt imot av nordmenn, men at myndighetene har gjort en dårlig jobb. Flere andre har kommet med liknende uttalelser.

Manglende språk og rettigheter motvirker integreringen

På spørsmål om informantene føler seg som en del av det norske samfunnet, er svarene mer delte. Noen føler at de deltar i samfunnet, har fått venner og at de har lært mye om den norske kulturen. En uttaler det slik:

Hva har jeg, eller hva har jeg felles med det norske samfunnet, det er slik at inntil at jeg har kommet ut fra [hjemlandet], og jeg har vært her i 19 år, jeg kan trygt si at jeg føler at jeg er blant mitt folk. Og det er, på en måte, jeg føler at jeg er, på en måte, blandet meg i det nye kultur, og jeg har fått noe med meg som jeg hadde ikke fra før. Og det er slik at når man er her i dette landet etter denne perioden som man uansett føler seg at man er en del av den kulturen og av det samfunnet.

Andre synes det er vanskeligere å føle at de helt har kommet inn i det norske samfunnet. Et sentralt funn er at svært mange opplever at deres norskkunnskaper og de begrensede rettighetene de har, har en negativ påvirkning på følelsen av integrering. Manglende språk gjør det vanskelig å komme i kontakt med mennesker og å skape relasjoner, og det gjør det også vanskeligere å kommunisere med personer en allerede har blitt kjent med.

Mange av informantene klarer ikke å føle seg helt likeverdige som andre i samfunnet, og peker særlig på at de mangler en del rettigheter som folk rundt dem har. En informant sier han føler seg som en del av det norske samfunnet, men sier også at han er nederst på rangstigen i Norge, og at det føles urettferdig. En annen oppgir å ha en personlighet som skaper mye positive reaksjoner, og forteller om mange nordmenn som gir mye hjelp fordi de kjenner til hvor vanskelig situasjonen er. Likevel er det vanskelig å føle seg som et fullverdig medlem av det norske samfunnet. Informanten beskriver at det kan være i utgangspunktet små hendelser som fører til slike følelser:

Det negative svaret som jeg har her er fordi jeg føler meg ensom hele tiden, fordi jeg tenker at jeg har ingen rettigheter. For eksempel, en liten eksempel, der jeg jobber, de har bestemt de skal til julebord, til danskebåten til Danmark, og jeg kunne ikke bli med dem. Grunn at jeg har ikke noe pass, jeg kan ikke reise. Også jeg bare tenker på de tingene som, på en måte, som det er urettferdig, og jeg kan ikke bli med dem, jeg kan ikke gjøre som de gjør. Det var veldig vondt og veldig vanskelig å snakke om sånn situasjon, fordi da begynte de, de sa at de skal reise der til julebord og Danmark. Jeg begynte å gråte og grine, fordi jeg tenkte meg hæ, hvorfor det er sånn livet, fordi jeg er sånn som de andre, også de jobber, de har rett, og jeg har ikke det.

En annen forteller på samme måte at selv om en på mange måter er integrert i samfunnet, så blir en stadig påminnet om at det er mye som skiller en fra de som har alle rettigheter i Norge:

Ja, så jeg føler at jeg ble en del av dem, en del av samfunnet, ikke sant, og så, for eksempel, på jobb, de snakker mye med de, med mine kolleger og sånn, vi snakker mye og prater mye. Også føler jeg at jeg er en del av dem, blitt en del av dem, og jeg har samme rettigheter som dem, og vi går og jobber sammen og sånn. Men når vi sitter og snakker, også snakker for eksempel man om skole, om, om fagbrev og sånn, da slår det meg at jeg er ikke som dem, jeg er annerledes. Jeg har ikke disse ting, jeg har ikke alle mine rettigheter, så da føler jeg meg at, når vi sitter på bordet og snakke og sånn sammen, for eksempel, så plutselig blir jeg minnet på at nei, jeg er ikke en del, faktisk, av dem, jeg har mye som jeg ikke har rett til. Da slo den tanken meg.

En tredje informant forteller også at de manglende rettighetene skaper en avstand til resten av samfunnet:

Når man ikke har samme rettighetene som alle andre har, så kan man ikke utvikle seg i det norske samfunnet. For eksempel først og fremst som er viktig, er jo

språket, at jeg ikke kan, jeg kan ikke snakke norsk, så er jeg litt, har jeg avstand fra det norske samfunnet. Når jeg har ikke det for å få pass, har jeg avstand fra samfunnet. Når jeg føler meg psykisk syk og syk, har man avstand fra samfunnet. Så det er de tingene, for eksempel, etter 20 år sitter jeg her og ber om hjelp av tolk. Om jeg hadde hatt vanlig oppholdstillatelse, hadde jeg gått på skole, hatt jobb, da hadde jeg ikke hatt behov for en tolk. Og det på grunn av de tingene ble vi syke, vi er syke, vi føler ikke oss bra på grunn av de alle de tingene, har ikke de samme mulighetene til å bli integrert i det norske samfunnet. Så det har veldig mye å si når man ikke har samme rettighetene.

