

Respons

Sri Lanka: Utstedelse av reisedokumenter til srilankiske borgere i utlandet - praksis ved ambassaden i Oslo

- Landinfo har mottatt flere henvendelser fra UDI og UNE ledsaget av informasjon om at enkelte srilankiske borgere med oppholdstillatelse i Norge, har fått avslag på søknad om pass eller fornyelse av pass ved Sri Lankas ambassade i Oslo. Likeledes at avslagene ikke begrunnes. På denne bakgrunn er det reist spørsmål om srilankiske immigrasjonsmyndigheters rutiner og praksis for behandling av søknader om nytt pass og fornyelse av pass fremmet fra utlandet.

Informasjonstilgang

Informasjon om problematikken og aktuelle kilder er begrenset. Når det gjelder konkret informasjon om praksis ved ambassaden i Oslo, foreligger det to primærkilder; srilankiske immigrasjonsmyndigheter (Department of Immigration and Emigration (DIE)) og srilankiske borgere som enten har, eller som søker om, oppholdstillatelse i Norge.

Reisedokument¹ til srilankiske borgere i utlandet

Alle srilankiske borgere som befinner seg utenfor Sri Lanka, har anledning til å fremme søknad om en rekke srilankiske identitetsdokumenter ved srilankiske utenriksstasjoner, bl.a. pass. Det er klare regler for alle kategorier søknader, og i Norge er informasjon om prosedyrer og dokumentasjonskrav normalt tilgjengelig både på hjemmesiden til Sri Lankas ambassade i Oslo (under Consular Services), og i ambassadens publikumsområde (Den srilankiske ambassaden i Oslo u.å. & samtale i mai 2014; DIE, møte i Colombo mai 2014).

¹ Reisedokument referer til ordinære pass, passérbrev og pass gyldig for én reise med spesifikt mål, såkalte Non-Machine Readable Passports.

Førstegangssøknad² om pass fremsatt i utlandet

Majoriteten av søknadene om pass som fremmes ved srilankiske utenriksstasjoner, er fremsatt av personer som har et utgått pass, eller som har mistet sitt pass. I henhold til Controller H. M. P. Bandara i DIE (møte i Colombo mai 2014) er det også mulig for personer som aldri har vært i besittelse av pass, å søke om førstegangsutstedelse av pass ved en srilankisk utenriksstasjon.

I tilfelle søkeren ikke har hatt pass tidligere og befinner seg utenfor Sri Lanka, må vedkommende møte personlig ved en utenriksstasjon. Stedfortreder med fullmakt aksepteres ikke. Søkeren skal fremlegge ID-dokumentasjon og bevis for lovlig opphold i det landet hvorfra søknaden fremmes. Det er imidlertid også mulig å søke om pass selv om det ikke foreligger dokumentasjon for søkerens identitet og hans/hennes srilankiske statsborgerskap (DIE, møte i Colombo mai 2014). Søkere som ikke har hatt pass tidligere, blir intervjuet ved den aktuelle utenriksstasjonen. Stasjonen formidler så søknaden til DIE sammen med sin vurdering av om søkeren er srilankisk borger. Informasjonen blir verifisert, og DIE kan gjøre konkrete undersøkelser på søkers (tidligere) bosted(er) i Sri Lanka.

Når det gjelder muligheten for å skaffe til veie identitetsdokumenter fra hjemlandet, opplyser H. M. P. Bandara i DIE (møte i Colombo mai 2014) at alle kan søke om sertifiserte fødselsdokumenter fra utlandet, og at slike sertifiserte attester anses som ID-dokumentasjon av DIE. Ambassaden i Oslo opplyser (samtale oktober 2014) at det er svært enkelt å søke om sertifiserte fødselsdokumenter fra Oslo. Informasjon om prosedyrer og aktuelle formularer finnes på ambassadens hjemmesider (Den srilankiske ambassaden i Oslo u.å.)

DIE opplyser (møte i Colombo mai 2014) at verken førstegangssøknad om pass, pass til barn, eller fornyelse og erstatning av tapt pass, forutsetter at søkeren må reise til Sri Lanka om vedkommende befinner seg og har lovlig opphold i et annet land. I enkelte tilfelle kan det imidlertid bli utstedt et reisedokument som er gyldig kun for én reise til Sri Lanka, et såkalt Non-Machine Readable Passport (NMRP). Migrasjonsmyndighetene sier følgende om i hvilke tilfelle NMRP kan utstedes:

A temporary travel document (Non-Machine Readable Passport) valid for six months may be issued to enable a Sri Lankan national to return to Sri Lanka only, due to an emergency, in the following circumstances.

