

Saksgang

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Hovudutval for kultur, idrett og inkludering		14.09.2022
Fylkesutvalet		20.09.2022
Fylkestinget		28.09.2022

Papirlause sin situasjon i Vestland

Forslag til innstilling:

1. Vestland fylkeskommune anerkjenner at papirlause migrantar har helseutfordringar og ikkje tilgang til grunnleggande menneskerettar i Vestland og Noreg.
2. Vestland fylkeskommune utarbeidar oversikt over papirlause migrantar i Vestland og utfordringane deira, i samarbeid med aktuelle frivillige organisasjonar og kommunar.
3. Fylkesdirektør sett ned ei tverrsektoriell arbeidsgruppe for å styrke det interne samarbeidet om situasjonen til papirlause når det gjeld fylkeskommunale tenester og tilbod. Frivillig sektor inviterast som innspels-partnar i arbeidet. I arbeidet bør ein sjå nasjonalt og til andre skandinaviske og nordiske land, til dømes Finland og Sverige, for å finne gode politiske løysingar. Arbeidsgruppa rapporterer attende til fylkestinget.

Samandrag

Papirlause innvandrarar i Noreg/Vestland er ei gruppe som fell mellom alle stolar, heilt utan rettar, og som lever under vanskelege forhold og oftast slit med somatisk og psykisk sjukdom, stress og einsemd. Å leva utan lovleg opphald er svært vanskeleg, og den utrygge situasjonen skaper og held oppe helseproblem. For det offentlege er det vanskeleg å nå fram til denne gruppa, fordi det kan bli oppfatta som at det kan koma i konflikt med vernet av asylinstituttet. Dette gjer det vanskeleg for Vestland fylkeskommune å gi til dømes busstilbod, tann- og folkehelsestilbod, skule osv. Desto viktigare blir dei uavhengige organisasjonane og dei frivillige sin rolle på dette feltet. Frivilligsektoren, til dømes Kirkens Bymisjon, gjer ein viktig jobb for papirlause. Fylkesdirektøren er merksam på problema knytt til dette utfordrande feltet, mellom anna for fylkeskommunen som tenesteleverandør. Å styrka det tverrsektorielle samarbeidet, følgja fagfeltet nasjonalt og internasjonalt vil gjera det mogleg å gi eit betra tilbod til dei papirlause i fylket vårt.

Rune Haugsdal
fylkesdirektør

Per Morten Ekerhovd
avdelingsdirektør
Kultur, idrett og inkludering (KII)

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift

Saksutgreiing**Bakgrunn for saka:**

- interpellasjon frå representanten Jeanette Syversen (r) om situasjonen til papirlause i Vestland til fylkestinget, 14.-16. desember 2021 under tittelen «ingen menneske er ulovlege».
- Symphorien Pombe sitt framlegg i KULLI i 3. januar, 2022 GK1/22 "Hovudutvalet ber om at RS 1/2022 «Innspeil frå Kirkens Bymisjon til Vestland fylkeskommune ang papirlause sin situasjon» vert sett på sakslista som politisk sak til neste møte.
- oppfølging av budsjettmøtet med og innspel frå Kirkens Bymisjon i oktober og desember 2021.

Situasjonsbeskrivelse:

Definisjon av papirlause (i Noreg):

Papirlause migrantar er personar som er i Noreg utan opphaldsløyve og blir omtalte som irregulære migrantar eller illegale innvandrarar. Papirlause migrantar omfattar menneske som har fått avslag på tidlegare asylsøknad, men som fortset å bli i Noreg, og menneske som er utanfor asylprosessen, dvs. personar som ikkje har søkt asyl eller aldri har vore registrert av norske myndigheiter. Det inneber òg at dei ikkje kan reisa tilbake til opphavslandet, blant anna fordi opphavslandet ikkje aksepterer tvangsreturar eller retur utan identifikasjonspapir.

