

EKSEPSJONELL VELFERD ?

Irregulære migranter i det norske velferds-samfunnet

Synnøve K. Bendixsen
Christine M. Jacobsen
Karl Harald Søvig

GYLDENDAL
JURIDISK

SYNNØVE K. BENDIXSEN, CHRISTINE M. JACOBSEN
OG KARL HARALD SØVIG (RED.)

EKSEPSJONELL VELFERD?

IRREGULÆRE MIGRANTER I DET NORSKE VELFERDSSAMFUNNET

GYLDENDAL
JURIDISK

© Gyldendal Norsk Forlag 2015
1. utgave, 1. opplag 2015

ISBN 978-82-05-48426-9

Omslagsdesign: Gyldendal Akademisk
Omslagsfoto: © Alamy/imageselect
Layout: Laboremus Oslo AS
Sats: HAVE A BOOK
Brødtekst: Minion Pro 10/14,5 pkt

Alle henvendelser om boken kan rettes til
Gyldendal Juridisk
Postboks 6730 St. Olavs plass
0130 Oslo

www.gyldendal.no/juridisk
juridisk@gyldendal.no

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven eller avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Forord

Denne boken har sitt utspring i prosjektet *Provision of Welfare to Irregular Migrants* (PROVIR), som ble finansiert av Norges forskningsråd under VAM-programmet i perioden 2011–2015. Gjennom å kombinere juridiske og antropologiske perspektiver har prosjektet undersøkt ulike dimensjoner ved det komplekse forholdet mellom regelverk, institusjonell praksis og migranters levde erfaring. Flerfagligheten har hjulpet oss til å se med nye øyne på begreper som «lovlig opphold», «suverenitet» og «velferd» samt på forholdet mellom regelverk, praksis og erfaring. Det flerfaglige samarbeidet har vært utfordrende og givende, og tekstene i boken bærer preg av ulike faglige forankringspunkter og forståelser, og av at nye innsikter har beriket våre analyser gjennom slikt samarbeid.

Spørsmål om hvordan velferdsstaten skal forholde seg til migranter som er «uten lovlig opphold i riket», reiser grunnleggende problemstillinger rundt eksklusjon og inklusjon, grenser og makt.

Underveis i forskningsprosjektet har slike spørsmål også i økende grad blitt gjenstand for offentlig debatt. Vi ønsker å bidra til faglige så vel som offentlige diskusjoner med en bredt tilgjengelig norskspråklig bok. Boken gir en innføring i sentrale spørsmål knyttet til irregulær migrasjon i velferdsstaten og bidrar med praktisk kunnskap om irregulæres situasjon og livsvilkår, om frivillige organisasjoner og offentlige institusjoners arbeid med denne gruppen, og om regelverket

som regulerer tilgang til velferdstjenester. I tillegg gir boka teoretiske og analytiske redskaper til å reflektere videre over grunnleggende problemstillinger som oppstår når migrasjonskontroll og velferdspolitikk møtes. Vi håper at boken vil bidra til å nyansere den offentlige debatten, skape økt forståelse blant dem som i profesjonell sammenheng møter irregulære migranter, bedre kunnskapsbasen for politikkutforming på feltet og videreutvikle perspektiver innen migrasjonsforsknings- og velferdsforskningsfeltet.