Å være i arbeid blir av mange beskrevet som en viktig del av integreringen, og for flere er kontakten med arbeidskolleger blant de viktigste sosiale kontaktene de har i Norge. Selv om svarene ikke er entydige er det en tendens til at de som ikke er i jobb føler seg noe mindre integrert i samfunnet.

Hvem vet om begrensningene?

I våre samtaler med informantene stilte vi spørsmål om hvor åpne de var om hvilken oppholdstillatelse de har, og hva som er bakgrunnen for de begrensningene som følger med oppholdstillatelsen. Svarene vi fikk er delt i tre grupper. Syv personer forteller at «*alle vet*», og at de snakker om dette til alle som er interessert. Fire personer sier at det er mange som kjenner til dette, men at de ikke har noe behov for å fortelle det til alle, mens ni personer kun forteller det til de aller nærmeste, eller til de som må vite det, som arbeidsgivere eller advokater. To informanter ble ikke stilt spørsmålet.

Hvis vi ser på fordelingen av svar basert på hva som er grunnlaget for begrensningene viser det seg at personer som er åpne og forteller til alle fordeler seg likt mellom de to gruppene. Blant de som ikke ønsker å snakke om dette er det derimot et klart flertall av de som er ekskludert fra flyktningsstatus. Selv om tallene er for små til å trekke sikre konklusjoner er dette ikke unaturlig, da personer som er ekskludert fra flyktningsstatus har fått begrensninger fordi de er antatt å ha begått alvorlige handlinger som diskvalifiserer dem fra flyktningsstatus. For personer i den andre gruppen har begrensningene blitt ilagt fordi norske myndigheter ikke tror på at de aktivitetene som førte til et beskyttelsesbehov var oppriktig ment, men motivert av et ønske om opphold i Norge, noe de fleste nok vil anse som mindre alvorlige handlinger

En informant ser ikke noe problem med å være åpen om hvilken oppholdstillatelse vedkommende har, og hvilke begrensninger som følger med tillatelsen:

Hva er problemet? Det er bare hvis du forteller om problemet ditt at du kan finne løsning til ditt problem. Det er åpenbart at de vet om dette, selv om man ikke snakker, så ser de deg, så ser de på deg, og de ser at du har problem, så det er, at

det å snakke kan være en vei å løse problemet for å finne løsning. Når jeg forteller og snakker og sånn, det kan være mulighet for at man finner løsninger.

En annen informant sier at de fleste som kjenner ham vet om tillatelsen. Likevel sier han at han ikke kan fortelle alle om dette, og at han er noe ukomfortabel med å snakke om det:

heldigvis de to siste årene, ingen har spurt meg hvor har du vært i sommer? Hver gang de kundene de bare, hvor har du vært i sommeren? Jeg var i Thailand, jeg var i Spania, jeg bare nei, jeg var på Vestlandet, jeg var i Nord-Norge, jeg var med dattera mi. Alltid må jeg finne på noe sånn, vet du. Fordi jeg kan ikke forklare alle hvilken type opphold jeg har. Jeg vil ikke, de ser på meg som en stakkars menneske, da. Det liker jeg ikke.

I gruppen som ikke ønsker å snakke om tillatelsen er det også forskjellige motiver bak det standpunktet. For to av de ekskluderte er det en frykt for at de skal bli sett på som kriminelle, da grunnlaget for tillatelsen impliserer at det er begått kriminelle handlinger. En av disse snakker om tillatelsen med sine aller nærmeste, men ønsker ikke å fortelle det til andre:

I'm not that much ashamed of it, but I don't want people to misunderstand me, because sometimes I feel, ja, because it has a connection with criminality in it. Because they are claiming that you are, you have done a criminal thing. Maybe I'm a little bit afraid, maybe "ja, maybe it might be true that he have done some criminal things before he come". I don't want people to assume that.

To av de andre har vært mer opptatt av hvilken status de har i Norge. De føler det er negativt for deres selvbilde om folk vet hvilke begrensninger de har, og de har behov for ikke å fremstå som mindre verdt enn andre:

Ja, nei, jeg har ikke turt å fortelle til noen at jeg har begrensa oppholdstillatelse, fordi det er veldig flaut for meg og si at jeg har bodd i Norge i 20 år, også har jeg fortsatt ikke oppholdstillatelse i Norge. For det er ingen som kan hjelpe meg, og det er skambelagt for meg. De som kan hjelpe meg, det er for eksempel dere, psykolog eller lege, de andre, men vanlige folk kan ikke hjelpe meg. Ja, hvis jeg kommer til å fortelle mine nærmeste venner og sånn dette, de kommer til å le av meg. Hvordan, hva er, da får man et sånn slags stempel på at, ja, det er noe som feiler deg, du er, du er på en måte ute av samfunnet, du klarte ikke å være en del av samfunnet, så det er veldig flaut for meg.

