

RAPPORT

KUNNSKAPSGRUNNLAG OM PAPIRLAUSE MENNESKE I VESTLAND



MENON-PUBLIKASJON NR. 128/2024

Av Iselin Kjelsaas, Simen Pedersen og Mathie Rødal

Føreord

På oppdrag for Vestland Fylkeskommune har Menon Economics utarbeidd eit kunnskapsgrunnlag om papirlause menneske i Vestland.

Simen Pedersen har vore prosjektansvarleg. Prosjektet har vore leia av Iselin Kjelsaas, med Mathie Rødal som prosjektmedarbeidar. Arbeidet er gjennomført i perioden frå april 2024 til september 2024.

Våre kontaktpersonar hjå Vestland fylkeskommune har vore Ingelin Malene Malkenes og Bente Blytt.

Vi takkar Vestland fylkeskommune for eit spennande og viktig oppdrag!

Oktober 2024

Simen Pedersen
Prosjektansvarleg
Menon Economics

Iselin Kjelsaas
Prosjektleder
Menon Economics

Innhald

SAMANDRAG	3
1 INNLEIING OG BAKGRUNN	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Kort om oppdraget	5
1.3 Kva er eit papirlaust menneske?	6
1.4 Lesarrettleiing	6
2 VESTLAND FYLKESKOMMUNE SITT ARBEID FOR Å BETRE SITUASJONEN FOR PAPIRLAUSE MENNESKE SÅ LANGT	7
2.1 Overordna initiativ	7
2.2 Fylkeskommunale tenester	8
3 TAL PAPIRLAUSE MENNESKE I VESTLAND	9
3.1 Tal på papirlause menneske i Vestland basert på nasjonale anslag	9
3.2 Tal på papirlause menneske i Vestland	10
3.3 Kjønn, alder og landbakgrunn blant papirlause menneske i Vestland	11
4 LIVSSITUASJONEN TIL PAPIRLAUSE MENNESKE I VESTLAND	13
4.1 Krevjande livssituasjonar	13
4.2 Helsesituasjonen	13
4.3 Sårbar situasjon	16
4.4 Tannhelse	16
4.5 Bustadsituasjonen	17
4.6 Arbeid og fritid	18
5 VESTLAND FYLKESKOMMUNE SI ROLLE	20
5.1 Regionreforma og fylkeskommunen si samfunnsutviklarrolle	20
5.2 Vurdering av Vestland fylkeskommune sitt arbeid for å betre situasjonen for papirlause menneske så langt	20
5.3 Moglegheitsrommet	21
5.4 Tilrådingar	23
REFERANSELISTE	25
VEDLEGG 1 – VERKSEMDER VI HAR INTERVJUA	27

Samandrag

Vestland fylkeskommune erkjenner at papirlause menneske har helseutfordringar og manglar tilgang til grunnleggjande menneskerettar. På dette grunnlaget har Vestland fylkeskommune hatt papirlause menneske på dagsorden sidan september 2022. Sidan den gong har fylkeskommunen etablert eit samarbeidsforum for tematikken, gjennomført to konferansar, utarbeidd kunnskapsgrunnlag og sett i gang fleire prøveordningar som handlar om å tilby tenester til papirlause menneske.

For å betre livssituasjonen for papirlause menneske i Vestland kan Vestland fylkeskommune utvikle si samfunnsutviklarrolle innanfor tematikken. Vi har difor utarbeidd fem tilrådingar for det vidare arbeidet med å betre livssituasjonen for papirlause menneske i Vestland. Vi meiner det er viktig å anerkjenne at det er fleire grupper i samfunnet som ikkje får oppfylt sine menneskerettar, og at fylkeskommunen difor bør vurdere å auke ambisjonsnivået til å handle om menneskerettar generelt. Uavhengig av ambisjonsnivå meiner vi at Vestland fylkeskommune bør arbeide for å etablere ein felles strategi/erklæring kring dei måla ein set seg på tvers av forvaltningsnivå og mellom offentleg og frivillig sektor i fylket. Det er òg gode argument for at fylkeskommunen vidareutviklar si kunnskapsrolle ved å byggje opp kunnskap og dele denne med relevante aktørar, i og utanfor fylket. Sidan fylkeskommunen har avgrensa med verkemiddel til å betre livssituasjonen for papirlause menneske, og eventuelt fleire sårbare grupper, direkte, står det sentralt at fylkeskommunen vidarefører samarbeidet om tematikken i fylket.

Ved å tilby målgruppa tenester som dei har behov for, signaliserer fylkeskommunen at dei tek ansvar. Det kan vere viktig for å ta ei truverdig samfunnsutviklarrolle og mobilisere breitt i fylket. Ein grunnleggande føresetnad for at Vestland fylkeskommune lukkast med innsatsen er at det er balanse mellom fylkeskommunen sine ambisjonar og kor mykje middel som vert sett av på fylkeskommunen sitt budsjett til føremålet.

Oppdraget har dreia seg om å svare på tre problemstillingar

Sidan det er behov for eit betre kunnskapsgrunnlag til arbeidet med papirlause menneske, har fylkeskommunen bede Menon Economics om at følgjande tre problemstillingar vert svara på:

1. Kor mange papirlause menneske oppheld seg i Vestland?
2. Korleis er kvardagslivet/livssituasjonen til papirlause menneske i Vestland?
3. Kva for fylkeskommunale og regionale verkemiddel kan betre livssituasjonen for papirlause menneske i Vestland?

Minst 200-300 papirlause menneske oppheld seg i Vestland

Basert på ei rekkje kjelder kan vi med stor sikkerheit konkludere med at det i det minste er mellom 200 og 300 papirlause menneske som oppheld seg i Vestland fylke i dag, inkludert mørketal. Det er krevjande å anslå mørketal, og dei kan vere mindre og større enn anslått. Det er ikkje usannsynleg at talet er betydeleg større enn 2-300 menneske. Legg vi tidlegare anslag på papirlause menneske i Noreg under eitt til grunn, finn vi at det kan vere opp mot 2 200 papirlause menneske som oppheld seg i Vestland.

Papirlause menneske i Vestland har ein krevjande livssituasjon

Papirlause menneske er ei sårbar gruppe og fleire har ein krevjande livssituasjon og eit kvardagsliv prega av stor uvisshet. Dei har større risiko for å bli utnytta, har gjerne avgrensa tilgang til stabile butilhøve, og mange står

ovanfor økonomiske vanskar som hindrar dei i å dekkje sine primærbehov. Manglande tilgang til helsehjelp kan føre til alvorlege helseproblem over tid. Livssituasjonen og mangel på meiningstunge aktivitetar kan gå ut over deira fysiske, men særleg psykiske helse.

Den regionale samfunnsutviklarrolla kan utvidast til å omfatte papirlause menneske

For å betre livssituasjonen for papirlause menneske i Vestland kan Vestland fylkeskommune nytte si samfunnsutviklarrolle til å gje strategisk retning, mobilisere privat sektor og lokalsamfunn, samt samordne og koordinere offentleg innsats. Ved å etablere eit godt kunnskapsgrunnlag og setje klare mål, kan fylkeskommunen auke medvitet om migrantane sine utfordringar. Fylkeskommunen kan òg utvide og vidareutvikle møteplassar og forum for samarbeid, samstundes som dei kan støtte økonomiske tiltak for å fremje innsatsen mot betra levkår for papirlause menneske. Tenesteytarrolla til fylkeskommunen, som inkluderer vidaregåande skole, tannhelse og kollektivtransport, kan vidareutviklast for å tilby betre tenester til papirlause menneske. Gjennom å fungere som ein demokratisk arena kan fylkeskommunen bidra til å setje papirlause menneske sine utfordringar på den nasjonale og lokale politiske agendaen, for å sikre breiare støtte og gjennomføring av tiltak.

Fem tilrådingar for å betre situasjonen for papirlause menneske

Basert på mogleighetsrommet har vi utarbeidd fem tilrådingar for det vidare arbeidet med å betre situasjonen for papirlause menneske i Vestland. Tilrådingane, som er utdjupa nærare i kapittel 5, er:

- Vurder å auke ambisjonsnivået til å handle om menneskerettar generelt.
- Jobb for ein felles og brei politisk strategi/erklæring for å betre menneskerettane i fylket.
- Ta ei tydeleg kunnskapsrolle – samling og deling.
- Før vidare arbeidet med å få til gode samarbeid om tematikken.
- Tilby målretta fylkeskommunale tenester som treff målgruppa sine behov.

Ved å tilby målgruppa tenester som dei har behov for signaliserer fylkeskommunen at dei tek ansvar. Det kan vere viktig for å ta ei truverdig samfunnsutviklarrolle og mobilisere breitt i fylket. Ein grunnleggjande føresetnad for at Vestland fylkeskommune lukkast med innsatsen er at det er balanse mellom fylkeskommunen sine ambisjonar og kor mykje midlar som vert sett av på fylkeskommunen sitt budsjett til føremålet.

1 Innleiing og bakgrunn

Menon Economics har fått i oppdrag av Vestland fylkeskommune å etablere eit kunnskapsgrunnlag om papirlause menneske i Vestland. Papirlause menneske er menneske som oppheld seg i Noreg utan gyldig opphaldsløyve.

1.1 Bakgrunn

Sidan september 2022 har Vestland fylkeskommune hatt papirlause menneske særleg på dagsorden. Vestland fylkeskommune erkjenner at papirlause menneske har helseutfordringar og manglar tilgang til grunnleggjande menneskerettar i fylkestingsvedtaket frå september 2022 (PS 103/2022). I september 2022 vart det vedteke følgjande (Vestland Fylkeskommune, 2022):

1. Vestland fylkeskommune erkjenner at papirlause migrantar har helseutfordringar og ikkje tilgang til grunnleggjande menneskerettar i Vestland og Noreg.
2. Vestland fylkeskommune skal utarbeidde eit oversyn over papirlause migrantar i Vestland og utfordringane deira, i samarbeid med aktuelle frivillige organisasjonar og kommunar. Oversikta skal vera i samsvar med personvernlovgevinga.
3. Fylkesdirektør får i oppgåve å setja ned ei tverrsektoriell arbeidsgruppe for å styrka det interne samarbeidet om situasjonen til papirlause når det gjeld fylkeskommunale tenester og tilbod. Frivillig sektor vert invitert med som innspelspartner i arbeidet. I arbeidet bør ein sjå på feltet nasjonalt, og dessutan til andre skandinaviske og nordiske land, til dømes Finland og Sverige, for å finna gode løysingar. Arbeidsgruppa rapporterer attande til fylkestinget innan fylkestinget (sitt møte) i mars 2023.
4. Vestland fylkesting ber og fylkesdirektøren vurderer umiddelbare tiltak for å avhjelpa situasjonen raskast mogleg. Dette kan til dømes vera å tilby ledige elevplassar i vidaregåande opplæring.

I juni 2023 vedtok fylkestinget (jf. PS 57/2023) at Vestland fylkeskommune skal vere pådrivar for politikk-utforminga på feltet, og at fylkeskommunen skal styrkje arbeidet med å få meir kunnskap om papirlause menneske og deira situasjon. Det vart også vedteke etablering av eit regionalt samarbeidsforum¹ (jf. PS 278/2023) og ei prøveordning på eitt år som mellom anna omfattar gratis kollektivtransport til humanitær bistand og å gje personar med ugyldig opphaldsløyve opplæringstilbod i klassar der det er ledig plass.

I desember 2023 vart det arrangert konferanse om papirlause menneske med føremål om å auke samarbeids-partnarar sin kunnskap på feltet og erfaringsdeling. Det vart og gjennomført ein konferanse i juni 2024.

