



KAN IKKE

REISE

- FÅR IKKE

BLI

Mottaksliv for tidligere enslige
mindreårige på voksenmottak

Mari Bore Øverland, Berit Berg, Marko Valenta og Kirsten Lauritsen

Postadresse: NTNU Dragvoll, 7491 Trondheim
Besøksadresse: Dragvoll Allé 38 B

Telefon: 918 97 727
E-post: DL-kontakt@samforsk.no

Nettside: www.samforsk.no
Foretaksnr. NO 986 243 836

NTNU Samfunnsforskning
Mangfold og inkludering
November 2020

ISBN 978-82-7570-632-2 (web)
ISBN 978-82-7570-631-5 (trykk)

Foto: Stein Bjørge/NTB Scanpix
Grafisk utforming og produksjon: NTNU Grafisk senter

Mari Bore Øverland, Berit Berg, Marko Valenta og Kirsten Lauritsen

Kan ikke reise – får ikke bli

Mottaksliv for tidligere enslige mindreårige på voksenmottak

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag for Redd barna og handler om flyktninger som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere og som nå har passert 18 år. Innstramminger i regelverket de siste årene har ført til at mange enslige mindreårige som tidligere ville fått beskyttelse, i dag kun får midlertidig eller begrenset opphold.

Bakgrunnen for rapporten er en sterk og økende bekymring for denne sårbare gruppa. Dette er unge mennesker som kom hit som barn, men som enten har fått begrenset opphold på grunn av manglende ID, har endelig avslag, men ikke kan returneres, eller har en pågående klagesak. Felles for alle er at de flyttes til voksenmottak ved fylte 18 år og forventes å klare seg selv, uten noen form for ekstra oppfølging fra voksne. Både mottaksansatte og frivillige melder om unge mennesker som er deprimerte og tiltaksløse og har mistet alt fremtidshåp. Ifølge FNs barnekonvensjon skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. Barnekonvensjonen omfatter alle barn som oppholder seg i landet. En beslutning om hva som er best for barnet forutsetter en omfattende vurdering av barnets situasjon. Det er viktig å understreke at det også skal vurderes hva som vil være en varig løsning for barnet. Det er altså ikke tilstrekkelig å kun vurdere frem til barnet er 18 år, Norge har også plikt til å vurdere både beskyttelsesbehov og utviklingsbehov etter fylte 18 år.

Rapporten baserer seg på intervjuer med beboere, ansatte og frivillige ved mottak i tre ulike landsdeler. Intervjuene ble gjennomført før koronatiltakene ble iverksatt våren 2020, og supplert med telefonintervjuer med nøkkelpersoner i ulike fagmiljøer og forvaltningen i løpet av forsommeren. Vår opprinnelige plan var at vi i løpet av våren og forsommeren også skulle følge noe av den frivillige aktiviteten i de aktuelle mottakene. Koronarestriksjonene gjorde at mange aktiviteter ble satt på vent, noe som gjorde det vanskelig å gjennomføre denne delen av prosjektet. Gjennom samtalene vi har hatt med både beboere, ansatte og frivillige mener vi likevel vi har fått et godt bilde av frivillighetens betydning i mottakshverdagen generelt og for vår målgruppe spesielt.

Vi vil takke alle som har bidratt til rapporten. En særlig takk går til alle tidligere enslige mindreårige som har delt sine erfaringer med oss. Vi vil også takke UDI for rask respons på våre faglige spørsmål, og til Redd Barna for gode faglige diskusjoner og for tett oppfølging underveis. Takk også til DAM-stiftelsen for finansiering av prosjektet.

Trondheim, oktober 2020

Berit Berg
Prosjektleder

Innhold

Sammendrag

Summary in English

1. Innledning.....	13
Et liv på vent.....	14
Lengeværende enslige mindreårige asylsøkere.....	14
Midlertidige tillatelser	16
Begrenset oppholdstillatelse	17
Intervjumaterialet	18
Rapportens oppbygging.....	19
2. Bakgrunn og kontekst.....	21
Utvikling av mottakssystemet.....	21
Innstramminger - begrensede tillatelser	24
Ulike kategorier av enslige mindreårige	27
3. Hverdagsliv på voksenmottak.....	31
Historiene til Dawood og Joseph.....	31
Begrenset oppholdstillatelse	35
Oppholdsgrunnlag, status og rettigheter	36
Fra EMA-mottak til voksenmottak	37
Livet på voksenmottak	38
«... du må bare vente på svar»	39
Usikkerhet og uforutsigbarhet	40
18 år – og helt på egen hånd	41
Mottaksansatte mellom barken og veden.....	43
Mat og kosthold	44
Psykisk helse.....	45
Avmakt.....	46
Aktiviteter.....	47
Rett til arbeid.....	51
Skoletilbud	52

4. Kan ikke reise – får ikke bli	55
Papirløs, ureturnerbar, lengeværende	55
Kryssende hensyn	56
Til barnets beste?	57
5. Anbefalinger	59
Referanser	61

Sammendrag

Denne rapporten sammenfatter funn fra prosjektet «18 år og helt på egenhånd?», initiert av Redd Barna og finansiert av Stiftelsen Dam. Hovedformålet med prosjektet var å få innsikt i hvordan enslige mindreårige med begrenset eller uavklart oppholdstillatelse, opplever situasjonen etter at de fylte 18 år og ble flyttet til voksenmottak. Der forventes de å klare seg selv, uten noen form for ekstra oppfølging fra voksne. Bakgrunnen for rapporten er en sterk og økende bekymring blant Redd Barnas frivillige, mottaksansatte og samarbeidspartnere for denne gruppen ungdommer.

Rapporten bygger på intervju med ungdommer bosatt på voksenmottak, samt mottaksansatte, samarbeidspartnere og frivillige som møter ungdommene i hverdagen. Vårt fokus var på hverdagslivet til ungdommene og hva som kan gjøres for å forbedre situasjonen deres mens de oppholder seg på mottak, og ungdommene var derfor vår viktigste kilde til informasjon. De kjenner sin situasjon og har best forutsetning for å vite hva som kan gjøre en svært krevende situasjon litt lettere. I gjennomføringen av prosjektet har det vært helt avgjørende at ungdommene opplever dette som positivt og meningsfullt. Det er også avgjørende at de opplever de har kunnet uttrykke seg på egne premisser og blitt tatt på alvor.

Flere av ungdommene i denne gruppen har fått en begrenset oppholdstillatelse – en tillatelse som krever at de skaffer pass før de kan få permanent opphold og rett til bosetting. Noen er inne i en klageprosess og venter på svar. Andre har fått avslag på asylsøknaden, men kan ikke sendes hjem på grunn av opprinnelseslandets regler for tvangsretur. Felles er at de befinner seg i en situasjon preget av passivitet og usikkerhet.

De opplever det som en stor og vanskelig overgang å bli overført til voksenmottak. Endringer i voksenstøtte/bemannings på mottak, endring i økonomisk støtte og manglende rett på skolegang gjør hverdagen vanskelig og innholdsløs. Mottaksansatte og samarbeidspartnere ser hvordan unge mennesker langsomt brytes ned. Noen greier seg bedre enn andre, men ofte har dette sammenheng med at de har klart å etablere et nettverk rundt seg som holder dem oppe. Noen har greid å få en jobb eller en praksisplass, men alle har ikke rettigheter som gjør dette mulig. Støttende ansatte og frivillige som bidrar med aktiviteter kan lette på situasjonen, men det løser ikke det grunnleggende problemet for denne gruppa.

Gjennom våre samtaler har vi fått formidlet et bilde av en situasjon som vi vil karakterisere som alvorlig. Vi har møtt unge mennesker som er i ferd med å miste alt framtidshåp. De er slitne, og de føler seg både uønsket og misforstått. De ble rammet av innstramminger i asylpolitikken med innvandringsbegrensende hensikt, som de fortsatt rammes av.

Summary in English

This report summarises the findings from the project «18 år og helt på egenhånd? », initiated by Redd Barna (Save the Children Norway) and financed by Stiftelsen Dam. Our main purpose was to gain insight into the experience of unaccompanied minor asylum seekers with a limited or an unsettled residence permit, living in reception centres for adults. Here, they are expected to manage on their own, without any extra adult supervision or care. This project was initiated due to a rising concern among Save the Children's volunteers, reception centre staff and partners, for this group of young people.

The report is based on interviews with youths living in reception centres for adults, as well as reception centre staff, partners and volunteers, all of which interact with the youths in day to day life. Our main concern was the everyday life of the young asylum seekers, and which measures can be taken to improve their situation in the reception centres. These young people were therefore our main source of information on how to improve their dire situation. Ensuring that the young people interviewed had a positive and meaningful experience in participating in this project, has been crucial. It was also crucial that they felt that could express themselves freely and that they were taken seriously.

Some of the young people in this group had a limited residence permit – a permit which required them to acquire a national passport before they could be granted a permanent residence permit and the right to settlement. Some have filed a complaint and are waiting to receive their answer. Others have had their asylum application rejected; however, due to their country of origins rules for forced return they cannot be returned. Common for all of them is that they exist in a situation of passivity and uncertainty.

The transfer to a reception centre for adults was experienced as a big and difficult upheaval. Changes in adult support, economic benefits and rights to education makes everyday life feel difficult and empty. Staff and partners see how young people are slowly broken. Some fare better than others, often in connection with the ability to build a network where one can find support. Some managed to find a job or an unpaid work placement, but due to a lack of rights, this is not an option for everyone. Supportive staff and volunteers arranging activities may ease the situation, but it does not solve the fundamental problem for this group.

Through our conversations, we have been presented with a situation which we characterise as dire. We have met young people about to lose all hope for the future. They are exhausted, and they feel unwanted and misunderstood. Their situation, when they first arrived as well as their situation today, is the result of a stricter immigration regulation with the purpose of limiting immigration.

Recommendations

For the group in focus in this report, the situation is affected by a number of factors, both nationally and internationally. Politics do not happen in a vacuum and the international influence on immigration policy is becoming increasingly clear. The Nordic countries have for the most part common policy however, nuances are becoming evident. One example of this is the treatment of unaccompanied asylum seeker and refugee minors. Norway has among the most restrictive policies concerning treatment of unaccompanied minors, something which has also been remarked by the UNHCR. For the recommendations of this report, we therefore begin with our recommendations for Stortinget (The Norwegian Parliament) regarding policy. From there we will move on to our recommendations to UDI (The Norwegian Directorate of Immigration), reception centres and finally, volunteer organisations working with this group of former unaccompanied minor asylum seekers.

Recommendations for The Norwegian Parliament and the government

- Transfer the responsibility of care for all unaccompanied minors to the child welfare service and authorise the legal responsibility in the Child Welfare Act.
- Give unaccompanied minors the right to receive aftercare, cf. the provisions of the Child Welfare Act.
- Reduce the use of limited residence permits.
- Increase the possibilities for (formerly) unaccompanied minors to have the limitations on their permits lifted.
- Lower the requirements for ID documentation with national passport where this is shown to be impossible.
- Establish a subsidy scheme for covering real expenses related to procurement of identity documents.
- Formulate a document that ensures individuals holding limited residence permits have access to basic banking services.

Recommendations for The Norwegian Directorate of Immigration (UDI)

- Review the financial assistance regulations' rates for support for formerly unaccompanied minors and assess these in relation to nutrition, transport needs and social contact.
- Formulate a guide to the reception centres on the rights and obligations of former unaccompanied minors living in adult reception centres.
- Clarify the duty to provide information to former unaccompanied minors at adult reception centres.
- Prepare a collection of examples of «best practice» in the reception centers' work with formerly unaccompanied minors.
- Introduce requirements for training of reception centre staff with emphasis on the rights of various categories of formerly unaccompanied minors.
- Demand that the reception centers take care of the duty to provide information.

Recommendations for reception centres

- Improve the inclusion of previously unaccompanied minors in the reception centres activities.
- Strengthen the collaboration with the schools and healthcare to ensure a comprehensive offer to the group.
- Strengthen the collaboration with volunteers to provide organized activities.
- Carry out information programmes for all reception centre employees about the group's rights, duties and opportunities as former unaccompanied minors.
- Carry out information programmes, tailored to former unaccompanied minors, upon arrival at the adult reception.
- Formulate and carry out routines adapted to the reception of formerly unaccompanied minors.
- Conduct resident conversations tailored to formerly unaccompanied minors to identify any need for follow-up.

Recommendations for NGOs

- Develop organized activities together with the target group, in order to ensure activities are appropriate and relevant.
- Cooperate with the reception centres to motivate residents to participate.
- Create continuity in the work of volunteers by entering into binding agreements with the reception centre.
- Create stability in the offer of volunteer activities through having the volunteers commit to participating in volunteer activities at the reception centre regularly, with a certain frequency over a certain period of time.

1. Innledning

Barn som flykter alene til Norge er i en svært sårbar situasjon, både på grunn av opplevelser i hjemland, under selve flukten og i fasen som asylsøkere i Norge. Når de kommer til Norge, har barnevernet omsorgsansvaret for barn under 15 år, mens Utlendingsdirektoratet har omsorgsansvaret for dem mellom 15 og 18 år. Mottakene for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år har ikke samme standarder og rammer som andre barnevernsinstitusjoner. Det er få ansatte på jobb, og ungdommene må klare seg mye på egen hånd. Ifølge FNs barnekonvensjon, som gjelder som norsk lov, skal hensynet til barnets beste legges til grunn ved alle handlinger som berører barn. Barnekonvensjonen omfatter alle barn som oppholder seg i landet. En beslutning om hva som er best for barnet forutsetter en omfattende vurdering av barnets identitet, herunder dets nasjonalitet, oppfostring og etniske, kulturelle og språklige bakgrunn, om barnet er spesielt utsatt på noe vis og om det har et særlig behov for beskyttelse.

For noen barn blir oppholdet på asylmottak langt, og de rekker å bli 18 år mens de søker asyl. Ungdommene klamrer seg til håpet om å få bli i Norge, men de er samtidig svært bekymret for fremtiden. De savner familie og venner og alt som ligner et «normalt» liv. Livet på mottak er preget av mye venting og usikkerhet – og bekymringer både for egen framtid og situasjonen til familie og venner i hjemlandet.

Det er vanskelig å bo på mottak. Mange, de har (...) lite penger, før når jeg var under 18 var det litt bedre, vanskelig nå. Vi må kjøpe klær, mat. Lite penger, ingen aktiviteter. Vi bare sover (gutt, bodd på mottak i 5 år).

Også ansatte på mottakene er bekymret for denne gruppa ungdommer, og frivillige som møter ungdommene på fritiden deler denne bekymringen.

Denne rapporten skal handle om disse ungdommene. Rapporten bygger på et prosjekt initiert av Redd Barna og med økonomisk støtte fra Stiftelsen Dam (tidligere ExtraStiftelsen). Bakgrunnen for rapporten er en sterk og økende bekymring blant Redd Barnas frivillige, mottaksansatte og samarbeidspartnere for sårbare unge som kom hit som enslige mindreårige, og som flyttes til voksenmottak ved fylte 18 år. De forventes å klare seg selv, uten noen form for ekstra oppfølging fra voksne. Formålet med denne rapporten er å få innsikt i hvordan ungdom som kom som enslige mindreårige opplever situasjonen etter at de ble flyttet til voksenmottak. Vårt fokus er på hverdagsliv og helse og hvordan man kan gjøre hverdagen best mulig mens de oppholder seg på mottak. Vår viktigste kilde til informasjon er ungdommene selv. Det er de som kjenner sin situasjon og har best forutsetning for å vite hva som kan gjøre en svært krevende situasjon litt lettere. I gjennomføringen av prosjektet har det vært helt avgjørende at ungdommene opplever dette som positivt og meningsfullt. Det er også avgjørende at de opplever de har kunnet uttrykke seg på egne premisser og blitt tatt på alvor. Hvordan går det med dem på voksenmottak?

Et liv på vent

I løpet av det siste tiåret har det kommet en rekke forskningsrapporter, offentlige utredninger og rapporter fra NGOer som fokuserer på situasjonen til asylsøkere generelt og barn og unges situasjon spesielt. Tilværelsen beskrives som å leve «i velferdsstatens venterom» (NOU 2011:10, 2011; Valenta og Berg, 2011). Begrepet «et liv på vent» går igjen som en beskrivelse av livet som asylsøker. I 2015 kom den første levekårsstudien om barn i asylsøkerfasen (Berg og Tronstad, 2015). I et eget kapittel om situasjonen til de enslige mindreårige understrekes det at ungdommene sliter på flere områder – både emosjonelt og praktisk. Mange sliter med senvirkninger fra krig og flukt, og for noen er utfordringene så store at det går ut over både nattesøvn og fungering i hverdagen.

For ivaretagelse av emosjonelle og praktiske omsorgsbehov er det nødvendig med en bemanningsgrad som til enhver tid sikrer tilgjengelige voksne, et bevisst forhold til bruk av tolk på ungdommenes premisser, gode rutiner for tilsyn, medbestemmelse som tillater bevaring av kulturell identitet, en følelse av kontinuitet samt sikring av informasjon og barns rett til å bli hørt gjennom representantordningen (Berg og Tronstad, 2015, s. 150).

Rapporten anbefaler at Bufetat overtar ansvaret for alle enslige mindreårige, og det understrekes at bemanningen må være tilstrekkelig til at alle har tilgjengelige voksne både på dagtid og kveld/nattestid. Det anbefales også at alle enslige mindreårige må sikres tilgang til skole, leksehjelp og aktivitetstilbud.

Lignende konklusjoner som i levekårsrapporten fra 2015 finner vi også i FAFO rapporten «Et trygt sted å vente – omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige» (Sønsterudbråten mfl., 2018). Funnene tyder på at enslige mindreårige ikke får god nok helsehjelp, og at enkelte mottak heller ikke i tilstrekkelig grad følger opp grunnleggende omsorgsfunksjoner som å sørge for at ungdommene får i seg tilstrekkelig mat eller legger til rette for nok søvn. I tillegg til mat og søvn er det avgjørende at sosiale, psykiske og utviklingsmessige behov dekkes (Sønsterudbråten m.fl., 2018). Kunnskapen om enslige mindreårige asylsøkeres situasjon er, som vi ser, omfattende. Selv om det meste av forskningen handler om ungdommer som ennå ikke har fylt 18 år, så er mange av utfordringene de samme.

Lengeværende enslige mindreårige asylsøkere

Gruppen vi i denne rapporten omtaler som *lengeværende enslige mindreårige*, er en sammensatt gruppe. Noen har hatt midlertidig opphold, men mistet det på 18-årsdagen. Andre er i en klageprosess eller har begrenset opphold på grunn av ID-tvil eller manglende gyldig ID. Gruppen er sammensatt, men et fellestrekk er at de befinner seg i en svært spent situasjon. Ungdommene vi har snakket med i denne rapporten kom til Norge som enslige mindreårige, men har nå fylt 18 år og har flyttet på voksenmottak. De er derfor i utgangspunktet tidligere enslige mindreårige, men vi vil referere til dem som lengeværende enslige mindreårige i

rapporten. Bruken av alderstesting for å fastsette enslige mindreåriges alder er omdiskutert – både på grunn av metodene som benyttes og for ikke å ta tilstrekkelig hensyn til feilmarginene. Man risikerer derfor å flytte enslige mindreårige til voksenmottak på feil grunnlag¹.

Ifølge FNs barnekonvensjon, som gjelder som norsk lov, skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. Barnekonvensjonen omfatter alle barn som oppholder seg i landet. Det er viktig å understreke at det også skal vurderes hva som vil være en *varig løsning* for barnet. Det er altså ikke tilstrekkelig kun å vurdere situasjonen frem til barnet er 18 år. Norge har også plikt til å vurdere både beskyttelsesbehov og utviklingsbehov etter fylte 18 år.

