

Høringsnotat

Innvandringsavdelingen

Dato: 22.08.2017

Saksnr: 17/4890

Høringsfrist: 13.10.2017

HØRINGSNOTAT – FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGS- FORSKRIFTEN (UTVIDELSE AV ASYLSØKERES ADGANG TIL AR- BEID OG PRAKSISOPPLÆRING)

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften, utlf.). Forslaget innebærer at det etableres en ny § 1-1 b som regulerer adgangen til frivillig, vederlagsfritt arbeid og praksisopplæring for personer som har søkt beskyttelse (asyl) i Norge. Bestemmelsen åpner for at asylsøkere som deltar i et integreringsfremmende program i regi av Utlendingsdirektoratet (UDI) eller asylmottaket hvor de bor, i tillegg til å kunne utføre frivillig arbeid som nevnt i utlf. § 1-1 A også kan ha praksis i offentlig og privat virksomhet. Det åpnes videre for at denne gruppen asylsøkere vederlagsfritt kan utføre enkelte arbeidsoppgaver i mottaket, selv om oppgaven(e) normalt utføres av lønnet arbeidskraft. Det foreslås også en endring i utlf. § 17-24 som åpner for at det kan gjøres unntak fra vilkåret om at søkeren må ha dokumentert identitet for å kunne få midlertidig arbeidstillatelse. Også dette unntaket foreslås begrenset til asylsøkere som deltar i et integreringsfremmende program.

2. Bakgrunn

Det er viktig for samfunnet og opprettholdelsen av den norske velferdsmodellen at innvandrere med fluktbakgrunn kommer raskt i arbeid og ikke blir stående utenfor arbeidslivet. Lange mottaksopphold uten målrettede aktiviteter kan føre til passivitet og gjøre det vanskeligere å komme i arbeid og forsørge seg selv. Tilbudet i mottak bør derfor motvirke passivitet og gjerne

være kompetansecfremmende for dem som med stor sannsynlighet skal bli værende i Norge. Samtidig bør tilbudet ikke være innrettet slik at det i seg selv kan fremstå som attraktivt for asylsøkere uten beskyttelsesbehov.

I Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk* varslet Regjeringen Solberg følgende:

«Regjeringen vil ta initiativ til regelendringer som åpner for at asylsøkere kan utføre frivillig vederlagsfritt arbeid som ikke krever oppholdstillatelse for alle ikke-kommersielle aktører, herunder aktiviteter i asylmottak».

Ved å utvide adgangen til å utøve arbeid vil flere asylsøkere kunne få en meningsfull hverdag og opparbeide seg verdifull kompetanse, noe som igjen vil kunne bidra til bedre psykisk helse, større deltakelse i arbeidslivet og bedre integrering.

3. Gjeldende rett

En utlending som akter å ta arbeid i Norge, må etter lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven, utl.) § 55 første ledd ha oppholdstillatelse som gir rett til å ta arbeid. Kravet til oppholdstillatelse gjelder både ved lønnet og ulønnet arbeid. Lovens § 55 skal ivareta hensynet til å motvirke svart arbeid og hensynet til å hindre sosial dumping og omgåelse av lovens innvandringsregulerende bestemmelser.

Utgangspunktet er derfor at utlendinger som vil arbeide i Norge må ha oppholdstillatelse som gir rett til å arbeide. Asylsøkere kan etter søknad få midlertidig arbeidstillatelse, jf. utl. § 94. Det er i dag et vilkår for slik tillatelse at søkeren har gjennomført asylintervju, at det ikke er tvil rundt søkerens identitet og at det ikke er grunnlag for å bortvise søkeren. Vilkåret i utl. § 94 første ledd bokstav b om at det ikke må være tvil rundt søkerens identitet er nærmere presisert i utlf. § 17-24. Her fremgår det at søkeren må fremlegge gyldig reisedokument eller nasjonalt ID-kort. Departementet har i et nylig fremsatt lovforslag foreslått at det gjøres unntak fra vilkåret i utl. § 94 første ledd bokstav a om gjennomført asylintervju for søkere som med høy sannsynlighet vil få oppholdstillatelse i Norge, se Prop. 149 L (2016–2017).