Andre velger ikke å snakke om det fordi de generelt foretrekker å løse problemene sine selv, og ser uansett ikke noen måte andre kan hjelpe dem på selv om de skulle kjenne til oppholdstillatelsen og begrensningene. En ønsket ikke at noen skulle få vite om begrensningene fordi han var redd for at barna skulle få vite om dem, og at de skulle begynne å bekymre seg. En annen informant er redd for at hjemlandets myndigheter skal få vite hvor han er og snakker ikke om det til noen andre enn de aller nærmeste. Han klarer ikke å stole på noen andre når det gjelder disse spørsmålene, heller ikke venner, og velger derfor ikke å snakke om det.

Del 4: Fornyelse av tillatelsen

Intervjuobjektene i denne studien har fått oppholdstillatelse med bakgrunn i at de er ekskludert fra flyktningstatus etter utlendingsloven § 31, eller fordi norske myndigheter mener de har misbrukt asylinstituttet og derfor gir begrensninger med hjemmel i utlendingsloven § 28 (4). Den første gruppen gis oppholdstillatelser med fra seks til syv måneders varighet, og den andre får tillatelser for ett år av gangen. Til sammenlikning gis andre som får oppholdstillatelse etter søknad om asyl normalt tillatelse for fem år.

Med tanke på at flere av våre informanter har hatt oppholdstillatelse i mange år, samt at disse tillatelsene ikke kan gi grunnlag for permanent oppholdstillatelse innebærer dette at tillatelsene må fornyes mange ganger. Vi ønsket derfor å se nærmere på hvordan fornyelsesprosessen i disse sakene oppfattes av våre informanter, og i hvilken grad de hyppige fornyelsene skaper utfordringer for denne gruppen.

Fornyelsesprosessen

Personer som har oppholdstillatelse på grunnlag av søknad om asyl og som skal søke om fornyet tillatelse skal ifølge UDI sine nettsider følge den samme prosessen, uansett hva slags oppholdstillatelse de har. For slike søknader er det ikke mulig å bruke UDI sin søknadsportal. Et søknadsskjema må skrives ut og fylles ut, så må en ringe sitt lokale politikammer for å bestille time for oppmøte. Søknaden anses ikke som levert før det er gjennomført møte med politiet.

Personer som har oppholdstillatelse med bakgrunn i at de har et beskyttelsesbehov skal ikke betale et gebyr for å søke om fornyelse av tillatelsen, uansett om de har flyktningstatus etter utlendingsloven § 28 eller om de er gitt tillatelse etter § 74, hvor vern mot retur er det eneste grunnlaget for opphold. En informant som har opphold etter utlendingsloven § 38 (5) forteller imidlertid at han må betale et gebyr for å levere søknad om fornyelse, selv om hans tillatelse også er basert på et beskyttelsesbehov.

De fleste oppfatter selve prosessen som enkel å gjennomføre, men det kan være tungvint å ta kontakt med politiet, og det kan være lange ventetider for å få time. En forteller også at det er lang reisevei til politikontoret fra der han bor, og at det går mye tid på å reise frem og tilbake. En informant hadde problemer med å få levert søknad om fornyelse fordi politiet nektet å ta imot søknaden i papirform siden alle andre leverte søknader på nett. Det tok flere uker før han fikk levert den. En annen informant sier at prosessen ikke er vanskelig, men at den er tidkrevende:

Ja, så med tanke på timebestilling da, da kan jeg ikke bruke søknadsportalen, og da er jeg nødt til å ringe for å bestille time. Fordi de sier til deg også så lenge du har sånne type tillatelser, så du trenger ikke bestille time gjennom søknadsportalen, det er bare å ringe, kun å ringe. (...) hvis jeg for eksempel skal bestille time, må jeg være klar over at jeg må sitte tre-fire timer i telefonkø.

Et mindretall har oppgitt at de synes prosessen er komplisert og at de har behov for bistand til å søke. Det dreier seg i hovedsak om personer som trenger hjelp til å håndtere det teknologiske i prosessen.

Saksbehandlingstid

For de aller fleste synes saksbehandlingstiden å være et større problem enn prosessen med å søke fornyelse. Informantene oppgir at det kan være store forskjeller i saksbehandlingstid, også innenfor samme sak. Ti av informantene har opplevd å vente i mer enn ett år på at søknad om fornyelse skal behandles, mens syv personer oppgir å ha ventet i mindre enn tre måneder. En informant forteller at saksbehandlingstiden for å få fornyet tillatelse har variert fra én måned til ett år.