1.2 Kort om oppdraget

Sidan det er behov for eit betre kunnskapsgrunnlag til arbeidet med papirlause menneske, har fylkeskommunen bede om at dei følgjande tre problemstillingane blir svara på:

1. Kor mange papirlause menneske oppheld seg i Vestland?
2. Korleis er kvardagslivet/livssituasjonen til papirlause menneske i Vestland?
3. Kva for fylkeskommunale og regionale verkemiddel kan betre livssituasjonen for papirlause menneske i Vestland?

¹ Mandatet ble vedtatt av fylkesutvalget november 2023, jf. PS 278/2023.

Menon Economics har fått i oppdrag av fylkeskommunen å svare ut desse problemstillingane. Problemstillingane med tilhøyrande underspørsmål er oppsummerte i Figur 1.1. Kunnskapsgrunnlaget er basert på tilgjengeleg litteratur og intervju med relevante verksemder i Vestland (sjå vedlegg 1).

Figur 1.1 Problemstillingar og delproblemstillingar

1 - Kor mange papirlause menneske oppheld seg i Vestland?	2 - Korleis er kvardagslivet/livssituasjonen til papirlause menneske i Vestland?	3 - Kva for fylkeskommunale og regionale verkemiddel kan betre livssituasjonen for papirlause migrantar i Vestland?
<ul style="list-style-type: none">• Statistikk på tal papirlause menneske i Vestland, inkludert anslag på mørketal.• Samordning av eksisterande datagrunnlag og unngå dobbeltteljing.• Om mogleg og føremålstenleg, skal oversikta vere delt på ulike bakgrunnsvariablar.	<ul style="list-style-type: none">• Kunnskap om kvardagslivet/livssituasjonen og utfordringar for papirlause menneske i Vestland.• Om mogleg og føremålstenleg, skal oversikta innehalde informasjon om tilgang til grunnleggjande menneskerettar, bustadsituasjon, arbeidsforhold, etc.	<ul style="list-style-type: none">• Kartlegging av fylkeskommunale verkemiddel som kan betre livssituasjonen for papirlause menneske i Vestland.• Særleg vekt på fylkeskommunale verkemiddel som regional samfunnsutvikling, vidaregåande skule, tannhelse og kollektivtransport.• Ein vurdering av verkemidlane si treffsikkerheit og anbefalingar om framtidig verkemiddelbruk.

1.3 Kva er eit papirlaust menneske?

Papirlause menneske er folk som oppheld seg i Norge utan gyldig opphaldsløyve. Å vere «papirlause» menneske tyder at ein ikkje har gyldige opphaldspapir. Papirlause menneske er ei svært samansett gruppe. Det omfattar personar som har søkt om vern i Norge, men som har fått avslag på asylsøknaden sin, personar som tidlegare har hatt opphaldsløyve, men blir verande etter at denne ikkje lenger er gyldig, personar som har kome ulovleg til landet gjennom falske dokument, menneskesmuglarar eller på andre måtar og personar som blir fødte inn i situasjonen. Det er ikkje alltid mogleg for papirlause menneske å returnere til heimlandet, verken frivillig eller med tvang, grunna helsesituasjon eller dersom heimlandet ikkje godtek tvangsreturar eller returar av personar utan identifikasjonspapir og verifisert identitet.

Papirlause menneske har avgrensa tilgang og rett til offentlege tenester, og avgrensa høve for å klare seg sjølv, nærare omtala i kapittel 4. Det er stor politisk usemje og krevjande avveingar når det kjem til spørsmål om papirlause menneske. På den eine sida har norske myndigheiter eit mål om at det skal vere vanskeleg å leve utan gyldig opphaldsløyve og at dei det gjeld heller skal velje å forlate landet (Lillevik & Tyldum, 2021). På den andre sida talar menneskerettar og humanitære omsyn for at Noreg bør ivareta papirlause menneske sine grunnleggjande behov. Slike motstridande omsyn er krevjande å avvege, og ulike aktørar kan ha ulike rammer å stille seg til ved spørsmål om papirlause menneske. På nasjonalt nivå kan særleg innvandringsregulerande omsyn vere avgjerande, medan lokalt nivå og frivillige organisasjonar kan stå nærare på dei sosiale aspekta ved situasjonen til dei papirlause menneske.

1.4 Lesarrettleiing

Kapittel 1 skildrar bakgrunnen og problemstillingane for oppdraget. Oppdraget har tre problemstillingar, og rapporten er strukturert med dette som utgangspunkt. Først blir det i kapittel 2 gjeve ein kort introduksjon til Vestland fylkeskommune sitt arbeid for å betre situasjonen for papirlause menneske. Dernest går vi i kapittel 3 inn på den første problemstillinga om kor mange papirlause menneske som oppheld seg i Vestland. Kapittel 4 omhandlar problemstilling 2 – kvardagslivet og livssituasjonen til papirlause menneske i Vestland. Den tredje problemstillinga handlar om kva rolle fylkeskommunen kan ta for å betre situasjonen for papirlause menneske i Vestland. Dette vert drøfta nærare i kapittel 5.

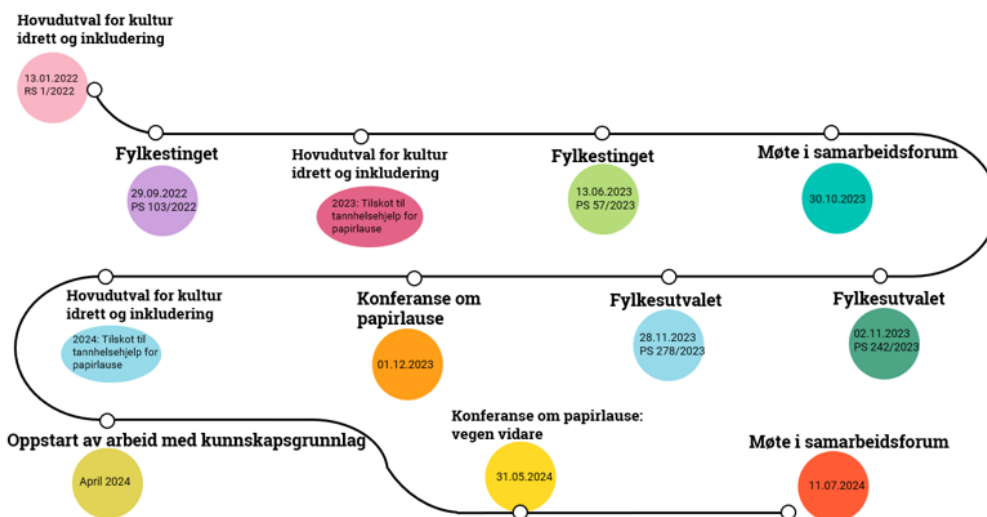
2 Vestland fylkeskommune sitt arbeid for å betre situasjonen for papirlause menneske så langt

Vestland fylkeskommune har hatt papirlause menneske på dagsorden sidan september 2022. Sidan den gong har fylkeskommunen etablert eit samarbeidsforum for tematikken, gjennomført to konferansar, utarbeidd kunnskapsgrunnlag og sett i gang fleire prøveordningar som handlar om å tilby tenester til papirlause menneske.

2.1 Overordna initiativ

Sidan september 2022 har Vestland fylkeskommune hatt papirlause menneske særleg på dagsorden. Fylkeskommunen har sett i gang fleire tiltak for å betre situasjonen til papirlause menneske som oppheld seg i deira fylke (Vestland fylkeskommune, 2024). Figur 2.1 viser tidslinja i Vestland fylkeskommune sitt arbeid med tematikken.

Figur 2.1 Figur som viser tidslinja i fylkeskommunen sitt arbeid



Kilde: Vestland fylkeskommune (2024)

I 2022 vedtok fylkestinget at Vestland fylkeskommune skulle arbeide med å få oversikt over papirlause menneske som oppheld seg i Vestland og kva utfordringar denne gruppa menneske har. I tillegg vedtok fylkestinget at Vestland fylkeskommune skulle opprette ei tverrsektoriell arbeidsgruppe for å styrke det interne samarbeidet om situasjonen til papirlause menneske når det gjeld fylkeskommunale tenester og tilbud. Det er gjennomført fleire møte sidan opprettinga, der Bergen kommune og Utlendingsdirektoratet (UDI) og Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM) har delteke. Sivilsamfunnsorganisasjonar med kjennskap til feltet: Kirkens bymisjon, Møhlenpris idrettslag, KIA (Kristent interkulturelt arbeid) Vest har òg delteke (Vestland fylkeskommune, 2024).

I 2023 vedtok fylkestinget at Vestland fylkeskommune skulle etablere eit samarbeidsforum med statsetatar, kommunar og frivillige organisasjonar for å auke kjennskapen til aktørane på feltet, styrke erfaringsdeling og samordne innsatsen for papirlause menneske. Samarbeidsforumet har hatt to møte, eitt i oktober 2023 og eitt i juni 2024. I etterkant av møtet med samarbeidsforumet i juni vart det avtalt å diskutere fakturering av helse-

tenester til papirlause menneske med Helse Bergen. I tillegg vart det avtalt å sjå på moglegheiter for å dele ut fluortablettar på Helsesenteret for papirløse migranter i Bergen og det å lage ei WhatsApp-gruppe der informasjon om gratisaktivitetar kunne delast til papirlause menneske (Vestland fylkeskommune, 2024).

Fylkestinget vedtok òg at fylkeskommunen skulle vere pådrivar for politikkkutforminga på feltet samt styrkje arbeidet med å få meir kunnskap om papirlause menneske og deira situasjon i 2023. Fylkesutvalet vedtok å løyve 270 812 kroner til å arrangere to fagkonferansar og til å utvikle eit betre kunnskapsgrunnlag for arbeidet med papirlause menneske. I den samanhengen har fylkeskommunen halde fleire konferansar, ein 1. desember 2023 og ein 31. mai 2024. Fylkeskommunen har også arrangert eitt webinar for dei andre fylkeskommunane der dei har vist til vedtak og oppfølging, samt kunnskap om situasjonen for papirlause menneske. I tillegg har fylkeskommunen følgd opp med eit integreringsfagleg nyheitsbrev som mellom anna presenterer arbeidet med papirlause menneske for andre fylkeskommunar, slik som Agder fylkeskommune som no ynskjer å følgje Vestland fylkeskommunen sitt døme (Vestland fylkeskommune, 2024).

2.2 Fylkeskommunale tenester

I 2022 vedtok fylkestinget at fylkesdirektøren måtte vurdere umiddelbare tiltak for å avhjelpe situasjonen til papirlause menneske. I forlenginga av dette har Kirkens Bymisjon søkt og fått stønad til tannhelsepilot for papirlause menneske i to omgangar. I 2023 fekk dei tildelt 500 000 kroner og i 2024 fekk dei tildelt 400 000 kroner. Tilbakemeldingar frå pasientane som har fått behandling er at dei har fått mykje betre helse og livskvalitet. Konsultasjonar på Helsesenter for papirløse migranter har gått ned, noko helsesenteret sjølv meiner er fordi færre kjem inn med tannverk og udefinierbare plager knyta til tannhelse (Vestland fylkeskommune, 2024).