Det finnes flere unntaksbestemmelser fra utgangspunktet i utl. § 55, bl.a. bestemmelsen om frivillig, vederlagsfritt arbeid i utlf. § 1-1 A. Bestemmelsen åpner for at utlendinger uten oppholdstillatelse kan arbeide under følgende forutsetninger:

- Arbeidet utføres for *humanitære, ideelle eller religiøse organisasjoner, frivillighetssentraler, idrettslag o.l.*

- Arbeidet utføres normalt av medlemmer og sympatisører *uten godtgjøring* (eksemplifisert slik: Sosiale tjenester for barn, eldre og funksjonshemmede, besøkstjeneste/hjelpe til ved arrangementer, loppemarkeder og loddsalg, distribusjon av opplysningsmateriell, rengjøring av lokaler på dugnad o.l.).
- *Aktivitet som normalt utføres av lønnede ansatte eller tjenester som normalt kjøpes av næringsdrivende omfattes ikke.*
- Arbeidet må *ikke omfatte oppdrag der formålet er inntektsgivende virksomhet* som frivillige organisasjoner mv. driver i konkurranse med regulær næringsvirksomhet.
- Maksimalt fire dagsverk (30 timer) pr. uke.
- Deltakelse i vederlagsfri *praksisopplæring som inngår i returfremmende tiltak* i regi av UDI eller et mottak er unntatt fra kravet om oppholdstillatelse.

Særlig om beboermedvirkning i mottak

Det følger av utlf. § 1-1 A femte ledd at UDI kan gi nærmere retningslinjer, herunder om beboermedvirkning i mottak. Hvilket handlingsrom som ligger i § 1-1 A når det gjelder beboermedvirkning har bydd på noe tvil, og UDI har nylig revidert sitt rundskriv RS 2008-034 med tilhørende veileder om beboermedvirkning i ordinære statlige mottak, jf. også departementets instruks GI-04/2017.

Etter departementets vurdering ligger oppgaver som normalt utføres i privat regi og i eget hjem i utgangspunktet innenfor hva en asylsøker kan gjøre i mottaket uten å ha oppholdstillatelse som gir rett til å arbeide. Eksempler her kan være å holde orden og rengjøre eget rom samt andre arealer som benyttes sammen med andre beboere (som kjøkken, bad). Også innkjøp av mat og matlaging til seg selv og familien (selvhushold) vil klart være innenfor. «Dugnadsarbeid» vil det som utgangspunkt også være åpning for. Eksempler på dette kan være rydding, små maleoppdrag, enkle reparasjoner, lettere hagearbeid/kjøkkenhage mv. Ubetalte «vennetjenester» som hårklipp, barbering, barnepass (ikke barnehage), hjelp til oversettelse, datahjelp, innkjøp og leksehjelp vil også være innenfor. Trivselsfremmende tiltak som dekorering og innredning vil også normalt være tillatt. Det samme gjelder kunst- og håndverksaktiviteter (håndarbeid, maling, treskjæring, keramikkk osv.). Kulturformidling på mottaket gjennom språk, mat, religion og musikk krever heller ikke arbeidstillatelse.

Felles for oppgavene nevnt over er at de ikke er nødvendige for selve *driften* av mottaket og det grunnleggende tilbudet til beboerne, men det er oppgaver som beboerne kan ha en egeninteresse i at utføres og som kan bidra til å øke deres trivsel.

Motsatt ligger oppgaver som normalt *ikke* utføres i privat regi eller i eget hjem utenfor det som asylsøkere uten arbeidstillatelse kan utføre. Dette vil f.eks. være arbeid som krever fagbrev eller en spesiell utdanning/profesjon. Det er ikke anledning til å utføre oppgaver som kan innebære en større fare for den som utfører oppgaven eller andre – oppgaver som kan utløse erstatningsansvar og som krever yrkesskadeforsikring vil derfor normalt falle utenfor hva som er tillatt. Andre eksempler på oppgaver som i dag faller utenfor er vaktmestertjenester, kantinedrift, organisert transport, barnehage, resepsjonsarbeid og arbeid som krever helsefaglig kompetanse.

