

Liv, helse og sikkerhet for irregulære migranter

Ragna Lillevik og Guri Tyldum

Norske myndigheter har ansvar for å sikre den grunnleggende retten til liv og helse til alle som oppholder seg på norsk jord, også de som ikke har lovlig opphold. Norges menneskerettighetsforpliktelser er uavhengige av juridisk oppholdsstatus, og det er et allment mål å avhjelpe akutt nød og sosiale problemer innenfor landets grenser. Samtidig er det et uttalt mål for norske myndigheter at det skal være vanskelig å leve i Norge uten gyldig oppholdstillatelse, slik at irregulære migranter selv skal velge å forlate landet.

Også i andre europeiske land ser vi at politikken ovenfor irregulære migranter utformes i spenningspunktet mellom å ivareta grunnleggende rett til liv og helse og migrasjonspolitiske hensyn. Mens EU har klart å utvikle et felles rammeverk for grensekontroll og returpolitikk, finner vi mindre politisk konsensus om hvilke tilbud som bør gis til irregulære migranter som oppholder seg på europeisk jord. Derfor finner vi betydelig variasjon i hvilke tilbud som gis, ikke bare mellom land, men også mellom byer og regioner i samme land. I dette notatet beskriver vi norsk politikk for å sikre liv, helse og sikkerhet for irregulære migranter i Norge, og løfter frem noen eksempler på alternative strategier i andre europeiske land

De tre vanligste nasjonalitetene av irregulære migranter i Norge slik de fremstår i tilgjengelig statistikk 2019.

Asylsøkere i mottak med utreiseplikt	Etiopia	Iran	Eritrea
Utvist for brudd på utlendingsloven	Kina	Ukraina	Filippinene
Utvist for brudd på straffeloven	Albania	Irak	Ukraina
Uttransportert (tvangsreturer)	Ukraina	Russland	Albania

Kilder: Asylsøkere, personer på mottak og assistert retur: udi.no. Uttransporter fra UDI og politidistriktene: tall gjort tilgjengelige fra PU. Utvisningsvedtak i UDI: tall gjort tilgjengelige fra UDI.

Hva mener vi med Irregulære migranter og irregulær migrasjon?

Personer som ikke har lovlig opphold i landet der de befinner seg, kalles irregulære migranter. I noen sammenhenger forstås også personer som arbeider uten arbeidstillatelse som irregulære selv om de har lovlig opphold i landet.

Irregulær migrasjon refererer til det å reise inn i et land uten nødvendige reisedokumenter.

Dette notatet konsentrerer seg om personer fra land utenfor EU som oppholder seg i Europa uten gyldig tillatelse. Dette kan være personer som har kommet inn i EU uten gyldige reisedokumenter eller personer som har hatt lovlig opphold, men der oppholdstillatelsen har opphørt

Hvem lever som irregulære migranter i Norge?

I Norge forbindes gjerne irregulære migranter med tredjelandsborgere (fra land utenfor EU) som ikke har returnert etter å ha fått avslag på sin asylsøknad. Mye tyder på at denne gruppen blir stadig mindre i Norge, og at gruppen i økende grad består av mennesker som aldri har søkt om beskyttelse.

Irregulære migranter kommer gjennom alle innvandringskanaler. Noen kommer for å arbeide, andre for å bo hos familie eller venner, og andre igjen for å tjene penger i prostitusjon, eller på narkotikasalg og annen kriminalitet. Vi finner irregulære migranter over hele landet – men flest i hovedstaden og i Østlandsområdet.

Nederland er det etablert et samarbeid mellom nasjonale innvandringsmyndigheter, kommunene og frivillige organisasjoner for å bistå irregulære migranter i å finne varige løsninger. Alternativene kan være retur til hjemlandet, videre migrasjon til et annet land eller regularisering av oppholdet. NGOene informerer og veileder migrantene om ulike framtidsscenarier, og mulige konsekvenser av ulike valg, mens ressurser og kompetanse stilles til rådighet fra de kommunale og nasjonale etatene.

Rettigheter for irregulære migranter i Norge

I de fleste europeiske land har irregulære migranter som har vært innom asylsystemet flere rettigheter enn andre irregulære migranter. Slik er det også i Norge. Asylsøkere med endelig avslag kan å bo gratis på asylmottak også etter avslaget. Så lenge de bor på mottak får de midler til livsopphold¹ og mulighet til å søke om støtte, for eksempel til helseutgifter. Der som de blir boende på mottak forblir de imidlertid synlige for norske myndigheter, og de må være forberedt på å bli sendt ut av landet med tvang dersom retur blir mulig. De som blir boende på mottak etter endelig avslag er derfor en sterkt selektert gruppe, med hovedvekt av personer fra land Norge ikke har mulighet for å tvangsreturnere til. Vi vet lite om omfanget av andre grupper irregulære migranter i Norge, men foreliggende statistikk tyder på at de fleste bor andre steder enn på asylmottak. Ettersom de ikke har rett på økonomisk støtte fra staten og ikke har arbeidstillatelse i Norge, er de i all hovedsak avhengig av bistand fra privatpersoner eller frivillige organisasjoner, med mindre de er i stand til å finne en jobb i det irregulære arbeidsmarkedet.