Sommaren 2023 vedtok fylkestinget også at Vestland fylkeskommune skulle leggje til rette for å betre forholda til dei ureturnerbare papirlause menneska som oppheld seg i fylket gjennom nokre konkrete prøveordningar. Det første tiltaket handla om å gjere kollektiv transport tilgjengeleg for reiser knytte til helsehjelp med meir, via frivillige og/eller ideelle organisasjonar. Den andre handla om å gjere vidaregåande opplæring tilgjengeleg for barn og unge der det er ledig plass (Vestland fylkeskommune, 2024).² Dei vidaregåande skulane følgjer opp vedtaket ved å gje barn og unge med ugyldig opphaldsløyve eit opplæringstilbod på skulen der det er ledig plass (Vestland fylkeskommune, 2023c). Prøveordningane skal evaluerast på eit seinare tidspunkt. I skrivande stund ligg det berre konkret informasjon føre om prøveordninga med kollektiv transport. I samband med prøveordninga som handla om kollektiv transport vart over 1,2 millionar kroner fordelte mellom tre ideelle organisasjonar (KIA Vest, Mennesker i Limbo og Kirkens Bymisjon) i 2024. Dei tre organisasjonane har distribuert Skysskort (periodebillettar til kollektiv transport) til papirlause menneske. Rapportar frå dei ideelle organisasjonane viser til positive tilbakemeldingar frå dei som har motteke Skysskort (Vestland fylkeskommune, 2024).

Sommaren 2024 sende fylkeskommunen ut ei oppmoding til alle bibliotekleiarar i Vestland om å leggje til rette for at papirlause menneske kan få lånekort utan id-papir og personnummer (Vestland fylkeskommune, 2024). Vi har ikkje status på dette arbeidet i skrivande stund.

² Fylkestinget vedtok i PS 57/2023 at «Vestland fylkeskommune skal gi barn og unge med ugyldig opphaldsløyve opplæringstilbod i klassar der det er ledig plass. Ein skal ha rett til å starte utdanning i løpet av det året ein fyller 18 år og å fullføre påbegynt vidaregåande utdanning. Dette skal vere ei prøveordning, og evaluerast etter eitt år. Dette er eit ansvar vi vil arbeide for at staten i det vidare skal gjere for å ivareta ei sårbar gruppe i samfunnet. Vestland fylkeskommune legg til rette eigne tenester med føremål å betre forholda for dei papirlause». Dette er sett i gang som ei prøveordning.

3 Tal papirlause menneske i Vestland

Vi kan med stor visse konkludere med at det minst er mellom 200 og 300 papirlause menneske som oppheld seg i Vestland fylke i dag, inkludert mørketal. Det er krevjande å anslå mørketal, og dei kan vere mindre og større enn anslått. Det er difor ikkje usannsynleg at talet er betydeleg større enn 2-300 menneske. Legg vi tidlegare anslag på papirlause menneske i Noreg som heilskap til grunn, finn vi at det kan vere opp mot 2 200 papirlause menneske som oppheld seg i Vestland. Det er altså sannsynleg at talet på papirlause menneske som oppheld seg i Vestland, ligg ein stad mellom 200 og 2200 menneske.

3.1 Tal på papirlause menneske i Vestland basert på nasjonale anslag

Det finst ikkje sikre tal over talet på papirlause menneske i Noreg, verken på nasjonalt nivå eller for Vestland. Det er fleire årsaker til dette. Det blir ikkje gjort systematiske registreringar av papirlause menneske, og det varierer om papirlause menneske kjem i kontakt med det offentlege eller frivillige organisasjonar medan dei oppheld seg i Noreg. Vidare lever papirlause menneske på kanten av det norske samfunnet og ynskjer ikkje naudsynt kontakt med offentlege myndigheiter eller hjelpeapparat (Vestland fylkeskommune , 2023c). Tilgjengelege anslag er prega av stor usikkerheit, og kan ta utgangspunkt i ulike definisjonar av kva det vil seie å vere ein papirlaus migrant. Det kan og vere variasjonar i tal på papirlause menneske over år. Variasjonar kan henge saman med mellom anna tal på asylsøklarar og kor mange som ikkje får innvilga opphald i landet, om det finst returavtalar med ulike land og praksis rundt returar og støtteordningar for dette.³ Det er difor ikkje mogleg å gi eit eksakt anslag på kor mange irregulære migrantar som bur i Noreg, og i Vestland (Vestland Fylkeskommune, 2022b; Vestland fylkeskommune, 2023b; Vestland fylkeskommune , 2023c).

I Menons rapport om helsebudsjettkostnader for å gje irregulære migrantar helserettar (Pedersen, Kjelsaas, & Bruvik Westberg, 2021) vart det lagt til grunn at talet på irregulære migrantar i Noreg var på mellom 2 000 og 18 000. Som skildra i rapporten, anslo Statistisk sentralbyrå (SSB) talet på papirlause menneske per 1. januar 2006 til mellom 10 500 og 31 900 personar (Zhang, 2008), med eit gjennomsnitt på om lag 18 200 personar. Fleirtalet blei rekna å vere tidlegare asylsøklarar (med avslag) medan dei resterande aldri hadde søkt om asyl. Anslaget er basert på ei rekkje kjelder frå SSB og UDI, og er prega av usikkerheit. I samband med ei kartlegging gjort av Oxford Research (2014), vart det lagt til grunn eit nedre anslag på 20 900 personar med ulovleg opphald, eit mellomstort anslag på 35 400, og eit øvre anslag på 62 800 for 2010. Helsesenter for papirløse migranter i Oslo, Flyktninghelseteamet i Trondheim og Helsesenteret for papirløse migranter i Bergen ga helsetilbod til om lag 1 000 til 1 500 personar i 2020, ifølgje Pedersen mfl. (2021).

Ved å nytte Pedersen mfl. (2021) sitt anslag for talet på irregulære migrantar i Norge i 2021, som varierer mellom 2 000 og 18 000 papirlause menneske, og multiplisere med befolkningsandelen til Vestland fylke på nærare 12 prosent⁴, finn vi at talet på papirlause menneske i Vestland ligg mellom 240 og 2 160. Figur 1.1 viser totalt anslag på papirlause menneske i Vestland basert på top-down-tilnærminga.

³ Tal på personar på asylmottak med utreiseplikt, utvisingsvedtak for brot på utlendingslova og tal på uttransporteringar frå Politiets utlendingsenhet kan gi ein indikasjon på talet på papirlause menneske, men viser ikkje heile biletet. Ifølgje Lillevik og Tyldum (2021) tyder mykje på at asylsøklarar med avslag blir stadig færre, og at det blant irregulære migrantar er ein aukande del menneske som aldri har søkt om asyl. Ved utgangen av august 2024 var det ifølgje statistikk frå UDI 340 personar med utreiseplikt i asylmottak, flest frå Eritrea, Etiopia og Iran. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/beboere-i-asylmottak-etter-statsborgerskap-og-status-i-soknad-2024/>

⁴ SSB tabell 07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1986 - 2024

Figur 3.1

Talet på papirlause menneske i Vestland basert på nasjonalt anslag (top-down-tilnærminga)



Kjelde: Menon Economics, basert på Pedersen mfl. (2021) og SSB tabell 07459

3.2 Tal på papirlause menneske i Vestland

I samband med eit møte mellom UDI og Vestland fylkeskommune i april 2023, vart det anslått at av dei då 410 uregelmessige migrantane med utreiseplikt som bur på asylmottak i Noreg, bur om lag 50 på mottak i Vestland (Vestland fylkeskommune, 2023a). Ifølgje fylkeskommunen har Kirkens Bymisjon Bergen tidlegare anslått at om lag 80–90 papirlause menneske budde ved Solbakken mottak i Florø i 2022, og om lag 30–40 ved Stord mottak (Vestland fylkeskommune, 2023b). Ifølgje årsmeldinga til Helsesenteret for papirløse migranter for 2023 (Helsesenter for papirløse migranter, 2024), bur det 16 papirlause menneske på Stord mottak og 30 på Solbakken mottak i Florø. Enkelte av desse budde tidlegare i Bergen.

Talet på papirlause menneske ved asylmottak viser berre eit augneblinksbilete av såkalla «synlege» papirlause menneske og representerer dermed ikkje det totale biletet. Det er fleire irregulære migrantar som ikkje vågar å risikere å bu på mottak av frykt for å bli tvangsreturnerte, eller av andre grunnar ikkje ønskjer eller har høve til å bu på eit mottak (Vestland fylkeskommune, 2023b). Det er mellom anna berre dei som tidlegare har søkt asyl som har høve til å bu på eit asylmottak. Sidan talet på papirlause menneske ved asylmottak ikkje viser det totale biletet, må vi sjå hen til anslag og erfaringar frå frivillige organisasjonar som er i kontakt med papirlause menneske i Vestland.

Helsesenteret for papirløse migranter i Bergen er ein del av Kirkens Bymisjons tilbod om behandling og helsehjelp. Helsesenteret oppgjev at dei i 2023 gav helsehjelp til totalt 108 enkeltindivid gjennom 357 konsultasjonar med frivillige helsehjelparar (Helsesenter for papirløse migranter, 2024). Dette er ein nedgang frå 2021, der senteret hadde 150 pasientar. I intervju oppgjev helsesenteret at nedgangen er knytt mellom anna til at asylmottaket i Bergen blei lagt ned frå starten av 2021. Legg ein saman tala på pasientar ved helsesenteret i Bergen med anslag på papirlause menneske ved Stord og Solbakken mottak, utgjør det litt over 150 personar. Det er samstundes ei fare for dobbeltregistrering ved at papirlause menneske registrert på mottak kan oppsøkje helsesenteret i Bergen.

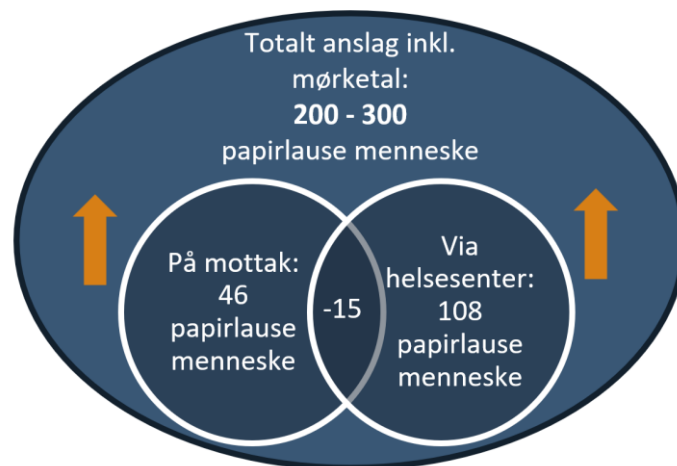
I årsmeldinga oppgjev Helsesenteret for papirløse migranter i Bergen at dei i mindre grad får henvendingar frå personar som bur på mottak i Vestland (Helsesenter for papirløse migranter, 2024). Dette kan tyde på at det ikkje er eit stort overlapp mellom dei registrerte på helsesenteret og papirlause menneske som bur på mottak. Likevel viser intervju med ulike frivillige organisasjonar at det kan eksistere noko overlapp trass i dei lange avstandane. Basert på desse intervju justerer vi anslaget ned med 10 prosent, slik at det totale talet på

«synlege» papirlause menneske i Vestland ved helsesenteret og mottak blir rekna til å vere nærare 140. Samstundes er det store mørketal. Helsesenteret oppgjev å vite om fleire papirlause menneske som oppheld seg i Bergen og omegn, men som aldri har teke kontakt med helsesenteret eller mottak. Totalt anslår dei at det er om lag 200–300 papirlause menneske i Vestland.

