

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 migranternes 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 velferdspolitikkk 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 politikktutforming på feltet og videreutvikle perspektiver innen migrasjonsforsknings- og velferdsforskningsfeltet.

Bokens tittel spiller på ideen om det eksepsjonelle og dette begrepets mange-tydige 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 migranternes 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 velferdstytelser 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 reguleringsene 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?

FORORD

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
<i>Christine M. Jacobsen</i>	
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 migranternes 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
<i>Regine Karlsen</i>	
Innledning	90
Definisjoner og avgrensninger	91
Arbeidet med å utforme forskrift som regulerer tilgangen til helsetjenester	
for irregulære	91
Innledning	91
Rettsstilstand før juni 2011	93
Rettsstilstand 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 syke transport 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
<i>Tine Ustad Figenschou og Kjersti Thorbjørnsrud</i>	
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
<i>Marry-Anne Karlsen</i>	
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
<i>Solveig Holmedal Ottesen, Frode Eick og Per Kristian Hilden</i>	
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 behandlingkjede	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
<i>Christina Brux Mburu, Anne-Lise Middelthon og Per Kristian Hilden</i>	
Innledning	165
Bakgrunn for Helsesenterets «Prosjekt psykisk helse»	167
Traumatisk stress blant irregulære migranter	169
Kryskulturelle 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
<i>Synnøve Bendixsen</i>	
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
<i>Halvar A. Kjærre</i>	
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
<i>Nerina Weiss</i>	
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
<i>Laila Dawn Ljosdal</i>	
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 helse-tjenester enn «øyeblikkelig hjelp», må vi dels skille både mellom ulike person-grupper (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 innvandringsystemet 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 migranternes 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 migranternes 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 Middelthun og Per Kristian Hilden

Dette kapitlet beskriver Helsesenteret for papirløse migranternes 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 migranternes 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 migranternes 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

til å utforske noen av denne bokas sentrale temaer, som irregulære migranternes opplevelse av egen situasjon og dens helsemessige konsekvenser, dilemmaer som kan oppstå i møtet mellom denne gruppen og helsepersonell, og hvorvidt måten den særegne rettsstillingen irregulære migranter har, påvirker utforming av helse- og velferdstjenester.

Kapitlet er basert på et etnografisk feltarbeid som har pågått ved Helsecenterets treårige psykisk helse-prosjekt, og har vært del av et bredere opplegg for kunnskapsutvikling i partnerskap mellom Helsecenteret for papirløse migranter, forskere ved Universitetet i Oslo og Kirkens Bymisjons fagutviklingsenhet.

Del 3 Irregulære migranter i velferdssamfunnet

Kapittel 9

Vilkårlige rettigheter?

Irregulære migranternes tillit, sosiale kapital og kreative taktikker

Synnøve Bendixsen

Hvilken tilgang opplever irregulære migranter at de har til helsehjelp og på hvilke måter har migranternes «illegalitet» innvirkning på denne opplevde tilgangen? Hvilke taktikker utvikler migranter i deres møte med helsevesenet? Irregulære migranternes rettigheter til helsehjelp er lagt ned i forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket. Ifølge denne forskriften er irregulære migranternes rett til helsehjelp svært begrenset. I dette kapitlet tar jeg utgangspunkt i irregulære migranternes erfarte livsverdener og ser på deres handlingsrom og praksis innenfor dette lovregulerte området. Basert på feltarbeid og intervjuer med irregulære migranter argumenterer jeg for at tilgang til helsehjelp er en subjektiv opplevelse og individuell posisjonering for den enkelte irregulære migranten.

Jeg vil først diskutere ulik sosial praksis hos irregulære migranter og deres forhold til sin egen helse. Jeg vil deretter drøfte hvordan irregulære migranternes tillit til helsevesenet delvis utformes av en opplevelse av å være stigmatisert og rettsløs i hverdagslivet generelt og i møte med helsepersonell spesielt. Videre vil

jeg se på hvordan sosial kapital, slik som et godt utviklet sosialt nettverk, kan muliggjøre tilgang til helsehjelp. Til slutt diskuterer jeg ulike taktikker (de Cer-teau 1984) irregulære migranter benytter når det gjelder egen helse.