Mange av de som får avslag på sin asylsøknad forsvinner fra mottakene. Noen prøver å få asyl i et annet europeisk land, mens mange går under jorda og lever som «papirløse» – enten i Norge eller i et annet land. Nøyaktige tall på hvor mange dette gjelder har vi ikke, men UDI har oversikt over hvor mange med endelig avslag eller ikke avklart oppholdsgrunnlag som befinner seg på mottak. Ved utgangen av 2018 besto denne gruppa av 137 personer. Et år senere var antallet 57. De siste tilgjengelig tallene fra UDI (pr 31.07.20) viser et antall på 43 personer – fordelt på følgende kategorier:

Med tillatelse, skal bosettes	7
Med tillatelse, skal ikke bosettes	9
Med søknad til behandling i UDI	2
Med avslag til klagebehandling	5
Henlagt/utgått tillatelse/norsk/annet	1
Med utreiseplikt	19

De ulike juridiske statusene gir ulike rettigheter og plikter, noe vi kommer tilbake til. Grunnen til at mange fortsatt bor på mottak er at de av ulike grunner ikke kan returneres eller at de har fått opphold med begrensning, som ikke gir rett til bosetting. Det gruppen har til felles er at de kom til Norge som enslige mindreårige, de har en tillatelse eller situasjon som gjør at de fortsatt bor på asylmottak etter fylte 18 år, men da på voksenmottak. De har alle problemer med å få permanent opphold uten begrensninger i Norge. De som har fått endelig avslag, men som fortsatt oppholder seg på mottak omtales gjerne som «ureturnerbare», mens gruppen som helhet ofte omtales som «papirløse» fordi de mangler papirer på et varig opphold i Norge. De fleste i gruppen har vært på asylmottak langt over det som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid. Av de ungdommene vi snakket med, var det tre som hadde kommet til Norge høsten 2019 og fortsatt var i første behandlingsrunde. De fleste kom i 2015, mens noen hadde vært her lengre. De kan omtales som «lengeværende». Ingen av betegnelsene er helt presise. Mange av de såkalte «ureturnerbare» kan i prinsippet returnere til hjemlandet hvis returen skjer frivillig, og flere av de «papirløse» har enten søknad eller klage til behandling og er derfor ikke papirløse i den forstand at de oppholder seg ulovlig. Hvis vi med «lengeværende» mener personer som har

¹ Se for eksempel FHIs rapport fra 2018: <https://www.fhi.no/publ/2017/samsvar-mellom-kronologisk-alder-og-skjelettalder-basert-pa-greulich--pyle/>

bodd på asylmottak ut over gjennomsnittlig oppholdstid, inkluderer vi store deler av de enslige mindreårige med endelig avslag eller ikke avklart oppholdsgrunnlag som befinner seg på mottak.

I denne rapporten vil begrepsbruken veksle med temaene som omtales. I sammenhenger der vi fokuserer på bestemte juridiske statuser, vil det presiseres. Når vi har fokus på fellestrekk ved målgruppa, har vi innimellom brukt begrepet «lengeværende» - det som i UDIs statistikk har betegnelsen «personer som søkte som EMA og som er mellom 18 og 23 år».

Midlertidige tillatelser

Redd Barna har, sammen med blant annet NOAS, utarbeidet flere rapporter om situasjonen til enslige mindreårige asylsøkere. I 2017 presentere Redd Barna, FO og NOAS *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere*. Bakgrunnen for rapporten var at bruken av midlertidig oppholdstillatelse som kun gjelder frem til fylte 18 år i løpet av kort tid hadde gått fra å være en unntaksregel til å ramme nesten halvparten av de enslige mindreårige. Som det står i rapporten:

Det er bredt dokumentert at midlertidige tillatelser til enslige mindreårige har medført en svært usikker og krevende situasjon for ungdommene som har blitt rammet. Konsekvensene av å leve med midlertidighet utfordrer ivaretagelsen av barns rettigheter i tråd med FNs barnekonvensjon. Midlertidige oppholdstillatelser fører til svekket psykisk helse, og flere ungdommer har skadet seg selv eller forsøkt å ta livet sitt. Nesten halvparten – over 400 – av de enslige mindreårige som har fått midlertidig opphold har forsvunnet. (Redd Barna, FO, og NOAS 2017, s. 6)

Mange blir passive, deprimerte, selvskader og enkelte har forsøkt å ta sitt eget liv i frykt og håpløshet. Både innstrammingene i regelverket og lang saksbehandlingstid innebærer at de enslige mindreårige blir boende lenge på mottak – ofte med hyppige flyttinger i løpet av den perioden de bor på mottak, gjerne over store geografiske avstander. Det betyr nye brudd med voksne, venner og skole, og er en ekstra belastning for ungdom som ofte har alvorlige psykiske plager. Det handler om bekymringer for framtiden, og om en "her og nå" situasjon preget av engstelse og uvisshet, som for noen etter hvert utvikler seg til alvorlige psykiske helseutfordringer. For de enslige mindreårige som har fått endelig avslag på sin asylsøknad, kommer redsel for uttransportering til hjemlandet på toppen av alt det andre. Det er rimelig å anta at mange av ungdommene, som har vært på flukt som barn og ikke har fått tilstrekkelig støtte og omsorg på mottakene for enslige mindreårige, vil ha dårlige forutsetninger til å klare seg med minimal støtte på voksenmottak ved fylte 18 år. Ansatte ved voksenmottak melder om ungdommer som er deprimerte og tiltaksløse, har mistet alt fremtidshåp og i enkelte tilfeller ikke ser noen grunn til å leve lenger. Noen har levd med denne redselen i flere år, mens andre nettopp har fylt 18 år og plutselig står uten gyldig opphold i Norge.

Begrenset oppholdstillatelse

Politiske innstramminger og økte ankomster i 2015 førte til en drastisk økning i antall enslige mindreårige som fikk begrenset oppholdstillatelse på grunn av ID-tvil i 2016. Fra maksimalt 40 vedtak årlig, økte antall fattede vedtak til 272 i 2016 (NOAS, Redd Barna, og Norsk Folkehjelp, 2020c). Og selv med lavere ankomsttall de følgende årene, økte andelen begrensede tillatelser blant totalt fattede vedtak for ungdommene, spesielt for afghanske enslige mindreårige (NOAS mfl., 2020c). Siden 2017 har enslige mindreårige som får opphold med begrensninger på grunn av ID-tvil rett på bosetting etter førstegangsvedtak.² De må søke på nytt hvert år hvis de ikke kan levere inn pass. De har fått opphold, men med stor usikkerhet og få rettigheter. Enkelte rekker å bli 18 år mens de venter på bosetting og mens de forsøker å skaffe pass, og må flytte på voksenmottak, noe som fører til store endringer i ungdommenes hverdagsliv og rettigheter. For mange av ungdommene er fremskaffelse av nasjonalt pass eller andre ID-dokumenter en veldig krevende prosess. Flere kommer fra land med dårlig fungerende sentraladministrasjon, og prosessen kan kreve flere besøk på ambassader og kontakt med hjemlandet. Når man i tillegg bor på asylmottak med trang økonomi og begrensede ressurser, kan prosessen med å skaffe gyldig ID-dokument forlenge oppholdet på voksenmottak. Dette skal vi se mer på senere.

Våren 2020 lanserte Redd Barna, sammen med NOAS og Norsk Folkehjelp, hele tre rapporter som belyser til barn med begrenset opphold på grunn av ikke-dokumentert ID.³ Et hovedpoeng i rapporten om barn med ID-tvil er at den begrensede tillatelsen skaper utrygghet:

Mange har søvnproblemer, sliter med konsentrasjon på skolen og har vanskelig for å planlegge fremtiden. Ungdommene bruker ulike mestringsstrategier, med mer eller mindre hell. Over halvparten beskriver at tillatelsen har ført til sammenbrudd, passivitet eller atferdsproblemer. (NOAS mfl., 2020c)

Begrensede oppholdstillatelser som må fornyes hvert år fører til at ungdommene lever i limbo, en usikker tilstand, og i frykt for at søknaden plutselig et år ikke skal godkjennes. Ved flere anledninger er ungdommer blitt flyttet fra enslige mindreårige-mottak til et voksenmottak den dagen de får svar på alderstesten og får vite at alderen deres er satt til 18 år eller mer, og behandles fra da av som voksne uten noen form for ekstra oppfølging. Aldersvurderingene som brukes er for øvrig sterkt kritiserte og har store feilmarginer.⁴ Ved fylte 18 år mister de retten til verge, og de økonomiske rammene er svært trange: 796 kr per måned dersom man bor på

² Se <https://www.fylkesmannen.no/contentassets/403303dd44d14fc3b46360bbca1f7061/tidligerebosetting-av-enslige-mindreareige.pdf>

³ NOAS, Redd Barna, Norsk folkehjelp (2020): «Hvert år må jeg søke på nytt». *Enslige mindreårige som får begrenset oppholdstillatelse fordi de ikke kan legge frem pass som dokumentasjon på identitet*. NOAS, Redd Barna, Norsk folkehjelp (2020): *Med livet på vent. Erfaringer fra lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser*, NOAS, Redd Barna, Norsk folkehjelp (2020): *Barn uten pass. En juridisk gjennomgang av regelverk og praksis overfor barn som innvilges opphold på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38, men hvor tillatelsen er begrenset på grunn av manglende identitetsdokumenter/tvil om identitet*.

⁴ NOAS og Redd Barna 2016: *Over eller under 18 år? Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere*. ExtraStiftelsen.

mottak med fri kost, 2491 kr per måned i mottak der man må kjøpe og lage maten selv, dersom man har fått endelig avslag på søknaden om beskyttelse reduseres denne summen til 1894 kr per måned.⁵ Denne summen skal dekke mat, medisiner, klær, transport, advokatutgifter og alt man trenger. For personer som mangler gyldig ID, skaper det store utfordringer å for eksempel ta betalt arbeid, opprette bankkonto og ta førerkort. Som det også kommer fram i rapporten: *Problemene knyttet til manglende legitimasjon blir mer presserende etter hvert som ungdommene beveger seg over i voksenlivet.* Flere av ungdommene vi møtte på mottak bekrefter både at det er utfordrende i hverdagen å mangle gyldig legitimasjon, og at det også kan være svært utfordrende å framskaffe det som trengs for å få et gyldig pass.

Intervjumaterialet

Det er mange etiske hensyn å ta når man skal intervju ungdommer, både i planleggingen og gjennomføringen av undersøkelsen, i analysen og publisering av data fra prosjektet. Vår erfaring er at disse ungdommene opplever stor grad av maktesløshet og håpløshet for fremtiden, og sårbare personer har et særlig krav på beskyttelse. Dette gjør det særlig viktig å understreke at deltakelse i prosjektet er basert på frivillighet og at all informasjon vil bli behandlet konfidensielt, og at det som formidles videre ikke kan spores tilbake til vedkommende.

I tillegg til intervjuene våre med ungdommene har vi intervjuet mottaksansatte, samarbeidspartnere og frivillige som møter ungdommene i hverdagen. Ungdommene bor på tre ulike mottak – et i Nord-Norge, et i Midt-Norge og et på Østlandet. De fleste av ungdommene måtte flytte til et nytt mottak da de fylte 18 år, mens et par av ungdommene flyttet fra EM-avdeling til voksenavdeling på det mottaket de allerede bodde. Vi har til sammen gjennomført 18 individuelle intervjuer med ungdommer i målgruppa. Ved ett av intervjuene ble det benyttet tolk. De øvrige intervjuene ble gjennomført på norsk. Vi har i tillegg snakket med 9 mottaksansatte.

Intervjuene med ungdommene er gjennomført som individuelle intervjuer, mens samtaler med ansatte er gjennomført som gruppesamtaler. I en av kommunene besøkte vi en videregående skole der flere av ungdommene har eller har hatt tilbud, og vi har hatt samtaler med ansatte ved en barne- og ungdomspsykiatrisk enhet som samarbeider tett med mottaket. Vi har også intervjuet en av de frivillige fra Redd Barna som i flere år har gjennomført aktiviteter både for de lengværende og for andre på mottaket.

Alle ungdommene som ble spurt om å delta takket ja, og de var overraskende åpne og villige til å dele erfaringer med oss. Vi hadde utarbeidet en intervjuguide for samtalen på forhånd, men var opptatt av at ungdommene i størst mulig grad fikk snakke fritt. På vår temaliste sto blant annet følgende stikkord:

- Mat og ernæring

⁵ <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2008-035/rs-2008-035v1/>

- Psykososial helse
- Støtte og veiledning
- Skole- og aktivitetstilbud
- Sosiale relasjoner og privatliv
- Tiltak som kan bedre situasjonen

Vi var tydelige på at samtalen ikke ville påvirke deres sak og at vi derfor heller ikke kom til å stille spørsmål til selve asylsaken. Det var likevel ikke til å unngå at en del av samtalen kretset rundt «saken». For ungdommene er det utfallet av asylsaken det meste handler om og alt er avhengig av. Vi var derfor forberedt på at mange av fortellingene ville handle om hvorfor de flyktet, om selve flukten og om asylprosessen før vi kom til det som var vårt hovedanliggende: Hvordan opplever enslige mindreårige uten permanent opphold situasjonen etter at de ble flyttet til voksenmottak?

Selv om vårt hovedfokus har vært hverdagsliv og ikke juss, er det i samtaler med ungdommene vanskelig å skille det ene fra det andre. For enslige mindreårige med endelig avslag eller uavklart status er det jussen som setter rammer for hverdagslivet, og da ville det være respektløst ikke å lytte til både flukthistorier og frustrasjon knyttet til asylsaken. Sett i ettertid var det kanskje nettopp fordi de fikk snakke fritt at vi også fikk fram mye av hverdagslivet på mottakene. På ett av mottakene fortsatte de individuelle samtaler i det som ble en litt improvisert gruppesamtale på en lokal pizza-restaurant. Her delte ungdommene erfaringer med alt fra fotball og andre fritidsaktiviteter til matlaging og kåring av mottakets beste kokk. Innenfor et ekstremt stramt budsjett er det utfordrende å få til et balansert kosthold, så kokkeferdigheter var høyt verdsatt..

Rapportens oppbygging

Rapporten inneholder fire kapitler. Etter denne innledningen følger et kapittel vi har kalt «Bakgrunn og kontekst» (kapittel 2) der vi presenterer et bakteppe for den situasjonen ungdommene befinner seg i. Dette kapitlet bygger på tilgjengelig statistikk, presentasjon av lov- og regelverk, samt en gjennomgang av de politiske føringer på feltet. Kapitlet viser et komplekst bilde der endringer i både asylankomster og politikk utgjør en viktig del av denne kompleksiteten. I kapittel 3 flytter vi fokuset fra systemnivået til mottakslivet – slik det oppleves for ungdommer, ansatte og andre voksne som møter ungdommene jevnlig. Kapitlet bygger på intervjuer og gruppesamtaler, samt deltakende observasjon på de tre mottakene vi har besøkt. Avslutningskapitlet (kapittel 4) har vi kalt «Kan ikke reise – får ikke bli», som også er rapportens tittel. I dette kapitlet drøftes konsekvensene av innstrammingene på asylfeltet – først og fremst for de lengeværende, men også for mottaksapparatet, sivilsamfunnet og for samfunnet som helhet.

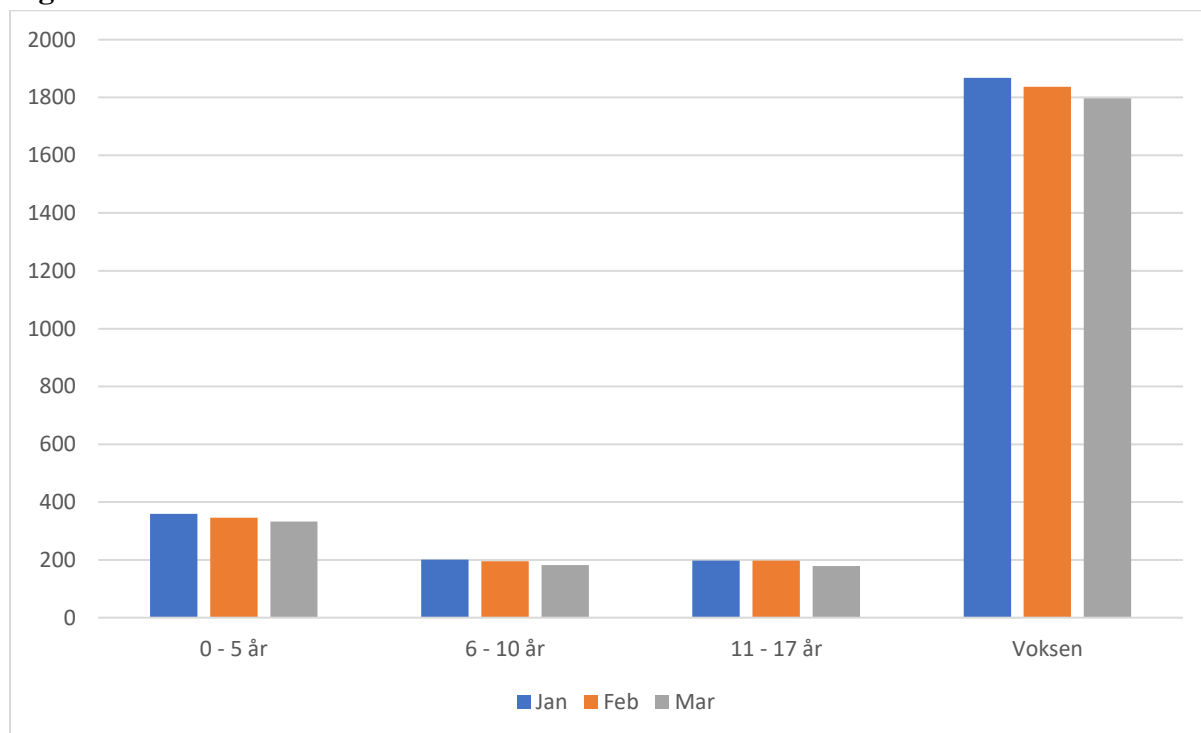
2. Bakgrunn og kontekst

I dette kapitlet gir vi en oversikt over utviklingen i mottakssystemet og asylpolitikken siden 2015. Vi fokuserer primært på trendene og endringene i politikken som bidro til lang ventetid og som påvirket tilværelsen til lengeværende unge voksne beboere som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere. Først beskriver vi noen generelle trekk i utviklingen av mottakssystemet. Deretter fokuserer vi på de mer spesifikke elementene i politikken som har direkte relevans for lengeværende beboere i mottak.⁶

Utvikling av mottakssystemet

Antall asylsøkere har svingt kraftig de siste årene. I forbindelse med de store ankomstene i 2015/2016 var det på det meste rundt 30 000 asylsøkere i mottakssystemet. Da asylankomstene begynte å gå ned i 2017, ble også mottakssystemet bygd kraftig ned. I begynnelsen av 2020 var det under 3000 asylsøkere på mottak. De fleste av disse var voksne. Figur 1 viser antall beboere i de tre første månedene i 2020 fordelt etter alder.

Figur 1. Beboere i norske mottak etter alder



⁶ Talltrendene som viser utviklingen i beboermasse, antall asylsøkere, uttransporteringer og vedtakstyper baseres på UDIs og PUs statistikk som er innhentet fra UDIs og PUs hjemmesider og fra NOAS sin siste rapport om relevante trender på feltet (NOAS 2020).

Beboere i mottak er en sammensatt gruppe som består av voksne og barn, familier og enslige voksne, samt enslige mindreårige asylsøkere. Her finner vi kvinner og menn, beboere med ulik juridisk status og forskjellige nasjonaliteter. Vi finner også personer som har kort og langt opphold i mottak. Den siste kategorien er av spesiell relevans for denne rapporten, men som vi kommer til å vise bør den sees i sammenheng med juridisk status og de andre kategoriene.

Det er flere faktorer som kan innvirke på hvem som ender opp som lengeventende asylsøkere i mottak, men i de fleste tilfeller har den lange ventetiden noe å gjøre med beboeres juridiske status. Resultatet kan være at enkelte beboere blir kort tid i mottak, mens andre kan være i mottak i årevis. For eksempel får asylsøkere fra Syria og Eritrea og de yngste enslige mindreårige som regel opphold i Norge og blir bosatt etter relativt kort opphold i mottak. Til forskjell fra dem fikk en betydelig andel asylsøkere fra Afghanistan, både voksne og enslige mindreårige, avslag i 2016 og 2017. De får også forskjellige begrensede vedtak som ofte resulterte i lang ventetid på mottak. Noen av dem har vært i mottakssystemet i flere år.

I figur 1 inngår også unge voksne beboere som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere i løpet av flyktningkrisen i 2015. Noen av de unge voksne som har vært lengst i mottakene hører til denne kategorien beboerne. Deres erfaringer vil vies spesiell oppmerksomhet senere i rapporten.