¹ De økonomiske ytelsene er subsidiære (behovsprøvd), og faller bort dersom personen kan dekke utgifter til livsopphold selv. Beboere over 18 år med endelig avslag, gis ytelse etter egne satser fra og med første utbetaling etter fastsatt utreisefrist

Mulighet til å forsørge seg selv

Personer som ikke har lovlig opphold i Norge, vil normalt ikke kunne få arbeidstillatelse og vil ikke ha mulighet til å ta jobber i det lovlige arbeidsmarkedet. Det avdekkes imidlertid jevnlig at irregulære migranter arbeider i Norge. Noen har kommet hit med den hensikt å jobbe og tjene penger. Andre har opprinnelig kommet med andre formål, som å søke beskyttelse eller gifte seg, men har ikke fått oppholdstillatelse og ender opp med å arbeide ulovlig for å kunne forsørge seg. De har til felles at de arbeider i et arbeidsmarked der de har svært få rettigheter, og hvor kriminelle aktører ofte dominerer. Ettersom irregulære migranter ikke kan anmelde arbeidsgivere for lønnstyveri eller utnyttelse uten å risikere å bli sendt ut av landet eller miste sin eneste inntekt, havner de ofte i en avhengighetsrelasjon til sin arbeidsgiver som gir betydelige muligheter for utnyttelse.

I EU ble «Employer Sanctions directive» innført i 2009. Det har som målsetning å gjøre det mindre attraktivt for arbeidsgivere å ansette irregulær arbeidskraft. Direktivet representerer en viktig endring i tilnærmingen til bruk av irregulære migranter som arbeidskraft, ettersom fokus flyttes fra å straffe arbeiderne som oppholder seg ulovlig i landet til å sanksjonere de som profiterer på å ansette dem. Slik har direktivet – såfremt det implementeres i tråd med intensjonen – potensial for å adressere en av de viktigste pull-faktorene for irregulær migrasjon i Europa, nemlig muligheten for å tjene penger i det irregulære arbeidsmarkedet.

Belgia, Østerrike, Frankrike, Luxemburg, Polen og Slovakia har mekanismer som gir mulighet for å anmelde arbeidsgiver uten risiko for utsendelse, for migranter utsatt for arbeidsutnyttelse, ved at ofre kan anmelde arbeidsgivere via en fagforening eller frivillig organisasjon.

Norge er ikke del av dette direktivet. I norsk lovgivning er ulovlig arbeid utført av irregulære migranter først og fremst forstått som arbeidslivskriminalitet, og både arbeidsgiver og arbeidstaker risikerer straff. For irregulære migranter kan det derfor være en risikabel måte å overleve på i Norge. Ved å ta arbeid uten gyldig tillatelse risikerer de bøter og utkastelse dersom de blir oppdaget av myndighetene. Arbeidsgivere som profiterer på bruk av ulovlig arbeidskraft blir imidlertid i liten grad sanksjonert for dette. I perioden 2016–2019 ble det gitt totalt 572 bøter for brudd på arbeidsmiljøloven knyttet til ulovlig arbeid i Norge. 352 av disse ble gitt til arbeidsgivere for bruk av arbeidstakere uten oppholdstillatelse. Det finnes ikke gode estimater for omfang av migranter som jobber irregulært i Norge, men både UDIs utvisningsstatistikk og arbeidstilsynets årsrapporter tyder på antallet tilfeller som avdekkes, er betydelig høyere enn det bøtenivået tilsier, noe som impliserer at kun en mindre andel av arbeidsgivere bøtelegges.

For at arbeidstilsynet og politiet skal avdekke bedrifter som profiterer på bruk av irregulære migranter som arbeidskraft, er det viktig at arbeidstakerne er villig til å fortelle om utnyttning og underbetaling. Dagens lovverk og praksis som har stort fokus på retur og å straffe irregulært arbeid, gjør imidlertid at irregulære migranter ikke har insentiver til å samarbeide med arbeidstilsynet eller politiet fordi de vil høyst sannsynlig vil bli sendt ut av landet om de blir oppdaget. Før de sendes ut er det

ingen som sikrer at de får utbetalt utestående lønn. Tvert imot vil politiet kunne se dette som utbytte av en kriminell handling, og beslaglegge inntektene. Politiet rapporterer også at det svært ressurskrevende å etterforske arbeidsgivere som benytter seg av ulovlig arbeidskraft, og arbeidsmengden oppleves ikke nødvendigvis å samsvare med straffenivået. Følgelig nedprioriteres ofte disse sakene. Ifølge representanter for fagforeningene tas det sjelden beslag i utbytte når arbeidslivskriminalitet avdekkes, og representanter for politiet oppgir selv at bøtesatsen er lav i forhold til utbyttet. Mye tyder derfor på at det er lav risiko ved å utnytte irregulære migranter i arbeidsmarkedet i Norge, og hvis ulovlig arbeid avdekkes er det først og fremst migrantene selv som sanksjoneres.