Begrensede rettigheter, usikkerhet rundt deres juridiske rettigheter og en opplevelse av å mangle grunnleggende rammeverk ved sykdom fører til at det blir vanskelig for migranter å få den helsetjenesten de trenger. Kapitlet belyser hvordan faktisk tilgang til helsehjelp er svært ulikt fordelt blant irregulære migranter selv om regelverket ikke er ment å skape forskjell mellom myndige irregulære migranter. Irregulære migranternes rett til helsetjenester kan slik, på flere nivåer, oppleves som uforutsigbar og vilkårlig.

Kapittel 10

Kontrollvelferd i det norske mottakssystemet: mottakstilværelsen og livet utenfor

Halvar A. Kjørre

Muligheten til å bo i asylmottak er per dags dato en velferdsytelse som tilbys alle irregulære migranter i Norge som er avviste asylsøkere. Mange avviste asylsøkere ser det imidlertid ikke som mulig å benytte seg av tilbudet i det norske mottakssystemet. I dette kapitlet utforskes det hva som har preget botilbudet de avviste asylsøkeren har hatt tilgang til, og hvilke implikasjoner dette velferdstilbudet har for deres livssituasjon. Argumentet er at de avviste asylsøkernes livssituasjon i stor grad formes av at velferdsytelsene de har tilgang til, sammenblandes med migrasjonskontrollen, noe som i kapitlet begrepsfestes som en form for kontrollvelferd. I Norge finnes sterke krefter som taler for at man ønsker å gi avviste asylsøkere et velferdstilbud. Samtidig er det også sterke ønsker om at migrantene skal forlate landet. Slike krefter sammenblandes innenfor rammen av det norske mottakssystemet der velferd, humanitære hensyn og velvilje går side om side med ulike styringsteknikker, uttransporteringer og ulike returfremmende tiltak. Ved å belyse hvordan slike sammenblandinger kan få innvirkning på de avviste asylsøkerens liv tilbyr kapitlet et perspektiv på det norske mottakssystemet og en problematisering av hva det å gi velferdsytelser til avviste asylsøkere kan innebære.

Del 4 Papirløs barndom

Kapittel 11

Ønske om å bli som andre barn.

Hverdagen til barn med endelig avslag på sin asylsøknad

Nerina Weiss

I tråd med Willen (2007) belyser dette kapitlet hvordan barn, hvis foreldre har fått avslag på sin asylsøknad, opplever å være «illegalisert» i Norge. Barna forteller om en nokså vanlig hverdag. Barn – i hvert fall de under 16 år – går på skolen, gjør leksene sine og gleder seg til å møte vennene sine. De er med i forskjellige sportslag og deltar i en rekke fritidsaktiviteter, både organisert av mottaket, skolen, kommunene og diverse sportsklubber. Barna har drømmer om framtiden og konkrete tanker om framtidige yrkesvalg. Men til tross for at barna forteller om en hverdag tilsynelatende lik den til norske barn, opplever de ofte ikke å være som andre barn. Livet deres er satt på vent. Mulighetene er begrensede. Mellom framtiden, en jobb, god økonomi og en trygg familiesituasjon og barns nåværende livssituasjon står det endelige avslaget og frykten for å bli kastet ut av landet.

Kapittel 12

Barn av irregulære migranternes møte med den norske skolen

Laila Dawn Ljosdal

Hvilke faktorer er med på å forme barn av irregulære migranternes tilgang til og erfaring med skole i Norge, og hva betyr skolen for disse barna? Skolegang er av stor betydning for barn på flere måter, ikke minst i form av muligheter for inkludering i samfunnet og for å håndtere en vanskelig livssituasjon. I dette kapitlet utforsker jeg hvordan rettighetsfestet skolegang kan fungere som et inkluderende aspekt ved velferdsstaten for barn av irregulære migranter under 16 år. For å få en mer helhetlig forståelse av irregulær migrasjon fremmer Willen (2007) en kritisk fenomenologi og oppfordrer til å utforske samspillet mellom forskjellige nivåer. I dette kapitlet utforsker jeg hvordan barnas tilgang til skole

KAPITTELOVERSIKT

og erfarte skolehverdag formes av lovverk, institusjonell praksis og ansatte og elevers håndtering. Mitt empiriske materiale er basert på et halvt års feltarbeid i to større norske byer og inkluderer flere familier samt deltakende observasjon på en barneskole.