Selv om saksbehandlingstiden varierer kan informantene i stor grad deles i tre like store grupper, hvor den ene gruppen som oftest får behandlet søknaden innen seks måneder. For den andre gruppen er ventetiden normalt mellom seks til 12 måneder, mens den gruppen som må vente lengst gjennomgående har en saksbehandlingstid på over ett år. Det er gjennomgående gruppen med ekskluderte som opplever de korteste saksbehandlingstidene, mens nesten samtlige av de som forteller om mer enn ett års ventetid har opphold med bakgrunn i utlendingsloven § 28 (4).

Den lange saksbehandlingstiden skaper problemer og mye frustrasjon blant informantene. En forteller hvordan det opplevs gjentatte ganger å måtte vente så lenge:

Nei, jeg bare, jeg var jo, altså utrolig lei. Jeg kan ikke beskrive det. Fordi jeg visste at jeg kommer til å være i den situasjon en stund. Jeg vet hvordan UNE, altså, når de svarer deg, hvordan det funker, siste gangen jeg vente i 14 måneder. Ett år og to måneder for å få svar. Og det var jo copy paste, på en måte. Jeg føler at det var bare copy paste. Det var bare noen paragrafer ekstra. Også måtte jeg vente ett år og to måneder. Og nå venter jeg på et svar fra UDI, snart ett år, i ett år, for å få fornyelse oppholdstillatelsen min. Hver gang skjer samme. Ett år, ti måneder, noe sånt. Bare i starten de svarte meg seks måneder, og andre gang svarte de meg i åtte måneder. Det ble sånn ti måneder, ett år, og siste gang tok ett år og to måneder.

Tillatelsene har varighet fra seks måneder til ett år, hvilket betyr at flere av informantene jevnlig har lengre perioder uten oppholdstillatelse enn med tillatelse. En informant som ble intervjuet i november 2021 viste under samtalen frem sitt oppholdskort som utløp i begynnelsen av august 2020. Vedkommende hadde da vært uten gyldig oppholdstillatelse i over 15 måneder, og ventet fortsatt på å få en fornyelse.

I flere saker gis dessuten den nye tillatelsen med virkning fra det tidspunktet den forrige tillatelsen utløp. Dette var tilfellet for en informant som hadde oppholdstillatelser av seks måneders varighet. Selv om saksbehandlingstiden i denne saken var av de korteste i gruppen betydde dette at når han fikk et vedtak om fornyelse av tillatelsen var om lag halve tillatelsesperioden allerede gått. I vedtakene er informantene normalt gitt en anbefaling om å søke om ny tillatelse tre måneder før den gjeldende tillatelsen går ut. For denne

informanten innebar det at han måtte søke om en ny tillatelse nesten umiddelbart etter at han fikk den gamle. En rekke andre informanter forteller om lignende situasjoner.

Praktiske utfordringer i ventetiden

De lange periodene uten oppholdstillatelse som mange av informantene opplever skaper en rekke praktiske problemer som følge av at det er vanskelig for dem å dokumentere at de har en gyldig oppholdstillatelse i disse mellomperiodene. En utlending som har søkt om fornyelse av sin oppholdstillatelse senest én måned før tillatelsen utløper har etter utlendingsloven § 61 (6) rett til å oppholde seg i Norge med de samme rettighetene inntil søknaden er avgjort. Likevel forteller informantene om mange eksempler på problemer som oppstår fordi de ikke kan vise slik dokumentasjon. I mange tilfeller skyldes problemene manglende kommunikasjon mellom forskjellige etater, og at andre etater ikke kjenner utlendingsregelverket.

I et tilfelle mistet en informant barnetrygd fra NAV hver gang tillatelsen utløp. Familien måtte derfor hver gang innhente bekreftelser fra UDI på at oppholdet var lovlig før utbetalingene ble gjenopptatt:

