

Utsatte migranter og prekære arbeids- og levekår i Oslo

En erfaringsrapport fra Kirkens Bymisjons arbeid med nye brukergrupper.

KIRKENS
BYMISJON



Foto: Tøstheim

INNHold

Forord	iii
Om rapporten	1
Del I Kirkens Bymisjon i møte med nye migrasjonsrealiteter i Oslo	3
Nadheim	3
Møtestedet	4
Helsesenteret for papirløse migranter	4
Akuttovernattingen	5
Rom for fattige tilreisende	6
Andre virksomheter	7
Sentralt påvirkningsarbeid og samarbeid med andre aktører	8
Del II Utsatte migranter og prekære levekår i Oslo	9
Nye utfordringer i møtet med et Europa i endring	9
Arbeidskår	10
Økonomisk utnyttelse – underbetaling og overarbeid	12
Utnyttelse av sårbar posisjon	13
Gråsoner	14
Arbeidskår blant mennesker som livnærer seg av gateaktiviteter	14
Andre utfordringer	15
Boligforhold	17
Helse og tilgang på helsehjelp	19
Helseutfordringer	19
Barrierer for tilgang til helsehjelp	22
Oppsummering – Arbeidskår, boligforhold og helse	24
Dokumenter benyttet i rapportarbeidet	25

Forord

Kirkens Bymisjon i Oslo har de siste årene møtt mange mennesker som lever under forhold vi ikke vanligvis forbinder med det norske samfunnet i vår tid. Det handler om urimelig lange, tunge og til dels farlige arbeidsdager og slavelignende bindinger til arbeidsgivere som underslår lønn og jukser med skatteinnbetaling eller andre forpliktelser. Vi ser seksuell utnytting, åpenbar diskriminering og svake eller manglende rettigheter til helsehjelp. Denne rapporten beskriver livssituasjonen til fattige tilreisende, papirløse migranter og arbeidssøkende som lever under prekære kår i Oslo akkurat nå.

Erfaringene vi beskriver formidler en virkelighet skjult for de fleste, av forståelige grunner. Både de det gjelder og de som krenker eller utnytter er redde for konsekvensene av eksponering. Derfor er det viktig å gjøre slike livssituasjoner og levekår kjent i en bredere offentlighet, gi konkrete beskrivelser og drøfte årsaker og betingelser så langt vi har grunnlag for. Samtidig er det et mål å påvirke: Ingen skal måtte leve under slike forhold.

De konkrete historiene og situasjonene vi kommer i kontakt med avdekker ofte juss og politikk som er flertydig, uklar eller gir svak beskyttelse. Samtidig er regelverk og ordninger også ofte lite kjent eller vilkårlig fortolket og forstått hos dem som har ansvar for å forvalte og iverksette. Dette samspiller igjen med utbredt kunnskapsmangel om de personene dette gjelder, deres livssituasjoner og levekår, og med diskriminerende holdninger og praksiser. Mange mennesker i Norge er villige til å utnytte andres svake stilling, det gjelder både private enkeltpersoner og lokale arbeidsgivere, men her er også snakk om systemsvikt, nasjonalt og internasjonalt.

Å beskrive erfaringsbasert, slik vi gjør her, er et nødvendig første skritt for å endre. Motstand mot innsyn og endring kan også finnes hos de det gjelder, de vi omtaler som utsatte migranter med prekære levekår. Det vi oppfatter som uakseptable livsvilkår i barske bakrom i Oslo, kan likevel fortone seg som bedre enn det veldig utsatte mennesker kan forestille seg av alternativer. Vi vet altså at landskapet er sammensatt og at det også fins goder i de gråsonene og ytterkantene vi beskriver. Her har vi valgt å sette fingeren på det vi oppfatter som de mest prekære utfordringene. Det er vårt håp at disse beskrivelsene og refleksjonene kan bidra til å avdekke, lindre og påvirke, i tråd med Kirkens Bymisjons oppdrag.