Informasjon frå informantar tilseier at flest papirlause menneske bur i byar. Informantane vi har vore i kontakt med, har mest informasjon om papirlause menneske i Bergen og dei som oppheld seg ved to av mottaka i Vestland, på Stord og Solbakken. Eit unntak er ein informant som opplyser om at det har vore registrert eit papirlause menneske på Bømlo mottak. Sjølv om mange indikerer at flest papirlause menneske oppheld seg i byar eller i tilknytning til mottak, har vi avgrensa informasjon om papirlause menneske elles i Vestland. Situasjonen kan også endre seg etter kvart som det blir etablert eller lagt ned mottak i Vestland, og ved endringar i kva personar det blir beslutta at skal bu ved kva mottak, og kvar det blir bestemt at desse skal bu, avhengig av om dei har fått avslag på asylsøknaden sin eller ikkje. Det finst fleire asylmottak i Vestland, både midlertidige og ordinære. Likevel er det berre Stord og Solbakken som kan vise til ein oversikt over tal på papirlause menneske. Dette kan tyde på at det er få papirlause menneske på andre mottak slik som i Bømlo og Radøytnet. Men det kan òg bety at det er papirlause menneske som ikkje er registrerte nokon stad.

Ved å leggje til grunn at det er nærare 140 papirlause menneske basert på informasjonen om registrerte papirlause menneske på mottak og på helsesenteret i Bergen, og anslaget på 200–300 papirlause menneske totalt, inneber dette at det er mellom 60 og 160 papirlause menneske i Vestland som ikkje er registrerte nokon stad. Dette utgjer i så fall mellom 30 til 50 prosent av dei papirlause menneska. Figuren under viser totalt anslag på papirlause menneske i Vestland basert på bottom-up-tilnærminga. Dette anslaget utgjer det nedre sjiktet av anslaget som baserer seg på nasjonale tal på mellom 240 og 2 160 (top-down-tilnærming).

Figur 3.2 Totalt anslag over papirlause menneske i Vestland basert på bottom-up-tilnærminga



3.3 Kjønn, alder og landbakgrunn blant papirlause menneske i Vestland

Årsmeldinga til Helsesenteret for papirløse migranter i Bergen presenterer ei oversikt over kjønns-, aldersfordeling, nasjonalitet og opphaldsstatus for dei som vitja helsesenteret i 2023. Denne kjelda gir innsikt i ulike bakgrunnsvariablar til papirlause menneske. I tillegg har vi fått kvalitative vurderingar frå dei vi har intervjuet, som i stor grad byggjer opp under statistikken som helsesenteret har publisert i sin årsmelding.

Historiske data frå 2018 til 2023 syner at det har vore ei overvekt av kvinner sidan 2019 med ei fordeling på omtrent 60 prosent kvinner og 40 prosent menn (Helsesenter for papirløse migranter, 2024). Basert på intervju ser det ut til å vere ei jamn kjønnsfordeling på dei papirlause menneska som informantane kjenner til. Enkelte oppgjev at det er ein overvekt av kvinner medan andre oppgjev at det er ein liten overvekt av menn blant dei papirlause menneska dei kjenner til. Ved å ta utgangspunkt i helsesenteret sine data, samt bottom-up-anslaget av talet på papirlause menneske, kjem vi fram til at det er mellom 120 og 180 papirlause kvinner i Vestland, medan det er mellom 80 og 120 papirlause menn. Ved å bruke top-down-anslaget basert på nasjonale tal er det mellom 144 og 1 296 papirlause kvinner og mellom 96 og 864 papirlause menn.

Aldersfordelinga blant pasientar som vitja Helsesenteret for papirløse migranter i Bergen viser at det i 2023 var flest i aldersgruppa 30–44 år, med ein del på 46 prosent. Dei over 56 år utgjer over ein tredel av pasientane, medan dei mellom 18 og 29 berre utgjer 23 prosent (Helsesenter for papirløse migranter, 2024). Funn frå intervju stadfestar at dei fleste papirlause menneska dei møter er godt vaksne mellom 30 og 60 år, utan at dei oppgjev ei aldersfordeling. Dei vi har intervju oppgjev at det er få eller ingen papirlause born dei kjenner til. Dette heng saman med at barn/barnefamiljar ofte får opphaldsløyve av omsyn til barnet. Tilgjengeleg statistikk frå helsesenteret og informasjon frå dei vi har intervju tyder på at det er flest papirlause menneske i Vestland i aldersgruppa 30 til 60 år.

Kjelder frå politiet (2024) og UDI (2023) indikerer at det er flest «synlege» papirlause menneske i Noreg frå Eritrea, Etiopia, Iran, Irak og Venezuela. Årsmeldinga til Helsesenteret for papirløse migranter i Bergen viser at det er stor variasjon i nasjonalitet blant deira pasientar. Det er flest papirlause menneske frå Romania, Kurdistan, Etiopia og Eritrea (Helsesenter for papirløse migranter, 2024). Funn frå intervju indikerer at det er mange frå Etiopia og at dette har samband med at det ikkje har vore ein utleveringsavtale med Etiopia. Dei vi har intervju peikar også på at det er nokre papirlause menneske frå Syria, Eritrea, Irak, Iran og Afghanistan.

Helsesenteret for papirløse migranter i Bergen har og registrert opphaldsstatusen til pasientane sine i 2023. Oversikta viser at det er flest papirlause menneske som har fått avslag på søknaden sin om asyl, samt personar som ikkje har fått avklara opphaldsstatusen sin. Det er òg nokre EU-borgarar og personar som søker om familie-gjenforeining. Fleire av dei vi har intervju påpeiker at det er mange papirlause menneske med lang butid i Noreg som har fått avslag. Enkelte har budd på asylmottak i Noreg i over 15 år.

4 Livssituasjonen til papirlause menneske i Vestland

Papirlause menneske er ei sårbar gruppe og fleire har ein krevjande livssituasjon og eit kvardagsliv prega av stor uvissheit. Dei har større risiko for å bli utnytta, har gjerne avgrensa tilgang til stabile butilhøve, og mange står ovanfor økonomiske vanskar som hindrar dei i å dekkje sine primærbehov. Manglande tilgang til helsehjelp kan føre til alvorlege helseproblem over tid. Livssituasjonen og mangel på meiningstunge aktivitetar kan gå ut over deira fysiske, men særleg psykiske helse.

4.1 Krevjande livssituasjonar

Lillevik og Tyldum (2021) gjennomførte i 2021 ein kartlegging av norske storbyar sine møte med irregulære migrantar. Som skildra i rapporten er det ulike strategiar dei papirlause menneska kan ta, sidan dei har svært avgrensa tilgang til offentlege tenester og gode, og heller ikkje har høve til å få arbeidsløyve for å arbeide. I rapporten vert fire hovudgrupper av irregulære migrantar i Norge skildra, i tillegg til personar i ein overgangs-kategori (dei «i fritt fall»):

- Dei «synlige»: personar som har fått endeleg avslag på asylsøknaden, men som blir buande på mottak.
- Dei «avhengige»: personar som blir forsørge av nokon med lovleg opphald i Noreg.
- Dei «arbeidende»: personar som livnærer seg gjennom ulovleg arbeid.
- Dei «marginaliserte»: personar som lever av ulike former for kriminalitet eller prostitusjon.

Nokre med avslag på asylsøknaden sin bur på asylmottak og mottak avgrensa økonomisk støtte til livsopphald. Nokre er avhengige av å få hjelp og blir forsørge av andre, nokre arbeider ulovleg og nokre driv med prostitusjon eller kriminalitet. Dei utfordrande rammevilkåra og situasjonen til papirlause menneske har bidrege til at kommunal og frivillig sektor tilbyr noko hjelp og støtte til denne gruppa menneske, som dei ikkje elles ville fått. Det varierer likevel korleis dette er organisert og innretta i ulike delar av Noreg.

Livssituasjonen og kvardagslivet til papirlause menneske avheng mellom anna av deira helsemessige situasjon, men dette heng igjen saman med kva tenester dei papirlause menneska har tilgang til og kva hjelp dei får. Under går vi kort inn på sentrale område ved livssituasjonen og kvardagslivet til papirlause menneske, irekna kva vi veit om situasjonen til dei papirlause menneska og kva tilbod som finst. Mykje av informasjonen vi har motteke gjennom intervju og dokumentasjon frå informantane samsvarer med funna i rapporten til Lillevik og Tyldum (2021), og fleire informantane viser konkret til denne rapporten ved spørsmål om livssituasjonen til papirlause menneske i Vestland. Øien og Sønsterudbråten (2011) undersøkte også livssituasjonen til irregulære migrantar med avslag på sin asylsøknad, og funna her er i samsvar med kva fleire av våre informantar observerer. Uansett er det viktig å påpeike at livssituasjonen til papirlause menneske, irekna kva dei har vore gjennom og kva føresetnader dei har for å kunne leve eit godt liv i Noreg eller heimlandet sitt, kan vere svært forskjellig frå person til person. Det er store kunnskapshol om papirlause menneske sin situasjon og kor mange som har utfordringar på ulike område. Det er difor krevjande å oppsummere og skildre samla korleis papirlause menneske i Vestland har det. Likevel er det fleire likskapstrekk ved det informantane trekker fram som utfordringar.

4.2 Helsesituasjonen

Alle personar som oppheld seg i Norge, også papirlause menneske, har rett på omgåande helsehjelp og naudsynt helsehjelp som ikkje kan vente, jf. Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket §§ 3 og 5. Dette omfattar også tilbod til gravide og smittevern hjelp. For å ha fulle rettar til helsehjelp må ein likevel ha lovleg opphald i Norge i tillegg til å ha fast opphald i riket, vere medlem av folketrygda med rett til

stønad ved helsetenester eller ha rett til helsehjelp iht. gjensidighetsavtale med annen stat som har fulle rettigheter til helsehjelp, jf. § 2. Papirlause menneske under 18 år har likevel rett til helse- og omsorgstenester tilsvarende som for andre barn, men har ikkje rett til å stå på fastlegeliste.⁵ FN sin komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettar har i sin sjetste rapport om Norge kritisert Norge for brot på menneskerettane ved ikkje å tilby irregulære migrantar helsehjelp på linje med resten av befolkninga.

Som utgangspunkt skal papirlause menneske og betale for helsehjelpa. Det skal likevel gjerast ei vurdering av betalingsevna til personen. Om personen ikkje vert rekna for å kunne betale, blir kostnaden belasta den aktuelle institusjonen som gir helsehjelp. I praksis blir det opp til den enkelte lege eller helseinstitusjon å vurdere kven som skal dekke kostnaden for behandlinga, noko som inneber at om ein som papirlaus migrant får gratis helsehjelp blir skjønnsbasert og ikkje rettighetsbasert (Lillevik & Tyldum, 2021).

Lillevik og Tyldum (2021) fann at irregulære migrantar ofte får meir helsehjelp enn det dei formelt sett har krav på gjennom lovverket. Det er eit handlingsrom for helsepersonell til å gje papirlause menneske helsehjelp, men det kan vere arbeidskrevjande for helsepersonellet og gje økonomiske belastningar for institusjonen dei representerer, og eventuelt den personen som hjelper, når papirlause menneske ikkje kan betale. Sjølv om papirlause menneske kan motta helsehjelp utover kva som er definert av lovverket, vil tilgangen på helsehjelp kunne variere ut frå mellom anna kor papirlause menneske oppheld seg, kven dei er i kontakt med og kva utfordringar dei har.