Tal for papirlause:

Sidan papirlause er ei gruppe menneske som ikkje er registrerte nokon stad, er det umogleg å gi eit eksakt tal på kor mange som bur i Noreg i dag. Ulike organisasjonar og institusjonar operer med ulike tal, mellom 3 000 og 10 000. I følgje UDI budde det pr. desember 2020 offisielt 729 ureturnerbare menneske utan opphaldsløyve i Noreg. Desse synleg irregulære immigrantane blir også kalla «papirlause». Tabellen nede visar tal på dei papirlause i vestland i følgje Kirkens Bymisjon Bergen:

Stad	Tal (Ca.)
Solbakken mottak i Florø	80-90
Stord mottak	30-40

Fleire i denne gruppa bur på asylmottak, særleg barnefamiljar. Dei irregulære migrantane som i frykt for tvangsretur eller av andre årsaker vel å ikkje bu på asylmottak, eller ikkje har rett til mottaksplass, lever på kanten av det norske samfunnet.

Situasjonen for papirlause:

Dei livnærer seg på uformell sosial støtte eller illegalt arbeid, og er ekskludert frå det offentlege trygdeapparatet. Risikoen for å bli utnytta er stor, både når det gjeld å bli utsett for menneskehandel, andre overgrep, og for å bli utnytta på den svarte arbeidsmarknaden (underbetaling, manglande arbeidsrettar og arbeidskontrakt). Både psykisk og somatisk helse kan vere dårleg. Dei kan ha helsetilstandar som kunne vore behandla, men som utviklar seg til kroniske eller livstruande tilstandar fordi dei er ubehandla.

Papirlause born har rett til ordinære helsetenester (men ikkje fastlege). Vaksne utan lovleg opphald har rett til umiddelbar og nødvendig helsehjelp. Nødvendig helsehjelp blir definert som å gjelda helsetilstandar som (ubehandla) vil føra til nært føreståande død, sterkt nedsett funksjonstilstand, alvorleg skadde eller sterke smerter. Psykisk ustabile personar som utgjer ein nærliggande og alvorleg fare for eige eller andres liv eller helse, har rett til psykisk helsevern. Gravide har rett til nødvendig helsehjelp før og etter fødsel eller svangerskapsavbrot. Alle har rett til gratis smittevern hjelp. Sjølv om papirlause migrantar får hjelp mange stader, er hjelpa i dag vilkårleg. Det er for mange døme på at svært sjuke ikkje får hjelp.

FNs konvensjon og papirlauses rett:

Dagens asylinstitutt er baserte på flyktningkonvensjonen av 1951, og protokollen av 1967 som vart danna i ein sterk humanitær ånd. Konvensjonen har vist seg fleksibel i forhold til å vareta flyktningeutfordringene i verda. Målet med å beskytte asylinstituttet må vere å verna menneske som verkeleg har behov for vern.

Tilbod og tiltak for papirlause internasjonalt og nasjonalt:

Det er internasjonal semje om at menneske som desse har rett på helsehjelp.

Tilbod og tiltak for papirlause- internasjonalt:

Finland:

I Finland finst det lokal ordning i Helsinki og Esbo der kommunale legar gjev primærhelsetjenester til papirlause som bur i kommunen.

Sverige:

Sverige gjorde ein SOU i 2011 og har frå 2013 gjeve personar utan opphaldsløyve rett til «vård som ingen kan anstå». Denne hjelpa inkluderer primærhelsehjelp, tannhelsehjelp og medisinar og blir dekt økonomisk med ein eigenandel på 50 kroner.

England:

Alle, inkludert personar utan opphaldsløyve, har tilgang på gratis primærhelsehjelp, der dei betaler maks 100 kroner per resept på medisinar. Personar utan opphaldsløyve må betala sjølv for spesialisthelsehjelp utanom umiddelbar helsehjelp, helsehjelp etter overgrep og tortur, prevensjonsrettleging eller behandling for smittsame sjukdommar.