*Adelheid Firing Hvambdal
Generalsekretær*

Om rapporten

De siste 10-15 årene har Kirkens Bymisjon i Oslo sett store endringer i byen. Gatenære tiltak, virksomheter som driver oppsøkende arbeid, m.fl., er kommet i kontakt med nye grupper med nye typer problemer og utfordringer, hovedsakelig mennesker med migrasjonshistorikk eller i periodisk migrasjon som lever under uakseptabelt prekære levekår etter norsk målestokk, med stor fattigdom og manglende sikkerhet for selv grunnleggende behov som mat og husly. Det er mennesker som har få rettigheter og svak tilgang til bistand, og som i stor grad er prisgitt usikker og midlertidig inntekt fra ofte kortvarig, ubeskyttet, underbetalt og utbytende arbeid. I den grad de er innlemmet i arbeidslivet, dreier det seg om en innlemmelse som ofte skaper nye problemer og forsterker marginaliseringsprosessene.

Denne rapporten presenterer erfaringer og akkumulert kunnskap om utviklingen beskrevet over på tvers av en rekke av Kirkens Bymisjons tiltak og tilbud, både eldre virksomheter med nye arbeidsmåter i et endret sosialt landskap i byen, og nye tiltak og virksomheter opprettet for å imøtekomme behovene i det endrede landskapet. Erfaringsmaterialet stammer fra møter med mennesker i prekære livssituasjoner, og fra arbeidet med å bistå dem i kontakt med tjenesteapparat, arbeidsgivere og ulike myndighetsinstanser. Rapporten bygger på en systematisk gjennomgang av skriftlig materiale fra de mest relevante Bymisjonsvirksomhetene: årsmeldinger, aktivitetsrapporter, notater til ledelse, evalueringsrapporter, høringssvar og prosjektbeskrivelser m.m., supplert med individuelle intervjuer og gruppediskusjoner med virksomhetsledere og medarbeidere (se vedlegg for fullstendig oversikt).

Mange travle praktikere i Kirkens Bymisjons virksomheter har bidratt til rapporten, ved å bruke praksiserfaringer til å avdekke og påvirke i tråd med organisasjonens oppdrag. Per Kristian Hilden i Kirkens Bymisjons fagutviklingsenhet har initiert, koordinert og veiledet arbeidet og ferdigstilt rapporten sammen med kollega Hans Wiggo Kristiansen. Vilde Fastvold Thorbjørnsen stod for samlingen av erfaringsgrunnlaget og skrev førsteutkastet, og er nå i gang med doktorgradsarbeid rundt samme tematikk ved Avdeling for samfunnsmedisin, Institutt for helse og samfunn, ved Universitetet i Oslo. Både rapporten og den videre forskningen på feltet er slik også resultater av et løpende samarbeid mellom Kirkens Bymisjon og dette fagmiljøet.

I den virkeligheten som her beskrives, vil det finnes store variasjoner. Rapporten forsøker likevel å skissere noen fellestrekk, vel vitende om at beskrivelsen ikke blir uttømmende eller redegjør for alle aspekter og nyanser. Del II av rapporten, som er rapportens hoveddel, er derfor organisert under tre hovedtemaer: arbeidsforhold, boligforhold og helse. Delen forutsetter noe kjennskap til Kirkens Bymisjon virksomheter på feltet. Disse presenteres i Del I, sammen med noen hovedtrekk i deres respektive tilgang til rapportens tematikk. Rapporten

kan med andre ord leses ved å bruke første del som referanse for trekkene vi beskriver i hoveddelen.

En gruppe som i liten grad beskrives i denne rapporten, men som mange av de nevnte tiltakene også kommer i kontakt med, er den sammensatte gruppen mennesker med psykisk sykdom som lever en flyktig tilværelse på vandring ingen har oversikt over, på tvers av de europeiske landegrensene, med få eller ingen rettigheter til helsehjelp, og som forekommer på gatene i våre byer, inkludert i Oslo. Når fokus for denne rapporten er på mennesker som kommer til Norge på jakt etter jobb og inntekt og deres prekære kår, vil vi samtidig peke på at det i mange henseender finnes migranter i Oslo som i enda større grad enn disse lever en utsatt tilværelse. Mange av betingelsene og barrierene for bistand som beskrives her vil imidlertid være de samme.

Del I Kirkens Bymisjon i møte med nye migrasjonsrealiteter i Oslo

Rapporten beskriver en utvikling som særlig har gjort seg gjeldende i Kirkens Bymisjons gatenære aktivitet, i åpne, lavterskeltilbud og oppsøkende arbeid, og i virksomheter på migrasjonsfeltet. I det følgende presenterer vi disse virksomhetene og grunntrekk i deres befatning med utviklingen.