I Bergen driv Kirkens Bymisjon og Røde Kors Helsesenteret for papirløse migrantar, med gratis tverrfagleg primærhelsetilbod til personar utan opphaldsløyve i Noreg. Dei tilbyr òg i nokon grad å dekke utgifter til medisinar. Helsesenteret får støtte mellom anna av Vestland fylkeskommune og Bergen kommune. Tilsvarende tilbod finst i Oslo, medan andre byar som Trondheim og Kristiansand tilbyr helsehjelp til papirlause på andre måtar. Som omtala i kapittel 3, gav helsesenteret i Bergen hjelp til om lag 150 menneske i fjor i tillegg til hjelp over telefon. Bergen kommune har òg lagt til rette for at papirlause menneske kan få hjelp ved Bergen helsehus legekontor, som er eit tilbod til alle som oppheld seg i Bergen og ikkje har fastlege. Papirlause menneske som bur på asylmottak kan òg søkje UDI om å få dekt kostnader til helsehjelp og medisinar. I Vestland vil det mellom anna gjelde bebuarar ved mottaka i Stord og Florø. Papirlause menneske kan og vende seg til legevakter dersom dei har augeblikkeleg behov for helsehjelp, helsestasjonar og sentre som gir helsehjelp til personar som sel eller har selt sex. Fastlegar kan òg bli oppsøkte av papirlause menneske og velje å gi helsehjelp til desse (Lillevik & Tyldum, 2021).

Sjølv om papirlause menneske har svært avgrensa rettar til helsehjelp, er det døme på at papirlause menneske i Vestland ikkje får oppfylt helsrettane sine i samsvar med lovverket. Helsesenteret for papirløse migrantar i Bergen oppgjev at dei ved fleire høve hjelper papirlause menneske med å få oppfylt rettane sine til akutt og naudsynt helsehjelp og med fakturasaker der det er klart at papirlause menneske ikkje kan betale. Tilvising til spesialisthelseteneste for vidare oppfølging kan også vere særleg utfordrande for papirlause menneske. Dette heng blant anna saman med at papirlause menneske ikkje har rett på fastlege, som fungerer som eit koordinerande ledd og kan tilvise og følgje opp personane. Gjennom intervju får vi oppgitt at spørsmål rundt betaling generelt er ei utfordring for papirlause menneske og dei som skal gi dei hjelp. Ein informant trekkjer fram at det også er ulik praksis for fakturering ved sjukehusa i Bergen – der Haraldsplass diakonale sjukehus ikkje sender faktura i etterkant, medan Haukeland universitetssjukehus gjer det. Papirlause menneske kan også vere redde for å oppsøkje hjelp av frykt for å bli sende heim, ikkje kunne betale for hjelpa eller anna. Dessutan kan

⁵ Jf. <https://www.helsedirektoratet.no/tema/innvandrere-asylsokere-og-flyktninger/rett-til-helse-og-omsorgstjenester-for-personer-uten-lovlig-opphold> [Lastet ned 1. september 2024]

mangel på kunnskap om kven dei kan ta kontakt med og kva dei har rett til føre til at dei ikkje oppsøker hjelp. Manglande tilgang på legar og avgrensa moglegheiter til å reise til stader ein kan få helsehjelp kan i praksis avgrense papirlause menneske sin tilgang til helsetenester dei har rett på.

Avgrensa tilgang til helsehjelp kan føre til at menneske som oppheld seg i Noreg ikkje får hjelp til behandling og førebygging av fysiske og psykiske lidingar, nærare omtala i Menon-rapport 83/2021 (Pedersen, Kjelsaas, & Bruvik Westberg, 2021). Her argumenterte vi mellom anna for at det i mange høve kan vere meir ressurseffektivt og betre for pasienten å gi førebyggjande og tidlege tenester heller enn å behandle meir alvorlege og akutte helseproblem på eit seinare tidspunkt. Samstundes kan dagens regelverk og praksis føre til at papirlause menneske må vente til situasjonen blir akutt nok før dei kan få tilgang til somatisk eller psykisk helsehjelp. Det kan bidra til at helsetilstandar som kunne vore behandla på eit tidleg tidspunkt utviklar seg til meir alvorlege tilstandar eller kroniske lidingar. Informantar skildrar òg at eldre papirlause menneske gjerne kan ha meir komplekse helsebehov fordi dei er eldre, har vore i Noreg over tid utan å få tilstrekkeleg helsehjelp og at plager og sjukdommar har fått utvikle seg til å bli meir alvorlege.

Det er ganske mange eldre som har komplekse helsebehov fordi dei både har vore her lenge og over tid ikkje har oppsøkt eller hatt moglegheit til å få helsehjelp, og difor har mange plager og sjukdomar utvikla seg og blitt meir alvorlege (Informant vi har intervju).

Desse kroniske sjukdomane treng ikkje vere så veldig ille i starten, men dei utviklar seg over tid og blir verre. Når det gjeld førebygging av ein del livsstilssjukdomar, treng dei ikkje vere så ille når dei blir haldne i sjakk, men dei kan bli alvorlege når ein ikkje behandlar dei (Informant vi har intervju).

Det er ikkje nokon fullstendig oversikt over helsetilstanden til papirlause menneske i Norge eller Vestlandet. Statistikk over helsehjelp som vert ytt og skildringar av situasjonar frå aktørar som møter papirlause menneske gir ein indikasjon på situasjonen til papirlause menneske, men viser ikkje det fulle biletet. Likevel er det tydeleg at papirlause menneske har ei rekkje helsemessige utfordringar, både somatiske og psykiske. Pedersen mfl. (2021) argumenterer for at papirlause menneske truleg har større helseutfordringar enn gjennomsnittet i same aldersgruppe, med utgangspunkt mellom anna i Øien og Sønsterudbråten (2011). Papirlause menneske står i ein krevjande situasjon og har eit levesett og ein bakgrunn som kan gjere dei særleg utsette for ulike helseutfordringar, samstundes som tilgjengeleg helsetilbod er avgrensa og kanskje heller ikkje vert oppsøkt av frykt for å kunne bli sende tilbake til heimlandet, måtte betale eller av andre grunnar. Gjennom intervju vert det trekt fram fleire ulike døme på at papirlause menneske har helsemessige utfordringar, og at livssituasjonen bidrar til eller forverrar dette, slik som ein diabetikar som ikkje har pengar til å kjøpe spesialkost eller få behandling. Informantar trekk fram fleire ulike helseutfordringar som papirlause menneske har behov for hjelp til, som kroppslege plager og slitasjeskader som rygg- og knesmerter, som gjev behov for fysioterapi, trening eller spesialsko.

Ei som var på besøk i fjor, hadde dårleg rygg og gjekk i slippers. Eg sa at ho måtte skaffe seg gode sko, fordi det ikkje er bra for ryggen, men ho hadde ikkje råd til å kjøpe sko. Då eg møtte ho til hausten, gjekk han framleis i dei same slippersa. (Informant vi har intervju).

Det kan vere vanskeleg for alle å navigere i eit helsesystem, men det er ekstra vanskeleg når du har få rettar og låg tillit. Det verkar som om ein del ikkje oppsøker den hjelpa som faktisk finst. Det kan vere frykt, men også at dei berre ikkje veit at dei

kan få hjelp utan å betale. Så det er eit stort informasjonsbehov (Informant vi har intervju).

4.3 Sårbar situasjon

Informantar vi har vore i kontakt med framhevar at papirlause menneske lever eit liv prega av stor usikkerheit, uføreseielegheit, redsle for å bli sendt ut av landet eller å kome i klammeri med politiet på andre måtar og psykisk belastning. Livssituasjonen deira går ut over deira fysiske, men særleg psykiske helse. I Lillevik og Tyldum (2021) vert det skildra fleire døme på krevjande situasjonar som papirlause menneske kan stå i. Informantane vi har vore i kontakt med skildrar også at fleire dei har møtt står i uhaldbare situasjonar, med stor usikkerheit om framtida si, ei oppleving av maktesløyse, skam og store emosjonelle belastningar. Øien og Sønsterudbråten (2011) fann og at av dei vanlegaste helseutfordringane som kom opp i samtalar med irregulære migrantar var psykiske problem, mellom anna knytte til redsle, stress og mangel på søvn.

Dei lever i dagleg frykt for å bli henta av politiet og sendt til Trandum. Når dei har budd her i 10-15-20 år, har dei ingenting i heimlandet. Familien er gjerne død, vener har flytta på seg. Etter så lang tid er det i Noreg dei har sine røter (Informant vi har intervju).

Ein potensiell ressurs for samfunnet som har hatt livet sett på pause i mange år. Det er lett å skjønne at det er ei stor belastning, men umogleg å førestelle seg kjensla av håpløyse og eit liv som går forbi deg (Informant vi har intervju).

Dei får aldri ordentleg starta livet ditt og dei blir tvinga til å leve på utsida av samfunnet, utan å få ta jobb, utan å få ta utdanning. Og ikkje ordentleg få ta del i velferdsordningane som er elles i Noreg. Og då får ein heller ikkje planlagt livet sitt (Informant vi har intervju).

Papirlause menneske er særleg utsette for vald og utnytting. Dei har få rettar og risikerer å bli sendt til heimlandet dersom dei tek kontakt med offentlege instansar for å få hjelp. Lillevik og Tyldum (2021) skildrar at det finst ikkje instruksar eller lover som vernar irregulære migrantar som ynskjer å melde kriminalitet frå å bli sendt ut av landet, og at det utanom menneskehandelssakene har vore lite merksemd mot å verne irregulære migrantar mot utsending. Om dette faktisk blir gjort, blir i stor grad opp til den einskilde politibetjenten. Papirlause menneske kan bli utnytta på ulike måtar, gjennom menneskehandel, ulike former for overgrep og utnytting på arbeidsmarknaden. Lillevik og Tyldum (2021) fann i si undersøking at halvparten av helsepersonell som hadde vore i kontakt med irregulære migrantar hadde vore uroa for personar dei frykta blei utnytta eller utsette for vald i nære relasjonar. Sjølv om papirlause menneske har risiko mellom anna for å bli utsette for vald i nære relasjonar, har dei avgrensa høve til å kunne overnatte ved eit krisesenter. Personar som er utsette for menneskehandel eller mishandling har likevel større sjanse for å kunne få opphaldsløye i Noreg.

4.4 Tannhelse

Iht. tannhelsetenestelova § 3 skal den offentlege tannhelsetenesta organisere førebyggjande tiltak for heile befolkninga og gi regelmessig og oppsøkjande tilbod til barn og ungdom, psykisk utviklingshemma med fleire, som nemnt i første ledd bokstav a–f. Papirlause menneske er ikkje nemnt direkte i tannhelsetenestelova som ei gruppe som skal prioriterast, men fylkeskommunen kan velje å prioritere gruppa iht. første ledd bokstav g. Ut over dei prioriterte oppgåvene kan det ytast tenester mot betaling etter fylkeskommunen sine føresegner, jf. § 3

annet ledd. Sjølv om ikkje papirlause menneske er direkte prioriterte i dag, kan dei få hjelp ved akutt behov for tannhelsetenester. Tilbodet kan likevel variere mellom anna ut frå kvar ein bur eller oppheld seg. Papirlause menneske som bur i Bergen eller omegn kan få akutt tannhelsehjelp på Tannlegevakta i Bergen, mot faktura, som nemnt i PS 57-2023. Papirlause menneske på statlege mottak i Vestland kan også delta på undervisning frå tannhelsetenesta for å auke kompetansen om korleis dei sjølve kan ivareta tann- og munnhelse. Det har blitt gitt støtte mellom anna til Kirkens Bymisjon for å hjelpe papirlause menneske til å få ivaretatt nødvendig tannhelse. Lokale tannlegar har også bidrege til at papirlause menneske har kunne motta behandling.

Ei rekkje av informantane vi har vore i kontakt med framhevar tannhelse som ein særleg stor utfordring for papirlause menneske. Dårlig tannhelse og munnhelse kan utvikle seg gjennom livsstil, manglande kunnskap og at dei ikkje har tilgang til tannlegetenester eller liknande før ein situasjon eventuelt blir akutt. Informantar trekk fram at fleire har store smerter som går ut over livskvaliteten deira. Det blir nemnt døme på at personar har valt å trekke tenner på grunn av smertene, og at tilgang berre til akutt hjelp ofte tyder at tenner blir trekte.