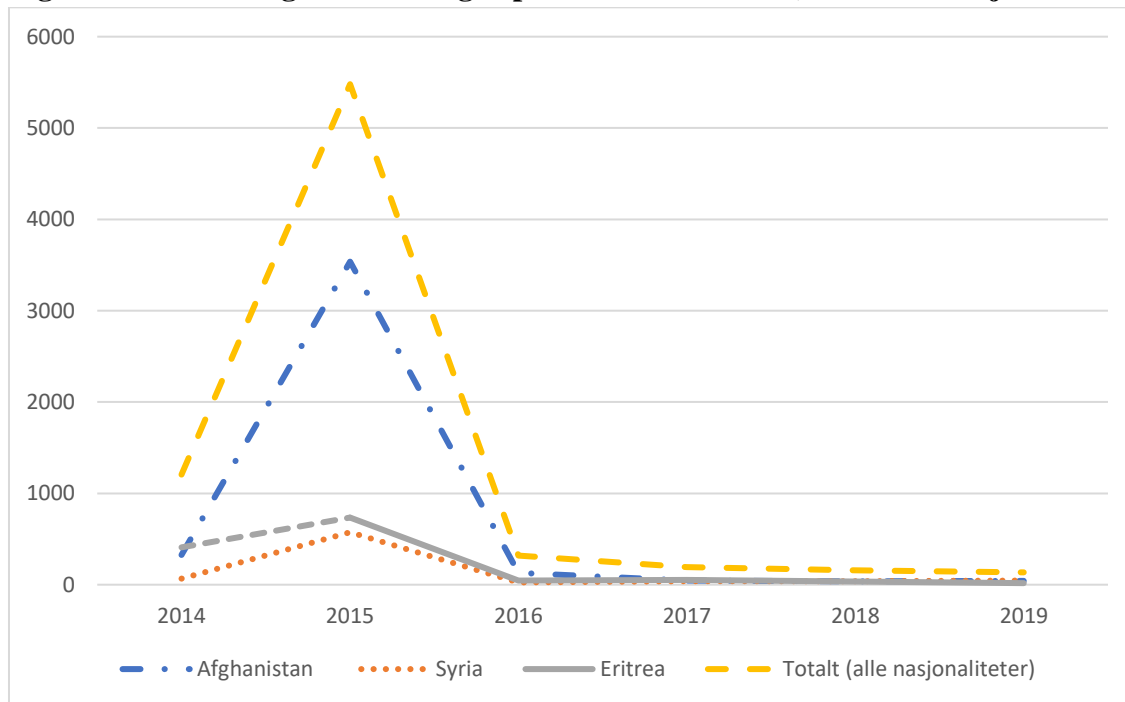
Beboere som relativt raskt får oppholdstillatelse med rett til bosetting kan i noen tilfeller bo i mottak i lang tid, men slike saker er mer unntak enn en regel. I disse tilfellene kan den lange ventetiden være et resultat av at kommunene vegrer seg for å bosette beboere grunnet deres spesielle behov og helsetilstand. Usikkerheten knyttet til mulige ekstra kostnader i forbindelse med tilrettelegging av tjenestene kan resultere i at det blir vanskelig å finne en bosettingskommune til dem, noe som resulterer i langt opphold i mottak (Kittelsaa og Berg, 2012).

De fleste beboere som har vært i mottak i mange år er personer som har fått avslag og som har klaget på vedtak, og som deretter har søkt om omgjøring av vedtaket. Blant lengeværende beboere finner man også asylsøkere med avslag som myndighetene av ulike årsaker ikke får uttransportert. I de siste årene har vi sett en endring i sammensettingen av lengeværende beboere. I norske mottak hadde lengeværende beboere tradisjonelt vært enten voksne personer, eller familier med barn. I de siste årene ble mange enslige mindreårige også værende lenge i mottak. Denne endringen kan relateres til økningen i antall enslige mindreårige som søkte asyl i 2015, med påfølgende innstramminger i asylopolitikken. Enkelte av de enslige mindreårige ble værende i mottakssystemet i lang tid. De kom som enslige mindreårige asylsøkere, men etter at de ble de myndige regnes de nå som voksne beboere i ordinære mottak.

Etter et år med rekordstore ankomster av enslige mindreårige, har antall enslige mindreårige asylsøkere gått kraftig ned og deretter holdt seg stabilt på et lavt nivå. Den største gruppa av enslige mindreårige asylsøkere som kom til Norge i 2015 var fra Afghanistan. Enslige mindreårige fra Afghanistan utgjorde om lag 60 prosent av økningen i antallet enslige mindreårige i 2015. Økningen i antallet enslige mindreårige fra Afghanistan ble møtt med

forskjellige innstramninger som vil omtales senere i rapporten. En av konsekvensene av innstramningen har vært at enkelte enslige mindreårige ble i lang tid i norske mottak.

Figur 2. Antall enslige mindreårige i perioden 2014-2019 (tre største nasjonalitetene)



Lengeværende enslige mindreårige beboere har opplevd store endringer i mottakssystemet. Noen av dem var en konsekvens av de store ankomstene i 2015. Som vi ser i figur 2, kom det i løpet av 2015 på kort tid tre ganger flere asylsøkere til Norge sammenlignet med årene før. Det ble derfor et akutt behov for flere mottaksplasser og nye mottak ble etablert på kort tid. Situasjonen fra 2015 har imidlertid endret seg radikalt, og ikke siden 90-tallet har det vært lavere ankomster av asylsøkere enn det som var tilfellet de siste årene. Reduksjonen i beboermassen ble drastisk. For eksempel ble beboermassen fra slutten av 2015 til 2016 mer enn halvert, fra 30 000 i 2015 til 13 000 i 2016. I 2017 ble det bare 5000 beboere i norske mottak, og den samme nedadgående trenden fortsatte i årene etter.

I begynnelsen av 2020 var det 3000 beboere i norske mottak. Som et resultat av dette ble mottaksapparatet bygget ned igjen, noe som har fått konsekvenser for beboere. Nedleggelsene av mottakene førte til at de som ikke ble bosatt ble flyttet fra mottak til mottak opptil flere ganger. For beboerne som kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere har disse endringene gått parallelt med endringer i politikken på asylfeltet. I tillegg opplevde de endringer i status og rettigheter som følge av at de ble eldre i løpet av mottaksoppholdet. For noen innebærer dette at de først bodde i mottak for enslige mindreårige asylsøkere og senere ble flyttet til ordinære mottak. Deretter ble enkelte flyttet flere ganger fra mottak til mottak grunnet mottaksnedleggelsene. Hver av de forflyttingene innebar at de måtte løsrive seg fra kjente omgivelser og nettverk.⁷

⁷ For en enda mer detaljert beskrivelse av denne utviklingen se Garvik og Valenta 2018; Valenta og Garvik 2019; NOAS mfl. 2020.

Innstramminger - begrensede tillatelser

I kjølvannet av de økte ankomstene av asylsøkere i 2015, særlig av enslige mindreårige asylsøkere fra Afghanistan, ble det gjennomført flere endringer i lovverket som høynet terskelen for å få asyl i Norge. Gjennom det såkalte asylforliket gikk et bredt flertall på Stortinget sammen om å stramme inn regelverket for innvilgelse av oppholdstillatelse. Det ble også sendt ut instruksjoner om en strengere praktisering av eksisterende regelverk, særlig knyttet til mulighet for å gi midlertidig oppholdstillatelse frem til fylte 18 år.

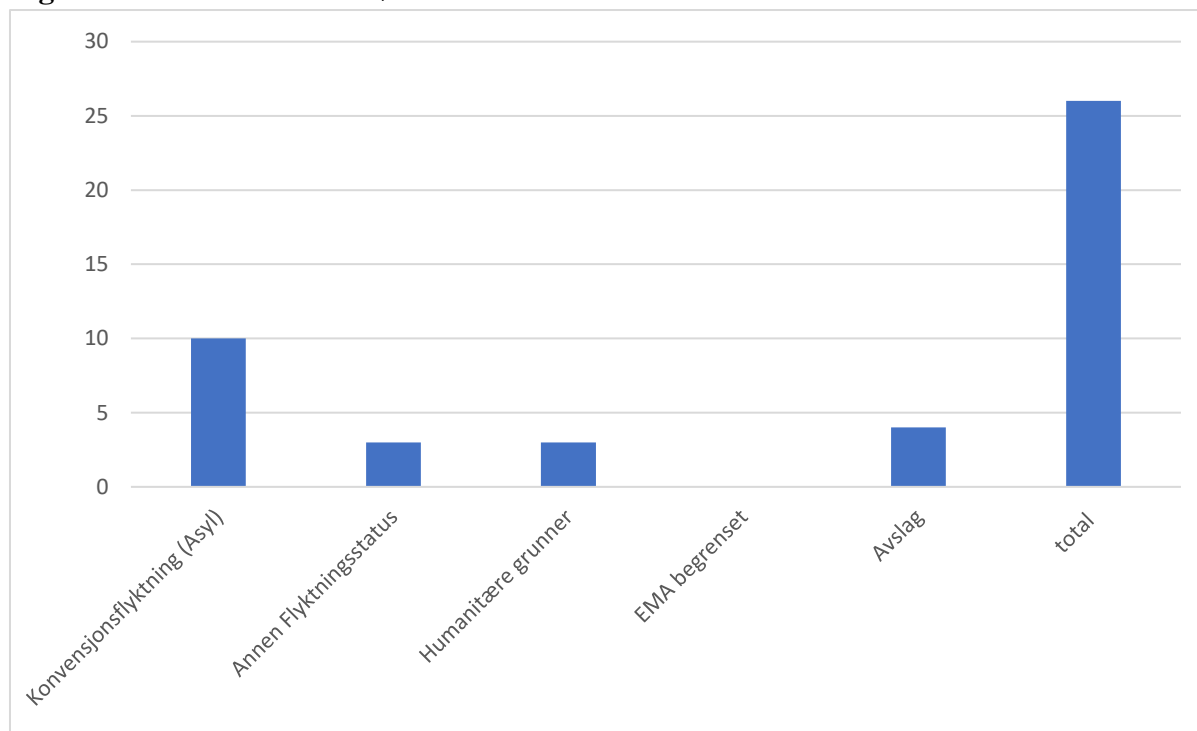
Økt bruk av midlertidige tidsbegrensede/ikke fornybare tillatelser og avslag rammet enslige mindreårige fra Afghanistan hardest. Det ble gitt 315 slike tillatelser i 2016 og av disse ble nesten alle gitt til enslige mindreårige fra Afghanistan. Og av 150 avslag som ble gitt til enslige mindreårige i 2016, ble 111 gitt til enslige mindreårige afghanere. Dette var en klar endring sammenlignet med 2015 da nesten alle enslige mindreårige fra Afghanistan fikk innvilget beskyttelse eller opphold på humanitært grunnlag. I 2017 ble det i alt gitt 897 vedtak til enslige mindreårige asylsøkere og av disse var 98 avslag og 361 begrensede vedtak om midlertidig opphold. De fleste avslag og begrensede vedtak ble igjen gitt til afghanere. I 2017 fikk 713 enslige mindreårige fra Afghanistan vedtak, og av disse var ca. halvparten (364) begrenset/midlertidig tillatelser og 86 avslag⁸.

Etter dette skjedde det en nedgang i bruken av midlertidige tillatelser med tidsbegrensning til fylte 18 år.⁹ I 2018 fikk 134 enslige mindreårige vedtak, og kun 6 av dem fikk midlertidig opphold til 18 år. De fleste av dem var fra Afghanistan, men det var også i denne gruppa merkbar nedgang i bruken av midlertidighet. I 2018 fikk 48 enslige mindreårige fra Afghanistan vedtak og fire av dem fikk midlertidig opphold til 18 år. Denne trenden ble enda klarere i 2019 da kun fire av 167 vedtak var midlertidige. Av 60 vedtak gitt til enslige mindreårige fra Afghanistan i 2019 kun to var midlertidige tidsbegrensede vedtak til 18 år. Figur 3 viser fordeling av vedtak gitt til enslige mindreårige i perioden januar-mars 2020.

⁸ Se udi.no, statistikk og analyse.

⁹ Dette kan settes i forbindelse med Stortingets vedtak om sårbarhetskriterier i behandlingen av søknader om beskyttelse fra enslige mindreårige asylsøkere. Se diskusjonen i neste avsnitt. Se også <https://www.noas.no/informasjon-enslige-mindrearige-fa-asylsaken-behandlet-pa-nytt/>

Figur 3. Vedtak til EMA i første kvartal 2020



Kategorien «konvensjonsflyktning» i figuren er de som fikk asyl (beskyttelse) og i kategorien «annen» er personer som fikk andre typer opphold uten begrensninger. I kategorien «humanitære grunner» er det mange som fikk begrensede tillatelser. Disse tillatelsene kan fornyes, men gir ikke rett til bosetting, familiegjening og en rekke andre rettigheter. Kategorien «EMA begrenset» betegner midlertidig opphold med tidsbegrensning, til 18 år. Som vi kan se fikk ingen enslige mindreårige slike midlertidige tidsbegrensede tillatelser i første kvartal av 2020.

Den generelle trenden i senere tid er at det kommer få enslige mindreårige til Norge. De fleste som kommer til Norge er fra Afghanistan, Syria og Eritrea. Det store flertallet får asyl eller opphold på humanitært grunnlag, og det er få som får midlertidig opphold som ikke kan fornyes.

Oktoberbarn - oppmykning av begrensningene

I den offentlige debatten og politiske diskusjonene ble en spesifikk kategori av enslige mindreårige asylsøkere omtalt som «oktoberbarna». «Oktoberbarna» er afghanske asylsøkere som kom til Norge som enslige, mindreårige asylsøkere høsten 2015 og som fikk tidsbegrensede tillatelser frem til fylte 18 år.¹⁰ I november 2017 vedtok norske myndigheter at

¹⁰ Siden norske myndigheter gir barna fødselsdato etter alderstest og ankomstdato, rundet nær halvparten av disse ungdommene 18 år i løpet av oktober 2017. Etter gjeldende instruksjoner skulle de da returneres til sitt hjemland.

det skulle innføres nye sårbarhetskriterier i vurderingen av asylsakene til enslige mindreårige asylsøkere. Myndighetene bestemte også at «oktoberbarna» skal få sakene sine behandlet på nytt. Det innebar at alle enslige asylsøkere mellom 16 og 18 år som var vedtatt returnert til såkalt internflukt og hadde fått midlertidig oppholdstillatelse siden 1. oktober 2016, skulle få saken vurdert en gang til.¹¹

Det er i alt 399 tidligere enslige mindreårige som søkte om ny behandling, og 137 av dem oppfylte forutsetninger for å få en slik ny behandling. Det ser imidlertid ut til at dette vedtaket bare delvis har forbedret situasjonen til «oktoberbarna». Det er flere faktorer som har bidratt til dette. Mange av dem som kunne få rett til ny behandling befant seg ikke lenger i det norske asylsystemet. Ifølge politiet forlot omtrent 90 prosent av afghanske enslige mindreårige som fikk midlertidig beskyttelse mottakssystemet før de fylte atten, i frykt for å bli deportert til Afghanistan.¹² Samtidig håpet mange at de skulle få opphold i andre europeiske land, noe som i kombinasjon førte til at mange forlot Norge. Av den grunn har mange av «oktoberbarna» ikke benyttet seg av muligheten til å prøve saken sin på nytt.

De fleste (104 personer) av dem som oppfylte forutsetningene for å få ny behandling fikk til å begynne med begrenset opphold fordi det ikke var lagt fram identitetsdokumenter. Begrensningen innebar at de bare fikk midlertidig fornybar oppholdstillatelse, med en rekke begrensninger som vil diskuteres senere. De begrensede tillatelsene ble gradvis omgjort til tillatelser uten begrensninger, særlig i 2019, men det er likevel mange som fortsatt har slike begrensede tillatelser. NOAS viser i sin rapport fra 2020 at 60 av «oktoberbarna» som fikk begrensede oppholdstillatelser, fremdeles hadde en slik tillatelse i 2020. Flere av dem hadde ifølge NOAS flyttet ut av mottak, mens 13 bodde på mottak per 26.02.2020 (NOAS, Redd Barna, og Norsk Folkehjelp, 2020b).

Bruken av tidsbegrenset opphold til fylte 18 år ble som sagt redusert fra 2017. Dette gjaldt alle grupper, men var mest merkbart blant asylsøkerne fra Afghanistan. I 2017 fikk nesten halvparten av alle enslige mindreårige fra Afghanistan tidsbegrenset opphold til 18 år, mens den tilsvarende andelen i 2019 var på kun 3 prosent. Samtidig har andelen (fornybare) begrensede tillatelser grunnet ID-tvil holdt seg stabil, og når det gjelder enslige mindreårige fra Afghanistan har andelen slike tillatelser økt.

Begrensede tillatelser på grunn av ID-tvil kan bli utstedt til nyankomne asylsøkere og til de lengeværende som søker om fornyelse av begrensede tillatelser. Noen får slike begrensede tillatelser gjentatte ganger. De må fornyes årlig inntil ID er tilstrekkelig dokumentert. De gis også til dem som får innvilget søknad om omgjøring av ikke-fornybare tillatelser som ga tidsbegrenset opphold til 18 år. For eksempel ble en betydelig andel av tillatelser til «oktoberbarna», som ga tidsbegrenset opphold til fylte 18 år, etter hvert omgjort til begrensede tillatelser på grunn av manglende ID. Dette var tilfellet særlig i 2019, noe som bidro til den

¹¹ «Internflukt» betyr at de returneres til et område av landet som anses som tryggere enn det de kommer fra.

¹² <https://www.dagsavisen.no/innenriks/9-av-10-har-forsvunnet-1.1053313>

totale økningen i andelen av slike begrensede tillatelser dette året. Disse prosessene bidrar til å opprettholde antallet av begrensede tillatelser. Samtidig får en del asylsøkere omgjort begrensede tillatelser til tillatelser uten begrensninger.

Begrensede tillatelser på grunn av ID-tvil kan relateres til regelverket som tilsier at en utlending som ikke har krav på beskyttelse kan gis oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven § 38 hvis det foreligger sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Utlendingsforskriften § 8-12 med tilhørende retningslinjer presiserer imidlertid at ved innvilgelse av oppholdstillatelse på humanitært grunnlag må det som hovedregel kreves at utlendingens identitet er sannsynliggjort med gyldig pass eller annet godkjent reisedokument. Dette identitetskravet har ført til en økning i begrensede, fornybare tillatelser som ikke gir rett til bosetting og tilhørende rettigheter.

Det er et utbredt problem at asylsøkere mangler pass eller andre identitetsdokument (NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp 2020a). I tillegg kommer mange asylsøkere fra land med dårlig fungerende sentraladministrasjon og generelt dårlig kvalitet på dokumentasjon, blant annet sagt om Afghanistan av høyesterett (HR-2019-2344-A avsnitt 78, referert i NOAS mfl. 2020a). I forarbeidene sier departementene derfor at «det må aksepteres at det i en del saker vil hefte en viss usikkerhet ved den identiteten som blir registrert i Norge» (NOAS mfl. 2020a, s. 33). Selv i de tilfeller hvor identitetsdokument er fremlagt vil det på grunn av manglene tillit til dokumenter fra enkelte land, uansett kunne være tvil om identitetsopplysninger i enkelte saker (NOAS mfl. 2020a, s.33). Videre finnes det unntaksvilkår fra kravet om identitetsdokument, der en skjønnsmessig vurdering avgjør om søkerens oppgitte identitet «mest sannsynlig» er riktig, eller om det er «umulig» å fremskaffe (NOAS mfl. 2020a, s.39). «Umulighetsvilkåret» tar imidlertid ikke hensyn til praktiske vanskeligheter som kostnad eller tidsbruk (NOAS mfl. 2020a, s.40).

NOAS viser at i 2019 hadde 47 enslige mindreårige asylsøkere under 18 år begrensede tillatelser. I tillegg hadde 206 personer som oppga å være enslig mindreårig ved asylsøknad, begrenset tillatelse, altså totalt 253 personer. Mange av dem (109) fikk sin første begrensede tillatelse i 2016 eller tidligere (NOAS mfl. 2020b).