Beskyttelse mot kriminalitet – og beskyttelse mot utsendelse

Sikkerhet er et tema som sjelden er eksplisitt belyst når vi snakker om irregulære migranter som gruppe. Men personer uten lovlig opphold kan være en sikkerhetsutfordring når det gjelder kriminalitetsbekjempelse i Norge, og ikke minst, kan mange irregulære migranter oppleve en rekke ulike sikkerhetsutfordringer i eget liv. Det finnes ikke gode estimater for hvor mye, og hva slags, kriminalitet som begås av irregulære migranter, men vi vet at det finnes betydelige kriminelle miljøer i flere av de store byene i Norge, der irregulære migranter livnærer seg gjennom ulike former for vinningskriminalitet eller salg av rusmidler. I møte med disse gruppene har politiet få virkemidler. Der de for andre grupper kan arbeide forebyggende, eller samarbeide med andre om sosiale og sosioøkonomiske tiltak, er det først og fremst straffeloven og utlendingslovens virkemidler som er tilgjengelig.

Irregulære migranter vil også kunne være offer for, eller vitne til kriminalitet. For ofre for menneskehandel finnes det i dag et utsendelsesvern (refleksjonsperiode), for at de skal kunne stå frem og anmelde overgrep gjort mot dem uten å frykte at de vil bli pågrepet for ulovlig opphold og sendt ut av landet. Slikt utsendingsvern eksisterer ikke for irregulære migranter som blir utsatt for annen type kriminalitet.

Lillevik og Tyldum (2021) viser at politiet i praksis ofte lar være å anholde og uttransportere irregulære migranter som kontakter dem som offer eller vitne i en straffesak. De irregulære migrantene har likevel ingen garantier mot å bli sendt ut, og siden de ofte har begrenset tillitt til politiet, vegrer de seg for å anmelde i frykt for å bli sendt ut. Fravær av garantier fra å bli sendt ut om man oppsøker hjelp, gjør de irregulære migrantene svært sårbare, og det gjør det mulig for arbeidsgivere eller partnere å misbruke sin maktposisjon overfor dem, med lav risiko for å bli straffet.

I en undersøkelse blant helsepersonell i Norge, oppgir to tredjedeler av de som har hatt kontakt med irregulære migranter, at de har vært bekymret for at

de har blitt utnyttet i arbeidslivet, og halvparten har vært bekymret for at de har vært utsatt for vold i nære relasjoner. At utvisning er politiets hovedvirkemiddel i arbeidet med irregulære migranter, ser også ut til å påvirke andre profesjoners møte med dem: Blant de som oppgir at de har vært bekymret for at en person uten lovlig opphold blir utnyttet i arbeidslivet, eller blir utsatt for vold eller seksuell utnyttelse, er det få som melder dette videre. En av grunnene er at de frykter det vil føre til at pasienten deres ville bli utvist fra landet. Dette gjør at ansatte i offentlige tjenester som møter personer uten lovlig opphold, blir stående alene i møte med sårbare personer og mulige ofre for kriminalitet.

Det er også få organisasjoner som tar imot og bistår personer uten lovlig opphold som står på bar bakke uten inntekt eller et sted å bo, for eksempel etter å ha brutt med en voldelig samboer eller med en arbeidsgiver som ikke har vært villig til å utbetale lønn. Irregulære migranter som ikke er i stand til å forsørge seg selv, og ikke ønsker å returnere til hjemlandet, står de derfor i en svært sterk avhengighetsrelasjon til sine forsørgere eller arbeidsgivere, selv om disse utnytter eller misbraker dem.

Prosjektet

Dette notatet bygger på EMN rapporten Responses to long-term irregularly staying migrants – practices and challenges in the EU and Norway (European Migration Network 2021), samt det norske bidraget til denne studien. Det norske bidraget ble utformet av Fafo i samarbeid med representanter fra UDI.

Forskerne

Dr. Guri Tyldum er sosiolog og forsker på Fafo. Hun er migrasjonsforsker og er særlig opptatt av å forstå migrasjonsbeslutninger, migrasjonsstrømmer og konsekvenser av migrasjon: for migranter, opprinnelsesland og mottakerland. Hun har ofte skrevet om ulike sårbare grupper i migrasjonsprosessen, inkludert irregulære migranter.

Dr. Ragna Lillevik er statsviter og forsker på Fafo. Hun har forsket på en rekke ulike tema knyttet til politikfeltene innvandring, integrering og mangfold.

Fafo

Forskningsstiftelsen Fafo er et uavhengig forskningsinstitutt med mål om å utvikle kunnskap om deltakelse, levekår, demokrati, utvikling og verdiskaping: nasjonalt og internasjonalt. Med et historisk utgangspunkt i norsk fagbevegelse, er Fafos aktivitet basert på å levere kritisk og handlingsorientert forskning om arbeidsliv, migrasjon og velferdspolitikk til sentrale beslutningstakere og beslutningsprosesser nasjonalt og internasjonalt.