Beboermedvirkning skal *ikke* innebære en delegering av driftsoperatørens ansvar for drift av mottaket. En beboer har ikke et ansettelsesforhold til mottaket og kan ikke gjøres ansvarlig på samme måte som en ansatt. Oppgaver som har med ledelse og kontrollfunksjoner å gjøre, eller som gir innsyn i taushetsbelagte opplysninger, skal alltid ligge til driftsoperatøren. Hensynet til personvern og informasjonssikkerhet setter dessuten klare grenser for hvilke oppgaver som beboerne kan utføre.

4. Departementets vurdering

Norge er et gjennomregulert samfunn, og lovverket gir mange rettigheter til personer som utfører ordinært arbeid og plikter til dem som benytter arbeidskraft. Dette setter betydelige skranker for å tillate ulønnet arbeid og til å fravike de regler som ellers gjelder i arbeidslivet. Utlendingsforskriften § 1-1 A er utformet med sikte på å motvirke svart arbeid, utnyttelse av utlendinger og fortrengsel av lokal arbeidskraft. Endringer i vilkårene i utlf. § 1-1 A vil kunne utfordre disse hensynene. Departementets utgangspunkt er derfor at endringer som foreslås ikke må innebære at det etableres ordninger som er lette å misbruke, verken fra arbeidstaker- eller arbeidsgiversiden.

Departementet innførte i 2016 en prøveordning med såkalte integreringsmottak. Disse mottakene har i dag et begrenset antall plasser, og målgruppen er asylsøkere som har fått oppholdstillatelse, *samt* asylsøkere som har høy sannsynlighet for å få innvilget søknad om beskyttelse. I tillegg er det et vilkår at søkeren er motivert og at vedkommende forplikter seg til å delta i aktivitetene på integreringsmottaket. Når departementet i høringsbrevet her bruker begrepet «deltakelse i integreringsfremmende program i regi av UDI eller mottaket» er det med dagens organisering *plass i et integreringsmottak* det siktes til. Denne forståelsen vil også bli presisert i en tilhørende instruks til UDI ved forskriftens ikrafttredelse. Dersom ordningen med integreringsmottak avvikles, endres vesentlig eller det etableres andre ordninger som skal legge til rette for integrering av asylsøkere som skal bli værende i Norge, vil departementet kunne gi en ny instruks om hvem særreglene som foreslås her da skal gjelde for.

Egen bestemmelse i utlf. § 1-1 b om frivillig, vederlagsfritt arbeid og praksisopplæring for asylsøkere

Utlendingsforskriften § 1-1 A gjelder for *alle* utlendinger i Norge uten, eller med begrenset, arbeidstillatelse. I tillegg til asylsøkere omfatter bestemmelsen bl.a. utlendinger som er i Norge på visum, personer som venter på familiegjenforening og personer som har en begrenset tillatelse uten rett til å arbeide.

Det kan pekes på flere grunner til å gi asylsøkere en videre adgang til frivillig, vederlagsfritt arbeid enn utlendinger som kun er i Norge mer midlertidig. En del av dem som søker asyl i Norge vil få beskyttelse her, og det er viktig at disse kan utføre aktiviteter som gjør dem best mulig rustet til senere å delta i det norske arbeidslivet. En egen bestemmelse for denne gruppen kan bedre ivareta deres spesielle behov og samfunnets ønske om å sikre rask integrering av personer som skal bli værende i Norge. Departementet foreslår derfor en ny § 1-1 b i utlendingsforskriften, som regulerer asylsøkeres særlige adgang til å utføre vederlagsfritt arbeid.

Departementet legger til grunn at UDI kan gi nærmere retningslinjer for praktiseringen av utlf. § 1-1 b, selv om dette ikke fremgår av selve forskriftsbestemmelsen. Årsaken til dette er at retningslinjer som ikke har forskriftsinnhold, dvs. at de ikke er bestemmende for rettigheter og plikter til en ubestemt krets av personer (jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a og c) ikke krever «hjemmel i lov».