Ulike kategorier av enslige mindreårige

Økt bruk av midlertidighet, avslag og vanskeligheter med uttransportering av avviste asylsøkere, har resultert i at enkelte kategorier asylsøkere blir boende veldig lang tid i norske mottak. Rent juridisk tilhører disse ulike underkategorier. De fleste lengeværende unge voksne beboere som bor i norske mottak tilhører underkategorier av tidligere enslige mindreårige som fikk midlertidig opphold. I den første kategorien er de som fikk midlertidig tillatelse *uten rett til forlengelse* etter fylte 18 år. Slike tidsbegrensede tillatelser beskrives i utlendingsforskriften § 8-8 og ble innvilget til enslige mindreårige mellom 16 og 18 år, som ifølge myndighetene ikke hadde annet oppholdsgrunnlag i landet enn mangel på forsvarlig omsorg ved retur. Tillatelsene kunne ikke fornyes og innebar i praksis et utsatt avslag. Etter at enslige mindreårige med slike tillatelser hadde fylt 18, ble de flyttet fra EMA-mottak til ordinære mottak. De fleste

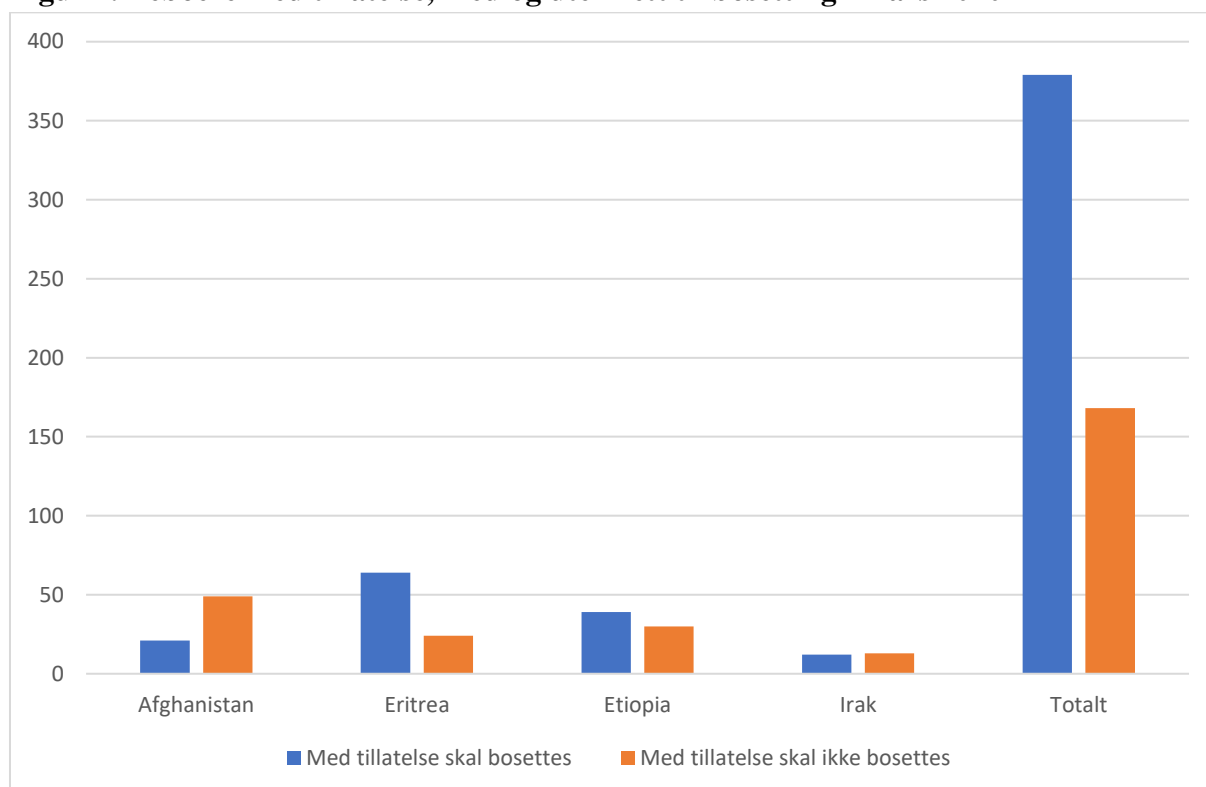
av dem klaget på vedtaket og ventet på svar fra myndighetene. Noen ble uttransportert, mens de fleste flyttet ut av mottaket. Noen få bor fortsatt på mottak, der de venter og håper på å få omgjort sine vedtak.

I en annen underkategori er personer som fikk begrenset midlertidig opphold som *kunne forlenges* etter at de fylte 18 år. Denne tillatelsen må forlenges hvert år. Den kan også omgjøres til en ubegrenset tillatelse hvis det fremlegges gyldig pass eller tilsvarende. Mange av dem som fikk slike tillatelser er ikke lenger beboere i mottak, mens noen få fortsatte å bo på mottak. De ble flyttet fra EMA-mottak til ordinært mottak etter at de fylte 18 år. De jobber aktivt med å dokumentere og sannsynliggjøre sin identitet og på denne måten håper de på å få en oppholdstillatelse uten begrensninger.¹³ Ifølge den siste NOAS rapporten (NOAS mfl. 2020b) ble 45 prosent av totalt 848 begrensede fornybare vedtak som ble fattet i perioden 2015-2019 omgjort til tillatelser uten begrensninger. I begynnelsen av 2020 var det om lag 250 tidligere enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser i Norge. Mange av dem fikk sine førstegangsvedtak før 2017 (NOAS mfl., 2020b).

I norske mottak finnes det fortsatt nokså mange beboere med begrensede tillatelser. Noen av dem er tidligere enslige mindreårige, mens andre søkte asyl i Norge som voksne. Begge kategoriene fikk oppholdstillatelse med begrensninger grunnet manglende dokumentasjon. De største nasjonalitetsgruppene med slike begrensede tillatelser i mottak er beboere fra Afghanistan, Eritrea, Etiopia og Irak. Figur 4 viser antall beboere med tillatelser (med og uten rett til bosetting) hos disse fire nasjonalitetene, samt totalt antall beboere (alle nasjonaliteter) med tillatelsene i norske mottak i mars 2020.

¹³ For mer om begrenset midlertidig oppholdstillatelse se <https://www.udi.no/ord-og-begreper/begrenset-oppholdstillatelse-pa-grunn-av-tvil-om-identitet/>

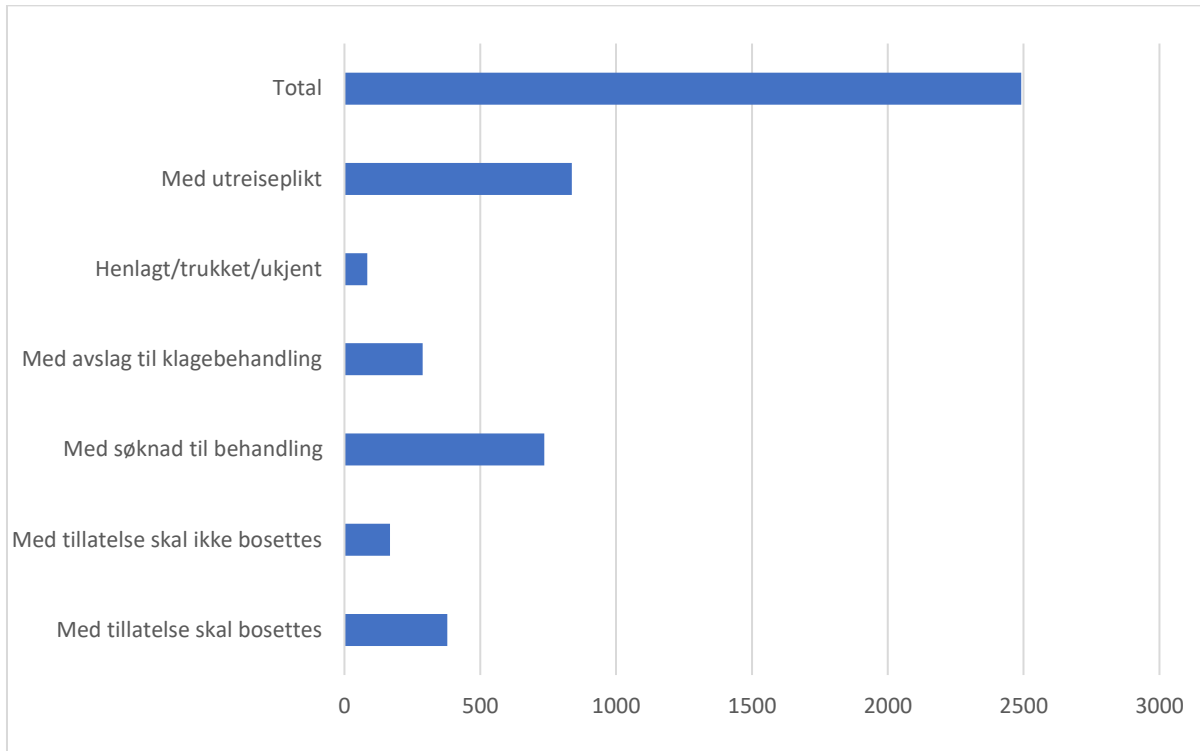
Figur 4. Beboere med tillatelse, med og uten rett til bosetting i mars 2020



I mars 2020 var det 168 beboere med tillatelse uten rett til bosetting. Vi kan forvente at en god del av disse vil ha lang oppholdstid på mottak. Blant de 49 afghanske beboerne med tillatelse uten rett til bosetting finner vi også tidligere «oktoberbarn» (se venstre delen av figuren over). De søkte om ny behandling og etter mange år fikk de omgjort vedtaket. Noen av dem var personer som hadde flyttet ut av mottak, først og fremst for å unngå en mulig uttransportering. Senere kom de tilbake og fikk omgjort vedtaket, men som oftest først til et begrenset vedtak. Disse ungdommene var preget av den langvarige dragkampen med myndigheter. Begrensningene har også hindret deres integrering, bidratt til usikkerhet, passivitet og helseproblemer (NOAS mfl., 2020b). I 2019 behandlet myndighetene flere saker som gjaldt «oktoberbarn», og noen av disse ungdommene har fått en tillatelse uten begrensninger. I begynnelsen 2020 var det likevel fortsatt 60 «oktoberbarn» som hadde tillatelser med begrensninger og 13 av dem som fortsatt bodde på mottak. Vi møtte og intervjuet flere av dem under våre mottaksbesøk.

I løpet av våre besøk på mottakene møtte vi beboere som faller innenfor de nevnte kategoriene. I tillegg møtte vi også unge voksne beboere som ikke ble påvirket av økt bruk av begrensede tillatelser. De er lengeværende fordi de har ventet lenge på å få vedtak, og deretter har de fått avslag som de har påklaget og fortsatt venter på å få svar på klagen. I mars 2020 var det 2491 beboere i norske mottak og av disse satt nesten halvparten enten med utreiseplikt eller med avslag til klagebehandling. Figur 5 viser antall beboere etter vedtakstype og status i mars 2020.

Figur 5. Beboere etter vedtak og status



Denne statistikken inkluderer også tidligere enslige mindreårige asylsøkere som fikk vedtak i 2018 og 2019. Det var 167 enslige mindreårige som fikk vedtak i 2019. Av disse fikk 14 avslag i første instans, 27 fikk fornybart vedtak på humanitært grunnlag (uten rett til bosetting) og fire fikk midlertidig opphold til fylte 18 år.

I neste kapittel vil vi presentere flere caser som illustrerer den menneskelige kostnaden av økt bruk av begrensede vedtak og andre innstramninger i den norske asylpolitikken. Disse viser noe av kompleksiteten i erfaringene og opplevelsene til lengeventende mottaksbeboere.

3. Hverdagsliv på voksenmottak

I løpet av prosjektperioden har vi besøkt tre mottak med lengeværende enslige mindreårige – ett i Nord-Norge, ett i Midt-Norge og ett på Østlandet. Her har vi først og fremst snakket med ungdommene, men vi har også snakket med mottaksansatte, samarbeidspartnere og frivillige. Til sammen har vi hatt samtaler med 18 ungdommer og omtrent like mange ansatte/frivillige. Historiene som fortelles har fellestrekk. Det handler om alle utfordringene knyttet til oppholdsgrunnlaget, om begrensede eller manglende rettigheter til skolegang og arbeid, om penger som ikke strekker til og om hvordan situasjonen tærer på den psykiske helsen. Ungdommene virker slitne. Mange har mistet alt framtidshåp, mens noen fortsatt håper situasjonen kan snu slik at de kan få en varig oppholdstillatelse. Selv om våre samtaler ikke primært har handlet om ungdommenes juridiske situasjon, har det vært dette de fleste av ungdommene har villet snakke om – i alle fall innledningsvis. Derfor starter vi der ungdommene selv starter samtalen – med sin egen historie, i kortversjon.

Historiene til Dawood og Joseph

Vi lar historiene til «Dawood» og «Joseph» stå som eksempler. Hver for seg viser de unge liv som er satt på vent. Historiene har fellestrekk, men de viser også ulike tilpasninger til en situasjon som begge beskriver som er ganske fastlåst. I fortellingene til de to er det mange detaljer som vi av personvern hensyn ikke kan gjengi, og vi har selvsagt også gitt de to fiktive navn. Likevel håper vi disse korte glimtene inn i deres hverdagsliv kan bidra til å forstå hvordan de har det her og nå og hva de tenker om framtida.

Dawood

Mange av dem vi møter på mottakene kommer opprinnelig fra Afghanistan. En av dem er en 19-åring som vi har valgt å kalle Dawood. Han er en av de mange unge guttene som illustrerer den fortvilte situasjonen mange av ungdommene er i, og som kort kan beskrives som «livet på vent».

Intervjuet starta på norsk, men Dawood spurte om vi kunne ta det på engelsk, så vi fortsatte med det. Dawood ser ut til å være mye yngre enn 19 år. Han forteller at han spiser veldig lite, kanskje en gang i døgnet, litt ris. Han forteller at han nesten ikke sover og generelt har det veldig dårlig. Han deltar ikke på noen aktiviteter. Han sier det er lite tilbud, men han bruker heller ikke de tilbudene som finnes. Han kunne ha gått på norskurs på voksenopplæringa, men siden han ikke sover om natta, er han for trøtt til å komme seg opp om morgenen. Han har hatt så mye fravær tidligere, at han har mistet

plassen, og han tror ikke han kan klare å snu døgnet. Historikken før han kom til dette mottaket er sammensatt. Mor solgte det familien hadde av gull for å betale for at han skulle bli smuglet over fjellet og ut av Afghanistan. De brukte 16 dager over fjellet. Han var i Pakistan i to år, før det ble vanskelig der også, og han kom seg med en gummibåt til Hellas. Om bord i båten var det alt for mange mennesker og veldig mange barn. Mange døde under overfarten, eller druknet da de tok hull på båten før de landet på Lesbos. Etter ei tid der, fikk Dawood papir for å dra til Aten, der Redd Barna hjalp han med et sted å bo, mat, klær og alle mulige aktiviteter. "I love Redd Barna", sier Dawood.

Han har bodd på flere mottak før vi møter han, på dette mottaket har han vært i to år. Han fikk avslag for 9 måneder siden og har klaget. Nå venter han på svar på klagen. Han sier han tror han vil få opphold, siden Norge har sagt ja til at han skulle komme fra Hellas. Han sier han trenger hjelp, psykolog, for å snakke om det han har opplevd og kanskje få sove. Han ber om at vi må si fra til Redd Barna om at de må hjelpe han og andre i samme situasjon.

Dawood er en gutt som vi etter å ha besøkt mottaket er svært bekymret for. Vi har meldt denne bekymringen til ansatte på mottaket. Han snakker på en måte som forteller om et ungt menneske som har hatt traumatiske opplevelser både før og under flukten, og som slik vi vurderer det, kan være en fare for seg selv. Å møte Dawoods lavmælte fortelling, hans monotone stemme og stille fortvilelse, tvinger den som møter han til å se han som enkeltindivid og reflektere over hvordan det er mulig at mennesker med slike opplevelser bak seg, blir henvist til å skulle håndtere dette helt alene. Det illustrerer at det handler om et menneskes liv her og nå, om hans menneskeverd, og samtidig som en del av en gruppe som i lengre tid har vært svært marginalisert i det norske samfunnet. Situasjonen kan fortsette fordi vi er svært få som møter mennesker som Dawood. De fleste av disse ungdommene lever et liv innenfor mottaket, mange av dem er isolerte og har få aktiviteter utenfor mottaket. Mange har ikke råd til noe som koster penger – annet enn mat. Og fordi vi som samfunn ikke ser dem, er det som om de ikke finnes. De enkeltmenneskene vi vil løfte fram i denne studien, finnes. Vårt håp er at det å gi dem et ansikt og en stemme, kan bidra til at de blir sett som de forskjellige individene de er, men også med fellestrekk. Dette er unge mennesker som befinner seg i en umulig situasjon. De ser ingen framtid, men det er heller ingen vei tilbake.

Joseph

Joseph er fra Eritrea og er i dag en mann i midten av tjue-årene. Hans historie illustrerer mange av de utfordringene som er felles for de som er over 18 år. Det handler om lang ventetid, mange og kortvarige mottaksopphold den første tida, dårlig økonomi, manglende oversikt over hva som kreves for å få opphold og manglende arbeidstillatelse – en tillatelse som kunne gjort det mulig for han å bli et fullverdig medlem av det norske samfunnet - om han hadde fått lov.

Joseph flyktet fra Eritrea til en onkel i Sudan som 15-åring. Foreldrene er døde. Onkelen er gift og har barn, og det var han som etter sju måneder bestemte at Joseph skulle dra videre til Tyrkia på grunn av religiøse problemer med muslimer i Sudan. Joseph er kristen. Han kom til Tanum og ble intervjuet av UDI. Det neste året ble han flyttet rundt til ulike mottak på Østlandet før han ble sendt til et mottak Nord-Norge. Her bodde han i over seks år. Han har fullført videregående skole og fullført kurs på voksenopplæringa. Så ble mottaket ble lagt ned og han hadde etter dette flere kortvarige opphold på flere ulike mottak.

Det har tatt Joseph lang tid å få oversikt over systemet for å søke opphold i Norge, som blant annet krever at han tar kontakt med den eritreiske ambassaden for å få pass. Som ungdom med avslag og en svært redusert økonomisk støtte, er det tilnærmet uoverkommelig for Joseph å skaffe tilstrekkelig med penger til å betale for reise, opphold og en eventuell bestikkelse til ambassaden i Oslo. Han fikk avslag for to år siden, prøver for tiden å klage gjennom advokat og skal forsøke å hente ID-papirene. Men reisen til Oslo er dyr og ambassaden krever mye penger for å gi han pass.

Joseph er på mange måter heldig, noe som også henger sammen med at han er svært pliktoppfyllende: han har fått hjelp til å få en jobb å gå til hver dag. Siden han ikke har arbeidstillatelse, blir dette kategorisert som språkpraksis. Han kan ikke motta lønn, men forteller at noen kolleger kjøper klær til han og arbeidsgiveren sponser busskort. Han fikk en mobil i julegave, så Joseph opplever at arbeidsgiver prøver å hjelpe så godt han kan. Noen ganger får han matvarer. Han stiller på jobb hver ukedag, og han ville fått jobb på dagen dersom han hadde arbeidstillatelse. Lørdag forteller han at han sover og spiser, vasker klær og rydder, søndag går han i kirka i nabokommunen. Han drar til

en større svømmehall når han kan, en kompis kjører. Han har venner i nabokommunen, så noen ganger overnatter han der. Det er mange eritreere der. Han liker å svømme, men ikke fotball, som er den aktiviteten som mottaket han bor på har lagt opp til. Noen ganger leser han i Bibelen. Han skulle ønske han hadde råd til å bo utenfor mottaket. Det er utskifting av beboere hele tiden, og derfor har han ikke orket å prøve å få mange venner på mottaket etter så lang tid på mottak.

Dawood og Joseph har begge kommet til Norge som enslige mindreårige. De kommer fra forskjellige land, men historiene deres har fellestrekk. Begge har utfordringer med å få opphold uten begrensning i Norge og er «lengeværende», begge har bodd på ulike mottak, og begge mangler lønnet arbeid eller skoleplass. Men i historiene er det også forskjeller. Mens Dawood framstår som motløs og deprimert, er Joseph aktiv og har – tross endelig avslag på asylsøknaden – beholdt en tro på at situasjonen kan endre seg. Heller ikke Joseph framstår som optimistisk, men han ser lys i tunnelen der Dawood opplever det som bekmørkt.

Vi møtte flere som hadde det både som Joseph og Dawood. Noen hadde framtidshåp, mens andre var i ferd med å gi opp. De framsto som motløse og initiativløse. De sov til langt på dag, spiste dårlig og manglet overskudd til å delta på de aktivitetene som var tilgjengelig. Når de også mistet skoletilbudet sitt, mistet de også det som skulle til for å få en struktur i hverdagen. For Joseph var det annerledes i og med at han hadde en jobb å gå til. Han kalte det jobb, selv om den var ubetalt. En jobb gjør at du har noe å gå til og du gjør en samfunnsnyttig innsats. Det gir status, det skaper mestring, og det gjør at du er i aktivitet. Du har noe å stå opp til om morgenen, og det gjør at du sovner lettere om kvelden. Det skaper gode sirkler.

I det følgende skal vi se nærmere på tema som var oppe i samtalen med ungdommene. Temaene henger sammen, men vi gjør likevel et forsøk på å drøfte dem hver for seg. Siden vi har intervjuet både ungdommer, ansatte, samarbeidspartnere og frivillige, har vi vært opptatt av å få fram synspunktene fra alle som på en eller annen måte er berørt. Alle har ikke synspunkter på alt, men de store spørsmålene som f.eks. spørsmål knyttet til oppholdsgrunnlaget, er noe alle er opptatt av. Derfor starter vi med å se nærmere på hvordan oppholdsgrunnlaget påvirker hverdagen til ungdommene.

Begrenset oppholdstillatelse

Alle de ungdommene vi snakker med kom til Norge som enslige mindreårige og fikk midlertidig opphold til fylte 18 år. Deretter har flere av ungdommene fått ett års opphold uten rett til bosetting grunnet ikke-dokumentert ID. Noen av dem har levert pass og venter på svar, mens andre er i prosessen med å skaffe pass.

I forrige kapittel beskrev vi ganske detaljert hvilke ulike kategorier de lengeværende ungdommene tilhører. Grappa er sammensatt, men de har til felles at de er i en krevende situasjon. Mottakene bekreftet vår antakelse om at de fleste i grappa «lengeværende på mottak» er personer som mener at de ikke er i direkte fare for uttransportering. Andre har flyttet ut eller blitt hentet av politiet. De som er igjen på mottakene er derfor i første rekke de som av ulike grunner ikke kan uttransporteres og de som har begrenset opphold på grunn av ikke-dokumentert ID.