Bokens tittel spiller på ideen om det eksepsjonelle og dette begrepets mangetydige assosiasjoner. På den ene siden har den norske (og nordiske) velferdsstaten lenge blitt framholdt som eksepsjonell i verdenssammenheng med sin generøsitet og sin universelle ambisjon. Den norske velferdsstaten beskrives også ofte som mindre påvirket av den uthulingen av velferdsordninger som har fulgt med en nyliberal økonomisk utvikling i andre vestlige land. Ser vi velferdsstaten fra irregulære migranters perspektiv, får det eksepsjonelle ved velferdsstaten imidlertid en annen betydning. Som det går fram i bokens kapitler, blir irregulære i de fleste tilfeller ikke inkludert gjennom rettigheter til universelle velferdsordninger, slik tilfellet er for migranter med lovlig opphold, men gjennom enkeltbestemmelser og reguleringer som gir begrenset, midlertidig og betinget tilgang til velferd. Barn har en bedre tilgang til velferdsordningene, men også for denne gruppen gjelder begrensninger. Begrepet «eksepsjonell velferd» peker dermed her mot begrepet «unntak», slik det har blitt brukt i litteraturen om irregulær migrasjon med utgangspunkt særlig i Giorgio Agambens arbeider. Fra et slikt perspektiv kan «eksepsjonell velferd» forstås som at det eksisterer en «rettslig unntakstilstand», hvor de som er ekskludert fra statusen «lovlig opphold», inkluderes i rettstaten, men bare i kraft av å være et menneskeliv uten – eller med svært begrensede – rettigheter. I bokens kapitler diskuteres Agambens og andre samfunnsfaglige og juridiske perspektiver på det «eksepsjonelle» ved velferdsytelser til irregulære migranter. Til sammen dannes et bilde av irregulære migranter som en særegen prekær gruppe i det norske samfunnet hva angår blant annet helse, sosiale tjenester, utdanning og bolig. Snarere enn en total rettsløshet gir det mening å snakke om en form for «prekær inklusjon», som karakteriseres av svært begrensede, midlertidige og betingede velferdsrettigheter.

Et flertall av bokens kapitler er forfattet av forskere, postdoktorer, ph.d.-kandidater og masterstudenter tilknyttet PROVIR-prosjektet. I tillegg har vi som redaktører invitert enkelte sentrale forskere og aktører på feltet til å bidra til boken. Under arbeidet med boken har vi arrangert to seminarer hvor de fleste forfatterne fikk anledning til å møtes og diskutere kapitlene med hverandre. Kapitlene forholder seg alle til hverandre og til de overordnede teoretiske og analytiske perspektivene som skisseres i kapittel 1, men kan også leses som selvstendige bidrag. Bokens kapitler er organisert slik at de går fra den overordnede rettslige situasjonen nasjonalt og internasjonalt, via representasjoner og institusjonell praksis til migranters levde erfaring.

I kapittel 1 diskuteres analytiske begreper og teoretiske perspektiver på irregulær migrasjon og velferd, og bokens originale bidrag drøftes i lys av pågående nasjonale og internasjonale diskusjoner innen migrasjons- og velferdsforskning.

I del 1 tar kapittel 2–4 for seg utfordringer knyttet til den rettslige tilgangen til velferdstjenester, med vekt på nasjonal og internasjonal rett. Hvordan er irregulære migranters velferdstilgang regulert i norsk lovgivning? I hvilken grad støttes, begrenses eller motsies de nasjonale reguleringene av ulike internasjonale instrumenter? Og hva karakteriserer barns rettslige stilling på dette feltet?

Del 2 fokuserer på velferdsstatens møte med irregulære migranter. Hvordan fremstilles denne kategorien i norske nyhetsmedier? Hvilke institusjonelle praksiser og holdninger finner vi vis-à-vis de irregulære innenfor sektorene helse og utdanning? Hvordan ivaretar ansatte i helse- og utdanningsinstitusjoner ansvaret sett opp mot den nasjonale lovgivningen og det nasjonale og internasjonale menneskerettighetsvernet?

Del 3 tilbyr et nedenfra-og-opp-perspektiv på hvordan irregulære migranter selv erfarer en situasjon karakterisert av «inkluderende eksklusjon» eller «prekær inklusjon». Hvordan formes irregulære migranters erfaringer, handlingsmuligheter og kroppslige uttrykk av deres (il)legale status og av institusjonelle praksiser og holdninger vis-à-vis denne gruppen? Hvilken rolle spiller frivillige organisasjoner, etniske og religiøse nettverk som alternativ til offentlige velferdstilbud?

Del 4 gir viktige innspill til pågående diskusjoner om «asylbarnas» skjebne gjennom et dypdykk i irregulære barns situasjon i Norge. Hvordan møtes disse barna i velferdssamfunnet, og hvordan preges barna av foreldres og/eller egen irregulær situasjon? Hvordan opplever barn å være «deporterbare» og «annerledes»?

Til sist vil vi gjerne takke alle de som på ulike måter har bidratt til å muliggjøre denne boken, inkludert ikke minst de som har delt sine erfaringer og sin kunnskap med forskerne underveis i forskningsprosessen, og kollegaer som har deltatt i ulike faglige sammenhenger i diskusjoner og gitt kommentarer på tekstene underveis.