Som med NAV var det for eksempel problemer med at hver gang oppholdstillatelsen-tiden var over, så ble barnetrygden også stoppet. Og de ville ha fornyet oppholdstillatelsen med en gang, og da pleide vi å si at vi står på ventelista, vi har søkt om å få oppholdstillatelse, men vi har ikke fått det. Men så sa de at nei, da må dere få en bekreftelse fra UDI, at saken er i gang. Så måtte vi ta kontakt med UDI for å få en slik bekreftelse fra UDI slik at de kunne bekrefte at nei, vi kommer til å få oppholdstillatelsen, og da måtte vi til NAV igjen, også når tiden var over i disse månedene, også skulle vi få ny oppholdstillatelse, så startet barnetrygden igjen. Også ble det stoppet igjen når den var over, sånn var det problemer. Ja, og det var ikke bare barnetrygd som var problemet. Det var våres problem også med NAV, så vi måtte søke selv, måtte søke hver måned for å fornye pengestøtte fra NAV. Og da måtte vi innhente bekreftelse også fra UDI, at vi har krav på den støtten, så hver måned måtte vi henvende oss til UDI for å få bekreftelse, tilbake til NAV for å få penger. Det var ikke lett, det er veldig vanskelig å beskrive den tiden (...) Også var det ikke lett å komme i kontakt med UDI. Så vi ventet og ventet i flere timer for å få et svar i UDI telefon, og etter at vi har fått svar, så sier de ja, bekreftelsen skal komme om to eller tre uker. Og da kunne vi, sånn, gå videre, og det var ikke lett. Ja, så da måtte vi henvende oss til NAV og sa at UDI sa at de bekreftelsen kommer om to uker eller tre uker, og da, etter jeg dere har fått bekreftelse fra UDI, så kan dere komme med den bekreftelsen, og da skal vi fikse det.

En annen informant hadde lignende problemer da han skulle ha pappapermisjon. NAV kunne ikke se at han hadde oppholdstillatelse, og han måtte også bruke tid på å skaffe dokumentasjon fra UDI på at han oppholdt seg lovlig i landet. En tredje opplevde problemer med arbeidsgiveren fordi han ikke fikk skattekort i en periode hvor han ventet på ny

oppholdstillatelse. Etter å ha skaffet dokumentasjon fra UDI fikk han et nytt avslag fra skatteetaten. Han gjorde da en avtale med arbeidsgiveren om å jobbe gratis, og at han kun fikk lønn om han fikk skattekortet. En måned senere gjorde skatteetaten om avgjørelsen, og han fikk utbetalt lønnen fra arbeidsgiveren. En annen informant forteller at han måtte betale 50 % skatt mens han ventet på å få ny oppholdstillatelse.

En informant hadde problemer med å få gå opp til eksamen i venteperioden mellom tillatelser, fordi den eneste identitetsdokumentasjonen vedkommende kunne vise frem var et oppholdskort som hadde utløpt:

Så bare kort der, på eksamen, og alle går til eksamenssalen, sitter, og eneste ting, eneste person som er stående, det er jeg, må forklare alle som står der som vakter at hva skjer, og de forstår ikke. Så de må ringe igjen til privatisten. Og folk lurere på hva skjedd, så alle vakter er rundt meg, og bare de ringer igjen til privatisten. Og privatisten bare oppholdskortet er nok, og det må være med papir, og kommer, og igjen, så du er bekreftet. Og allerede de har begynt, og nå jeg er okei, du har lov til å gå til salen. Så det er liksom for meg, eneste ting som er veldig enkelt for andre, for meg går veldig langsomt.

Ventetidens betydning for helsesituasjonen

Selv om de ovennevnte problemene i stor grad lar seg løse, bruker informantene mye ressurser og mye tid på å få ordnet situasjonen og sørget for at de får de rettighetene de har krav på. Når det samme skjer på mange andre områder blir den totale belastningen stor, og det bidrar i mange tilfeller til mye stress og at den psykiske helsen blir påvirket negativt.

Bekymringer rundt oppholdsstatusen har ifølge informantene en enda større innvirkning på helsesituasjonen enn de praktiske problemene som kan oppstå i perioder mellom oppholdstillatelser. For mange er frykten for å miste oppholdstillatelsen og bli returnert til hjemlandet den største kilden til stress og bekymringer, og flere forteller at tidsrommene mellom tillatelsene, når de venter på om de skal få fornyet tillatelsene, er de vanskeligste periodene.

En informant forteller at han blir særlig stresset når han skal skrive noe til UDI eller UNE, eller når han venter på at en tillatelse eller et skattekort skal komme. Han beskriver problemene sine i disse periodene slik:

Når jeg stress mange, det kommer mye problem. Kroppen min er ubalanse. Vet du. Det hjertet mitt er vondt, hodet mitt er vondt, vet du. Hodet mitt, en uke, to uke, er vondt. Når, når, banken gir meg meldingen og sa det sånn, vet du hva, to uke jeg er syk. To uke. Jeg kan ikke jobbe, på jobben er sår, vet du, alle sa, hva skjedd, hva skjedd, fordi de tror det samme. Men det er, men, det kommer mye stress. Kroppen min er ufrisk.

De stadige skuffelsene når oppholdstillatelsen blir fornyet med de samme begrensningene blir fremhevet av flere som vanskelig. En informant sier:

Det har gått lenge og disse også har påvirket meg, noe som kan kalle nedbrutt, utbrent, også den har livsgnisten fra meg. Det er derfor jeg også vil være ærlig og beskrive situasjonen på den måten. Hver gang jeg åpner postkassen når årsskiftet nærmer seg også ser på samme begrunnelse, samme beskrivelse fra UDI, så blir jeg skikkelig nedstemt og tenker okei, de ser ikke noe positivt og de vil ikke ta hensyn til situasjonen min.