Det å skaffe pass framstår som svært vanskelig av flere grunner. For det første er ikke ambassader alltid interessert i å hjelpe statsborgere som har flyktet. Andre ganger kan utfordringen være at landenes registre over statsborgere er mangelfulle – enten på grunn av krig eller på grunn av en ustabil politisk situasjon i landet. I slike tilfeller kan det framstå som nærmest umulig å fremskaffe det som trengs for å oppfylle ID-kravene. For å få pass må du også møte opp personlig, og i noen tilfeller holder det ikke med bare ett besøk på ambassaden. Hvis mottaket ligger langt unna, kan dette representere en stor kostnad. Uansett hvor ungdommene bodde, var dette en betydelig utgift, spesielt siden det var behov for flere besøk på ambassaden. I tillegg krevde ambassaden penger for å utstede passet. En beboer sa han hadde brukt 17 000 kroner og 9 måneder på å skaffe pass. Flere fortalte at de hadde måttet låne penger av venner, ellers hadde de ikke klart å skaffe passet. En ungdom måtte også betale folk i hjemlandet for å skaffe papirene som trengtes for å søke.

Ifølge regelverket kan beboere søke UDI om økonomisk støtte til utgifter i forbindelse med å skaffe identitetspapirer, som kan dekke reise, overnatting, passgebyr osv. Under overskriften «Utgifter til å fremskaffe identitetsdokumenter for personer med ID-begrenset tillatelse» står det blant annet følgende:

Beboere i mottak som har en begrenset oppholdstillatelse i Norge i medhold av utlendingsloven § 38 femte ledd på grunn av manglende identitetsdokumenter, kan etter søknad til UDI få dekket nødvendige utgifter til å fremskaffe identitetsdokumenter fra hjemlandets nærmeste utenriksstasjon. Utenriksstasjonen må ha myndighet til å utstede pass eller annet tilstrekkelig identitetsdokument. Nødvendige utgifter kan omfatte direkte kostnader knyttet til reise, eventuell overnatting, pass- og vekslingsgebyr og postforsendelse. Utgifter til reise og overnatting skal dekkes på den rimeligste måten. Utgifter til kost i forbindelse med reiser til utlandet dekkes i henhold til egne satser.

*Beboere som ikke har penger til å legge ut for sine utgifter på reisen, kan få utbetalt ytelsen på forhånd.*¹⁴

Ifølge regelverket dekkes utgiftene til å framskaffe pass av UDI, men siden både ungdommer og ansatte omtaler dette som et stort problem, kan det enten handle om at reglene har begrensninger eller at informasjonen om hvilke regler som gjelder ikke har nådd fram til, eller er forstått av, de det gjelder. Hvis det første er tilfelle, er det viktig å få avklart hvilke begrensninger som gjelder. Handler det om beløpsgrenser? Er det begrensninger på antall besøk ved ambassaden? Gjelder regelverket kun utgifter som er påløpt i Norge? Eller er det andre begrensninger som verken ansatte eller beboere kjenner til. I samtaler med de ansatte bekreftes det at mange av beboerne oppgir økonomi som en hindring når det gjelder å framskaffe passe. Det kan derfor tyde på at det er visse typer utgifter som ikke dekkes, men de ansatte uttrykker også usikkerhet. Samtidig understreker de at det ikke er deres rolle som mottaksansatte å veilede beboerne når det gjelder selve asylsaken. Dette kan forklare at mange beboere er usikre på sine rettigheter og heller ikke vet hvordan de kan få den informasjonen de trenger. Resultatet kan derfor bli at beboere blir værende unødige lenge i mottakssystemet fordi de ikke greier å gjøre det som skal til for å framskaffe pass.

Vi kan ikke si med sikkerhet om dette er et informasjonsproblem eller et rettighetsproblem. Uansett framstår dette som en sak som må avklares. De som er nærmest beboerne til daglig, er de ansatte på mottakene. Det er dem beboerne først og fremst henvender seg til når det er noe de lurer på. Spørsmålet er om denne typen spørsmål er noe de ansatte bør, kan eller skal svare på. Informasjon om regelverket innebærer ikke å gå inn i selve asylsaken, men her er det uklare grenser mellom informasjonsformidling og regelfortolkning.

Oppholdsgrunnlag, status og rettigheter

For mange skjer det en opphopning av vanskelige hendelser rundt 18-årsdagen. De får kanskje endring i oppholdsgrunnlag, de mister rettigheter og må ofte flytte. Noen rettigheter endres på grunn av endringer i oppholdstillatelsen fordi de har hatt begrenset opphold til fylte 18. Andre rettigheter endres fordi de er blitt myndige og at de derfor ikke regnes som mindreårige lenger. Dette innebærer blant annet at de må flytte fra EMA-mottak/-avdeling til voksenmottak/-avdeling. De er alle skilt fra nære omsorgspersoner og venner, og er alene i et nytt land. Nå forventes det at de er voksne og selvstendige, noe som kan representere en utfordrende overgang for alle, men som for disse ungdommene er mer brutal enn for annen ungdom i Norge (Sønsterudbråten, 2010).

Endringer i ungdommenes juridiske status medfører endringer i rettigheter – blant annet i form av redusert økonomisk støtte når de går fra midlertidig opphold som enslige mindreårige til voksne med endelig avslag på asyløknaden. Selv om selve vedtaket sendes direkte til den som

¹⁴ https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2008-035/udi-2008-035v1/#4.1.4.1_Personer_i_ordin%C3%A6re_mottak, pkt.6.7

har søkt, er det ansatte på mottaket som formidler beskjeden om hvilke konsekvenser dette får for blant annet utbetaling av basisbeløp. Ifølge UDIs pengereglement¹⁵ reduseres den månedlige støtten fra 2538 kr til 1930 kr, noe som innebærer en reduksjon på nesten 25 prosent av et beløp de fleste allerede synes det er vanskelig å leve av. Selv om beboerne vet at det er UDI eller UNE som fatter vedtak i asylsaker, så formidles beskjeden om endringer i økonomisk støtte av ansatte på mottaket. Enkelte av beboerne vi snakket med trodde det var flyttingen fra EMA-mottak til voksenmottak som var årsaken til reduksjon i basisbeløp. Uttalelser som at *det var bedre på EMA-mottak, fordi der fikk de mer penger*, kan tyde på at enkelte ikke har forstått hvordan systemet fungerer. Andre har kanskje forstått systemet, men har ingen andre å gå til med sin frustrasjon enn de ansatte på mottaket.

Fra EMA-mottak til voksenmottak

Mottaksdriften i Norge er regulert av rammebetingelser og rundskriv fra utlendingsmyndighetene. Det kan skilles mellom de rammebetingelsene som ligger til grunn for omsorgen på mottakene og den faktiske utøvelsen av omsorg ved mottakene. Mens rammebetingelsene omhandler de juridiske, økonomiske og administrative forutsetningene som ligger til grunn for omsorgstilbudet, er utøvelse knyttet til ansattes kompetanse og beboernes behov, og vil naturligvis variere fra mottak til mottak (Svendsen mfl., 2018). For en gruppe som lengeværende enslige mindreårige, som ikke er prioritert, gir det store variasjoner i ungdommenes muligheter og tilbud.

Omsorgen for ungdommer mellom 15 og 18 år som kommer til Norge uten sine nærmeste omsorgspersoner forvaltes av UDI. De får tilbud om å bo på EMA-mottak eller avdelinger for enslige mindreårige samlokalisert med ordinære asylmottak (Berg og Tronstad, 2015). Det daglige omsorgsansvaret har UDI delegert til mottakene. UDI stiller en rekke krav til hvordan mottakene jobber, for å sikre at ungdommene får nødvendig omsorg og trygghet mens de bor på mottaket (IMDi, 2017). Dette blir regulert gjennom reglement og rundskriv – blant annet Reglement for drift av statlige mottak (RS 2011-003) og Krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak (RS 2011-034).

En rekke rapporter har pekt på hvilke behov som må være oppfylt for å kunne kalle det «forsvarlig omsorg» (se blant annet Berg og Tronstad, 2015; Redd Barna mfl., 2017; Sønsterudbråten mfl., 2018; Svendsen mfl., 2018; NOAS mfl., 2020b). I Fafo-rapporten fra 2018 gjengis fem hovedkriterier for forsvarlig omsorg som de formelle retningslinjene for EMA-mottak skal oppfylle:

- at ungdommene har en voksenperson tilgjengelig som er ekstra oppmerksom på den enkeltes behov og sørger for at andre instanser følger opp den enkelte ungdommen, inkludert helse

¹⁵ UDI 2008-035V1 Rutiner og satser for økonomiske ytelser tilbeboere i statlige mottak, regulerte satser 2020.

- at ungdommene har tilbud om et differensiert, tilrettelagt og meningsfylt aktivitets-tilbud som de selv er med på å bestemme innholdet i
- at ungdommene mottar god og faglig begrunnet informasjon om en rekke relevante samfunnsforhold i Norge, og at de får kjennskap til sine rettigheter med utgangspunkt i barnekonvensjonen
- at ungdommene jevnlig realitetsorienteres om at avslag er et alternativ, og at de motiveres til assistert retur ved avslag
- at mottaket tar forsvinninger på alvor og søker å finne årsaken til at ungdom forsvinner, og melder fra til rett instans

Ungdommene som er i fokus i denne rapporten omfattes ikke av disse retningslinjene. Det er likevel interessant å se hva som vektlegges fra myndighetenes side fram til de enslige mindreårige fyller 18 år. Her understrekes behovet for både tilgjengelige voksne, meningsfylte aktiviteter og god informasjon. Det understrekes også at forsvinninger skal tas på alvor. I det ungdommene fyller 18 år, gjelder ikke lenger disse retningslinjene. De overføres da til et ordinært mottak for voksne, eller ordinær avdeling samlokalisert med en EMA-avdeling. Ordinære mottak har andre rammebetingelser enn EMA-mottak. Den største forskjellen er bemanningsfaktoren. Mens et ordinært mottak kun er et botilbud, skal mottakene for enslige mindreårige også være et omsorgstilbud. Selv om enkelte mottak har et spesielt omsorgsfokus overfor de som har tilhørt kategorien «enslige mindreårige», innebærer færre ansatte per beboer at de ansatte har betydelig mindre kapasitet til å yte støtte og omsorg ovenfor beboerne.

I intervju med Barne- og ungdomspsykiatrisk klinikk (BUP) uttrykker også ansatte der at de er bekymret for gruppen unge over 18 år. De mener at det at ungdommene skal klare seg selv når de er over 18 år er en kunstig grense. De har fremdeles behov for både omsorg og veiledning, men mottaksapparatet har verken kapasitet eller kompetanse til å oppfylle de behovene ungdommene har. Enkelte steder strekker BUP seg langt for å bidra, men de færreste mottak har et barne- og ungdomspsykiatrisk tilbud til enslige mindreårige som har passert 18. Dette kommer vi tilbake til.

Livet på voksenmottak

Når ungdommene flytter fra avdeling for enslige mindreårige til voksenavdeling, møter de nye regler og krav. På mottak for enslige mindreårige får ungdommene mer støtte og omsorg av mottaksansatte. De skal få hjelp til dagligdagse gjøremål, og skal ha voksenpersoner de kan støtte seg på og spørre om hjelp. På voksenavdeling må de gjøre det meste selv. Mange har liten erfaring med både matlaging og husvask – med mindre de har lært dette mens de bodde på EMA-mottak. For mange blir det derfor en stor overgang å flytte til voksenmottak hvor de må gjøre alt selv. De fleste gir uttrykk for at det var bedre på EMA-mottak. Mangel på støtte fra ansatte og aktiviteter er gjennomgående tema. Flere av ungdommene gir uttrykk for at de får lite hjelp av de ansatte på mottaket. De føler at de ansatte ikke hører på dem eller hjelper dem

med det de trenger. I tillegg ser vi at mange av de unge mangler systemforståelse og forståelse for egen sak og situasjon, og at dette fører til mye frustrasjon.

De negative følelsene knyttet til den nye mottakstilværelsen handler om flere ting. I bunnen ligger frustrasjon knyttet til uavklart oppholdsgrunnlag og alt som følger av det i form av redusert økonomisk støtte, bortfall av skoleplass og flytting til voksenmottak med færre ansatte. De fleste har måttet flytte til et helt nytt sted – langt fra venner og kjente, noe som kan skape både usikkerhet og utrygghet. Selv om det ikke er de ansatte på mottaket som har skapt denne situasjonen, er det ofte de ansatte som blir skyteskive for frustrasjon når hverdagen blir for vanskelig. Frustrasjonen over mottaksansatte går igjen i mange av samtalene med ungdommene. Flere gir uttrykk for at det er vanskelig å bo på voksenmottak. Også ansatte gir uttrykk for at ikke alle er mentalt modne nok til å bo som voksne, selv om de har en fødselsdato som sier de er over 18 år. Men bildet er ikke entydig. Vi møtte også en beboer som synes at det var bedre å bo på voksenmottak, der de fikk penger og kunne lage mat selv, og forlate mottaket om kvelden hvis de ville. Ungdommene vil ha forskjellige forutsetninger for å takle situasjonen sin.

«... du må bare vente på svar»

For de fleste lengeværende ungdommene gjør den unge alderen det enda vanskeligere å håndtere ventingen og å ha oversikt over situasjonen. Som en mottaksansatt beskrev det, er alt over 6 måneder lenge for ungdommer: *De har dårligere forutsetninger for å håndtere slike tidshorisonter – det må skje NÅ*. Dette gjør dem dårlig rustet til å takle ventetiden, og ett år ekstra kan føles som uendelig lang tid i et ungt liv. Mange av ungdommene forteller at ventetiden er veldig vanskelig, og at både de selv og dem de bor sammen med sliter. Mange av de over 18 år risikerer også å vente lenge på svar. Mottaksansatte opplever at i motsetning til enslige mindreårige, er de over 18 år ikke prioritert som gruppe, og at en eventuell klage havner nederst i bunken. De ser ungdommer som venter over ett år på vedtak, selv nå med lave ankomsttall. Mottaksansatte er bekymret for hvor ødeleggende det er for ungdommene å gå og vente så lenge, isolert på mottaket med lite kontakt med samfunnet.

Ungdommene vi snakker med, uttrykker selv lite forståelse for at ventetiden er så lang, da de føler at de har en god sak og andre i lignende situasjon allerede har fått svar. Rett til norskurs eller skole varierer med hvilken tillatelse ungdommen har, og ventetid på svar handler ikke om hvor god sak de har. Dette virker vanskelig for ungdommene å forstå eller akseptere i den situasjonen de er i. Det gjør det kanskje enda vanskeligere å tåle ventetiden. Manglende forståelse og innsikt i sin egen situasjon gjør det vanskeligere å akseptere omstendighetene sine. Dette resulterer i mer frustrasjon og mer usikkerhet enn de allerede opplever i forbindelse med venting på svar og vedtak. Rapporten *Enslige mindreårige – på vei mot voksenlivet* fant at manglende systemforståelse var en av hovedutfordringene for enslige mindreårige, og det er avgjørende for videre integreringsløp (Svendsen og Berg, 2017). Ansatte forteller at ungdommene trenger kunnskap om hvordan systemet fungerer og hvordan man kan delta på en best mulig måte. Ofte er det også behov for oppklaring av misforståelser og forestillinger – både

om system, kultur og væremåter (Svendsen og Berg, 2017). Ansatte med *kontaktpersonansvar* forteller at de bruker mye tid på dette arbeidet. Dette er ikke et tilbud de ungdommene vi har snakket med har i den situasjonen de er, men de har likevel det samme behovet for systemforståelse, for å kunne medvirke til egen sak og kunne navigere systemet på best mulig måte. De har behov for en voksen ressursperson som er tilgjengelig og som har kunnskap.

Ungdommene vi snakket hadde mange spørsmål knyttet til både asylsaken og sin situasjon mer allment. Likevel følte de at det var vanskelig å få gode svar. Når de ba ansatte om hjelp, fikk de ofte til svar at det bare må vente. Eller som en ungdom formulerte det: *Din tid er ferdig, du skal ikke gå på skole, bare vent på svar*. Ungdommenes frustrasjon over systemet, kom ofte til uttrykk som misnøye med de mottaksansatte og den hjelpen de tilbyr. De mottaksansatte har ikke oversikt over hver enkelt sak og status, og det er heller ikke deres ansvar å veilede beboere når det gjelder selve asylsaken. Svarene og hjelpen blir kanskje derfor oppfattet som vage og utydelige. Å be dem vente, er kanskje det eneste de ansatte kan si. Likevel er det lett å forstå at dette svaret bare bidrar til å forsterke ungdommenes frustrasjon.

Usikkerhet og uforutsigbarhet

Ungdommene beskriver en situasjon preget av usikkerhet og uforutsigbarhet, noe som skaper stress og påvirker den psykiske helsen. En av dem som har satt ord på sammenhengen mellom uforutsigbarhet og helse, er sosiologen Aaron Antonovsky (1987). Hans budskap er at helse og opplevelse av sammenheng i livet henger nært sammen. Han omtaler dette som «*A sense of coherence (SOC)*». Ifølge Antonovsky er det tre elementer som er sentrale for å oppleve sammenheng og redusere stress: Situasjonen må oppleves som *begripelig*, du må ha mulighet til *påvirkning*, og du må oppleve situasjonen som *meningsfull*.

Ungdommene vi har snakket med oppfylte ingen av disse kriteriene. De hadde problemer med å begripe situasjonen de befant seg i, de hadde liten eller ingen mulighet til påvirkning, og mange ga klart uttrykk for at de så liten mening i tilværelsen. Selv om dette bildet har nyanser, var det altoverskyggende bildet at situasjonen ungdommene befant seg i skapte helseutfordringer i form av nedstemthet, motløshet, passivitet og mangel på initiativ. Mange av dem vi snakket med manglet nyanser i språket til å uttrykke dette følelsesregisteret, men de beskrev sin hverdag og situasjon som passer med denne beskrivelsen. I samtaler med både mottaksansatte, ansatte ved BUP og lærerne på skolen, ble dette inntrykket bekreftet.

Antonovskys hovedpoeng er at usikkerhet og uforutsigbarhet er noe av det som i stor grad påvirker den psykiske helsen. Dette blir bekreftet i en rekke studier av flykninger med et uavklart oppholdsgrunnlag¹⁶. For å oppleve sammenheng i tilværelsen må det som skjer rundt deg være forståelig, og da må ungdommene få den informasjonen de trenger. Begripelighet vil si at en situasjon kan forklares, at ytre omgivelser i livet er forståelige, strukturerte og forutsigbare. Forståelse hos ungdommen for egen situasjon er viktig for å unngå misforståelser

¹⁶ Se en gjennomgang av tidligere forskning om dette i Garvik, M og Valenta, M. (2018).

og mistillit, og følelse av maktesløshet (Svendsen m.fl., 2018, Valenta og Garvik, 2019). Ungdommene har behov for voksenpersoner som kan gi dem informasjon og forklaringer, slik at de får innsikt i egen situasjon og oversikt over mulighetene sine. Dette er også viktig for de unge voksnes «livsplanlegging», enten livet skal fortsette i Norge eller et annet land.

Frustrasjonen over mottak og ansatte er nok også et uttrykk for at mottaksansatte er de voksne som er nærmest på ungdommene. Det er dem ungdommene går til når de trenger hjelp eller har spørsmål. Selv om ikke de mottaksansatte kan eller skal svare på alt, er det kanskje først og fremst en voksenperson som er der når det trengs, de har behov for. Mange av ungdommene vi snakket med følte at de ikke hadde noen de kunne gå til hvis de hadde det vanskelig. Fra EMA-mottaket var de vant til at det var voksne der hele døgnet. På et voksenmottak er det verken helgebemannning eller ansatte til stede på ettermiddags- og kveldstid. For unge mennesker som nettopp har flyttet fra et EMA-mottak til et voksenmottak blir derfor overgangen stor.

18 år – og helt på egen hånd

Møtene med enslige mindreårige som nå bor på voksenmottak skaper følelser og ettertanke. Det gjør inntrykk å møte mennesker tidlig i voksenlivet som sliter psykisk og som opplever at hele livet er satt på vent. Men møtene skaper også mange spørsmål. Et sentralt spørsmål er barnevernets forpliktelser overfor enslige mindreårige asylsøkere. Både FNs barnekonvensjon, barnevernloven og FNs retningslinjer for alternativ omsorg slår klart fast at samfunnet har ansvar for å sikre barn uten omsorgspersoner alternativ omsorg. For enslige mindreårige asylsøkere som kommer til Norge, er systemet todelt. Kommer du til Norge før du har fylt 15 år, ivaretas den daglige omsorgen av Bufetat. Er du mellom 15 og 18 år, er det UDI som har ansvaret. Denne todelingen har, med henvisning til Barnekonvensjonen, møtt sterk kritikk fra både fagmiljøer, forskningsmiljøer, NGOer og FNs barnerettighetskomité, torturkomité og menneskerettighetskomité. Det er vanskelig å forstå at enslige mindreårige skal ha et svakere rettsvern enn andre barn som er uten nære omsorgspersoner. Det som har fått mindre oppmerksomhet er at det verken for de over eller under 15 år fattes individuelle barnevernvedtak. Dette betyr at omsorgstilbudet er uten hjemmel i lov, noe som både innebærer mindre tilsyn og færre rettigheter¹⁷. Mens andre uten foreldre som kan ivareta omsorgen har rett til ettervern etter fylte 18 år, er situasjonen til de enslige mindreårige asylsøkerne at 18-årsdagen representerer en brå overgang til et voksenliv fylt med usikkerhet og uforutsigbarhet.