Nederland:

Personar utan opphaldsløyve har rett på umiddelbar hjelp og «medisinsk nødvendig hjelp», inkludert svangerskapsomsorg og fødselshjelp. Ein kommisjon har definert «medisinsk nødvendig hjelp» som hjelp basert på eksisterande nasjonale vegleiarar, protokoller og etiske retningslinjer utan omsyn til opphaldstid i landa eller betalingsevne. Om personar utan opphaldsløyve ikkje kan betala for helsehjelpa, kan legar få dekt 80 prosent av kostnadene frå helsemyndane.

Tilbod og tiltak for papirlause nasjonalt:

I motsetning til land som Sverige, England og Nederland har ikkje Noreg eit utbygd helsetilbod til papirlause migrantar. I Noreg er dette avgrensa til hjelp frå spesialisthelsetenesta og berre ved "umiddelbar hjelp"-tilstandar. Ut over det er dei prisgitt frivillig innsats. På hemmeleg adresse blir gitt helsehjelp i dei to største byane i Noreg. Legane jobbar utan lønn. Donasjonar sørger for pengar til nødvendige medisinar.

Det finst ein del tiltak både i Trondheim og i Kristiansand, der kommunane gjev primærhelseteneste til papirlause gjennom den kommunale flyktningehelsetenesta.

Tilbod og tiltak for papirlause i Vestland:

Det er etablert eigne helsetilbod til papirlause i Bergen i regi av Kirkens Bymisjon. I Vestland får menneske i denne livssituasjonen uvurderleg støtte og hjelp gjennom frivillig innsats. Kirkens Bymisjons helsesenter for papirlause hadde ca. 150 menneske innom i fjor. I tillegg har dei nok snakka med 30 personar på telefon frå andre stader i fylket. Dei følgjer opp ein del pasientar på Voss og nokon i Førde.

Kirkens Bymisjon opplyser at Bergen har gjeve signal om at dei vil foreslå å løyva øyremerkte ekstramidlar (utover driftsmiddel) til helsesenteret, Det for at helsesenteret skal kunna kompensera fastlegar for primærhelsetenesta behandling av papirlause i Bergen kommune.

Fylkeskommunen gjev støtte til dette frivillige arbeidet. Bergen kommune er ein av dei største bidragsytarar til Kirkens Bymisjon sitt arbeid med denne gruppa.

FNs syn på tilbod og tiltak for papirlause i Noreg:

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettar har seinast i sin sjette rapport om Noreg (2020) kritisert Noreg for brot på menneskerettane ved ikkje å tilby papirlause migrantar helsehjelp på

linje med resten av befolkninga. I rapporten ber FN Noreg om å sørge for at papirlause migrantar og eu-borgarar utan helsekort får tilgang til helsetenester i løpet av dei neste 24 månadene.

Vedtakskompetanse:

Fylkestinget.

Vurderingar og verknader:

Medmenneskelege:

Noreg har lange tradisjonar med verdiar som solidaritet og menneskeverd. Best mogeleg helse for alle er ein rett nedfelt i FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar, som også Noreg har ratifisert. Papirlause born manglar tilgang på fastlege. FN's barnekonvensjon gjeld alle born, og staten er gjennom denne forplikta til å sørge for at born ikkje blir diskriminert. Videre, eit av de viktigast hovudprinsipp i FN's berekraftsmål er at ingen skal utelatast og dei mest sårbare menneska må difor prioriterast.

Folkehelsepolitikk:

Å avgrensa tilgang til helsehjelp for papirlause innvandrarar er òg dårleg folkehelsepolitikk. Det blir antatt at gruppa som heilskap har større førekomst av smittsame sjukdommar som tuberkulose og hiv, og at desse ofte er underdiagnostiserte. Manglande helsehjelp kan føra til alvorlege konsekvensar for den enkelte si helse, og også for menneske som kjem i kontakt med denne gruppa. Det er eit førebyggjande aspekt ved å tilby behandling, då smittsame sjukdommar kan oppdagast og behandlast tidleg.