Nygårdshøyden, 13. april 2015

Synnøve Bendixsen Christine M. Jacobsen Karl Harald Søvig

Innhold

KAPITTELOVERSIKT 15

KAPITTEL 1 BEGREPER OG PERSPEKTIVER I FORSKNINGEN OM IRREGULÆR MIGRASJON OG VELFERD 25
Christine M. Jacobsen
Innledning 25
Hvem er de «irregulære»? 27
Velferds-Norge i et komparativt europeisk perspektiv 32
Teoretiske perspektiver og analytiske begreper 35
Inkluderende eksklusjon og nakent liv 35
Selektiv og gradert eksklusjon og inklusjon 37
Illegalitetens fenomenologi og migranters deporterbarhet 39
Humanitær eksepsjonalisme og de verdige trengende 41
Etiske og metodiske utfordringer ved kunnskapsproduksjon om irregulær migrasjon 43
Avslutning 45

DEL 1 RETTSLIGE UTFORDRINGER VED HELSEHJELP TIL IRREGULÆRE 47

KAPITTEL 2 TILGANG TIL VELFERDSTJENESTER FOR IRREGULÆRE MIGRANTER ETTER DET NORSKE REGELVERKET 48
Karl Harald Søvig
Innledning 48
Nærmere om innholdet i IRM-helseforskriften 50
Rekkevidden av forskriften 50
Øyeblikkelig hjelp 50
Den generelle regelen om voksne 51
De ulike særreguleringene av voksne 53
Nærmere om betaling 55
Kort om taushetsplikt 58
Oversikt over tilgangen til andre velferdsytelser for irregulære migranter ... 59
Diskusjon av regelverket 64

KAPITTEL 3 DRONNING I GRENSELAND?
ET MENNESKERETTSLIG PERSPEKTIV PÅ FORSKRIFT OM RETT TIL HELSE- OG OMSORGSTJENESTER TIL PERSONER UTEN FAST OPPHOLD I RIKET.... 69
Andrea Süssmann
Innledning 69
Like i verdighet og rettigheter? 70
Tilgang til helsehjelp etter norsk rett 71
Tilgangen for personer uten lovlig opphold 71
Særlig om betaling 73
Det menneskerettslige helsevern 74
Enkelte utgangspunkter 74
Retten til helse etter ØSK artikkel 12 75
Prinsipper for fastsettelsen av innholdet i og gjennomføringen av det menneskerettslige helsevern 76
Nærmere om adgangen til å begrense retten til helse 80
Nytt vidsyn? 88

KAPITTEL 4 IRREGULÆRE BARNS RETT TIL HELSEHJELP I NORGE .. 90
Regine Karlsen
Innledning 90
Definisjoner og avgrensninger 91
Arbeidet med å utforme forskrift som regulerer tilgangen til helsetjenester for irregulære 91
Innledning 91
Rettstilstand før juni 2011 93
Rettstilstand etter juni 2011 93
Barnets tilgang til kommunehelsetjeneste og spesialisthelsetjeneste 94
Innledning 94
Tilfeller hvor «hensynet til barnet» tilsier at helsehjelp ikke skal ytes 94
Tidsavgrensning for utreisen 96
Ulike tilfeller av helsehjelp 97
En vurdering av § 4 og «hensynet til barnet» opp mot FNs barnekonvensjon 99
Tilgang til syketransport for irregulære barn 104
Tilgang til fastlege for irregulære barn 104
Saksbehandlingsregler tilknyttet vedtaket 106
Avslutning 107

DEL 2 VELFERDSSTATENS MØTE MED DE IRREGULÆRE 109

KAPITTEL 5 MYNDIGHETSPROPAGANDA ELLER DEMOKRATISK ARENA IRREGULÆR MIGRASJON I NORSKE NYHETSMEDIER 110
Tine Ustad Figenschou og Kjersti Thorbjørnsrud
Innledning 110
Tidligere forskning på irregulære migranter i mediene 111
Dominerende perspektiver i norsk mediedekning av irregulær migrasjon ... 113
Hvem uttaler seg om irregulær migrasjon? 116
Ansiktsløs gruppe eller dramatiske enkeltskjebner? 118
Strategiske aktørers mediearbeid 121
Diskusjon: synlighet, sårbarhet og protest 124