En annen forteller hvor vanskelig det kan være å leve med en slik tillatelse, og hvordan håpet gradvis forsvinner for hver gang tillatelsen blir fornyet med de samme begrensningene:

med å gi slike tillatelser, så er du, da setter du en person i et åpent fengsel. I begynnelsen så man kan akseptere det, med håp om at det kommer til å endre seg etter tid. Som jeg gjorde. Hadde håp om det. Men la merke til at med hvert år, måned som går, med fornyelsesprosessen, så ødelegger du denne personen, hver gang man fornyer. Og dette er veldig alvorlig, mener jeg. Og det er for en grunn. Og det er hvis en person ikke klarer å holde kontroll, ikke klarer å kontrollere seg, blir utålmodig, blir man veldig fort svak. Og da sitter du med de som bruker narkotika, de som blir alkoholikere. Og med dette har du ikke bare ødelagt en persons liv, men du har ødelagt familien hans, slekten hans og livet hans. Og det er best å gi et avslag i stedet gi slike tillatelser, for da vet man at man har avslag, også kanskje kan aksepterer det avslaget.

Vedlegg

Informasjonsskriv

NOAS' prosjekt «med livsvarig straff – situasjonen for personer som er nektet flyktningstatus, men som er gitt opphold med begrensninger i Norge»

[NOAS](#) er en uavhengig medlemsorganisasjon som blant annet arbeider for asylsøkeres rettigheter i Norge. Høsten 2021 skal vi snakke med personer i Norge som lever eller har levd med begrenset tillatelse på grunn av handlinger før eller etter ankomst til Norge, men som er vernet mot retur til hjemlandet.

Vi skal skrive en rapport om hvordan personer med en slik tillatelse lever livene sine, om psykisk helse, muligheten for å leve et trygt og godt liv, og om hvordan en slik tillatelse påvirker familielivet.

Rapporten vil bli lagt frem for myndigheter med anbefalinger fra NOAS basert på opplysninger vi får fra de vi snakker med.

Hvem ønsker vi å snakke med?

Vi ønsker å snakke med deg som har eller har hatt en tillatelse som har vært begrenset grunnet handlinger før eller etter ankomst til Norge. Vi vil bare snakke med personer som selv har lyst til å delta. Hvis du ønsker å bli med, vil intervjuer og rapportforfatterne Andreas Furuseth og/eller Camilla Risan reise og møte deg der det passer best for deg.

Hvorfor ønsker vi å snakke med deg?

Dine erfaringer og meninger er viktige! Vi vet ikke hvordan det er for personer å leve med en tillatelse som er begrenset og som ofte må fornyes. Du er ekspert på hvordan situasjonen oppleves fordi du har opplevd/opplever den. NOAS ønsker å bruke informasjonen du gir oss til å opplyse og påvirke norske myndigheter.

Det vi vil snakke med deg om er livet ditt i Norge (utdanning/jobb, hjemme, familie, helse, økonomi, integrering), oppholdstillatelsen du har/har hatt og hvordan du opplever fornyelse av denne, dine ønsker for fremtiden og råd til norske myndigheter.

Viktig å vite!

NOAS har taushetsplikt og vil ikke fortelle noen om at du deltar i prosjektet. Opplysningene fra deg i rapporten vil være anonymisert, det vil si at ingen vil kunne forstå at det er deg vi har snakket med. Det er helt frivillig å bli med, og du kan når som helst si at du ikke vil likevel.

At du blir med i prosjektet vil ikke gjøre det lettere å få hjelp fra NOAS i saken din. NOAS skriver til UDI eller UNE på vegne av asylsøkeren bare når vi tror det er mulig å få endret vedtaket. I prosjektet fokuserer vi kun på hvordan personer med en slik tillatelse lever livene sine, om psykisk helse, muligheten for å leve et trygt og godt liv, og om hvordan en slik tillatelse påvirker familielivet. For å få saken din vurdert av NOAS, kan du kontakte NOAS: <https://www.noas.no/rettshjelp/>.

NOAS har søkt om og fått økonomisk støtte fra Stiftelsen Dam for å skrive rapporten. Stiftelsen Dam er en veldedig organisasjon som støtter prosjekter som fremmer fysisk og psykisk helse, mestring og livskvalitet. NOAS har ikke fått penger fra norske myndigheter til å skrive rapporten.

Hvis du har spørsmål eller ønsker å delta i prosjektet, ta kontakt med Andreas eller Camilla Risan i NOAS.

Hvis du vil vite mer kan vi gi mer informasjon om prosjektet i en telefonsamtale. Vi bruker telefontolk om det trengs/om du ønsker det.