Forskning på overganger mellom ungdomstid og voksenliv viser at mangel på støttende relasjoner er en av de største utfordringene ungdommene møter på vei til voksenlivet. Dette kommer blant annet fram i en ny rapport om betydningen av ettervern (Paulsen mfl., 2020). Rapporten viser at ungdommene savner voksne som de kan stole på, søke råd hos og som er der når de trenger dem. Dette er i tråd med annen forskning på feltet, hvor mangel på eller begrenset

¹⁷ Selve omsorgstilbudet til enslige mindreårige under 15 år er hjemlet i barnevernslovens kapittel 5a (Om omsorgssenter), men det fattes ikke individuelle vedtak (verken hjelpetiltak eller omsorgstiltak) etter barnevernslovens kapittel 4. Dette gjør at denne gruppa mister den lovhjemlede retten til ettervernsvedtak.

tilgang til støttende nettverk kommer fram som en av de største utfordringene for ungdom i barnevernet i overgangen til å bli voksen (Blakeslee, 2012; Höjer og Sjöblom, 2010; Marion, Paulsen og Goyette, 2017, referert i Paulsen mfl. 2020, s. 111).

Også for tidligere enslige mindreårige er stabile voksenrelasjoner blant viktige suksessfaktorer for en god overgang til voksenlivet (NOAS mfl., 2020c). NOAS fant i sin rapport at få tidligere enslige mindreårige hadde en voksenperson i Norge som var viktig for dem, og som hjalp dem i hverdagen og som de kunne snakke med. De voksne som enkelte ungdommer opplevde som reelle omsorgspersoner, var personer som ikke hadde noen formell omsorgsrolle. Dette reflekterer manglende systematisk ivaretagelse av tidligere enslige mindreåriges omsorgsbehov. Flere av ungdommene NOAS intervjuet, ga uttrykk for at voksne med omsorgsansvar bare så på ungdommene som en jobb, og etterlyste voksne som var emosjonelt tilgjengelige, så dem som enkeltindivid og ga både praktisk hjelp og støtte (NOAS mfl., 2020c).

Flere har problematisert at ungdom som har vært i barnevernet har hatt mindre tilgang på denne støtten, både på grunn av begrenset nettverk og/eller begrenset sosial støtte i nettverket (Paulsen mfl., 2020). Denne gruppen skal derfor få tilbud om ettervern i barnevernet, som innebærer oppfølging ungdommer som har vært i barnevernet kan få i alderen mellom 18 og 25 år (Paulsen mfl., 2020). Paulsen viser til rundskriv (Q-2011-13), som understreker verdien av å sikre at ungdom med barnevernserfaring får nødvendig hjelp og støtte i overgangsfasen til et selvstendig voksenliv (2020, s.26). *Selv om enslige mindreårige flyktninger både er ressurssterke og selvstendige, har de også behov for voksenstøtte, omsorg og bearbeiding av traumatiske opplevelser* (Paulsen mfl., 2020, s.128).

Forskning viser at ungdomsalderen er en utfordrende livsfase for mange (Paulsen mfl., 2020). Overgangen til voksenlivet er en prosess, en overgang hvor ungdommene beveger seg fra avhengighet mot økt selvstendighet (Rogers, 2011, referert i Paulsen mfl., 2020). I denne balansen er sosial støtte og støttende relasjoner avgjørende for hvordan det går med ungdommene, med tanke på hvorvidt de blir inkludert i samfunnet gjennom å fullføre utdanning, ha tilknytning til arbeidslivet og ha en stabil bosituasjon (Paulsen mfl., 2020). Vanligvis får ungdom støtte fra foreldre og annet nettverk i denne perioden, i form av både økonomisk, følelsesmessig og praktisk hjelp (Paulsen mfl., 2020). Forskning viser at bekymringer i hverdagen kan bidra til å vanskeliggjøre og skygge for fremtidsfokus og målrettet arbeid. For enslige mindreårige kan dette både dreie seg om egen situasjon og framtid, og det kan handle om situasjonen i hjemlandet. (Paulsen mfl., 2020, s.129). De trenger mer voksenstøtte, for å sikres emosjonell støtte til å mestre den krevende situasjonen, og for ellers å klare overgangen til voksenlivet (NOAS mfl., 2020c).

Forskningen på feltet fanger ikke opp situasjonen til enslige mindreårige som flyttes til voksenmottak når de har passert 18-årsdagen. Grunnen er enkel: Fordi det ikke fattes barnevernsvedtak, har de heller ingen rett til ettervern. Det er likevel liten tvil om at de behovene for voksenstøtte som er beskrevet over, også gjelder for de som har kommet til Norge som enslige mindreårige. For mange vil behovene sannsynligvis være enda større fordi de befinner seg i en usikker og uforutsigbar situasjon. Igjen er det betimelig å minne om FN's

Barnekonvensjon og om FNs retningslinjer for alternativ omsorg for barn¹⁸. *Støtte til ettervern* er et eget kapittel i retningslinjene. Her er det formulert klare krav til hvordan overgangen til voksenlivet skal tilrettelegges for å sikre det som omtales som *livsferdigheter*. Kontrasten til det som møter unge asylsøkere uten omsorgspersoner i Norge er slående.

Mottaksansatte mellom barken og veden

I våre samtaler med ungdommene var relasjonen til de mottaksansatte et sentralt tema. Mange hadde forventninger til de ansatte som de ikke fikk oppfylt. For å forstå dette gapet mellom forventninger og realiteter, så er det viktig å minne om rammebetingelsene. Samtlige av ungdommene hadde tidligere bodd på egne avdelinger for enslige mindreårige og var vant med at det var voksne til stede hele døgnet. Overgangen til voksenmottak ble derfor stor. Mens en avdeling for enslige mindreårige skal være både et botilbud og et omsorgstilbud, er et mottak for voksne kun et botilbud. Dette gjenspeiles også i bemanningsnormen, som er vesentlig lavere enn på en avdeling for enslige mindreårige. På et voksenmottak jobber de ansatte bare på dagtid, og i helgene er det vanligvis ikke ansatte til stede i det hele tatt. Dette betyr at ungdommene går fra et heldøgntilbud til et botilbud der voksenkontakten er svært begrenset.

Overgangen til voksenmottak innebærer som regel også flytting – ofte fra en landsdel til en annen. For ungdommene betyr dette at de ikke bare kommer til et mottak med mindre oppfølging, men også til et nytt sted med bare ukjente mennesker. For noen vil nye relasjoner kunne etableres i forbindelse med skolegang, mens flertallet av ungdommene i gruppa «lengeværende» har mistet retten til skolegang. Uten skolegang reduseres også kontakt med andre utenfor mottaket.

Ungdommene vi snakket med savnet mer støtte fra de mottaksansatte. Mange av ungdommene hadde ting de lurte på, men opplevde at det ikke var hjelp å få verken fra mottaksansatte eller andre voksne. Selv om de ansatte verken bør eller kan svare på alt, opplevde ungdommene at de ble overlatt til seg selv både med spørsmål og vanskelige tanker. Når ungdommene heller ikke har andre voksne å gå til, er det lett å bli frustrert. Begrensede norskkunnskaper forsterker også denne opplevelsen. Små ting blir lett store når du ikke har voksenpersoner rundt deg som du stoler på og vet du kan rådføre deg med. Mange av ungdommenes spørsmål var om ganske dagligdagse ting som nesten en hvilken som helst voksenperson kunne svare på og hjulpet dem med. Det ville krevd minimalt med tid forutsatt at det var tilgjengelig voksne til å ta denne oppgaven.

Ansatte vi snakket med bekrefter langt på vei ungdommenes beskrivelser. De opplever selv at bemanningen er for liten og at de ofte ikke har gode svar på det ungdommene spør om. Mange opplever at de befinner seg mellom barken og veden. Som mottaksansatte er de en del av UDIs statlige mottaksberedskap, samtidig som de ikke har noen innflytelse over de beslutningene «systemet» fatter i asylsaken. Å kommunisere dette til beboerne, kan være en vanskelig

¹⁸ Resolusjon vedtatt av FNs Generalforsamling, 64/142 Retningslinjer for alternativ omsorg for barn.

oppgave. De ansatte opplever daglig hvordan negative vedtak og reduserte rettigheter tærer på ungdommenes psykiske helse og fratar dem både livsmot og framtidshåp. Når slitne og bekymrede ungdommer formidler sin frustrasjon, gjør det inntrykk både på mottaksansatte og samarbeidspartnere.

Mange av dem som møter ungdommene i hverdagen strekker seg langt for å dempe de negative virkningene av reduserte rettigheter. Enkelte mottak har fellesmåltider noen dager i uka for å sikre at ungdommene får i seg mat. Det monner litt, men løser selvsagt ikke de grunnleggende problemene. Også skoletilbudet blir påvirket av at den juridiske situasjonen endres, men også her forteller ansatte på en skole at de forsøker å dempe de negative virkningene ved å la elever med endelig avslag fortsette ut skoleåret. For disse elevene mottar ikke skolen statlig støtte, så elevene er der som en form for «gratispassasjerer» i skolesystemet. Også andre deler av tjenesteapparatet strekker seg langt for å gi det de beskriver som nødvendig oppfølging – for eksempel innen psykisk helse, som vi kommer tilbake til senere.

Flere av de ansatte vi snakket med opplevde det som et paradoks at mens barn som har vært under barnevernets omsorg har rett til ettervern når de fyller 18 år, har enslige mindreårige verken har rett til ettervern eller personer som kan hjelpe og støtte dem i overgangen til voksenlivet. Tvert imot innebærer 18-årsdagen for mange enslige mindreårige at den tidsbegrensede oppholdstillatelsen opphører, og at de må flytte til voksenmottak og må klare seg på egenhånd. I intervjuer med både mottaksansatte, lærere, helsepersonell og frivillige, kommer det frem at de stiller spørsmålsteget ved hvordan barn i Norge kan behandles så forskjellige. De opplever at hensynet til barnets beste, som er et bærende prinsipp i FNs barnekonvensjon, ikke gjelder for mange enslige mindreårige.

Mat og kosthold

Flytting fra EMA-avdeling til voksenmottak innebærer nye oppgaver for ungdommene og forventninger om at de er mer selvstendige. Ungdommene vi har snakket med forteller at de måtte gjøre flere ting selv, som å handle og lage mat, noe ikke alle kunne fra før. Mange av ungdommene forteller at de spiser lite, har få måltider og at maten de spiser er lite variert. Da vi spurte to brødre hva de spiste, svarte de “kjeks”, og så lo de. De forteller at de ikke kunne lage mat da de kom til Norge, og at de bare spiste egg i begynnelsen. Kommentaren om at de bare spiste kjeks var kanskje en overdrivelse, men mange av ungdommene vi snakket med var opptatt av at det var vanskelig å få pengene til å strekke til. Men også her varierte det hvordan ungdommene håndterte hverdagen. En ungdom både likte og var flink til å lage mat og viste oss bilder av maten han hadde laget dagen før. Det kan tyde på at han var en som håndterte det å leve på et stramt budsjett, og kanskje prioriterte han også god mat over andre utgifter. Men stort sett ga ungdommene uttrykk for at det var vanskelig å få pengene til å strekke til, noe som ofte førte til at de spiste lite og dårlig mat.

De ansatte var også bekymret over ungdommenes kosthold og bekrefter det ungdommene sier om at de spiste mye «dårlig mat» og at de ofte bare spiste ett måltid om dagen. Når kostholdet

blir ensidig og maten har lite næringsinnhold, virker dette inn på hele tilværelsen. Du blir slapp og uopplagt, noe som påvirker lysten til å delta i aktiviteter på mottaket. Det oppstår dårlige sirkler – sirkler det kan være vanskelig å bryte. Noen mottak har fellesfrokost for enslige mindreårige, for å sikre at de får i seg et viktig måltid, og for å gi fellesskap. Dette har ikke ungdommene vi snakket med mulighet til å være med på, selv om vi så eksempler på at ungdommer over 18 år innimellom også ble inkludert i slike fellesmåltider.

Sammenhengen mellom dårlig økonomi og kosthold er et velkjent tema i studier av fattigdom generelt og i studier av asylsøkeres situasjon spesielt. Allerede på 1990-tallet ble det uttrykt bekymring over hva dårlig økonomi betyr for asylsøkeres kosthold (Lauritsen og Berg, 1999). Siden den gang har realverdien av basisbeløpet for asylsøkere gått ned. Mens en enslig voksen i 1999 fikk utbetalt 1250 kroner annenhver uke, får lengeværende i 2020 utbetalt 1200 kroner for den samme perioden – et beløp som reduseres til 900 kroner ved endelig avslag. Sunn mat er ofte dyrere enn usunn mat, og mangel på kunnskap om matlaging gjør at valget ofte blir å spise mat med lav næringsverdi. Bekymring over kostholdet er gjentatt i en rekke rapporter senere – blant annet i utredningen «I velferdsstatens venterom» (NOU 2011:10, 2011), i levekårsstudien om barn i mottak (Berg og Tronstad, 2015), i rapporten «Med livet på vent» (NOAS mfl., 2020c) og i rapporten «Meagre Hospitality» (Terragni mfl., 2018). Dette er med andre ord et kjent tema. Kosthold har betydning for både psykisk og fysisk helse, noe de ansatte på mottakene registrerer og bekymrer seg for. Det påvirker motivasjon og tiltakslyst, det påvirker søvnmønster, og for noen går det så langt at de utvikler alvorlige psykiske helseproblemer. Selv om ernæring ikke er hovedfaktoren i dette, er det med på å påvirke totalsituasjonen.

Psykisk helse

Flere av ungdommene vi snakket med hadde opphold med begrensning og har gode utsikter til videre oppholdstillatelse. Få var redde for å bli hentet av politiet, selv om ikke alle var sikre på hva utfallet av søknaden deres ville bli. Tidligere rapporter har meldt om forsvinninger fra mottak, både av ungdommer under og over 18 år. De vi har snakket med hadde valgt å bli på mottaket. Hva betyr dette for deres psykiske helse? Føler de på den samme håpløsheten som de med et mer usikkert oppholdsgrunnlag?

For de ungdommene som blir igjen på voksenmottak etter 18-årsdagen, er tiden preget av venting. En studie gjennomført av Redd Barna mfl. (2017) viser at midlertidige oppholdstillatelser til enslige mindreårige svekker deres psykiske helse, og fører til en usikker og krevende situasjon for ungdommene. Venting på ubestemt tid kan i seg selv være en psykisk belastning (NOU 2011:10, 2011; Berg og Tronstad, 2015; RVTS, 2019). For dem som allerede har fått avslag på sin asylsøknad eller har begrensning på grunn av manglende ID, må vi anta at den psykiske belastningen er enda større.

Noen av ungdommene vi møtte på mottakene har midlertidig eller begrenset opphold på grunn av ID-tvil. I likhet med de andre ungdommene har de en usikker framtid, men de har fremdeles

håp om å få permanent opphold. Denne gruppa framstår som mer aktive enn de som er papirløse. Mange går på skole, mens andre er i jobb. Ungdommene forteller likevel at de tenker mye på opphold og papirer, men at de prøver å tenke på andre ting. Det hjelper å være i aktivitet. De forteller at når de er sammen med venner eller er på jobb, tenker de ikke på opphold. Men når de kommer tilbake til mottaket, blir de triste og husker alt igjen. De forteller også om andre beboere, at mange er sinte, slår til ting eller er brå og uhøflige, men at de kommer og sier unnskyld etterpå. De forteller at alle sliter.

Mange av ungdommene forteller at de har helseplager som hjertebank, angst, hodepine og andre smerter. Andre beskriver det som vondt i hjertet. De forteller at det går opp og ned, men at de ikke har det bra. De kjenner seg slitne. Noen oppsøker helsesøster, men ikke alle. Enkelte har sluttet å gå til helsesøster fordi de ikke orket å snakke om problemene sine mer. Andre ønsker å gå til psykolog for å snakke om det de har opplevd og håper det kan hjelpe dem med å sove. På spørsmål om hva som gjør dem glade, svarer ungdommene at de blir glade hvis de ansatte er snille mot dem og hjelper dem. De liker å være sammen med venner, dra til byen eller drive med sport.

Avmakt

Mottaksansatte og helsesøstre vi har snakket med beskriver at de unge over 18 år har symptomer som søvnproblemer, problemer med konsentrasjon, at ungdommene slutter med aktiviteter og blir mer isolert. Mange opplever tilværelsen som meningsløs. Noen har også selvmordstanker. De opplever at ungdommene ikke er ordentlig til stede – de glemmer avtaler og glemmer hva de skulle handle når de går i butikken. I tillegg ser de ansatte problemer med stimuli i form av røyk og rus. Det er kort sagt ungdommer som har det vanskelig. Overgangen fra mindreårig til myndig er knyttet til flere vanskelige hendelser for disse ungdommene: både angsten knyttet til 18-årsdagen, avslag, flytting og endring i rettigheter kommer gjerne samtidig. En helsesøster som jobbet på mottak fortalte at hun merket “symptom-trykket” allerede på våren, da ungdom tenkte på at de til høsten ikke ville ha det samme tilbudet som nå, eller som andre ungdommer. Da vil de ikke bo på samme sted, eller gå på skole mer. Mange er også redde for å miste både sosialt liv og aktiviteten i hverdagen.

Ansatte i BUP bekrefter at disse ungdommene har det svært vanskelig. Mange befinner seg i en situasjon som framstår som helt låst. Det gjelder enten de tilhører gruppa med endelig avslag eller ID-tvil. Ifølge de ansatte er det mange av ungdommene på mottaket som sitter mye alene og sliter. BUP-ansatte bruker ord som avmakt og fortvilelse når de skal beskrive ungdommens situasjon. Spesielt vanskelig er det for disse ungdommene som gjerne bor på mottak i flere år. Mange har bodd lenge på EMA-mottak før de flyttes til voksenmottak. De har rukket å bli integrert i lokalmiljøet, de går på skole og har venner – og så kommer 18-års dagen. Da snus tilværelsen på hodet for denne gruppen. Den midlertidige oppholdstillatelsen blir erstattet av avslag på asyløknaden. Så blir det klagesak og mer venting. Og som en av de ansatte sier det: de er redde hele tiden. Mange forsvinner fra mottaket når avslaget er et faktum.

På de tre mottakene vi har besøkt varierer tilgangen på helsetjenester generelt og tjenester innen psykisk helse spesielt. Ett mottak som skiller seg ut har i mange år hatt et tett samarbeid med BUP. De har månedlig veiledning med ansatte på mottaket, og de har også jevnlig kontakt i form av kursing, møter og veiledning med RVTS. I det daglige har de en lav terskel for å ta inn tidligere enslige mindreårige – selv om de ut fra alder ikke lenger er i målgruppa for barne- og ungdomspsykiatrien. De ansatte innrømmer at det de gjør er langt mer enn det de er forpliktet til, men som en av veteranene sier: *Dette er mer enn en jobb – det er en livsstil. Vi gjør dette fordi det er viktig.* De understreker også betydningen av å ha et godt arbeidsmiljø og bygge en kultur sammen – og *ha det artig i lag!*

De BUP-ansatte opplever ungdommene som mye mer opptatt av uretten de møter i Norge nå enn før. Dette på tross av at flukten mange av ungdommene har vært gjennom framstår som farligere enn før. Deres opplevelse er at det er blitt mye vanskeligere å være enslig ungdom og asylsøker. Det handler både om politiske innstramminger og om et tøffere debattklima. Det forsterker opplevelsen av at situasjonen er helt fastlåst. Ungdommene ser ingen utveier og føler seg helt alene. BUP-ansatte ser at beboernes behov er langt mer enn helsetjenester. Det handler om en helhetstenking der alle aspekter av tilværelsen må inngå i vurderingene.