- *The original passport is lost / damaged.*
(A Police Report and forms D2 and D3 should be submitted in addition to the requirements under 3.)
- *Passport has expired and cannot be extended.*
- *Inadequate time to obtain a new passport.*

If the applicant is already in possession of a passport, it will be cancelled prior to the issuance of the Non-Machine Readable Passport (NMRP). (The Sri Lankan Consulate in Los Angeles u.å.)

Om et srilankisk pass er utstedt etter en søknad fremmet ved en utenriksstasjon, vil det fremgå av passets side fire (Alterations and Observations) ved hvilken utenriksstasjon søknaden er fremmet. Er søknaden fremmet ved den srilankiske ambassaden i Oslo, vil det fremgå. I

² Både søknader om a) første pass – søker har ikke tidligere har vært innehaver av srilankisk reisedokument og b) fornyelse og søknad om nytt pga. mistet/stjålet pass.

tilfelle det ikke er plass på side fire, vil side fem blir brukt (Den srilankiske ambassaden i Oslo, samtale oktober 2014)

DIE fører oversikt over alle søknader om pass og bekreftelse av statsborgerskap som mottas fra srilankiske utenriksstasjoner (DIE, møte i Colombo mai 2014).

DIE mottar hver måned over 4000 søknader fra 63 ambassader og konsulater. En avdeling med 15 ansatte behandler sakene, og saksbehandlingstiden er vanligvis mellom to og tre uker. Under Landinfos møte med DIE i mai 2014 fikk vi se intern statistikk som indikerer et relativt entydig behandlingsutfall; mindre enn én prosent av søknadene avslås ved førstegangs behandling (DIE, møte i Colombo mai 2014).

Praksis ved Sri Lankas Ambassade i Oslo

I henhold til srilankiske myndigheter kan alle srilankiske borgere med lovlig opphold i Norge, inkludert personer uten ID-dokumentasjon, søke om pass ved den srilankiske ambassaden i Oslo, uavhengig av om de har hatt pass tidligere. Søkere uten ID-dokumentasjon må møte personlig til intervju ved ambassaden og vil også bli anmodet om å søke om sertifisert fødselsattest. Informasjonen fra intervjuet danner grunnlaget for behandlingen av søknaden i Sri Lanka, hvor opplysningene kan bli verifisert (DIE, møte i Colombo mai 2014).

Ifølge DIE ble ingen av søknadene om pass fremmet ved Sri Lankas ambassade i Oslo avslått i 2013 eller i perioden fra årsskiftet til mai 2014. DIE behandlet 106 søknader innlevert ved ambassaden i 2013, og alle ble innvilget. Per medio mai 2014 hadde DIE innvilget 58 av 58 søknader (DIE, møte i Colombo mai 2014). Ambassaden opplyste for øvrig i begynnelsen av oktober 2014 at ingen søknader er blitt avslått i løpet av det siste året.

Ifølge ambassaden i Oslo (samtale oktober 2014) har det blitt utstedt ti NMRP i løpet av det siste året. Fire av de ti er utstedt etter anmodning fra norske politimyndigheter til personer som er nektet opphold i Norge. De øvrige er utstedt til små barn og personer som ikke har hatt anledning til å vente på at en ordinær søknad ferdigbehandles, oftest fordi familiemedlemmer i Sri Lanka har vært alvorlig syke.

Ambassaden i Oslo opplyser (samtale mai 2014) at søknader om srilankisk reisedokument avslås i de tilfeller hvor immigrasjonsmyndighetene mener det ikke foreligger dokumentasjon for at søker er srilankisk borger. I tilfelle en søknad om pass avslås, får søkeren alltid et skriftlig vedtak med en begrunnelse for avslaget (Den srilankiske ambassaden i Oslo, samtale oktober 2014). Ambassaden opplyser at svært få søknader er avslått. Ifølge ambassaden dreier seg om tilfeller hvor søkerne ikke har hatt ID-dokumentasjon, og har operert under falsk identitet i Norge. I tillegg skal de også bevisst ha unnlatt å gi relevant bakgrunnsinformasjon, for eksempel ved å hevde at de ikke husker navnet på fødested, foreldrene, lærere eller hvor de har bodd i Sri Lanka.