Intervjugal

Intervjuguide – du som i dag har en begrenset tillatelse

Kontaktetablering

(I forkant av samtalen har vi hatt telefonkontakt. I den første telefonkontakten presenterte vi oss, informerte om prosjektet og sonderte hvorvidt vedkommende stilte seg positiv eller ikke til å delta. Som oppfølging sendte vi informasjonsskriv på e-post/i posten, og fulgte opp med ny telefonkontakt.)

Takk for at du har anledning til å møte meg i dag. Jeg heter X. Jeg vil gjerne fortelle deg litt mer om hvorfor jeg er her i dag og samtalen vi skal ha.

Jeg tar frem noen ark. Her vil jeg notere/krysse av de spørsmålene vi har snakket om, så jeg er sikker på at det ikke er noen spørsmål jeg glemmer å stille deg.

Premisslegging

Jeg jobber for organisasjonen NOAS (Norsk organisasjon for asylsøkere). Du har vært i kontakt med oss tidligere.

NOAS jobber for rettighetene til asylsøkere og flyktninger i Norge. Vi er ikke en del av norske myndigheter. Vi bestemmer ikke hvem som får lov til å bo i Norge. Det er det UDI og UNE som bestemmer.

NOAS skal skrive en rapport om hvordan personer med begrenset tillatelse i Norge har det, om livet her, om hva som er positivt og negativt, om ønsker for fremtiden og råd til norske myndigheter. Spesielt handler rapporten om hvordan det er å være en person med en sånn tillatelse. Vi reiser derfor rundt i Norge og snakker med deg og andre i samme situasjon, fordi det er dere selv som vet best hvordan livene deres er. Dine erfaringer og meninger er viktige.

Jeg skal snakke med mange personer som er eller har vært i samme situasjon som deg, kanskje 20 stykker. Vårt ønske er at norske myndigheter skal forstå bedre hvordan personer med begrensede oppholdstillatelser har det, og vi vil derfor bruke informasjonen dere gir oss til å opplyse dem. Vi er genuint opptatt av å høre hvordan du har det. Vi ønsker at du forteller akkurat hvordan *du* har det, ikke hva du tenker at vi ønsker å høre. Så vil vi komme med en rapport basert på våre funn.

Har du spørsmål til prosjektet NOAS skal gjennomføre?

Du vil være anonym i rapporten. Ingen vil kunne kjenne igjen det du har sagt. I rapporten vil jeg ikke skrive navnet ditt eller noe annet som gjør at andre kan skjønne at jeg har snakket med deg.

Det du forteller meg vil jeg ikke, og har heller ikke lov til, å fortelle videre til noen andre at det er du som har sagt. Du kan snakke helt fritt.

Du vil få rapporten til gjennomlesing for å sikre at opplysningene er anonyme. Høres det greit ut?

Hvis tolk: i likhet med meg, har heller ikke tolken lov til å fortelle videre til andre det du forteller.

Takk for at du har valgt å snakke med meg. Du kan alltid ombestemme deg og si at du ikke vil allikevel. Du har den muligheten helt til rapporten er ferdig skrevet.

(Vedkommende må ta stilling til prosjektdeltakelse og her undertegne samtykkeskjema. Gå gjennom samtykkeskjemaet)

Jeg kommer til å ta et lydopptak av samtalen vår. Det gjør jeg for å kunne høre på deg og samtidig huske alt du forteller uten å måtte skrive alt mens vi snakker sammen. (Vi kan teste hvordan lydopptakeren fungerer ...) Lydopptaket skal slettes etter at samtalen vår er skrevet ned. Jeg tar i tillegg stikkord nå når vi snakker sammen. Dette for bedre å kunne oppsummere og sjekke med deg at jeg har forstått deg rett.

Vi har en liste med spørsmål som vi ønsker å komme gjennom. Trenger du pause underveis, er det bare å si fra så tar vi pause. Jeg regner med at samtalen kommer til å ta ca. en time (to timer (med tolk)), kanskje mer, kanskje mindre.

Har du spørsmål til meg før vi går videre?

Samtale

Din tid i Norge

Først skal vi snakke om deg og hva du har opplevd her i Norge sånn at jeg får en oversikt over din situasjon.

Fortell meg om tiden du har bodd i Norge fra du kom hit og til i dag!

(Gjennom sondering få oversikt over tidslinje, oppholdsstatus, bosted, utdanning/jobb, familie, integreringsløp)

(Følg opp det som kommer!)

Hvilke store forandringer har skjedd i livet ditt mens du har vært her i Norge?

(Det å få opphold, jobb, skolegang)

For å oppsummere - (*oppsummere*). Har jeg forstått det riktig?

Livet nå

Jeg har en del spørsmål jeg skal stille deg, men først ønsker jeg at du skal fortelle om det du synes er viktig i livet ditt nå. Da snakker vi om alt som er viktig for deg, både det negative og det positive.