Nadheim

Nadheim senter for kvinner og menn med prostitusjonserfaring, etablert i 1981, har sett store forandringer i byens gatebilde på nært hold. Siden starten av 2000-tallet har gateprostitusjon endret seg fra å være dominert av norske kvinner med rusavhengighet til å bli en arena for kvinner fra mange land. I dag møter Nadheim hovedsakelig kvinner og transpersoner fra Øst-Europa og fra Nigeria i gateprostitusjon, de fleste uten synlige rusproblemer. Parallelt med denne utviklingen har Nadheim opplevd økt kontakt med mulige ofre for menneskehandel, hvilket førte til at prosjektet Trygge Boliger i Oslo åpnet dørene i 2009, som landets første differensierte botilbud med tett oppfølging for mulige ofre for menneskehandel (*Lauras Hus*). I dag erfarer Nadheim at antallet personer utsatt for menneskehandel som de identifiserer og følger opp minker. Nadheim har grunn til å tro at dette handler om at refleksjonsperioden og hjelpen denne utløser ikke oppleves som tilstrekkelig eller langsiktig nok, og at mange etter periodens utløp havner i en mer

utfordrende situasjon enn den de allerede var i.¹

Frem til utgangen av 2008 økte Nadheims brukerantall jevnstidig med at gateprostitusjonen økte i omfang. Etter at loven mot kjøp av seksuelle tjenester trådte i kraft fra 2009, ser inne-arenaen ut til å ha blitt mer sentral og Nadheim har styrket det oppsøkende arbeidet rettet mot den. Blant annet begynte de i 2012 et treårig prosjekt med systematisk oppsøkende arbeid rettet mot thailandske kvinner. Nadheim driver fremdeles oppsøkende informasjonsarbeid og skadereuserende arbeid på gata. I tillegg deltar Nadheim i det offentlig ordskiftet og driver påvirkningsarbeid gjennom hyppige uttalelser i media, foredrag, blogginnlegg, politiske møter, og som høringsinstans for eksempel i forbindelse med lov mot kjøp av seksuelle tjenester, endring av utlendingsloven i 2009, og retur- og re-integreringsprogrammet for mulige ofre for menneskehandel. Påvirkningsarbeid gjøres også gjennom arbeidet til Nadheims brukerråd, sammensatt av mennesker som er eller har vært i prostitusjon. Gjennom Brukerrådets aktiviteter formidler de sine erfaringer overfor myndigheter, relevante organisasjoner og allmennheten for øvrig. Nadheim har også bistått i systematisk avdekkingsarbeid gjennom deltakelse i forskningsprosjekter om prostitusjon og menneskehandel i Norge.

¹ Refleksjonsperiode er en 6 måneders midlertidig arbeids- og oppholdstillatelse for antatte ofre for menneskehandel. Personer i en slik refleksjonsperiode omtales som reflektanter.

Møtestedet

Møtestedet ble etablert i 2001 som en kafé for mennesker i rus- og gatemiljøet i sentrum, som også tilbyr relevant informasjon, omsorg og sosialfaglig assistanse, i kafeen og gjennom oppsøkende arbeid. Også Møtestedet har opplevd en stor endring i gjestegruppen og blir nå besøkt av mennesker fra hele verden, med ulike sosiale utfordringer, der langt fra alle er knyttet til rusproblematikk. Fra og med 2009, da Møtestedet begynte å ønske også fattige tilreisende velkommen, har det vært en stor økning i antall gjester av rumensk opprinnelse, herunder personer som identifiserer seg eller forstås av andre som Rom. Men Møtestedet har også hatt økt tilstrømming av gjester av en rekke andre nasjonaliteter som er svært fattige og tjener penger på ulike gateaktiviteter, deriblant arbeidssøkende fra EØS-land som ikke lenger har midler til å forsørge seg selv. Blant disse mangler mange egnet bolig. Skillet mellom arbeidssøkende og mennesker som livnærer seg av gateaktiviteter har vist seg å være upresist ettersom sistnevnte også ofte ønsker seg lønnsarbeid, og begrepet *fattige tilreisende* brukes nå av Møtestedet til å betegne tilreisende gjester uavhengig av både inntektsmåte og etnisk og nasjonal tilhørighet.