KAPITTEL 6 NÅR HELSEVESENET BLIR EN DEL AV MIGRASJONSKONTROLLEN – ETISKE OG PRAKTISKE DILEMMAER FOR HELSEPERSONELL 128
Marry-Anne Karlsen
Innledning 128
Helsepersonells møte med irregulære migranter 131
Innvandringsregulerende hensyn i medisinske vurderinger 135
Identifisering og avskrekking 140
Avslutning 144

KAPITTEL 7 ERFARINGER FRA HELSESENTERET FOR PAPIRLØSE MIGRANTER 146
Solveig Holmedal Ottesen, Frode Eick og Per Kristian Hilden
Innledning 146
Situasjonen i Norge og i andre land 147
Strategiske overveielser og politiske reaksjoner 149
Helsesenterets tilbud og innretning 150
Helsesenterets pasientgruppe og deres helsesituasjon 153
Pasientoppfølging i et irregulært landskap 154
Helsesenterets plass i en brutt behandlingskjede 156
Irregulære pasienter, Helsesenteret og det ordinære helsetjenestetilbudet .. 158
Henvisninger og avvisninger 158
Rettighetsinnfrielse, finansiering og kunnskap 159
Påvirkningsarbeid og pragmatisk pasientarbeid 161
Helsesenterets videre rolle 163

KAPITTEL 8 UTVIKLING AV PSYKISKE OG PSYKOSOSIALE HELSETJENESTER VED HELSESENTERET FOR PAPIRLØSE MIGRANTER .. 165
Christina Brux Mburu, Anne-Lise Middelthon og Per Kristian Hilden
Innledning 165
Bakgrunn for Helsesenterets «Prosjekt psykisk helse» 167
Traumatisk stress blant irregulære migranter 169
Krysskulturelle dimensjoner 171
Å slippe sosiopolitiske dimensjoner inn i det terapeutiske rom 173
Eksistensiell usikkerhet og sosial isolasjon som terapeutiske temaer 177
Avslutning 182

DEL 3 IRREGULÆRE MIGRANTER I VELFERDSSAMFUNNET 183

KAPITTEL 9 VILKÅRLIGE RETTIGHETER? IRREGULÆRE MIGRANTERS TILLIT, SOSIALE KAPITAL OG KREATIVE TAKTIKKER 184
Synnøve Bendixsen
Innledning 184
Irregulære migranter og helse 186
Erfart tilgang til helsetjenester 188
Kunnskap om rettigheter og helsetilbud 190
En illegal subjektposisjon 192
Betydning av forventning og tillit 195
Betydningen av sosial og økonomisk kapital 196
Tilgang gjennom kreative taktikker 197
Konsekvenser for sykdomsforståelse 199
Avslutning 201

KAPITTEL 10 KONTROLLVELFERD I DET NORSKE MOTTAKSSYSTEMET: MOTTAKSTILVÆRELSEN OG LIVET UTENFOR 203
Halvar A. Kjærre
Innledning 203
Fra «bortfallsordning» til kontrollvelferd 205
Velferd, humanitet og kontroll 206
Ventemottak som kontrollvelferd 207
Opplevelser av kontrollvelferd 208
Gavens makt 209
Velferd som legitimeringsmekanisme 210
Kontrollvelferd i ordinære mottak 211
Humanitære organisasjoner som grensekontrollører 212
Velferdens styringsteknikker og produksjon av ulikhet 213
Opplevelser i ordinære mottak 215
Kontrollvelferdens gråsoner og livet utenfor mottak 217
Når velferd blir utilgjengelig 217
Ambivalente relasjoner, avhengighet og sårbarhet 218
Nettverk 219
Avslutning 221

DEL 4 PAPIRLØS BARNDOM 223

KAPITTEL 11 ØNSKE OM Å BLI SOM ANDRE BARN

HVERDAGEN TIL BARN MED ENDELIG AVSLAG PÅ SIN ASYLSØKNAD 224
Nerina Weiss
Innledning 225
Inkluderende eksklusjon 226
Hjemmet, et trygt sted? 229
Skole som innpass til det norske samfunnet 232
Å leve i fattigdom 234
Familierelasjoner og omsorg 236
Avslutning 240