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

Mulige sonderinger:

- Fortell meg om en vanlig hverdag
- Fortell meg hva du gjør på fritiden
- Hvem betyr mye for deg i Norge?
- Hva er positivt i livet ditt nå?
- Er det noe som er negativt i livet ditt nå?
- Hvordan opplever du situasjonen din i dag

(Gjennom sondering få oversikt over skole, jobb, fritid, hjemme, venner, helse, økonomi.)

For å oppsummere ... *(oppsummere)*

Hvilken deltakelse føler du at du har i det norske samfunnet? (Eventuelt hvorfor ikke?)

Hvordan opplever du å bli mottatt i det norske samfunnet?

For å oppsummere... *(oppsummere)*

Hvis familie i Norge: hvordan opplever du at din tillatelse påvirker din families situasjon?

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.)

For å oppsummere ... *(oppsummere)*

Oppholdstillatelse med begrensinger

Så skal vi snakke om oppholdstillatelsen din/oppholdstillatelsen du hadde når du hadde begrensinger. Selv om vi skal snakke om din tillatelse, er det ikke selve saken din vi snakker om nå. Vi er opptatt av å høre hvordan du har det. (hvis aktuelt, når vi er ferdige med intervjuet, kan jeg ta imot opplysninger om saken din som jeg eventuelt kan videreformidle til en saksbehandler i NOAS)

Hva vet du om hvilken tillatelse du har i Norge?

(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? Minnestimulerende teknikker)

Hvem vet at du har en slik tillatelse?

(Er det noen som ikke vet at du har en slik tillatelse? Fortell om dette.)

Hva betyr oppholdstillatelsen for ditt liv?

(Mulige sonderinger:

- Er det noe som er positivt med oppholdstillatelsen? I så fall hva?
- Er det noe som er negativt med oppholdstillatelsen? I så fall hva?

(Gjennom sonderingene utforske konkrete utfordringer (jevnlig fornyelse, mulighet/vanskelighet med å få jobb, ikke rett til familiegjenforening, problemer med legitimasjon (førerkort, bankkort og bankid, studielån/stipend)), erfaring med ytelser fra NAV (hvis aktuelt) og følelser/helse (psykososial helse, følelse av annerledeshet/skam/stigmatisering, midlertidighet, frykt, isolasjon), reiser utenfor landet)

Hvordan forholder du deg til reiseforbudene?

Hvilke rettigheter har du i praksis? Har du fastlege? Hvordan fikk du det? Har du vært i kontakt med Helsesenteret for papirløse?

Har du personnummer/registrert i Folkeregisteret?

For å oppsummere (*oppsummere*). Er det noe mer jeg bør vite om oppholdstillatelsen din?

Vet du om du har et utvisningsvedtak?

Fornyelse

Jeg vet at/ du har nevnt at oppholdstillatelsen din bare varer et halvt år/ eller 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.

(Mulige sonderinger:

- Hva er det første du må gjøre når du skal fornye?
- Hvor må du dra og hva må du ha med deg?
- Er det noen som bistår deg?
- Har du noe rettshjelp (hvor mye jobber de for å få endret tillatelsen din?)
- Har du søkt om å få fjernet begrensingen i tillatelsen din?
- Har du klaget på tillatelsen du fikk og forsøkt å få den omgjort? Hvis ja, hvor mange ganger?
- Hvor mange ganger har du fornyet?
- Hvordan syns du det er å fornye tillatelsen din?
- Hvordan oppleves ventetiden?
- Hvor lang er ventetiden?
- Hvilke konsekvenser får ventetiden for deg?

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

For å oppsummere ... (*oppsummere*). Har jeg forstått det riktig?

Fremtiden

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

(Mulige sonderinger:

- Hvilke ønsker har du for fremtiden?
- Hvilke ting bekymrer du deg for?

Du har en tillatelse som ofte må fornyes. Norske myndigheter kan nekte å fornye den hvis de mener at det vil være trygt for deg å reise tilbake til hjemlandet ditt.

- Hvilke tanker gjør du deg om dette?
- Hvor mye tenker du på dette i hverdagen?
- Har du hørt om andre som har mistet tillatelsen din?

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

Anbefalinger

Med rapporten ønsker vi å sette søkelys på personer med begrenset tillatelse. Vi ønsker å vite mer og vi ønsker å opplyse norske myndigheter. 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?

Avslutning

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

Er det noe du ønsker å si og som vi ikke har spurt om? Hva ønsker du å formidle?

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

Snakk med vedkommende om hvordan informasjonen skal benyttes.

*Åpne for at dere kan snakke mer sammen hvis vedkommende 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?

- Hva var positivt?
- Hva var negativt?

Kjenner du andre jeg bør snakke med?

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