Mange som har arbeidet i EØS-området er tredjelandsborgere, det vil si at de har statsborgerskap fra et land utenfor EØS-området, men vet ikke at de dermed ikke har samme adgang som EØS-borgere til å arbeide i Norge. Møtestedet har også opplevd en økning i besøk av mennesker uten lovlig opphold i Norge, slik som asylsøkere som har fått endelig avslag på asylsøknaden eller som har mistet oversikt over status for søknaden. Blant mennesker uten lovlig opphold, møter Møtestedet også sør- og øst-europeere uten formelt arbeid som har vært i landet i over tre måneder og dermed mistet oppholdsgrunnlaget. Mange av disse har kommet hit i kjølvannet av finanskrisen og påfølgende sparetiltak som har preget mange av landene i Europa de seneste årene, med høy

arbeidsløshet og kraftig reduksjon i offentlige ytelser.

Møtestedet har møtt disse forandringene i gjestegruppen med å øke sin språk- og kulturkompetanse på flere felt, og blant annet ansatt en øst-afrikansk og en rumensk sosialarbeider. De ansatte på møtestedet har opparbeidet seg kunnskap om hvilke rettigheter de nye gjestene har til tjenester i Norge, samt bistått enkeltpersoner i deres kontakt med for eksempel NAV.

Siden Møtestedet var en av de første virksomhetene i Kirkens Bymisjon som etablerte god kontakt med fattige tilreisende fra Romania, har de helt fra 2009 jobbet for gruppas rettigheter, for sosiale tiltak og informasjon, både via media, møter med kommunale politikere og byråkrater, foredrag og undervisningsbesøk. Da forslag til lov om nasjonalt tiggerforbud og om endring av Oslo kommunes politivedtekter ble sendt ut på høring, var erfaringer fra Møtestedet sentrale i utformingen av Kirkens Bymisjons høringssvar.

Helsesenteret for papirløse migranter

I takt med at det i Oslo har kommet til syne nye grupper i nød som ikke blir møtt av det offentlige, har Kirkens Bymisjon opprettet en rekke nye tiltak og virksomheter for å avhjelpe situasjonen. *Helsesentret for papirløse migranter* er ett av disse tiltakene. Helsesenteret ble etablert etter en behovskartlegging i regi av Kirkens Bymisjon som fokuserte på livssituasjonen til papirløse migranter i Norge – en samlebetegnelse på mennesker som ikke har oppholdstillatelse i landet. I gruppen rommes tidligere asylsøkere med endelig avslag på asylsøknad, mennesker der oppholdstillatelsen er utløpt, mennesker som har blitt utvist eller mistet oppholdstillatelsen, og mennesker som har

kommet til Norge uten å registrere seg hos myndighetene.²

Kartleggingen i 2008 konkluderte med at gruppen har store udekkede humanitære behov, spesielt med henblikk på helse. Kirkens Bymisjon gikk på denne bakgrunn sammen med Norges Røde Kors og opprettet senteret, som åpnet for pasienter 27. oktober 2009. Siden etableringen har Helsesenteret gitt helsehjelp til over 3000 pasienter. De fleste kommer fra Sentral-Asia, Midtøsten og Nordøst-Afrika og ca. to tredjedeler er tidligere asylsøkere. Helsesenteret har siden 2010 hatt en samarbeidsavtale med Diakonhjemmet Sykehus, som etter henvisning fra Helsesenteret tar i mot pasienter. De har også et samarbeid med Lovisenberg Sykehusapotek og Lovisenberg Diakonale Sykehus, som besørger Helsesenteret med medisiner. Helsesenteret har etter etableringen også bygget ut tilbudet, bl.a. med utvidelse av det psykiske helsetilbudet fra høsten 2012. Fra våren 2015 er et tannhelsetilbud igangsatt ved senteret.

I henhold til gjeldende forskrift har alle personer som oppholder seg i Norge rett til øyeblikkelig hjelp, og dessuten rett til vurdering fra spesialisthelsetjenesten. I forskriftens §5 avgrenses retten til å gjelde «helsehjelp som er helt nødvendig og ikke kan vente uten fare for nært forestående død, varig sterkt nedsatt funksjonstilstand, alvorlig skade eller sterke smerter.» (*Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket*, FOR-2011-12-16-1255). Fulle rettigheter til helsehjelp gjelder bare for personer som har lovlig opphold. Pasienter uten lovlig opphold er videre ikke medlem i folketrygden og forventes derfor å dekke alle utgifter til behandling og medisiner selv.