Landinfo har kjennskap til immigrasjonsmyndighetenes håndtering av pass-søknader, bl.a. gjennom bred, konkret erfaring fra og samarbeid med den norske ambassaden i Colombo. Vårt inntrykk er sammenfallende med den informasjon immigrasjonsmyndighetene i Colombo og ambassaden i Oslo har gitt Landinfo ved ulike anledninger i løpet av 2013 og 2014; praksis må kunne karakteriseres som fleksibel, og søknader avslås sjelden.

Noen få srilankiske immigranter i Norge gir informasjon som divergerer fra opplysningene gitt av srilankiske immigrasjonsmyndigheter; de opplyser å ha fått avslag på sin søknad om pass fremmet ved Sri Lankas ambassade i Oslo. Dette er både personer som hevder aldri å ha

hatt, og personer som tidligere skal ha hatt, srilankiske reisedokumenter. Kildene hevder at de ikke har fått noen form for dokumentasjon eller begrunnelse for avslaget. Kildene har ikke presentert dokumentasjon³ for påstandene (UNE, telefonsamtaler og e-poster 2010-2014.).

Landinfo har vært i kontakt med landinformasjonsenhetene i tre land det kan være naturlig å sammenlikne Norge med, bl.a. Sverige (Lifos). Ingen av landinformasjonsenhetene er kjent med informasjon om at srilankiske borgere nektes reisedokument ved srilankiske representasjoner i de respektive land (telefonsamtaler og e-poster oktober 2014).

Sent på 1990-tallet og på begynnelsen av 2000-tallet utstedte den srilankiske ambassaden i Oslo temporære Emergency Certificates⁴ til srilankiske borgere uten gyldig opphold som skulle uttransporteres fra Norge (mange hadde verken pass eller annen identitetsdokumentasjon).⁵ Landinfo har vært i kontakt med Politiets Utlendingsenhet (PU, telefonsamtale oktober 2014), som bekrefter at situasjonen er uendret, og at den srilankiske ambassaden i Oslo er svært samarbeidsvillig og utsteder NMRP i tilfelle det ikke foreligger reisedokumenter. Den srilankiske ambassaden i Stockholm gir tilsvarende assistanse til svenske myndigheter i forbindelse med uttransportering av srilankiske borgere fra Sverige (Lifos, telefonsamtale oktober 2014)

Landinfos vurdering

Landinfo mener at både politiske, sikkerhetsmessige og økonomiske grunner kan tale mot at srilankiske borgere bosatt i utlandet, nektes pass etter søknad ved srilankiske utenriksstasjoner. Hva gjelder det sikkerhetsmessige har srilankiske myndigheter gjennom flere år oppfordret andre lands myndigheter til å ta rettslige skritt mot srilankiske borgere og organisasjoner myndighetene mener utgjør en sikkerhetsrisiko for Sri Lanka, for eksempel i 2007 (Ministry of Foreign Affairs Colombo 2007). Det er nærliggende å anta at srilankiske myndigheter har interesse av å straffeforfølge slike personer i Sri Lanka.

Srilankiske borgere som befinner seg utenfor hjemlandet, representerer dessuten en vesentlig og svært viktig inntektskilde for landet. Et sentralt element for den nasjonale arbeidsutvandringspolitikken er nettopp myndighetenes anerkjennelse av dette faktum:

Sri Lankan citizens engaged in employment in other countries and to recognise the significant contribution of all Sri Lankan migrant workers to the national economy through foreign exchange remittances and other mechanisms. The policy has the goals of developing a long-term vision for the role of labour migration in the economy, enhancing the benefits of labour migration on the economy, society, the migrant workers and their families, minimizing its negative impacts and, finally, working towards the fulfilment and protection of all human and labour rights of migrant workers. (Ministry of Foreign Employment Promotion & Welfare 2008.)

³ Eksempelvis kopier av brev, søknader, etc.

⁴ Emergency Certificate er i dag erstattet med Non-Machine Readable Passport. Et Emergency Certificate var også et reisedokument med begrenset gyldighetstid og anvendelsesområde.

⁵ Informasjonen er fra perioden mellom 1997 og 2005 og er basert på en Landinfo-medarbeiders erfaringer fra Justisdepartementet utlendingsavdeling og den norske ambassaden i Colombo.