KAPITTEL 12 BARN AV IRREGULÆRE MIGRANTERS MØTE MED DEN NORSKE SKOLEN 242
Laila Dawn Ljosdal
Innledning 242
Lovverk og institusjonell praksis 244
Skoleplikten og rollen til asylmottaket og kommunen 244
Personnummer og registrering på skolen 245
Likhetsidealer og den offentlige nærskolen 247
Sosiale aspekter og individuelle praksiser 248
Læreres og medelevers kjennskap til barnas situasjon 248
Lærernes rolle 250
Medelevenes rolle 252
Erfart irregularitet og situasjonsavhengig inkludering 253
Betydningen av skole 255
Avslutning 257

LITTERATUR 259

Kapitteloversikt

Kapittel 1
Begreper og perspektiver i forskningen om irregulær migrasjon og velferd
Christine M. Jacobsen

Innledningskapitlet gir et empirisk bilde av «irregulær migrasjon» i Norge. I tillegg diskuteres de vitenskapelige, politiske og etiske dimensjonene ved begrepsfesting av denne kategorien. Kapitlet tar videre opp sentrale utfordringer irregulær migrasjon reiser på det velferdspolitiske feltet, og diskuterer ulike teoretiske innfallsvinkler til forholdet mellom stat, migrasjon og velferd. Mens mye av litteraturen om irregulære migranter har latt seg inspirere av politisk filosofi om inkluderende eksklusjon og nakent liv, forsøker kapitlet å utmeisle et analytisk rammeverk som unngår en dikotomisering av de som er inkludert, og de som er ekskludert. Komparative perspektiver fra empirisk basert migrasjonsforskning så vel som diskusjoner av illegalitetens fenomenologi og humanitær eksepsjonalisme er viktige innfallsvinkler for å gripe de sammensatte ekskluderings- og inkluderingsmekanismene som er virksomme på et juridisk, institusjonelt og erfaringsbasert nivå. Til slutt i kapitlet diskuteres metodiske og etiske utfordringer knyttet til kunnskapsproduksjon om irregulær migrasjon.

Del 1 Rettslige utfordringer ved helsehjelp til irregulære

Kapittel 2
Tilgang til velferdstjenester for irregulære migranter etter det norske regelverket

Karl Harald Søvig

Tilnærmingen i bidraget er todelt. For det *første* analyseres hvilke velferdstjenester som irregulære migranter har krav på etter det norske regelverket. For det *andre* diskuteres om tjenestetilbudet til denne gruppen er tilstrekkelig, særlig sett opp mot mer allmenne krav til lovgivningen (de menneskerettslige føringene er tatt opp i andre bidrag).

De sentrale reglene om tilgang til helsetjenester finner vi i forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket gitt i medhold av pasient- og brukerrettighetsloven (16. desember 2011). Forskriften fastsetter at alle som oppholder seg i Norge, har rett til «øyeblikkelig hjelp», uaktet om oppholdet er lovlig eller ikke. Når det gjelder andre typer helsetjenester enn «øyeblikkelig hjelp», må vi dels skille både mellom ulike persongrupper (voksne/barn) og type lidelse. For voksne inneholder forskriften flere unntak som gir ulike pasientgrupper tilgang ut over «øyeblikkelig hjelp», og disse er tema for analyse i bidraget. Et særpreg ved de norske reglene er at de skiller mellom selve helsetjenesten og betaling for denne.

Andre typer velferdsytelser er regulert enten i forskrifter eller i lovgivningen som regulerer den aktuelle tjenesten, og i bidraget gis en oversikt over andre former for velferdsytelser enn helsetjenester. Særlige spørsmål er knyttet til informasjonsflyten fra tjenesteyter til utlendingsmyndighetene, og bidraget tar også opp rettslige spørsmål knyttet til taushetsplikt.

Kapittel 3

Dronning i grenseland? Et menneskerettslig perspektiv på forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket

Andrea Süssmann

I Norge er det stor grad av enighet om at myndighetene har et menneskerettslig ansvar for alle som oppholder seg i landet, inkludert personer uten lovlig opphold. Det er først og fremst spørsmål knyttet til omfanget av og innholdet i dette ansvaret, og hvilke prinsipper som skal gjelde for fastleggelsen av dette, som er omtvistet: I hvilken grad skal retts- og velferdssamfunnet møte grunnleggende menneskelige behov – slik som behov for helsehjelp – for personer som til tross for at de egentlig ikke har lov, likevel oppholder seg her?