4.5 Bustadsituasjonen

Det er store variasjonar i livssituasjonen til papirlause menneske, òg når det gjeld bustadsituasjon. Papirlause menneske står i ein utsett posisjon for å bli bustadlaus eller leve i dårlege buforhold. Dei har gjerne avgrensa og ustabile inntekter og avgrensa høve for støtte eller tilgang til bustad. Papirlause menneske med avslag på asylsøknaden sin kan bu på eit mottak, men lever då med større risiko for tvangsretur til heimlandet, og har innanfor mottakssystemet avgrensa innverknad på kor og korleis dei bur. Ifølgje forskrift om sosiale tenester for personer uten fast bopel i Norge § 4 første ledd har ikkje personar utan lovleg opphald i landet krav på individuelle tenester etter sosialtjenesteloven, med unntak av opplysning, råd og rettleiing. Andre ledd seier at vedkomande i ei naudssituasjon har rett til økonomisk stønad og hjelp til å finne mellombels butilhøve i ein kort periode, dersom dei ikkje kan sørgje for livsopphald og ikkje kan få statleg innkvartering. Det står samstundes at hjelp vert gjeven inntil vedkomande i praksis kunne ha forlate landet og at det kan stillast krav om aktivt bidrag til eigen utreise.

Lillevik og Tyldum (2021) grupperer bustaden for irregulære migrantar i fem storbyar i Noreg ut frå om dei bur på asylmottak, bur privat eller på akuttovernatting. I Vestland er det, som nemnt i kapittel 3, anslått at rundt 16 papirlause menneske bur på mottak i Stord og 30 på mottak i Florø. Personar som bur hos andre kan bu hos familiemedlemmar, kjæraste, vener, trussamfunn eller anna. Ifølgje FAFO-rapporten finst det eit akuttinnkvarteringstilbod i Bergen, driven av Kirkens Bymisjon, men det er avgrensa kor mange papirlause menneske som nyttar seg av tilbodet (Lillevik & Tyldum, 2021).

Fleire informantar peikar på bustad som eit særskilt problemområde. Papirlause menneske kan møte store utfordringar med å finne ein stad å bu, og ikkje minst ein høveleg stad å bu der dei kan bu trygt.

Veldig prega av uføreseielegheit, at ein bur litt vilkårleg, ofte heime hos andre eller på forskjellige sofaer, og viss livssituasjonen til dei ein bur med endrar seg, så ... litt lite kontroll over eige liv (Informant vi har intervju).

Det dei slit med er å ha ein stad å bu trygt. For eksempel ein som bur greitt nok hos eldre folk som lar ein bu i huset sitt. Men så går livet sin gang, og dei kjem kanskje på pleieheim osv., så det er usikkert for den personen. Andre bur gjerne hos familien eller slektningar og bur på ein sofa. Det å ha sitt eige vesle krypinn hadde betydd mykje (Informant vi har intervju).

4.6 Arbeid og fritid

Papirlause menneske får ikkje arbeidsløyve, og har dermed ikkje høve til å jobbe og tena pengar lovleg i Norge. Enkelte bur på mottak eller forsørgast av andre, og kan gjennom det få dekt grunnleggjande behov som tilgang til ein stad å bu. Andre må ty til ulovleg arbeid, prostitusjon eller kriminalitet for å kunne forsørgje seg sjølv. Lillevik og Tyldum (2021) skriv at det er lite kunnskap om kor utbreidd ulovleg arbeid i Norge er, men at det jamleg avdekkast at irregulære migrantar arbeider i Norge. Papirlause menneske som jobbar ulovleg i Norge er særleg utsette for å bli utnytta gjennom dårlege lønns- og arbeidsvilkår. Dei manglar samstundes insentiv til å informere om dårlege tilhøve ettersom dei då risikerer å måtte forlate landet og også mistar inntekt. Måtar å livnære seg på kan variere blant anna avhengig av om papirlause menneske bur i ein større by eller på ein mindre folketett stad. Lillevik og Tyldum (2021) fann blant anna at det sannsynlegvis er fleire som lever av prostitusjon i Bergen og Oslo enn i dei andre byane dei undersøkte, og at det også er større moglegheiter for å drive narkotikasal i Oslo og Bergen.

Ei av dei største utfordringane er at dei ikkje får arbeide og forsørgje seg sjølve (Informant vi har intervju).

Fleire av våre informantar framhevar at dårleg råd er ei stor utfordring blant papirlause menneske. Dette bidreg igjen til andre utfordringar, som å ikkje kunne betale for busskort og dermed måtte snike på bussen eller avgrense reisinga. Vi får beskrive at mange slit med å få tak i pengar og opplever å ha lite kontroll på eige liv. Øien og Sønsterudbråten (2011) fann at avgrensa økonomiske midlar var særleg tungt for papirlause menneske med barn, og at dei for eksempel ikkje hadde råd til å ta med borna på ferie, bursdagsfeiringar og liknande.

Opplever veldig mykje frykt, frykt for å bli tatt for sniking på buss og bane, men der har heldigvis fylkeskommunen gjort ein super jobb med å skaffe busskort. Det har vore ein kjempesuksess. Folk har vore så takksame for det, å kunne kome seg frå A til B utan å risikere noko (Informant vi har intervju).

For dei eldre er det vanskeleg. Lite håp i livet. Det at dei har fått transport aukar livskvaliteten, og dei kan få handla det dei treng enklare (Informant vi har intervju).

Utover dei opplagte utfordringane papirlause menneske møter gjennom å ikkje kunne tena pengar til livsopphald lovleg, trekkjer også fleire informantar fram utfordringar med lediggang og behov for å gjera noko meningsfylt. Dette heng igjen saman med avgrensa moglegheiter for å gå på skule og ta kurs, eller kunne ta del i samfunnet på andre måtar. Papirlause barn har rett til grunnskuleopplæring frå dei fyller seks år til avslutning av tiande trinn, så lenge barnet truleg skal vere i Noreg i meir enn tre månader, jf. opplæringslova § 2-1. For å ha rett til vidaregåande opplæring, må ein likevel som utgangspunkt ha lovleg opphald i landet, jf. opplæringslova § 5-9.

Ein informant skildrar at dersom dei hadde fått god helsehjelp og noko meningssskapande å gjere, ville dei kunne teke betre val også om sin livssituasjon.

Om dei får god helse- og tannhelsehjelp, føler dei seg betre og kan ta tak i livssituasjonen sin på ein betre måte (Informant vi har intervju).

Å kunne arbeide eller delta aktivt i samfunnet på andre måtar gjev mellom anna høve for sosial interaksjon og etablering og vidareutvikling av relasjonar, som har mykje å seie for livssituasjonen. Ein poengterer at mange får liva sine sette på pause i mange år, som både gjer at ein mistar ressursar som kunne ha bidratt positivt til samfunnet og at det for den einskilde gjev ei kjensle av håpløys og eit liv som går forbi deg. Som ein annan påpeikar, er det lite føremålstenleg å ikkje la menneske ta utdanning dersom dei ønskjer og har behov for det.

Den dagen dei eventuelt får opphald i Noreg, kan dei lettare og raskare kome ut i jobb, og dersom dei reiser attende til heimlandet, kan kompetansen kome til nytte der. Ein informant seier dei oppfattar det som ein menneskerett å kunne jobbe og forsørgje seg sjølv, og at utfordringar med helse og tannhelse heng saman med at dei ikkje får lov til å arbeide.

Dei ønskjer å bidra til samfunnet. Det å kunne ha noko å gå til, noko som gir mening (Informant vi har intervjuet).

Med jobb kunne dei hatt håp. Dei treng å bruke hovuda sine (Informant vi har intervjuet).

5 Vestland fylkeskommune si rolle

For å betre livssituasjonen for papirlause menneske i Vestland kan Vestland fylkeskommune bruke sin samfunnsutviklarrolle til å gi strategisk retning, mobilisere privat sektor og lokalsamfunn, samt samordne og koordinere offentleg innsats. Ved å etablere eit godt kunnskapsgrunnlag og setje klare mål, kan fylkeskommunen auke medvitet om migrantane sine utfordringar. Fylkeskommunen kan òg utvide og vidareutvikle møteplassar og forum for samarbeid, samstundes som dei kan støtte økonomiske tiltak for å fremje innsatsen mot betra levekår for papirlause menneske. Ved å tilby målgruppa tenester som dei har behov for signaliserer fylkeskommunen at dei tek ansvar. Det kan vere viktig for å ta ei truverdig samfunnsutviklarrolle og mobilisere breitt i fylket. Gjennom å fungere som ein demokratisk arena kan fylkeskommunen bidra til å setje papirlause menneske sine utfordringar på den nasjonale og lokale politiske agendaen, for å sikre breiare støtte og gjennomføring av tiltak.

5.1 Regionreforma og fylkeskommunen si samfunnsutviklarrolle

Regionreforma, som trådte i kraft 1. januar 2020, innebar at fylkeskommunane vart større og fekk fleire oppgåver. Måla er definerte slik i Prop. 84 S (2016-2017) Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå:

- Styrkje fylkeskommunen si rolle som samfunnsutviklar
- Gje større fylkeskommunar som betre kan samhandle med regional stat
- Gje auka kompetanse til å ivareta dagens oppgåver og påta seg nye oppgåver
- Styrkje fylkeskommunane som demokratisk arena

I førearbeida til regionreforma vart det påpeikt at fylkeskommunen som politisk organ skal utforme ein heilskapleg politikk for eit geografisk område, noko som også inneber å tilpasse og samordne nasjonal sektorpolitikk til regionale utfordringar. Ifølgje Hofstad & Sandkjær (2015) er det som framfor noko kjenneteiknar den regionale samfunnsutviklarrolla, til forskjell frå den lokale og nasjonale, at den har ei viktig bindeledd-funksjon i fleirnivåsystemet mellom staten og kommunenivået, som fortolkar og som bodbringer. Hofstad & Sandkjær (2015) konkretiserte tre dimensjonar av fylkeskommunen si samfunnsutviklarrolle og kva dei tre dimensjonane inneber for utøvinga av rolla:

- Gi strategisk retning til samfunnsutviklinga
- Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn
- Samordne og koordinere offentleg innsats og verkemiddelbruk

I rapporten konkretiserer Hofstad & Sandkjær (2015) kva som må til under kvar dimensjon og korleis fylkeskommunen sjølv kan styrkje rolla under kvar dimensjon.

5.2 Vurdering av Vestland fylkeskommune sitt arbeid for å betre situasjonen for papirlause menneske så langt

Det er vanleg å dele inn kommunen sine roller i fire – rolla som samfunnsutviklar, tenesteytar, myndigheitsutøvar og demokratisk arena, jf. bl.a. Pedersen mfl. (2022). Vår vurdering er at denne inndelinga også kan fungere godt for fylkeskommunen. Vi har difor valt å kategorisere aktivitetar som Vestland fylkeskommune har gjennomført/gjennomfører for å betre livssituasjonen for papirlause menneske (gjennomgått i kapittel 2) innanfor denne firedelinga av fylkeskommunen si rolle, sjå Figur 5.1.