Det er nærliggende å anta at inntekstgenereringen har betydning for i hvilken grad srilankiske myndigheter ønsker å bevare de bånd srilankiske borgere som bor og arbeider i utlandet, har til hjemlandet.

De erfaringer Landinfo har om emigrasjonsrelatert virksomhet ved den norske ambassaden i Colombo, tilsier at endel srilankiske emigranter som har ankommet europeiske land illegalt, ikke har gitt korrekte opplysninger omkring utreisen fra hjemlandet, eksempelvis unndratt informasjon om å ha forlatt Sri Lanka etter ordinær utreisekontroll med gyldig reisedokument.

Den informasjon srilankiske myndigheter gir om passutstedelse ved utenriksstasjoner, både hva gjelder prosedyrer og praksis, fremstår for øvrig som konsistent og troverdig. Landinfos erfaringer, som er referert i denne responsen, underbygger denne generelle vurderingen. Det foreligger således ikke informasjon som understøtter påstandene om at srilankiske statsborgere nektes pass ved utenriksstasjoner (herunder den srilankiske ambassaden i Oslo) og heller ikke får opplysninger om hvorfor de eventuelt nektes srilankisk pass.

For ytterligere informasjon om pass og passutstedelse, se Landinfos temanotat *Sri Lanka: Pass, identitetskort og underlagsdokumenter* fra august 2014.⁶

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) skal som faglig uavhengig enhet innhente og analysere informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om. Landinfos responser og temanotater er basert på opplysninger fra både åpne og anonyme kilder. Opplysningene er innsamlet og behandlet i henhold til kildekritiske standarder.

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo. Responser er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema, og kildegrunlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater. Responser er utarbeidet innenfor korte frister og inneholder gjerne lite bakgrunnsinformasjon.

Opplysningene som blir lagt fram i responsene, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos responser er heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- Den srilankiske ambassaden i Oslo (u.å.). *Consular Services*. Oslo: Den srilankiske ambassaden. Tilgjengelig fra <http://www.srilanka.no/about-ibsl/all-forms.html> [lastet ned 1. oktober 2014]
- Ministry of Foreign Affairs (2007, 22. november). *Sri Lanka proscribes TRO and urges global action against all LTTE Front Organizations*. Colombo: Ministry of Foreign Affairs. Tilgjengelig fra <http://www.mea.gov.lk/index.php/component/content/article/1059-sri-lanka-proscribes-tro-and-urges-global-action-against-all-ltte-front-organizations> [lastet ned 25. september 2014]
- Ministry of Foreign Employment Promotion & Welfare (2008, oktober). *National Labour Migration Policy for Sri Lanka*. Colombo: Ministry of Foreign Employment Promotion & Welfare. Tilgjengelig

⁶ Temanotatet kan gjenfinnes her: http://www.landinfo.no/asset/2972/1/2972_1.pdf [lastet ned 18. november 2014]

fra http://www.ips.lk/ips_migration/policy/assets_policy/policy_srilanka_ips.pdf [lastet ned 27. oktober 2014]

- The Srilankan Consulate in Los Angeles (u.å.). *Emergency Passport*. Los Angeles: The Srilankan Consulate. Tilgjengelig fra http://www.srilankaconsulatela.com/Consular_PassportEmergency.aspx [lastet ned 7. oktober 2014]

Muntlige kilder

- DIE, dvs. Department of Immigration and Emigration, ved Controller H. M. P. Bandara og Deputy Controller Roshanie Ratnayake. Møte i Colombo 27. mai 2014.
- Den srilankiske ambassaden i Oslo, ved konsulær medarbeider. Samtaler i Oslo primo mai og primo-medio oktober 2014.
- Politiets Utlendingsenhet, ved Tam Bao Le. Telefonsamtale 11. oktober 2014.
- Landanalytiker i COI-enheten i et europeisk land. Telefonsamtale 18. oktober 2014.
- Landanalytiker i COI-enheten i et europeisk land. Telefonsamtale 21. oktober 2014.
- Lifos, enheten for landinformation och-analys, Sverige. Telefonsamtale med landanalytiker Anders Ryden 9. oktober 2014.
- UNE. Diverse telefonsamtaler 2010-2014 samt e-poster av 24. juni 2011 og 14. mars 2014.

© Landinfo 2014

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.