Mangel på kjennskap til rettar:

Alle personar som oppheld seg i Noreg, har rett til umiddelbar hjelp og helsehjelp som er heilt nødvendig og ikkje kan venta, inkludert smittevern hjelp etter Smittevernlova. Personar utan lovleg opphald i Noreg har som hovudregel rett til nødvendig hjelp både frå kommunen og spesialisthelsetenesta (forskrift/2011-12-16-1255).

Mange papirlause innvandrarar har avgrensa kjennskap til regelverket og om teieplikta til helsepersonellet og manglar den nødvendige tilliten til systemet. Det er eit problem at papirlause innvandrarar lét vere å oppsøka helsetenesta av frykt for å bli registrert eller for at helsepersonell "angir" dei til myndighetene.

Situasjonen for papirlause og såkalla uretunerbare menneske er krevjande og vanskeleg. Dei lever i ein uavklart situasjon, eit limbo. Mangel på opphaldløyve gjer at desse manglar rettigheter og fell utanfor velferdssamfunnet sine tilbod og høvet til å medverka i samfunnet. Det er openberra at det er fortvilande for menneske, og særleg born, å leva i ein slik situasjon.

Spørsmålet om i kva grad fylkeskommunen kan gje direkte tilbod til denne gruppa treng nærare avklåring. Fylkeskommunen er bunden av nasjonal lovgjeving på området. Samtidig må dei tenestene som fylkeskommunen leverer vere til gagn for alle som bur i fylket vårt.

Saka har vore i drøfting med fylkestannlege, folkehelse, juridisk seksjon, kultur, opplæring og Skys. Fylkesdirektør er innstilt på å sette i gang samarbeid internt og mot nasjonale og internasjonale aktørar for å kunna utvikle tilbod til desse menneska og å finna gode politiske løysningar på dette krevjande feltet og ikkje minst å finna ein lik praksis om desse målgruppene på tvers av Europa.

Basert på bakgrunnsbiletet og praksis både i Noreg og andre naboland om eit betra helsetilbod til denne gruppa, vil fylkesdirektør foreslå at Vestland fylkeskommune går i dialog med Kirkens Bymisjon dei om korleis utfordringar som tilbod om tannhelse, opplæring, transport og deltaking i kultur og fritidstilbod kan følgjast opp i heile fylket.

Aktuelle tema er:

- forebyggjande tannhelse tilbod
- pasientreise frå små kommunar til behandlingsstad
- opphald på pasienthotell eller lygnande i samband med behandling
- språk- og fag-opplæring - bli tilbode ledige plassar i vidaregåande skole

- tilbod om å utføra frivillig arbeid
- transport og samferdsel
- auka informasjons-verksemda om rettane papirlause har i heile Vestland, til dømes må dei gjerast kjende med sine rettar, om helsepersonellens og helsevesenets teieplikt og at deira helserettar er regulert i forskrifter
- styrke eksisterande samarbeid og etablere nye nasjonale, regionale, lokale frivillignettverk

Økonomi:

Løysast innanfor budsjettamme.

Klima:

Ikkje relevant. Førearbeida til regional plan blir vektlagd ved alt arbeidet som blir gjort på feltet.

Folkehelse:

FNs berekraftsmål 11 – berekraftige byar og lokalsamfunn. Regional plan for folkehelse 2014-2025 – Fleire gode leveår for alle har positiv verknad på folkehelsa.

Regional planstrategi:

Mål 3: Lokal samfunn som ramma gode kvardag.

Konklusjon:

Fylkesdirektør tilrår å sette ned ei tverrsektoriell arbeidsgruppe for å styrke det interne samarbeidet om situasjonen til papirlause når det gjeld fylkeskommunale tenester og tilbod. Frivillig sektor inviterast som innspels-partnar i arbeidet. I arbeidet bør ein sjå nasjonalt og til andre skandinaviske og nordiske land, til dømes Finland og Sverige, for å finne gode politiske løysingar. Arbeidsgruppa rapporterer attende til fylkestinget.