² Begrepet «papirløs migrant» er upresist og gir inntrykk av at det dreier seg om mennesker uten identitetspapirer eller med uavklart identitet, mens dette sjelden er tilfellet. Uttrykket «irregulære migranter» er i dag i ferd med å etablere seg som benevnelse på gruppen.

Helsesenteret erfarer at forskriften tolkes forskjellig av helsepersonell, både med hensyn til hvilke typer tilstander og situasjoner som kommer innenfor forskriftens avgrensning, og med hensyn til hvordan egenbetalingskravet skal praktiseres. Dette fører til at tilgangen på helsetjenester utover øyeblikkelig hjelp er usikker og gjenstand for vilkårlig ulikebehandling, med forverret skade og forlenget lidelse som mulig resultat.

I tillegg til å yte helsehjelp, gi helseinformasjon og bidra til at papirløse migranter får den helsehjelpen de har behov for og rett til i det ordinære helsevesenet, gir senteret informasjon om papirløse migranternes helsesituasjon til eksterne. De uttaler seg jevnlig i media, bidrar til oppmerksomhet rundt papirløses levekår, blant annet ved å legge til rette for forskningsarbeid på problematikken.

Akuttovernattingen

I 2007 gjorde Kirkens Bymisjon en undersøkelse av levekår i hjemlandet og rammevilkår for tilværelsen i Norge blant mennesker fra Romania som tigger i Oslo, og lærte allerede da at gode overnattingsalternativer for gruppen var svært få. Det økende antallet fattige tilreisende EØS-borgere som lever i sosial nød i Oslo, Oslo kommunes utvidede forbudet mot utendørs overnatting fra mai 2013, samt mangelen på offentlige akutt overnattingstilbud, dannet bakgrunnen for at Røde Kors og Kirkens Bymisjon i juni 2013 sammen etablerte et akuttovernattingstilbud for denne gruppen. Akuttovernattingen har vært drevet siden, i ulike lokaler med noe ulike rammer i Oslo. Tilbudet har vært åpent for alle med et humanitært behov og som ikke kan henvende seg til et eksisterende hjelpetiltak i det offentlige.

Per desember 2015 drifter Røde Kors et overnattingstilbud forbeholdt menn i lokaler

tilhørende Misjonskirken på Majorstua. Kirkens Bymisjon er ansvarlig for tilbudet for kvinner og eldre over seksti år i Gamlebyen kirke med plass til 50 overnattende. Tilbudet åpner kl. 22 hver kveld og gjestene kan reservere en seng i inntil 5 dager. Ved behov utover kapasitet fordeles plasser ved loddrekning. Siden oppstart er det maksimale antallet som ikke har fått plass 15 personer, mens gjennomsnittet er 8-9.³ Også ved Oslo Røde Kors' tilbud skjer tildeling av sengeplasser ved loddrekning når behovet overgår kapasiteten.

Etter to års drift, erfarer organisasjonene at gjestegruppen er svært mangfoldig. Gjennomsnittlig kommer 78% av gjestene fra Øst-Europa, 10% fra Sør-Europa og 8% fra Nord- og Vest-Afrika. Mangfoldet av mennesker som har oppsøkt tilbudet viser at det er et behov for lavterskel overnatting for mange ulike grupper i Oslo by. Akuttovernattingen har avdekket at dette ikke kun er en humanitær utfordring for fattige tiggere i gata – den gruppen som ofte er mest synlig både for media og befolkningen for øvrig – men også for flere andre grupper som lever under prekære kår, men som i liten grad er synlige i gatebildet. Et eksempel på sistnevnte er yrkesarbeidere fra kriserammede land i Sør-Europa som bruker opp alle midler mens de søker arbeid, og risikerer hjemløshet og nød i påvente av å kunne returnere til hjemlandet.

Rom for fattige tilreisende

Prosjektet *Rom for fattige tilreisende* var det første nye tiltaket som ble etablert på bakgrunn av kjennskap til sosial nød som ikke ble møtt av det offentlige blant mennesker som livnærer seg av gateaktiviteter i Oslo, hovedsakelig mennesker fra Romania. Prosjektet startet i

³ Per desember 2015. Antallet gjelder gjennomsnitt for netter med underkapasitet.

mai 2013 finansiert av Extrastiftelsen, med formål å utrede egnede sosialfaglige tiltak og iverksette disse og/eller påvirke det offentlige til å ta ansvar for slike tiltak, samt å forebygge diskriminering og stigmatisering av fattige tilreisende i Oslo.