Formålet med dette kapitlet er å løfte fram menneskerettslige normer og prinsipper som har betydning for vurderingen av dette spørsmålet, og i lys av disse drøfte hvorvidt tilgangen til helsehjelp for irregulære migranter i Norge er forenlig med menneskerettslige standarder og krav.

Kapittel 4

Irregulære barns rett til helsehjelp i Norge

Regine Karlsen

Hovedtema for kapitlet er irregulære barns tilgang til kommune- og spesialisthelsetjenester etter norsk regelverk. I tillegg holdes det norske regelverket opp mot FNs barnekonvensjon på de områdene hvor irregulære barn har dårligere tilgang enn norske barn. Kapitlet bygger i stor grad på masteroppgaven Irregulære barns helserettigheter – i lys av norsk rett og FNs barnekonvensjon (Karlsen 2012). I kapitlet tas det utgangspunkt i forskriften fra 2011, hvor formålet var å samle og klargjøre regelverket som angikk irregulæres tilgang til helsehjelp i Norge. Resultatet var en formulering hvor barn ble gitt tilnærmet full tilgang til helsehjelp, med mindre «hensynet til barnet» tilsa at slik hjelp ikke skal ytes. Det overordnede spørsmålet i kapitlet er hvilke skranker «hensynet til barnet» setter for tilgang til helsehjelp. Formålet er å klarlegge hvilken tilgang til helsehjelp forskriften faktisk gir irregulære barn ut over rett til nødvendig hjelp og hjelp som ikke kan vente. Først tolkes «hensynet til barnet» for å få fram prioriteringer gjort

av departementet. Deretter stilles det opp typetilfeller av helsehjelp for å kartlegge hvilken type helsehjelp som kan være aktuelt å avskjære. Gjennomgangen viser at mye tyder på at innvandringsregulerende hensyn ligger til grunn for ikke å yte helsehjelp til irregulære barn etter den nye forskriften.

Del 2 Velferdsstatens møte med de irregulære

Kapittel 5
Myndighetspropaganda eller demokratisk arena. Irregulær migrasjon i norske nyhetsmedier

Tine Ustad Figenschou og Kjersti Thorbjørnsrud

De siste årene er irregulær migrasjon blitt et polarisert og sterkt politisert tema i norske og internasjonale medier. Dette kapitlet handler om hvordan irregulære migranter framstilles i mediene. Vi oppsummerer først hovedtrender i internasjonal forskning på migrasjon og medier, før vi undersøker hvordan de største norske nyhetsmediene har dekket irregulær migrasjon de siste par årene. Kapitlet analyserer 1) hvem som uttaler seg om irregulær migrasjon, 2) hva som kjennetegner de sakene som får mye medieoppmerksomhet, og 3) hvilke strategier sentrale aktører på innvandringsfeltet følger, og hvilke dilemmaer de opplever i sitt mediearbeid. Den norske dekningen settes i et internasjonalt perspektiv gjennom sammenlikning av norske medier med mediedekningen i andre vestlige land. En sentral konklusjon i kapitlet er at det stereotype bildet av irregulære migranter som en trussel for samfunnet er mindre dominerende i norske medier enn tidligere forskning tilsier. Mediene fokuserer tvert imot i stor grad på de humanitære utfordringene irregulære migranter lever med. Den norske dekningen preges, sammenliknet med andre land, i større grad av enkelthistorier som tar de irregulæres perspektiv. Samtidig er det, i likhet med mediedekningen i andre land, liten diskusjon av innvandringssystemet og prinsipper i innvandringspolitikken. Basert på disse funnene diskuteres det i kapitlet i hvilken grad etablerte norske nyhetsmedier promoterer innvandringsmyndighetenes politikk og hvorvidt de kan representere en plattform for irregulære migranter, samt hvilken risiko og hvilke begrensninger og muligheter det å oppsøke mediene representerer for de irregulære migrantene selv.