Adgang til praksisopplæring i offentlig og privat sektor

Med dagens arbeidsmarked kan det være vanskelig for relativt nyankomne asylsøkere å skaffe seg ordinært lønnet arbeid, selv om de har arbeidstillatelse. Mange vil trenge språkopplæring og annen kompetansebygging. Grunnleggende kunnskap om norsk kultur/samfunnsliv kan også være liten, og mange kommer fra forhold som er svært forskjellig fra Norge. Mange med liten arbeidserfaring vil også være usikre på hva slags arbeid som kan passe for dem, og de kan ha behov for å prøve seg litt frem. I mange tilfeller vil derfor praksisopplæring være en bedre og mer realistisk inngang til arbeidslivet enn et ordinært arbeidsforhold. Praksisopplæring gir gode muligheter for å praktisere norsk språk, bli kjent med nordmenn og få innblikk i hvilke krav og forventinger som gjelder i norsk arbeidsliv. Det gir også mulighet til å prøve ut ulike yrker for å finne noe som passer den enkelte. For arbeidsgivere vil terskelen ofte være lavere for å tilby en praksisplass fremfor et ordinært ansettelsesforhold.

Departementet foreslår derfor å åpne for at asylsøkere som deltar i et integreringsfremmende program i regi av UDI eller mottaket kan delta i praksisopplæring. Slik praksisopplæring kan skje i både offentlig og privat sektor.

Ved å avgrense adgangen til praksisopplæring til søkere som deltar i et integreringsfremmende program vil man etter departementets vurdering redusere risikoen for at ordningen misbrukes som dekke for svart arbeid eller utnyttning av asylsøkere. Begrensningen innebærer også at ordningen ikke blir attraktiv (eller i det hele tatt tilgjengelig) for asylsøkere som ikke har beskyttelsesbehov, men som primært ønsker å arbeide i Norge. Begrensningen gjør det også mer overkommelig å følge opp søkere som er i praksisopplæring.

Sverige har inntil nylig hatt en praktikantordning for asylsøkere, hvor søkerne har kunnet ha praksis i inntil seks måneder av gangen hos en arbeidsgiver etter avtale mellom arbeidsgiveren og Migrationsverket. I avtalen ble det stilt krav både til praksisplassen og til praktikanten. Det har vært en forutsetning at asylsøkeren er forsikret i den perioden praksisen foregår. Før avtalesignering har arbeidsgiver måttet levere skriftlig underlag for avtalen med informasjon om hvem som er kontaktperson, hvor mange ansatte virksomheten har, hvor mange praktikanter det ev. er der fra før, hvilke utgifter praktikanten kan ha i forbindelse med praksisen og omfanget av praksisen. Migrationsverket har kontaktet asylsøkere i praksis etter 3–4 måneder for å kontrollere at avtalen følges.

Departementet mener at flere av elementene i den svenske ordningen kan ha verdi for å hindre utnyttning og misbruk av en ordning med praksisopplæring for asylsøkere. Det vil derfor legges opp til at UDI utarbeider generelle retningslinjer for deltakelse i praksisopplæring. Retningslinjene bør ha som hovedmål å ivareta asylsøkernes rettigheter og hindre utnyttning. Det bør kunne ses hen til flere av momentene i den svenske ordningen ved utarbeidelse av slike retningslinjer.

Videre er det viktig at noen på vegne av myndighetene fører en viss kontroll med formidlingen og arbeidet som utføres for å hindre misbruk, både fra asylsøkernes og arbeidsgivernes side. På integreringsmottakene er det i dag etablert en prøveordning med såkalte frivillighetskoordinatorer. Disse følger opp den enkelte beboer med sikte på økt aktivisering. Med dagens organisering vil det være naturlig at frivillighetskoordinatorene er involvert i oppfølgingen av beboere i praksisopplæring.

Adgang til å utføre oppgaver på mottaket som normalt utføres av lønnet arbeidskraft

Av utlf. § 1-1 A følger det at utlendinger uten arbeidstillatelse ikke kan utføre arbeidsoppgaver som normalt utføres av lønnet arbeidskraft. Det er flere betenkeligheter ved å lempe på dette vilkåret. Blant annet vil en adgang for asylsøkere til vederlagsfritt å utføre arbeid som normalt utføres av lønnet arbeidskraft lett kunne misbrukes, bl.a. til svart arbeid. Det vil kreve kostbare kontrolltiltak å forhindre misbruk. En ordning som lett kan misbrukes vil

også kunne føre til en økning i antall asylsøkere uten beskyttelsesbehov. Det vil videre være attraktivt for mange arbeidsgivere å benytte gratis arbeidskraft fremfor lønnet dersom det åpnes for dette, noe som for ufaglært arbeid vil kunne føre til at lønnet arbeidskraft fortrenses. Dette vil også kunne svekke integreringen av utlendinger med oppholdstillatelse som gir rett til å arbeide i Norge, dersom de må «konkurrere» med ulønnet arbeidskraft.