Figur 5.1 Fylkeskommunen sine aktiviteter for å betre livssituasjonen til papirlause menneske så langt

Fylkeskommunens rolle som samfunnsutviklar	Fylkeskommunen som tenesteytar	Fylkeskommunen som myndigheitsutøvar*	Fylkeskommunen som demokratisk arena
<ul style="list-style-type: none"> • Opprettinga av tverrsektoriell arbeidsgruppe (2022) • Kunnskapsoppbygging om papirlause menneske i Vestland sin livssituasjon og utfordringar (2022) • Etablering av samarbeidsforum (2023) • Informasjonsspreiing gjennom fagkonferansar og nyheitsbrev (frå 2023) 	<ul style="list-style-type: none"> • Tannhelsepilot med Kirkens Bymisjon som sentral bidragsytar (2022) • Prøveordning med kollektivtransport (2023) • Prøveordning om opplæringstilbod til barn og unge (2023) • Oppmoding til bibliotekleiarar om å gi lånekort til papirlause menneske (2024) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingen aktiviteter 	<ul style="list-style-type: none"> • Fylkeskommunen er ein bidragsytar til å setje papirlause menneske og deira livssituasjon på den politiske dagsordenen nasjonalt og lokalt gjennom samarbeidsforum og konferansar.

* Vår oppfatning er at fylkeskommunen ikkje har nokon konkrete myndigheitsoppgåver som rører papirlause menneske, sidan myndigheitsoppgåver knyter seg til tilsynsoppgåver og innvendigar som fylkeskommunen har avgrensa makt over. Det er likevel ei moglegheit å aktivisere innvendingar gjennom regional planlegging.

Det kan også argumenterast for at Vestland fylkeskommune gjennom dei ovannemnde aktivitetane set retning i alle tre dimensjonar nemnde i I rapporten konkretiserer Hofstad & Sandkjær (2015) kva som må til under kvar dimensjon og korleis fylkeskommunen sjølv kan styrkje rolla under kvar dimensjon.

. Aktivitetane gir ein strategisk retning til samfunnsutviklinga, mobiliserer privat sektor og lokalsamfunn, og samordnar og koordinerer innsatsen mot målgruppa. Som vi kjem tilbake til i delkapittel 5.3, er det mogleg for Vestland fylkeskommune å gjere meir for å sikre at papirlause menneske får oppfylt sine menneskerettar og får eit verdig liv.

5.3 Moglegheitsrommet

Vårt oppdrag handlar om å kartleggje fylkeskommunale verkemiddel som kan betre livssituasjonen for papirlause menneske i Vestland. For å svare på dette spørsmålet er det naturleg å starte med å skildre Vestland fylkeskommune sitt rom for moglegheiter innanfor samfunnsutviklarrolla for å betre situasjonen for papirlause menneske. Det er òg nærliggjande å diskutere om fylkeskommunen si rolle som tenesteytar kan vidareutviklast. Ut frå vår kjennskap til fylkeskommunen sitt myndigheitsansvar er vår vurdering at rommet for moglegheiter innanfor fylkeskommunens myndigheitsrolle er avgrensa. Innafor fylkeskommunen som demokratisk arena er det mogleg å bevisstgjere problemstillinga om papirlause menneske og deira livssituasjon til nasjonalt og lokalt nivå. I det følgjande diskuterer vi fylkeskommunens rom for moglegheiter i dei tre dimensjonane av samfunnsutviklerrolla.

Samfunnsutviklar - Gje strategisk retning til samfunnsutviklinga. Vestland fylkeskommune har sett ein strategisk retning for ivaretaking av papirlause menneske i samfunnsutviklinga gjennom aktivitetane skildra i Figur 5.1. Ut frå moglegheitsrommet kan fylkeskommunen leggje meir i å styrkje arbeidet med å setje ein strategisk retning for å betre situasjonen for papirlause menneske. Ved å byggje opp eit godt kunnskapsgrunnlag om livssituasjonen til papirlause menneske i Vestland utover dette kunnskapsgrunnlaget kan fylkeskommunen tydeleggjere og spreie kunnskap om situasjonen papirlause menneske er i, meir enn ein har gjort hittil. Kunnskapen om utfordringsbiletet kan gje grunnlag for å etablere felles målsetjingar som er godt forankra blant aktørane i fylket, som stat, kommune og frivillig sektor. Fylkeskommunen er gjennom kommunelova og plan- og bygningslova regional planmynde. Ved å bruke den regionale planlegginga som verktøy med tydelege målsetjingar knytte til papirlause menneske, kan ein aktivisere motsegnsstyresmakt opp mot kommunane. Bruk av motsegnsstyresmakt kan likevel vere ein lite konstruktiv tilnærming for å betre situasjonen for papirlause

menneske, særleg fordi motsegn kjem seint inn i kommunane sin planprosess. Såleis kan det vere meir konstruktivt å ta initiativ til at det etablerast ei felles forpliktande fråsegn/handlingsplan blant sentrale aktørar i fylket (kommunar, statlege verksemder, frivillig sektor og lokalsamfunn) om å setje papirlause menneske sin livssituasjon på dagsorden. Det er og mogleg å ha ei breiare tilnærming enn papirlause menneske, for å auka oppslutninga kring måla. Sjølv om menneskerettssituasjonen for papirlause menneske er dårleg, er det gode grunnar til å tru at òg andre grupper er utsette for menneskerettsbrot. Det er med andre ord mogleg å setje eit større ambisjonsnivå og setje menneskerettar på dagsorden. Ei breiare satsing kan gje auka oppslutning om budskapen, men vil naturlegvis òg krevje at det vert sett av meir ressursar til føremålet enn om ein avgrensar føremålet til papirlause menneske. Det kan vere hensiktsmessig å definere prioriterte grupper innanfor ei breiare satsing på menneskerettar, for å sikre at papirlause menneske vert gjevne tilstrekkeleg merksemd.

Samfunnsutviklar - Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn. Vestland fylkeskommune kan òg mobilisere aktørar med ansvar (kommune og stat) og sivil sektor til å gjere ein innsats for papirlause menneske. Mobiliseringa kan skje gjennom planprosessar eller erklæring/handlingsplan for å betre situasjonen for papirlause menneske (nemnt ovanfor). Fylkeskommunen kan òg halde fram med å vidareutvikle allereie etablerte arenaer og møteplassar som samarbeidsforum og konferansar, og auke kunnskapsgrunnlaget om papirlause menneske. Ved å ta ei leiande rolle i kunnskapsutviklinga på feltet og ta eit systematisk ansvar for å fasilitere samankopling av relevante aktørar og deling av kunnskap tar fylkeskommunen ei aktiv mobiliseringsrolle. Mobiliseringsrolla kan òg støttast opp med økonomiske verkemiddel som til dømes ein fylkeskommunal tilskotsordning som gir kommunane og sivil sektor insentiv til ønskt handling.

Samfunnsutviklar - Samordne og koordinere offentleg innsats og verkemiddelbruk. Vestland fylkeskommune kan samordne ulike sektormyndigheiter og forplikte dei, ved til dømes å setje sentrale problemstillingar på dagsorden. Ei konkret problemstilling kan vere å setje søkjelys på dei papirlause menneske sin eigenandel for helsetenester, der praksisen varierer mellom sjukehus. Det er òg mogleg å nytte planlegginga som retningsgivande for samordna innsats og verkemiddelbruk frå ulike offentlege aktørar. Fylkeskommunen kan ta ei rolle som bindeledd mellom forvaltningsnivå og rettleie kommunar og statsforvaltninga om tiltak som betrar livssituasjonen for papirlause menneske.

Tenesteytar. Fylkeskommunen har ansvar for fleire tenesteoppgåver som kan betre livssituasjonen for papirlause menneske. Det gjeld mellom anna ansvaret for vidaregåande skole, tannhelse og kollektivtransport. Fylkeskommunen sitt ansvar for desse tenestene er regulert i opplæringslova, tannhelsetenestelova og yrkes-transportlova.

Oppgåveansvaret til fylkeskommunen er relativt avgrensa samanlikna med alle tenester som papirlause menneske kan ha bruk for. Fylkeskommunen har til dømes ikkje ansvaret for primærhelse- og spesialisthelseoppgåver som ligg til kommune og stat. I Tabell 5.1 vert det gjeve døme på relevante offentlege oppgåver som ikkje ligg innanfor fylkeskommunen sitt oppgåveansvar. Ut frå denne oversikta kan vi konkludere med at fylkeskommunen har eit avgrensa oppgåveansvar og er nøydd til å samarbeide med andre delar av tenesteapparatet for å gje papirlause menneske tenestene dei har behov for.

Tabell 5.1

Eksempel på offentlege oppgåver som ikkje ligg under fylkeskommunen sitt oppgåveansvar

Oppgave	Ansvarlig forvaltningsnivå
Primærhelse og omsorg	Kommune
Spesialisthelse	Helseføretak / staten
Grunnskule	Kommune
Barnevern	Kommune & Bufetat
Arbeid	Kommune & NAV
Asylmottak	Kommune & UDI
Integreringsarbeidet	Kommune & IMDi
Bustadsosiale verkemiddel	Kommune & Husbanken
Soning av straff	Kriminalomsorg
Retur til heimland etter avslått asylsøknad	Politiets utlendingsenhet

Demokratisk arena. Gjennom å vere eit bindeledd mellom nasjonal- og lokalpolitikken kan fylkeskommunen vere ein sentral bidragsytar til å setje papirlause menneske og deira livssituasjon på den politiske dagsordenen nasjonalt og lokalt. Verkemidla for å lukkast med det vil i stor grad handle om å vidareutvikle arbeidet fylkeskommunen har starta og bidra til å spreie budskapet administrativt og politisk ut over fylkeskommunens grenser.

5.4 Tilrådingar

Basert på moglegheitsrommet omtalt i delkapittel 5.3 og egne vurderingar har vi utarbeidd fem tilrådingar for det vidare arbeidet med å betre situasjonen for papirlause menneske. Tilrådingane med grunngjeving er som følgjer:

Vurder å heve ambisjonsnivået til å handle om menneskerettar generelt. Papirlause menneske har helseutfordringar og manglar tilgang til grunnleggjande menneskerettar. Det er òg gode grunnar til å tru at andre grupper i samfunnet heller ikkje får oppfylt sine menneskerettar. Til dømes personar med funksjonsnedsettingar. Det kan argumenterast for at Vestland fylkeskommune bør ha ei breiare tilnærming til brot på menneskerettar og vere ein pådrivar for alt menneskerettarbeid i fylket (irekna livssituasjonen for papirlause menneske). Ei breiare tilnærming vil med stort sannsyn ha ei større opplutning politisk til gagn for innbyggjarane i Vestland. Eit motargument er at ei utviding av ambisjonsnivået frå menneskerettar for papirlause menneske til menneskerettar generelt, er at ambisjonsnivået blir for stort og at fylkeskommunen ikkje får gjort ein forskjell for målgruppa.

Jobb for ein felles og brei politisk strategi/erklæring for å betre menneskerettane i fylket. Vi trur det er viktig at menneskerettar får sin plass i fylkeskommunen sine planar, med klare mål og tiltak. Det er likevel ikkje opplagt at ivaretaking av papirlause menneske / menneskerettar i fylkeskommunen sitt plansystem er eit tilstrekkeleg effektivt verkemiddel for å sikre endring blant dei ulike aktørane i fylket med oppgåveansvar (kommunane, statlege verksemder og frivillig sektor). For å sikre forplikande bidrag og systematisk jobbing med tematikken i fylket meiner vi det er føremålstenleg at fylkeskommunen også jobbar for å få etablert ein felles og brei politisk strategi/erklæring om tematikken mellom aktørar og forvaltningsnivå i fylket. Ein slik strategi/erklæring kan bidra til auka medvit og ansvarleggjering blant alle aktørane i fylket.