Kapittel 6

Når helsevesenet blir en del av migrasjonskontrollen – etiske og praktiske dilemmaer for helsepersonell

Marry-Anne Karlsen

I dette kapitlet vil jeg undersøke hva som skjer når migrasjonskontroll blir en del av helsepersonells hverdag. Dette kan sies å være en konsekvens av endringer i prioriteringsforskriften innført i juni 2011, som er videreført i forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket. Gjennom denne forskriften begrenses irregulære migranters rettigheter til helsehjelp samtidig som den pålegger helsepersonell å ta innvandringsregulerende hensyn (juridisk status, utreisetidspunkt, muligheter for behandling ved utreise) i sine medisinske vurderinger. Hvordan helsepersonell omsetter helseforskriften i praksis, vil slik kunne få stor betydning for irregulære migranters tilgang til helsehjelp.

Selv om helsepersonell alltid har hatt en rolle i å kontrollere tilgang til helsehjelp, anses de også å skulle ha et grunnleggende engasjement og forpliktelse til å lindre lidelse, blant annet uttrykt i legers og sykepleieres yrkeskoder. Disse etiske kodene kan slik komme i konflikt med den nye rollen som grensevakter, som er foreskrevet i regelverket. I dette kapitlet vil jeg derfor utforske følgende spørsmål: På hvilke måter er migrasjonskontroll blitt en del av helsepersonells hverdag i Norge? Hvilke praktiske og etiske dilemmaer møter helsepersonell når de får rollen, ikke bare som velferdsstatens, men også nasjonalstatens grensevakter? I hvilken grad er helsepersonell villige og/eller i stand til å ta del i (grense)kontrolloppgavene som er foreskrevet i regelverket?

Kapittel 7

Erfaringer fra Helsesenteret for papirløse migranter

Solveig Holmedal Ottesen, Frode Eick og Per Kristian Hilden

Helsesenteret for papirløse migranter ble åpnet av Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo og Oslo Røde Kors i oktober 2009. Dette kapitlet ser på bakgrunnen for opprettelsen av Helsesenteret og hvordan det med sin spesielle rolle og mandat

er drevet og organisert. I kapitlet diskuteres senterets erfaringer med å drive et eget helsetilbud for irregulære migranter ved siden av det ordinære, offentlige helsetjenestetilbudet til befolkningen i landet. Vi presenterer pasientgruppen som har brukt helsesenteret, og hvilket bilde driften har gitt av helseproblemer og hjelpebehov i gruppen, herunder forverring av helsetilstand som kan tilskrives pasientgruppens manglende tilgang på helsehjelp. Kapitlet viser videre hvordan man arbeider for at pasientene ut fra sine helsebehov skal få helsehjelp i det ordinære helsevesenet, og på hvilke måter Helsesenteret da kan bidra til at rettighetene pasientene faktisk har, blir innfridd. Avslutningsvis reflekterer kapitlet rundt Helsesenteret og frivillige organisasjoners rolle i å yte velferdstjenester til en gruppe mennesker med begrenset adgang til helsetjenester.

Kapittel 8

Utvikling av psykiske og psykososiale helsetjenester ved Helsesenteret for papirløse migranter

Christina Brux Mburu, Anne-Lise Middelthon og Per Kristian Hilden

Dette kapitlet beskriver Helsesenteret for papirløse migranters arbeid med å utvikle og utvide det psykiske og psykososiale helsetilbudet ved senteret gjennom et treårig psykisk helse-prosjekt. Vi starter med en kort beskrivelse av situasjonen som lå til grunn da prosjektet startet. Deretter går vi over på presentasjon av noen prosjekterfaringer, med særlig vekt på irregulære migranters helt spesielle livssituasjon i Norge, og på hvordan særegne sider ved denne livssituasjonen opptrer og håndteres i Helsesenterets tilbud.

Kapitlet tar utgangspunkt i følgende spørsmål: Hvordan møte de komplekse formene for traumatisk stress som menneskene som oppsøker senteret erfarer på en etisk og faglig forsvarlig måte? Hvilke utfordringer og muligheter kan de krysskulturelle trekkene ved møtene i den daglige virksomheten representere? Hvordan kan helsepersonell skape et terapeutisk rom som også tar i betraktning sosiale og politiske forhold av betydning for irregulære migranters psykiske helse? Hva kan være egnede strategier for å arbeide med eksklusjon og de sosiale og eksistensielle konsekvensene av dette? Gjennom slike spørsmål bidrar kapitlet