Departementet mener imidlertid at det kan være hensiktsmessig med en avgrenset adgang for asylsøkere til å utføre enkelte arbeidsoppgaver som normalt utføres av lønnet arbeidskraft. Departementet foreslår derfor å åpne for et begrenset unntak fra dette vilkåret for søkere som deltar i et integreringsfremmende program i regi av UDI eller mottaket. Åpningen er begrenset til arbeidsoppgaver som utføres i mottaket (i dag integreringsmottaket). Dette vil gi søkerne en god mulighet til å aktivisere seg med meningsfulle oppgaver på mottaket, samtidig som avgrensningen vil redusere faren for misbruk og behovet for kontrolltiltak. Departementet understreker at søkerne og deres arbeid ikke skal erstatte, men komme i tillegg til, øvrige ansatte. Tanken er at asylsøkerne skal utføre oppgaver «skulder-til-skulder» med ordinær arbeidskraft.

Også her legges det opp til at UDI skal gi nærmere retningslinjer for arbeidet og rammene rundt. Retningslinjene må presisere hvilke aktiviteter beboere i mottak kan utføre og si noe om aktivitetenes totale varighet, omfang, form og innhold. Det må avgrense mot aktiviteter som medfører kontakt med sensitive opplysninger om andre beboere av hensyn til personvernet.

Asylsøkere som utfører arbeidsoppgaver som normalt utføres av lønnet arbeidskraft eller deltar i praksisopplæring omfattes av regelverket om yrkesskadeforsikring og arbeidsmiljø. Det gjøres heller ikke unntak fra øvrig sektorregelverk knyttet til kvalifikasjoner og vandel for denne gruppen.

Unntak fra vilkåret om dokumentert identitet i utlf. § 17-24 første ledd

Som nevnt over fremmet departementet 16. juni d.å. et lovforslag for Stortinget om unntak fra vilkåret om gjennomført asylintervju for midlertidig arbeidstillatelse i utl. § 94 første ledd bokstav a. Unntaket er foreslått å gjelde for asylsøkere som har høy sannsynlighet for å få oppholdstillatelse. Dersom forslaget blir vedtatt, vil veien inn i det ordinære arbeidslivet bli kortere for flere asylsøkere.

Vilkåret i utl. § 94 første ledd bokstav b om at det ikke skal være tvil rundt søkerens identitet er ikke foreslått endret. Det vil etter departementets vurdering være uheldig om søkere som kanskje ikke har medvirket til å avklare egen identitet og hvis identitet er beheftet med tvil skal «belønnes» med arbeidstillatelse.

Av utlf. § 17-24 fremgår det at søkeren må ha fremlagt gyldig reisedokument eller nasjonalt ID-kort for at vilkåret i utlf. § 94 første ledd bokstav b skal være oppfylt. En del asylsøkere kan av ulike årsaker ikke legge fram slik dokumentasjon når de kommer til Norge. For mange vil den oppgitte identiteten likevel anses sannsynliggjort ut fra opplysningene som er gitt og annen dokumentasjon som er fremlagt.

Departementet mener at hensynene bak vilkåret om dokumentert identitet kan tillegges noe mindre vekt for asylsøkere som mest sannsynlig skal bli værende i Norge og som myndighetene mener kvalifiserer for deltakelse i et integreringsfremmende program. Det er utfordrende å tilby et fullverdig integreringsprogram dersom asylsøkeren ikke kan delta i arbeidsrettede aktiviteter. Det er for øvrig liten grunn til å frykte at en lemping av dette vilkåret for en avgrenset gruppe vil føre til at asylsøkere generelt i mindre grad vil fremlegge reisedokumenter/nasjonale ID-kort.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at utlf. § 17-24 annet ledd endres, slik at det åpnes for å gjøre unntak fra kravet om dokumentert identitet dersom asylsøkeren deltar i integreringsfremmende program i regi av UDI eller mottaket. En adgang til å gjøre unntak fra vilkåret om dokumentert identitet vil høyst sannsynlig legge til rette for at langt flere av dem som i dag har fått plass i integreringsmottak kan aktiviseres gjennom ordinært arbeid.