Ta ei tydeleg kunnskapsrolle – samling og deling. Vi meiner arbeidet som er gjort for å auke kunnskapsnivået om papirlause menneske og deira livssituasjon er ein rett veg å gå. Gjennomtenkt politikk byggjer på eit godt kunnskapsgrunnlag. Vi meiner difor at fylkeskommunen sitt arbeid med å auke kunnskapsnivået og dele kunnskapen er effektivt og avgjerande for å setje problemstillingane på politisk dagsorden. Vi meiner arbeidet med å auke kunnskapen om papirlause menneske bør halde fram og utvidast om fylkeskommunen vel å ha ei breiare tilnærming til menneskerettsutfordringar i fylket. Fylkeskommunen bør halde fram med å jobbe for å dele kunnskapen med relevante aktørar i eige fylke og med andre fylke (til dømes gjennom webinar og konferanse), for å sikre at kunnskapen ein byggjer opp kjem flest mogleg til nytte.

Førehald arbeidet med å få til gode samarbeid om tematikken. Gjennom samarbeidsforum har Vestland fylkeskommune etablert ein arena med relevante aktørar i fylket. Kommunane i fylket har eit stort oppgåveansvar innanfor velferdstenester og har såleis ei rekkje verkemiddel for å trygge at menneskerettane for ulike grupper i samfunnet blir oppfylte. Samtidig har kommunane veldig mange oppgåver som skal løysast. Vi meiner difor at fylkeskommunen i større grad bør vere ein pådrivar for at kommunar og frivillig sektor samarbeider for å betre situasjonen for papirlause menneske, eventuelt menneskerettar generelt viss fylkeskommunen aukar ambisjonsnivået. Å arbeide for gode rammevilkår for frivillig sektor innanfor tematikken står sentralt. Til dømes gjennom å tydeleggjere grensegangen mot offentlege oppgåver.

Tilby målretta fylkeskommunale tenester som treff målgruppa sine behov. Ein observasjon vi har gjort oss i prosessen med å finne ut kva rolle Vestland fylkeskommune bør ta, er at det er viktig at fylkeskommunen sjølv går føre som eit godt døme i eiga tenesteportefølje. Det omfattar til dømes å tydeleg prioritere papirlause menneske innanfor dei teneste dei har stor nytte av å få tilgang til. Ved å tilby målgruppa tenester signaliserer fylkeskommunen at dei tek ansvar. Det kan vere viktig for å ta ei truverdig samfunnsutviklarrolle og mobilisere breitt i fylket. Når det gjeld kva tenester fylkeskommunen bør tilby papirlause menneske er det naturlege avgrensingar i fylkeskommunen sin oppgåveportefølje. Det er naturleg at ein utforskar i kva grad papirlause menneske si tilgang til kollektivtransport, vidaregåande skole og tannhelsetenester betrar deira livssituasjon. Det er allereie sett i gang pilotar og prøveordningar innanfor tannhelse og kollektivtransport, som skal evaluerast. Det er sentralt å hente erfaringar frå piloten og prøveordningar for å lære av desse. Tilgang til kollektivtransport kan auke dei papirlause menneske sin mobilitet, og bidra til at dei får meir meningsfulle liv og i større grad kan nytte seg av tenestetilbodet. Det er også grunn til å tru at papirlause menneske som fylgje av si historie og livskvalitet har dårlegare tannhelse enn andre innbyggjarar i Vestland, som inneber at desse personane har større behov for tannhelsetenester. Samstundes er det viktig å ta innover seg at det også finst innbyggjarar i Vestland med fattigdoms- og levekårsutfordringar. Vi meiner difor det er viktig å vurdere om andre personar i Vestland også burde få tilgang til dei same tenestene som papirlause menneske eventuelt får.

Ein grunnleggjande føresetnad for at Vestland fylkeskommune lukkast med innsatsen er at det er balanse mellom fylkeskommunens ambisjonar og kor mykje midlar som vert sett av på fylkeskommunens budsjett til føremålet.

Referanseliste

- Helsesenter for papirløse migranter. (2024). *Årsmelding 2023*. Henta frå <https://kirkensbymisjon.fra1.digitaloceanspaces.com/content/uploads/2023/04/19084742/2023-A%CC%8Aarmelding-Helsesenteret.pdf>
- Hofstad, H., & Hanssen, G. S. (2015). Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå. Henta frå <https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/5890>
- Kirkens bymisjon / Helsesenteret for papirløse migranter i Bergen og Mennesker i Limbo (MiL). (2021). Innspill til Vestland fylkeskommune ang papirløses situasjon, etter oppfordring på møtet mellom Vestland fylkeskommune, Kirkens bymisjon/Helsesenteret for papirløse migranter i Bergen og Mennesker i Limbo (Mil) 5.10.2021.
- Kommunal- og distriksdepartementet. (2017). Prop. 84 S (2016–2017) [Proposisjon]. Henta frå <https://www.regjeringen.no/nn/dokumenter/prop.-84-s-20162017/id2546597/>
- Lillevik, R., & Tyldum, G. (2021). *Irregulær bistand. En kartlegging av norske storbyers møter med irregulære migranter*. Henta frå Fafo-rapport 2021:15: <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/irregulaer-bistand>
- Oxford Research. (2014). *Et marginalt problem? Asylsøkere, ulovlig opphold og kriminalitet*. Henta frå https://www.udi.no/globalassets/global/forskning-fou_i/beskyttelse/et-marginalt-problem---endelig.pdf
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., & Bruvik Westberg, N. (2021). *Helsebudsjettkostnader av å gi irregulære migranter helserettigheter*. Henta frå https://www.rodekors.no/globalassets/_rapporter/helserettigheter-papirlose/menon-rapport-83-2021---helsebudsjettkostnader-av-a-gi-irregulare-migranter-helserettigheter.pdf
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. . (2022). Ståa i norske kommuner - en kartlegging av lovpålagte oppgaver. Menon-rapport 46/2022, Oslo: Menon Economics.
- Politiet. (2024). Månedstatistikk april 2024: Uttransporteringer fra Norge. Henta frå <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/uttransporteringer/2024/april-2024--uttransporteringer-fra-norge.pdf>
- UDI. (2023). Utvisningsvedtak etter statsborgerskap og grunnlag (2023). Henta frå <https://udi.no/statistikk-og-analyse/statistikk/utvisningsvedtak-etter-statsborgerskap-og-grunnlag-2023/>
- Vestland fylkeskommune . (2023c). Oppfølging av vedtak kring papirlause migrantar. Saksframlegg, saksnr 2023/59288-4.
- Vestland Fylkeskommune. (2022). Oppfølging av fylkestingsvedtak om papirlause sin situasjon. Notat, saksnr. 2021/88431-3.
- Vestland fylkeskommune. (2023a). Notat - Kunnskap om situasjonen for irregulær migrantar i Vestland.
- Vestland fylkeskommune. (2023b). Papirlause sin situasjon i Vestland - tiltak. Saksframlegg, Saksnr. 2023/59288-1.

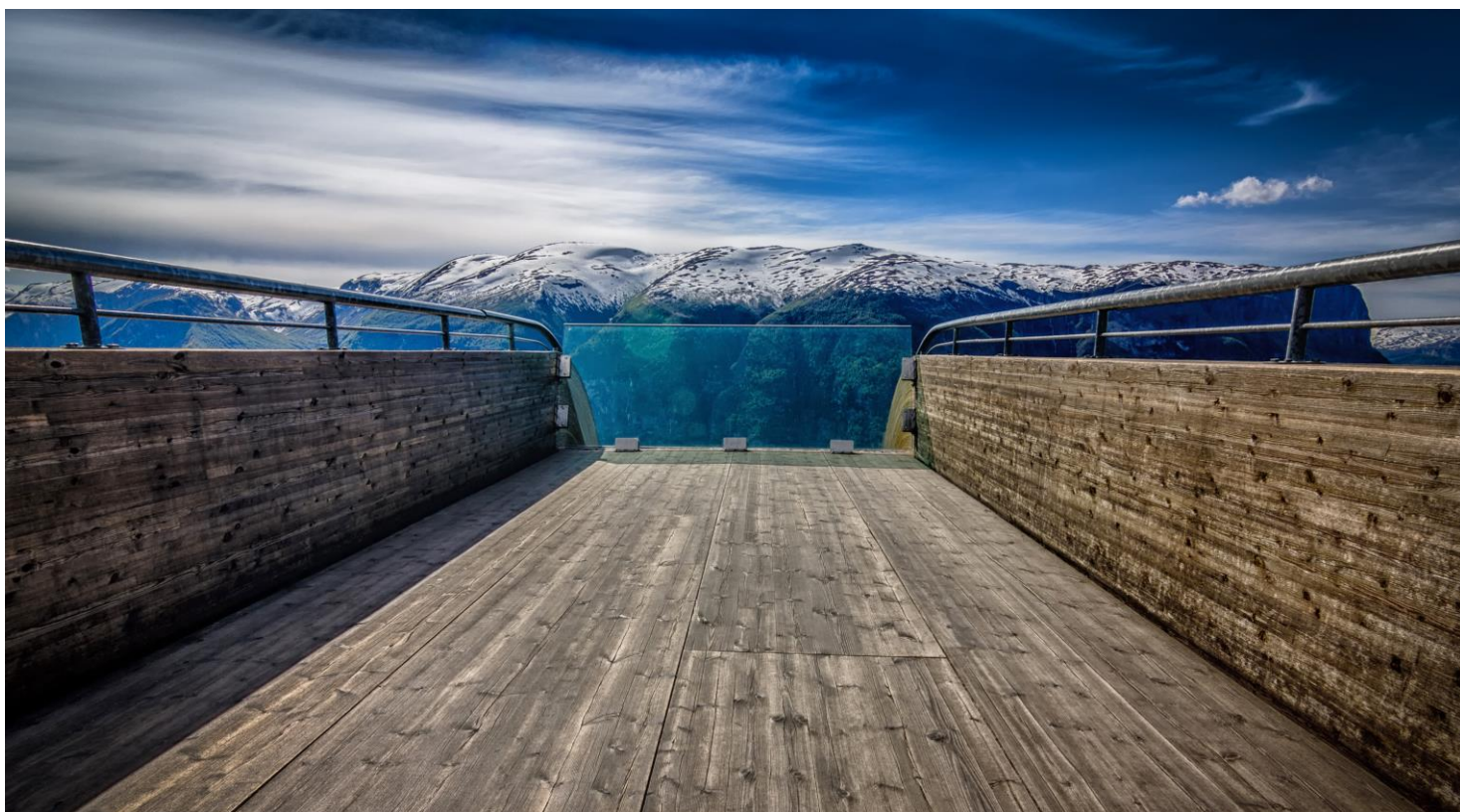
Vestland fylkeskommune. (2024). Oppfølging av vedtak kring papirlause menneske i Vestland. Notat, saksnummer 2023/59288-33.

Zhang, L.-C. (2008). *Developing methods for determining the number of unauthorized foreigners in Norway*. Document 2008/11, Statistisk sentralbyrå.

Øien, C., & Sønsterudbråten, S. (2011). *No way in, no way out? A study of living conditions of irregular migrants in Norway*. Henta frå <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-rapporter/no-way-in-no-way-out>

Vedlegg 1 – Verksemder vi har intervjuet

Verksemder	Dato
Kirkens bymisjon	19.06.2024
KIA Vest	26.08.2024
Mennesker i Limbo	28.06.2024
Flora Røde Kors	04.07.2024
Senter for migrasjonshelse	24.06.2024
Norsk Følkahjelp Sunnhordaland	28.06.2024
Arbeidsgruppa Bergen kommune	28.06.2024
Yemanenettverket	04.07.2024
Stord mottak	04.09.2024
Solbakken mottak	27.08.2024
KS Vestland	26.09.2024



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no