Aktiviteter

I beskrivelser av mottakstilværelsen er *passivitet* noe som går igjen – i tillegg til utfordringer knyttet til lang ventetid. Beboergruppa som er i fokus i denne rapporten, har ofte lange og ensformige dager. De fleste har mistet retten til både skolegang og arbeid, og trang økonomi og begrenset nettverk gjør at mange blir tiltaksløse. De opplever at de har lite å stå opp til og sover ofte til langt på dag. Mottakstilværelsen framstår med andre ord som ganske deprimerende. Men bildet er ikke entydig. Beboernes evne til egenaktivitet varierer, og mottakenes tilrettelegging for å redusere passiviteten varierer også. I tillegg er det også store forskjeller på hva kommuner, frivillige organisasjoner og nettverk stiller opp med. Noen steder er det regelmessige tilbud om aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner – enten som egne tiltak eller som et samarbeid med mottakene. Andre steder skjer aktivitetstilbudet mer sporadisk. Etter at asylankomstene gikk så kraftig ned, har det vært vanskelig å opprettholde regelmessige aktivitetstilbud i tilknytning til mange av mottakene. Situasjonen nå er at antallet asylmottak er kraftig redusert, noe som gjør at også det frivillige arbeidet blir mer sporadisk og tilfeldig.

Frivillige organisasjoner

For beboere med avslag eller uklar oppholdsstatus fører fraværet av aktiviteter til at mange blir gående hele dagen uten noe å gjøre. Redd Barna har fremdeles aktiviteter flere steder i landet, men det er vanskelig å skape kontinuitet i arbeidet etter hvert som mottak legges ned og beboere flyttes. I de tre mottakene vi har besøkt i forbindelse med denne evalueringen, hadde to av mottakene regelmessige aktivitetstilbud. Det ene hadde aktiviteter i regi av Røde Kors, det andre i regi av Redd Barna. Dette er organisasjoner som har lang erfaring med å tilrettelegge aktiviteter på mottak. Tiltak som nevnes er alt fra sportsaktiviteter (fotball, volleyball, basketball) til ulike former for friluftaktiviteter, turer, gårdsbesøk, kino, pizzakvelder,

konsserter osv. En del av aktivitetene foregår på mottakene, men de mest populære aktivitetene er de som foregår utenfor mottaket – og aller helst sammen med andre enn de som bor på mottaket. For ungdommer og unge voksne blir det siste framhevet. Også de frivillige organisasjonene er opptatt av at aktiviteter skal ha en integreringsfunksjon, i tillegg til at det representerer et avbrekk i en monoton tilværelse.

I samtaler med en av dem som har vært frivillig på mottak i mange år, understrekes det at aktiviteter på mottak har en normaliserende effekt. Enten det er på fotballbanen, på tur eller på et kinobesøk, så blir asylsøkere en del av et fellesskap der fokus ikke er på asylsaken, men på aktiviteten. Det fungerer som en vitaminsprøyte – eller som andre uttrykker det – et «hvileskjær» i en tøff hverdag. For mange av de som deltar på aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner så er det et poeng i seg selv at det er frivillig – både for de som deltar og de som tilrettelegger. Frivillighet er alle godt kjent med fra sine hjemland. Det er noe du gjør fordi du har lyst – ikke noe som er en plikt eller noe du gjør for betaling. Flere av de vi har snakket med understreker at dette gjør relasjonen mer likeverdig.

Frivillighet er et tema i selv – og særlig den organiserte delen av frivilligheten. I en samtale med en som er frivillig i Redd Barna snakket vi blant annet om rekruttering til frivillig arbeid. Hun beskrev hvordan det hele startet i hennes kommune da ankomstene av enslige mindreårige asylsøkere var på sitt høyeste (2015/16). Den første gruppa besto av enslige mindreårige gutter fra Afghanistan. De møttes jevnlig – både på mottaket og utenfor. De deltok på bowling og gokart, de besøkte en fornøylespark og de besøkte reptilparken. Etter hvert som disse ungdommene nærmet seg 18 år, forvart mange fra mottaket. Mange av dem som ble igjen fikk det etter hvert veldig vanskelig. De hadde en usikker framtid i Norge, noe som gjorde at de fikk vonde tanker, noen ble deprimert og noen begynte også å skade seg selv. Usikkerheten gjorde også at mange sluttet å delta på aktiviteter. De var redde for å bli sendt ut av landet og ville helst være så usynlige som mulig.

Aktiviteter for «lengeværende»

Etter hvert som ankomstene av nye enslige mindreårige stoppet helt opp, ble det vanskelig å opprettholde aktivitetstilbudet til denne gruppa. De som kanskje trenger det aller mest, er de som er reddest for å delta. Mange av dem som har kjent ungdommene over tid uttrykker bekymring over situasjonen. De vet at de ikke kan hjelpe asylsøkerne med det de mest av alt ønsker: Å få bli i Norge. Men de vet likevel at deres innsats har betydning for hvordan beboerne har det i hverdagen, og de ser også at dette har betydning for den psykiske helsen til de som deltar. Som en av dem sa: *Jeg ser gleden, og jeg ser utviklingen over tid.*

Samtaler med beboere på alle de tre mottakene vi besøkte bekrefter det både ansatte og frivillige beskriver. De forteller at de har det veldig vanskelig, og at de sitter mye på rommet og tenker. Noen av ungdommene forteller at de ikke har mulighet til å gå på skole, og at det ikke er mye aktiviteter i nærmiljøet. Derfor sitter de mest inne. De sover mye, spesielt hvis de ikke har noen avtaler eller planer. Flere forteller at de heller ikke får sove om natten og at det da blir vanskelig å komme seg opp om morgenen. De forteller at det hjelper hvis de har aktiviteter, for eksempel

at de spiller fotball. Da blir de trøtte og får sove. De som har jobb, forteller at det har hjulpet på psyken å komme seg ut av mottaket. Da sitter de mindre inne og tenker, forteller de.

UDIs rundskriv for mottaksdrift understreker viktigheten av en meningsfylt fritid og en aktiv hverdag for beboerne ved asylmottak. Når det gjelder mottak for enslige mindreårige, blir betydningen av aktivitet fremhevet som ekstra viktig (Garvik og Paulsen, 2018). På bakgrunn av mottakets rolle som ansvarlig for den daglige omsorgen for enslige mindreårige, skal arbeidet med oppvekstmiljø omfatte en helhetlig strategi for livsutfoldelse, sosialisering og oppdragelse (Garvik og Paulsen, 2018). Dette er et behov for omsorg som ikke forsvinner over natta selv om man blir myndig. Spesielt for gruppen tidligere enslige mindreårige som flytter over på voksenavdeling, med minimal sosial støtte og tilgang på voksenpersoner.

Trang økonomi påvirker ungdommenes muligheter til å ta seg rundt på fritiden og delta på aktiviteter. Flere av ungdommene peker på at dårlig og dyr kollektivtransport hindrer dem i å delta på aktiviteter. Som enslige mindreårige ble de ofte kjørt til og fra aktiviteter, noe som gjorde det lettere å delta. De ønsker at de ansatte kjører dem til aktiviteter nå også, eller at de fikk mer støtte til viktige reiser som familiebesøk. Mange mottak, inkludert de tre vi har besøkt i denne studien, ligger utenfor storbyene i Norge, og dermed er avstandene større og kollektivtransporttilbudet mer begrenset. Ungdommenes dårlige økonomi innskrenker også deres mulighet til å gjøre noe med sin egen isolasjon og inaktivitet gjennom å delta på aktiviteter, møte venner og dra på besøk, på eget initiativ. Dette kan gi en følelse av maktesløshet og gjøre ungdommene mer tiltaksløse. Dette øker behovet for å tilby ungdommene aktiviteter på mottakene eller i regi av mottakene, eller i det minste legge til rette for deltakelse. I rapporten *Frivillig arbeid i asylmottakene* oppgis også utfordringer knyttet til transport som en vesentlig utfordring for mottak, beboere og frivillige når det kommer til å arrangere aktiviteter (Oxford Research, 2019). Kollektivtransport er dyrt både for beboere og frivillige, og begrenser mulighetene for hvilke aktiviteter som kan arrangeres og hvor langt fra mottaket de kan foregå. I mindre sentrale områder er det færre organisasjoner i nærheten å samarbeide med. I kombinasjon med dyr kollektivtransport, betyr det færre tilbud for beboerne og lavere deltakelse (Oxford Research, 2019). Frivillig arbeid står for en stor del av aktiviteten som tilbys ved asylmottakene, og det er derfor viktig at mottakene legger til rette for at frivillige kan tilby aktiviteter ved mottakene.

Ifølge rapporten til Oxford Research, kan mottaksansattes prioritering av tilrettelegging for aktivitet og innsatsen til enkeltpersoner i den lokale frivilligheten, kompensere for krevende rammebetingelser. Deltakelse blant beboere er avhengig av godt forarbeid av mottaksansatte, og godt tilpassede aktiviteter (Oxford Research, 2019). For å lykkes med tilpasning av aktiviteter, er det avgjørende å kjenne beboernes ønsker og behov. Dette krever ifølge Oxford Research en velfungerende beboerinvolvering og at mottaket legger til rette for direkte kontakt mellom beboere og frivillige når det gjelder planlegging og gjennomføring av aktiviteter. Selv om mye av aktivitetene foregår i lokalsamfunnet utenfor mottakene, spiller mottakene en viktig formidlingsrolle i spillet mellom frivillige og beboere. I tillegg har frivillighetens aktiviteter en egenverdi og merverdi, i form av at personer på grunnlag av eget ønske møtes for å være sammen (Garvik og Paulsen, 2018). Dermed er de frivilliges aktiviteter mer enn et supplement

til mottaksdriften, de fyller et behov som offentlige myndigheter og ansatte vanskelig kan ivareta (Garvik og Paulsen, 2018).

Mottaksansatte på sin side opplever flere utfordringer med denne beboergruppen, enn kun mangel på motivasjon. Uansett hvilken aktivitet de tilbyr, så sier beboerne at det ikke er nok aktiviteter, at det er kjedelig, eller at det er feil aktiviteter. De ansatte opplever å arrangere flere aktiviteter, etterspurt av beboerne, men når dagen kommer for aktiviteten, så er det få ungdommer som stiller opp. Dette har vært en utfordring spesielt med enslige mindreårige. I rapporten *Aktiviteter og en meningsfull fritid*, forteller frivillige som arrangerer aktiviteter på mottak at oppmøtet på aktivitetene preges av håpløsheten som de enslige mindreårige opplever, og at det er vanskelig å planlegge når deltakelsen er så varierende (Garvik og Paulsen, 2018).

De ansatte vi snakket med på mottakene mener det handler om motivasjon, og at det er noe de må jobbe med hele tiden. De kan bruke en hel dag på å få noen med på en aktivitet, men de har ikke tid, og da uteblir mange fra aktiviteter. Noen ansatte mener det har blitt mer sånn de siste fem årene. Før var det mer oppslutning om aktivitetene, også blant de lengeværende. Dette har blitt beskrevet i tidligere rapporter om spesielt enslige mindreårige med begrenset opphold. Sønsterudbråten fant at motivasjon og lav deltakelse i skole og aktiviteter var et problem blant EMA med begrenset opphold (2010). Når ungdommene selv ble spurt, forklarte svært mange av dem motivasjonsproblemene sine med vedtaket og sin livssituasjon, og at det var vanskelig å konsentrere seg når man om kort tid ville bli kastet inn i en voksentilværelse (Sønsterudbråten, 2010, s. 49). De ungdommene vi snakket med har allerede vært gjennom denne overgangen, og de fleste har fått begrenset opphold på nytt. Igjen er de i en usikker situasjon, der de venter på en avgjørelse som vil ha enormt stor betydning for deres liv og fremtid. Oxford Research finner også at beboeres motivasjon og ansattes motivering av beboere er en utfordring. Selve mottakstilværelsen fører til psykisk uhelse for mange, og selv med spesielt tilrettelegde aktiviteter er det vanskelig å få mennesker med depresjon eller andre psykiske lidelser ut av rommet sitt (Oxford Research, 2019).

Det er vanskelig å delta på aktiviteter når livet er så krevende. Og de som har størst behov for aktivitet og å komme seg opp og ut i løpet av dagen, har minst motivasjon. Samtidig har ikke de ansatte på voksenmottak ressurser til å få aktivitetstilbud til å fungere for de som trenger det aller mest. Det blir en ond sirkel. Både frivillige og mottaksansatte har tidligere vært klare på at det er ekstra viktig å opprettholde og skape kontinuitet i det frivillige aktivitetstilbudet, på tross av varierende deltakelse (Garvik og Paulsen, 2018). Forutsigbarhet og tilrettelegging er viktig. Klarte man ikke komme seg på fotballtrening en dag, kan det være til hjelp å vite at man får en ny sjanse neste uke. Det handler også om slippe å velge mellom bussbillett og en matvare i butikken. En voksen som har litt tid til å oppmuntre og motivere kan hjelpe. Med et samarbeid med frivillige og tilbud av aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner, kan mottak få avlastning eller hjelp i motivasjonsarbeidet, som de selv ikke har nok ressurser til å takle alene. Men tilrettelegging kan også komme i andre former. På et mottak hadde de ansatte engasjert seg i å hjelpe ungdommene med å skaffe praksisplasser eller småjobber. Med informasjon, hjelp med søknader på arbeidstillatelse og kontakt med lokalmiljøet fikk flere ungdommer jobb.

Kunnskapen ble raskt delt blant ungdommene, og de kunne hjelpe hverandre og selv ta kontakt med bedrifter.

Rett til arbeid

De aller fleste av ungdommene vi møtte var uten både skoletilbud og jobb. Skoletilbudet tok slutt da de mistet oppholdsgrunnlaget, og jobb var for mange en uoppnåelig drøm. På et av mottakene vi besøkte hadde beboerne fått hjelp til å skaffe praksisplasser i nærmiljøet, og hadde derfor jobber, og noen, inntekt. Joseph, som vi hørte om tidligere, hadde fått seg jobb i form av språkpraksis, og fikk mye ut av dette. Flere av ungdommene vi snakket med, hadde jobb eller praksis av ulike slag. Jobb var veldig viktig for de beboerne som hadde det. Ungdommene snakket om jobb som en del av en fremtidsplan. De ønsket å jobbe og betale skatt. De så det som en viktig del av det å kunne fortsette livet og flytte ut av mottaket. Sammen med utdanning var jobb det mange håpet på etter bosetting. Å være i jobb kan ha en normaliserende effekt. Hadde de vært i en annen situasjon, hadde de sannsynligvis gått på jobb eller skole om dagen. Det kan også gi mer mening i den situasjonen de er i, enn få fylle dagene med fritidsaktiviteter som for eksempel fotball eller tur til Tusenfryd. De ønsker å være gode samfunnsdeltakere, og flere nevner at de vil betale skatt og slippe å motta støtte fra mottaket. Selv de som mottar godtgjørelser og ikke lønn, slik som Joseph som vi beskrev i starten av dette kapitlet, får ting de trenger og har kanskje da litt mer penger til overs fra pengestøtten. Uansett gir det en følelse av å være til nytte i en situasjon der de ellers er avhengige av hjelp og støtte fra samfunnet.

Ansatte på et av mottakene forteller at flere av de tidligere enslige mindreårige har lov til å jobbe. Retten til å jobbe avhenger av den juridiske statusen. Retten til å ta arbeid forutsetter at de får attest fra politiet på at de hadde arbeidstillatelse. Det vil da stå på asylkortet at de har lov til å jobbe. Ifølge UDI kan man motta midlertidig arbeidstillatelse så lenge det ikke er tvil om ID, og før de får svar på asylsøknaden ¹⁹. Det kan også gjøres unntak fra kravet om dokumentasjon av ID i noen tilfeller ²⁰. Dette unntaket kan ha vært gjeldende for noen av ungdommene med midlertidig tillatelse. En annen mulighet er at arbeidet foregår i form av språkpraksis, og da uten godtgjørelse i form av lønn.

Selv om flere av de vi møtte hadde rett til å ta lønnet arbeid, opplevde mange at denne muligheten ikke var reell. Flere fortalte om arbeidsgivere som ikke kunne tilby dem arbeid fordi de ikke hadde bankkonto. Banken forlangte godkjent ID for å opprette bankkonto, noe mange ikke hadde. Uten bankkonto kunne ikke arbeidsgivere betale lønn, noe som bidro til at arbeidsgivere ikke kunne gi dem arbeidskontrakt. En beboer hadde vært i opplæring på jobb i 6 måneder, men risikerte nå å miste jobben fordi han ikke klarte å skaffe bankkonto. Han var veldig frustrert over dette og opplevde at ansatte på mottaket ikke kunne hjelpe ham. Han må sannsynligvis vente på å få svar på søknaden eller innleveringen av pass, men han opplever det som vanskelig og frustrerende.

¹⁹ UDI 2010-180 Rett til å ta arbeid for asylsøkere

²⁰ Utlendingsforskriften Lovens §94 Søkerens rettsstilling under behandlingen av søknaden §17-24

Muligheter for å åpne bankkonto uten gyldig ID varierer også. Krav om gyldig legitimasjon for å opprette bankkonto kommer frem av hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften (NOAS mfl., 2020b). Men, finanstillsynet har utarbeidet rundskrivet *Veileder til hvitvaskingsloven*, der det kommer frem at utenlandske statsborgere som har fått opphold, men som ikke har gyldig legitimasjon, kan få tilgang på grunnleggende banktjenester ved å fremvise oppholdskort, samt arbeidskontrakt eller leiekontrakt (NOAS mfl., 2020b). NOAS finner i sin rapport, som vi også hører i våre intervjuer med ungdommene, at praksis varierer fra bank til bank, selv om loven er klar på rettighetene (NOAS mfl., 2020b). NOAS mener at en enhetlig bankpraksis, som gir personer med begrenset oppholdstillatelse tilgang på bankkonto, vil fremme jobb jakt og integrering (2020b). Tilgang på bankkonto og digitale betalingsmuligheter stenger mennesker ute fra normal deltakelse i samfunnet. Mottak kunne for eksempel ha tatt kontakt med lokale bankfilialer. Enten det er snakk om restriktiv praksis eller liten kjennskap til problemstillingen, kan det være mulig å utarbeide en avtale med en lokal bank, der mottaket viser dokument tilsvarende leiekontrakt.

Mulighetene som åpner seg når enkeltpersoner eller enkeltmottak bidrar aktivt til å framskaffe arbeidstillatelse og bankkonto, sees tydelig i ungdommenes tilgang på arbeid eller språkpraksis. Kun på ett mottak hadde beboerne fått hjelp av mottaket til å søke om midlertidig arbeidstillatelse. Her hadde de ansatte kunnskap om ungdommenes muligheter, om hvordan reglene fungerte og hva de måtte gjøre for å skaffe arbeidstillatelse. Ungdommene som hadde praksis eller jobb var fra forskjellige land, men alle hadde midlertidig opphold med begrensning. Det skulle tilsi at ungdom med samme juridiske status på de andre mottakene også kunne fått denne muligheten. Selv om vi ikke kan si med sikkerhet om det er forskjell på ansattes kunnskap eller reelle rettighetsforskjeller, kan det tyde på at de mottaksansatte har forskjellig kunnskap om eller forståelse av rettighetene til ungdommene. Så kan det innvendes at det ikke faller under mottaksansattes ansvar å hjelpe ungdommene med å søke om arbeidstillatelse. Men når ungdommene ikke har noen andre ressurspersoner å spørre om hjelp, oppstår det store forskjeller i ungdommenes muligheter til samfunnsdeltakelse. Deltakelsen blir i praksis avhengig av mottaksansattes fokus på tiltak, kunnskap om muligheter og personlig engasjement.

Skoletilbud

Skolegang framstår som en av de viktigste tilbudene ungdommene har mens de bor på asylmottak. Forutsigbarhet er viktig for disse ungdommene. Det er selve nøkkelordet, ifølge de ansatte. Det handler både om skolens innhold og om skolen som en sosial arena. I tillegg innebærer skolegang en struktur på dagen - at ungdommene har noe å stå opp til og vet hva de skal gjøre fra dag til dag. I motsetning til fritidsaktivitetene på mottakene, som ofte er drevet av frivillige og kan være litt tilfeldige, så er skolegang noe som skjer planmessig. Men ikke alle i vår målgruppe har rett til skolegang, og selv om flere skoler lar ungdommene få lov til å fortsette på skolen selv om de ikke har formelle rettigheter til opplæring, gjør motløsheten at mange bare sporadisk møter på skolen.

De mottaksansatte var spesielt bekymret for de ungdommene som hadde «brukt opp» skoletimene sine og risikerer å gå flere år uten skolegang mens de venter på svar²¹. Uten skoletilbud mister de også en fast struktur i hverdagen. Den passive tilværelsen kan i beste fall føre til at ungdommene stagnerer. I verste fall kan den gjøre at de begynner å jobbe svart og havner i dårlige miljø. De får uansett mer problemer og lever med frykt av å gå ledig over lang tid.