Det foreslås ikke endringer i utlf. § 94 første ledd bokstav b om at det ikke må være tvil om søkerens identitet. Dersom det er andre forhold enn manglende dokumentasjon i saken som gir grunnlag for å betvile at asylsøkerens oppgitte identitet er korrekt, vil lovens vilkår ikke være oppfylt og en søknad om midlertidig arbeidstillatelse skal avlås.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Hovedformålet med forslaget her er å øke aktivitetsnivået blant asylsøkere og forberede dem som skal bli i landet på det norske arbeidslivet. Dersom forslagene fører til bedre integrering og at flere faktisk kommer i arbeid, vil dette kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Verdien av dette er imidlertid vanskelig å anslå.

Ved å åpne for at enkelte søkere som ikke kan dokumentere sin identitet også kan få midlertidig arbeidstillatelse, vil flere asylsøkere kunne komme ut i ordinært arbeid mens de venter på endelig vedtak. Søkere som kan forsørge seg selv får reduserte ytelser i mottak, noe som igjen vil innebære en økonomisk gevinst for staten. Siden det er vanskelig å si noe sikkert om hvor mange som vil få tilbud om lønnet arbeid, er det også krevende å anslå hvor stor denne gevinsten vil kunne bli.

En mer aktiv formidling og oppfølging av søkere til praksisopplæring vil kunne innebære noe økt ressursbruk i integreringsmottakene. Samtidig er dette oppgaver som allerede ligger til integreringsmottakene, og som i så fall må videreføres og bygges opp dersom flere får muligheten til praksisopplæring.

6. Midlertidighet og evaluering

Departementet anbefaler at de foreslåtte forskriftsendringene tidsbegrenses til tre år og at de evalueres innen samme frist. Som nevnt over innebærer en utvidet adgang til frivillig arbeid en noe økt risiko for misbruk av systemet og utnytting av asylsøkere. Dersom endringene viser seg å ha større negative konsekvenser enn forutsett, vil det kunne føre til at endringene ikke videreføres. Videre er ordningen med integreringsmottak kun en prøveordning, og det er derfor usikkert om dette blir et permanent tilbud eller vil erstattes av andre ordninger. Selv om de foreslåtte forskriftsendringene etter sin ordlyd ikke har noen direkte kobling til ordningen med integreringsmottak, mener departementet at det uansett kan være hensiktsmessig å vurdere endringene på nytt om noen år i lys av den mottaksorganisering og de integreringsprogram som da gjelder.

FORSLAG TIL ENDRINGER I UTLENDINGSFORSKRIFTEN

I forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) gjøres følgende endringer:

§ 1-1 A fjerde og femte ledd oppheves.

Ny § 1-1 b skal lyde:

§ 1-1 b Asylsøkeres adgang til å utføre frivillig, vederlagsfritt arbeid og praksisopplæring

Unntakene i § 1-1 A fra kravet om oppholdstillatelse gjelder også for personer som har en asylsøknad til behandling.

Asylsøkere som deltar i integreringsfremmende program i regi av Utlendingsdirektoratet eller et asylmottak, kan vederlagsfritt ha praksis i offentlig og privat virksomhet eller utføre arbeidsoppgaver i asylmottaket selv om arbeidet ellers utføres av lønnede arbeidstakere. Også andre som ikke har oppholdstillatelse, kan som et returfremmende tiltak, delta i Utlendingsdirektoratets eller et asylmottaks vederlagsfrie praksisopplæring.

§ 17-24 annet ledd skal lyde:

Det gjøres unntak fra kravet til dokumentasjon i første ledd for søkere som kommer fra land som ikke utsteder reisedokument eller nasjonalt identitetskort. Det kan gjøres unntak fra kravet til dokumentasjon i første ledd for søkere som deltar i et integreringsfremmende program i regi av Utlendingsdirektoratet eller asylmottaket.