Skole og utdanning er viktig om ungdommene får opphold i Norge eller ikke, og kunnskap kan brukes over alt. De mottaksansatte mener at de må lære noe, de må oppleve mestring mens de venter. Selv om de risikerer å bli returnert til hjemlandet, så er ikke det de lærer mens de er i Norge bortkastet. Det kan også være viktig at ungdommene får sin skolegang sammen med ungdommer på samme alder – ikke et voksenopplæringstilbud der minoritetsungdommer er skilt fra andre ungdommer. Da får de viktig læring i sosialisering, gjennom å møte ungdommer på samme alder. Hvis de mister skoleplassen, mister de en møtearena med andre ungdommer. *Når ungdommene ikke får være sammen med andre ungdommer, får de ingen stimuli, de er ikke med på noe som skjer, forteller mottaksansatte. De drar ikke på fester, de drar ikke på turer med andre ungdommer.* De ansatte tror ungdommene føler seg annerledes. De er en del av miljøet på mottaket, men det er et annerledes miljø. De har behov for å normalisere hverdagen og bli en del av samfunnet.

²¹ Asylsøkere kan få inntil 175 timers norskopplæring mens de venter på svar på asylsøknaden.
<https://www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/regelverk/Norskopplaring-for-asylsokere-i-mottak/>

4. Kan ikke reise – får ikke bli

Tema for denne rapporten er situasjonen til tidligere enslige mindreårige ungdommer som har en uavklart oppholdssituasjon i Norge. Noen av dem har fått en begrenset oppholdstillatelse – en tillatelse som krever at de skaffer pass før de kan få opphold uten begrensninger. Noen er inne i en klageprosess og venter på svar. Andre har fått avslag på asylsøknaden, men kan ikke sendes hjem på grunn av opprinnelseslandets regler for tvangsretur. De fleste av dem vi har hatt fokus på i denne rapporten har bodd her i flere år. Felles for alle er at de kom til Norge som enslige mindreårige og fikk midlertidig opphold fram til de fylte 18 år. I perioden før de fylte 18, bodde de på egne mottak eller avdelinger for enslige mindreårige. Etter 18-årsdagen ble samtlige flyttet til voksenmottak.

Papirløs, ureturnerbar, lengeværende

Gjennom samtaler med 30 ungdommer og om lag like mange ansatte og samarbeidspartnere har vi formidlet et bilde av en situasjon som vi vil karakterisere som alvorlig. Vi har møtt unge mennesker i ferd med å miste alt framtidshåp. De er slitne, og de føler seg både uønsket og misforstått. Vi har også møtt dem som fortsatt har tro på at det vil ordne seg, men de er i mindretall. Dette er gjerne personer som har et sosialt nettverk. Det kan være elever og lærere fra skolen, det kan være noen de har blitt kjent med gjennom fotball eller andre fritidsaktiviteter, eller det kan være arbeidskamerater – for dem som har en midlertidig arbeidstillatelse og har lyktes i å få en deltidsjobb. Det som kjennetegner denne gruppa er at de er i aktivitet og har folk rundt seg. I prinsippet kan alle delta i en eller annen form for aktivitet, men hvis du føler deg langt nede krever dette et initiativ mange ikke lenger har. Noen skjønner heller ikke vitsen. Det som betyr noe, er *asylsaken*. Det er dette de er opptatt av, og det er det de ville snakke om.

Gruppa som er i fokus i denne rapporten har både fellestrekk og forskjeller. Det er vanskelig å finne en fellesbetegnelse som er dekkende for gruppa som helhet – bortsett fra at de kom til Norge som enslige mindreårige asylsøkere og at de når de har fylt 18 år ikke lenger er mindreårige og dermed har måttet flytte til asylmottak for voksne. Ofte brukes betegnelser som «papirløse», «ureturnerbare» eller «lengeværende». Betegnelsene passer på de fleste, men ikke på alle.

Tidligere enslige mindreårige med begrenset opphold på grunn av manglende ID, har fått oppholdstillatelse på vilkår: De må framskaffe gyldig pass. Dette kan være svært krevende, blant annet fordi hjemlandets ambassader ikke nødvendigvis er interessert i å hjelpe mennesker som har flyktet. Andre ganger kan utfordringen være at landenes registre over statsborgere er mangelfulle – enten på grunn av krig eller på grunn av en ustabil politisk situasjon i landet. I slike tilfeller kan det framstå som nærmest umulig å framskaffe det som trengs for å oppfylle ID-kravene. For å få pass må du også møte opp personlig, og i noen tilfeller holder det ikke

med bare ett besøk på ambassaden. Hvis mottaket ligger langt unna, kan dette representere en stor kostnad.

Situasjonen for dem som ofte betegnes som «ureturnerbare» framstår også som ganske låst. Så lenge norske myndigheter fastholder at retur til de aktuelle landene er trygt, mens asylsøkerne selv mener det er utrygt, forblir saken uløst så lenge aktuelle land å returnere til ikke aksepterer tvangsreturer. Sjansen for at disse landene vil endre regler for tvangsretur i den nærmeste fremtid, er sannsynligvis også liten. Mange som befinner seg i denne situasjonen har forlatt mottakene og befinner seg enten i et annet land eller har gått i dekning i Norge. Ifølge UDIs oversikt over tidligere enslige mindreårige som har fått avslag og bor på mottak, gjelder dette 19 av den samlede gruppa på 43 personer²². Som vi har sett gjennom denne rapporten, er de menneskelige kostnadene store – både for dem som har endelig avslag og for dem som av ulike grunner fortsatt venter på svar.

Passivitet og usikkerhet tærer på ungdommenes psykiske helse. Mange isolerer seg, og fordi det ikke er noe å stå opp til, sover de til langt på dag. Døgnrytmen blir forstyrret, de spiser uregelmessig, og på grunn av dårlig økonomi er maten ofte næringsfattig. Det skapes mange dårlige sirkler. Unge mennesker som tidligere har vist både initiativ og mot, befinner seg etter hvert i en situasjon preget av avmakt. Mange av ungdommene savner voksenkontakt. Det hjelper å gjøre noe sammen, og det hjelper å ha noen å snakke med. Flere av mottakene samarbeider med frivillige organisasjoner og har jevnlig aktiviteter på eller i tilknytning til mottakene. Enkelte benytter seg av disse tilbudene, men for mange av de lengeværende har mismotet tatt overhånd. Selv om flere av mottakene forsøker å få ungdommene med på aktiviteter, er det ikke alle som makter å delta. For noen er situasjonen så alvorlig at de trenger profesjonell hjelp. Ved ett av mottakene var det etablert et samarbeid med BUP (Barne- og ungdomspsykiatrisk klinikk), men et slikt tilbud er unntaket – særlig når de enslige mindreårige har passert 18 år.

Ansatte og samarbeidspartnere deler bekymringen over situasjonen for både lengeværende og ureturnerbare. De ser hvordan unge mennesker langsomt brytes ned. Noen greier seg bedre enn andre, men ofte har dette sammenheng med at de har klart å etablere et nettverk rundt seg som holder dem oppe. Noen har greid å få en jobb eller en praksisplass, men alle har ikke rettigheter som gjør dette mulig. Støttende ansatte og frivillige som bidrar med aktiviteter kan lette på situasjonen, men det løser ikke det grunnleggende problemet for denne gruppa.

Kryssende hensyn

Innstrammingen av vilkårene for å få innvilget oppholdstillatelse kom som en følge av de økte ankomstene av asylsøkere i 2015/2016. Lovendringen innebar at terskelen for å få asyl i Norge ble høynet. Det ble også sendt ut instruksjoner om en strengere praktisering av eksisterende regelverk, noe som medførte at enslige mindreårige ikke fikk forlenget sin oppholdstillatelse.

²² Månedlige oversikt fra UDI, innhentet via statistikkavdelingen.

Innstrammingene møtte kritikk fra en rekke instanser – både fordi det ikke i tilstrekkelig grad tok hensyn til «barnets beste» og fordi de ikke tok hensyn til den helhetlige situasjonen de enslige mindreårige asylsøkerne befant seg i. I en slik helhetsvurdering må det inngå vurderinger av både helsesituasjon og oppholdstid – i tillegg til vurderingen av den lokale situasjonen de eventuelt skal returnere til.

Asylfeltet inneholder en rekke kryssende hensyn og dilemmaer. I siste instans er det Stortinget som bestemmer politikken på feltet og også foretar lovendringer, mens det er regjeringen som gir instruksjoner om hvordan lov og regelverk skal praktiseres. Innstrammingene som skjedde i 2016 var en del av et asylforlik og må sees på bakgrunn av de økte asylankomstene. Situasjonen nå er at det kommer svært få nye asylsøkere til Norge, samtidig som en liten gruppe lengeværende fortsatt er en del av mottakssystemet. De kom som mindreårige uten omsorgspersoner, men betraktes nå som voksne. De frykter for sine liv hvis de blir sendt tilbake. Det ligger utenfor både vårt mandat og vår kompetanse å vurdere de enkelte sakene. Det vi derimot har forutsetninger for å vurdere, er konsekvensene av en innstramming som skjedde i en situasjon der kapasiteten i hele asylkjeden var sprengt. Fra både mottaks- og helsehold ropes det varsko om at situasjonen for lengeværende som kom som enslige mindreårige er alvorlig. De sliter med søvn, konsentrasjon og negative tanker. Mange har selvmordstanker – noen har også forsøkt å ta sitt eget liv.

Statlige myndigheter sitter med nøkkelen til å løse dette. For bosniske flyktninger som fikk midlertidig beskyttelse på kollektivt grunnlag ble det gitt «amnesti» etter tre år fordi omkostningene med å leve lenge i midlertidighet ble vurdert som for store. I Sverige er myndighetene nå er i ferd med å finne lignende løsninger for sine papirløse flyktninger. Norske myndigheters respons når forslag av denne typen presenteres er gjerne at «dette vil premiere dem som har nektet å følge statlige vedtak». Det vil sende ut signaler om at «hvis du bare holder ut lenge nok, så vil du til slutt få bli». Argumentene varierer både i innhold og styrke i ulike politiske miljøer. For noen er signaleffekten det tungtveiende argumentet, selv om de nok ser de menneskelige kostnadene. For andre er det helt uaktuelt å la det de kaller «lykkejegere» få opphold. De ser dette som en del av en større argumentasjonsrekke knyttet til å begrense innvandring generelt og asylankomster spesielt. De som argumenterer for å gi denne gruppa lengeværende opphold, legger vekt på de menneskelige aspektene og henviser til bestemmelser i flyktningkonvensjonen. De legger også vekt på at dette er unge mennesker som kom til Norge som enslige mindreårige. De var med andre ord barn og burde allerede i utgangspunktet vært gitt «barnets beste vurdering», slik både barnekonvensjonen og vår egen barnevernlov forplikter oss til å gjøre.

Til barnets beste?

Et viktig utgangspunkt for denne rapporten var den passive situasjonen de lengeværende på mottak befinner seg i. Et sentralt punkt var også hvordan frivilliges innsats for å tilby aktiviteter kan bidra til å skape en bedre hverdag. Det som møtte oss på mottakene var unge mennesker som var både desillusjonerte og slitne. Noen ganske få hadde greid å komme i jobb eller i

ulønnet aktivitet, men for de aller fleste var dagene tomme. Både ansatte og frivillige prøvde å motivere dem til å delta på aktiviteter på eller utenfor mottaket, men hvis du er langt nok nede så greier du ikke å se poenget med å gå på tur, delta på fotballtrening eller ta imot tilbud om aktiviteter. Dette forsterker inntrykket av en helt fastlåst situasjon. Dette er også grunnen til at rapporten i så stor grad handler om asylsituasjonen. Det var den de unge ville snakke om – ikke pizzakvelden eller fotballtreningen.

Vi har kalt rapporten «Kan ikke reise – får ikke bli». Det oppsummerer opplevelsene våre informanter har formidlet til oss. Selv om juridisk status for de 30 vi har snakket med varierer, er det for alle knyttet usikkerhet til oppholdsgrunlaget. De fleste har endelig avslag eller tidsbegrenset oppholde på grunn av ID-tvil. Uansett hvilken av disse kategoriene personene befinner seg i, så formidler de en opplevelse av usikkerhet, utrygghet og uforutsigbarhet. De har levd i denne usikkerheten i mange år – som forfulgt i eget land, på flukt i Europa og så i en lang asylprosess. Reisen gjennom Europa, med stengte grenser og en stadig strengere asylpraksis, har gjort at de føler seg uønsket over alt – *de kan ikke reise, men får heller ikke bli*. Denne opplevelsen av å være uønsket er godt dokumentert – både i form av forskningsrapporter og dokumentarer som Redd Barnas *En alvorlig stor melding til Stortinget fra barn som søker asyl i Norge*²³, filmen *De andre*²⁴ av Margreth Olin og fotodokumentaren «*Jeg liker Norge, men Norge liker ikke meg*»²⁵, for å nevne noe.

Vi innledet denne rapporten med å vise til Barnekonvensjonen. Barn og unge på flukt er en sårbar gruppe, og de som er mindreårige uten nære omsorgspersoner er i en særlig utsatt situasjon. Når andre barn i Norge er uten omsorgspersoner, trer barnevernlovens bestemmelser inn. Enslige mindreårige burde ha en like selvfølgelig rett til omsorg og beskyttelse som andre barn uten omsorgspersoner. Slik er det ikke i dag. Det fattes ikke barneverntiltak, noe som også gjøre at de mister retten til ettervern. I stedet for videre oppfølging inn i voksenlivet, er bursdagsgaven til mange enslige mindreårige på 18-årsdagen at de ikke lenger får bli i Norge. Det er vanskelig å forstå at de beslutningene som blir tatt overfor denne gruppa er begrunnet i «barnets beste». Tvert imot ser vi en praksis der innvandringsregulerende hensyn går foran. Det vi har sett, hørt og erfart i arbeidet med denne rapporten tegner et dystert bilde. Unge mennesker går til grunne på norske mottak. Det er vanskelig å forvare at denne situasjonen fortsetter.

²³ <https://www.reddbarna.no/nyheter/barnas-egen-melding>

²⁴ <https://www.margretholin.com/home/deandre>

²⁵ <https://www.humanistforlag.no/jeg-liket-norge-men-norge-liket-ikke-meg.5543838-325904.html>

5. Anbefalinger

Situasjonen for gruppa som er i fokus i denne rapporten påvirkes av en rekke forhold både nasjonalt og internasjonalt. Politikk skapes ikke i et vakuum, og på asylfeltet er den internasjonale påvirkningen mer og mer tydelig. De nordiske landene har i stor grad fulgt en felles linje, men vi ser nyanser. Behandlingen av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger er et eksempel på dette. Her er Norge pr i dag blant de mest restriktive, noe også høykommisæren for flyktninger har påpekt. Når vi nå skal komme med anbefalinger, starter vi derfor med anbefalinger rettet til storting vedrørende politikken. Deretter ser vi på UDIs rolle, og til slutt anbefalinger som gjelder mottakenes praksis knyttet til denne gruppa.

Anbefalinger til storting og regjering

- Overføre omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige til barnevernet og hjemle det juridiske ansvaret i barnevernloven.
- Gi enslige mindreårige rett til ettervern, jfr. bestemmelsene i barnevernloven.
- Redusere bruken av begrensede oppholdstillatelser.
- Øke muligheten for at (tidligere) enslige mindreårige kan få opphevet begrensninger i oppholdstillatelsen.
- Senke terskelen for dokumentasjon av ID med pass der dette viser seg praktisk umulig.
- Etablere tilskuddsordninger som dekker reelle utgifter for å framskaffe identitetsdokumenter.
- Utarbeide et dokument som sikrer personer med begrensede oppholdstillatelser grunnleggende banktjenester.

Anbefalinger til UDI

- Gjennomgå pengereglementets satser for livsopphold for tidligere enslige mindreårige og vurdere disse i forhold ernæring, transportbehov og sosial kontakt.
- Utarbeide en veileder til mottakene om rettigheter og plikter for tidligere enslige mindreårige som bor på voksenmottak.
- Tydeliggjøre informasjonsplikten overfor tidligere enslige mindreårige på voksenmottak.
- Utarbeide en eksempelsamling over «god praksis» i mottakenes arbeid med tidligere enslige mindreårige.
- Innføre krav om opplæring av mottaksansatte med vektlegging av rettigheter for ulike kategorier tidligere enslige mindreårige.
- Stille krav om at mottakene ivaretar informasjonsplikt.

Anbefalinger til mottakene

- Øke inkluderingen av tidligere enslige mindreårige i mottakets aktiviteter.
- Styrke samarbeid med skole og helse for å sikre et helhetlig tilbud til gruppa.

- Øke samarbeidet med frivillige for å bidra til aktivitet i fritiden.
- Gjennomføre informasjonsprogram for alle ansatte på mottaket om gruppas rettigheter, plikter og muligheter som tidligere enslige mindreårige.
- Gjennomføre informasjonsprogram som er tilpasset tidligere enslige mindreårige ved ankomst til voksenmottaket.
- Utarbeide og gjennomføre rutiner som er tilpasset mottak av tidligere enslige mindreårige.
- Gjennomføre beboersamtaler som er tilpasset tidligere enslige mindreårige for å kartlegge eventuelle behov for oppfølging.

Anbefalinger til frivillige organisasjoner

- Utvikle aktivitetstilbud sammen med målgruppa for å sikre best mulig treffsikkerhet.
- Samarbeide med mottaket for å motivere beboerne til deltakelse.
- Skape kontinuitet i det frivillige arbeidet gjennom å inngå forpliktende avtaler med mottaket.
- Skape forutsigbarhet i gjennomføringen gjennom at de frivillige forplikter seg til å delta med en viss hyppighet over en tidsperiode

Referanser

- Antonovsky, A. (1987). *Unraveling the mystery of health: How people manage stress and stay well*. Jossey-Bass Publishers.
- Berg, B. (1999). *Når situasjonen gjør det mulig... Om bosniske flyktninger og tilbakevending*. SINTEF.
- Berg, B., og Tronstad, K. R. (2015). *Levekår for barn i asylsøkerfasen*. NTNU Samfunnsforskning.
- Garvik, M., og Paulsen, V. (2018). *Aktiviteter og en meningsfull fritid: Evaluering av Redd Barnas frivillige arbeid med barn på asylmottak*. NTNU Samfunnsforskning.
- IMDi. (2017). *Arbeid med enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger—En håndbok for kommunene*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- Kittelsaa, A., og Berg, B. (2012). *Dobbelt sårbar: Funksjonshemmete barn og unge i asylmottak*. NTNU samfunnsforskning.
- Lauritsen, K., & Berg, B. (1999). *Mellom håp og lengsel: Å leve i asylmottak*. SINTEF.
- NOAS og Redd Barna. (2016). *Over eller under 18? Aldersvurderinger av enslige mindreårige asylsøkere*. NOAS.
- NOAS, Redd Barna og FO. (2018). *Et liv i usikkerhet—Norges bruk av opphør av flyktningstatus*. NOAS.
- NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp. (2020a). *Barn uten pass*. NOAS.
- NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp. (2020b). «Hvert år må jeg søke på nytt»—*Enslige mindreårige som får begrenset oppholdstillatelse fordi de ikke kan legge frem pass som dokumentasjon på identitet*. NOAS.
- NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp. (2020c). *Med livet på vent—Erfaringer fra lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser*. NOAS.
- NOU 2011:10. (2011). *I velferdsstatens venterom—Mottakstilbudet for asylsøkere*. regjeringen.no.
- Oxford Research. (2019). *Frivillig arbeid i asylmottakene* (Nr. 2019/12; s. 70). Oxford Research.
- Paulsen, V., Wendelborg, C., Riise, A., Berg, B., Tøssebro, J., og Caspersen, J. (2020). *Ettervern—En god overgang til voksenlivet?* NTNU Samfunnsforskning.
- Redd Barna, FO og NOAS. (2017). *En gjennomgang av midlertidig opphold til enslige mindreårige asylsøkere*. NOAS.
- RVTS. (2019). *Traumebevisst og relasjonsbasert omsorg: Veileder for ansatte i statlige mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. RVTS.
- Svendsen, S. og Berg, B. (2017). *Enslige mindreårige- på vei mot voksenlivet*. NTNU Samfunnsforskning.
- Svendsen, S., Berg, B., Paulsen, V., Garvik, M., og Valenta, M. (2018). *Kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger* (s. 108). NTNU Samfunnsforskning.

- Sønsterudbråten, S. (2010). *Veien videre—Evaluering av kvalifiserings- og opplæringsopplegget som tilbys enslige mindreårige med begrensede oppholdstillatelser* (Fafo-rapport 2010:46). Fafo.
- Sønsterudbråten, S., Tyldum, G., og Raundalen, M. (2018). *Et trygt sted å vente—Omsorgspraksiser på asylmottak for enslige mindreårige* (Fafo-rapport 2018:05).
- Terragni, L., Henjum, S., Barbala, I., Haugh, H., Hofset, A. H., Nielsen, P. D., og Stene, T. (2018). “Meagre hospitality”. Experiences with food among asylum seekers living in Norwegian reception centres. *Anthropology of food*, S12, Article S12.
- Valenta, M. og Berg, B. (2011). *Asylsøker: I velferdsstatens venterom*. Universitetsforlaget.
- Valenta, M. og Garvik, M. (2019). Enslige mindreårige asylsøkere—Opplevelser og mestring av midlertidighet. *Tidsskrift for velferdsforskning*.