Rom for fattige tilreisende driver oppsøkende arbeid på gata, og oppfølgingsarbeid. Oppfølgingsarbeidet består hovedsakelig i å gi juridisk hjelp, og å ledsage folk til relevante instanser og tiltak som *Helsesenteret for papirløse migranter*, legevakt, helsestasjon, NAV, politi, ambassade, skattekontor eller arbeidsgivere. De arrangerer kvalifiseringskurs (kurs i strikking, søm og norsk), tilbyr vask av klær og arbeidsveiledning. Sykursene ved *Rom for fattige tilreisende* har i tillegg avfødt prosjektet «SyRom», med siktemål å etablere konkurransedyktig, etisk forsvarlig klesproduksjon i Romania for salg i Norge. En periode ble det også drevet et lite helsetilbud i Tøyenkirken med bistand fra Fransiskushjelpen, der to frivillige sykepleiere to timer ukentlig tilbød helsevurdering og veiledning til videre hjelp, med tolk.

Rom for fattige tilreisende formidler også informasjon og driver holdningsskapende arbeid, med særlig fokus på å motvirke diskriminering. *Rom for fattige tilreisende* uttaler seg i media, deltar i møter med politikere og myndigheter, gjør skolebesøk og holder presentasjoner i en rekke fora, i samarbeid med representanter for gruppen. Prosjektet har i likhet med Nadheim opprettet et brukerråd.

Rom for fattige tilreisende er innlemmet i aktivitetene ved Bymisjonsenteret i Tøyenkirken, der det høsten 2015 i tillegg er åpnet gratis matservering lørdag og søndag (*ByFrokost*). Sammen med Evangeliesentrets matservering mandag kveld, tirsdag og torsdag dagtid, dekker ByFrokost opp helgen slik at det finnes et mattilbud for fattige tilreisende i denne tiden. Mange benytter seg også av Møtestedet i ukedagene. Der er ikke maten

gratis, men man får et godt måltid for en symbolsk sum.

Andre virksomheter

Rapporten baseres i hovedsak på erfaringer fra de nevnte virksomhetene. Men også andre bymisjonstiltak, med til dels andre målgrupper og innretninger, møter brukergruppene og fenomenene rapporten handler om. Rapporten trekker også på erfaringer fra særlig fire av disse virksomhetene, som derfor presenteres kort her:

Tiltaket *Sporet* ble etablert i 2010 på Oslo Sentralstasjon, inspirert av tilsvarende tiltak i Tyskland, med målsetning å fange opp mennesker som av ulike grunner oppholder seg på stasjonsområdet og kan trenge bistand. Sporet møter vanlige reisende, rusavhengige, fysisk eller psykisk syke, ungdom i drift og fattige tilreisende, herunder det medarbeiderne oppfatter som en vanskelig avgrensbar befolkning av psykisk syke, bostedsløse og ofte rettighetsfattige mennesker som reiser rundt i Europa. Ved behov veileder Sporet folk videre til relevante hjelpeinstanser og behandlingsapparat. Mange har åpenbare behandlingsbehov, men har ofte ikke rett til denne hjelpen i Norge. Andelen sistnevnte er tilsynelatende tiltagende og innbefatter søreuropeere på flukt fra økonomisk krise og sparetiltak, ikke minst borgere fra land som Spania og Italia med afrikansk eller søramerikansk bakgrunn.

Aksept er et psykososialt støttesenter for alle som er berørt av HIV, med et miljøtilbud ved siden av poliklinikk og døgnpost. Aksept møter sterkt marginaliserte norske brukere, men over halvparten av dagens brukere har migrasjonsbakgrunn fra østafrikanske land som Eritrea, Etiopia, Somalia, Uganda, Kenya og Kongo. Ofte har de kompliserte migrasjonshistorier og har bodd i mange ulike afrikanske land før de kom til Europa. Aksept

har kontakt med flere asylsøkere med endelig avslag som likevel blir i landet, begrunnet i manglende tilgang til behandling og frykt for diskriminering og utestengelse som hivpositive i hjemlandet. Status som hivpositiv kommer ofte som tilleggsfaktor som forverrer allerede prekære liv. Frykten for at det skal bli kjent på arbeidsplassen og den selvstigmatiseringen som ofte følger med status som hivpositiv virker psykisk nedbrytende på mange. Å være hivsmittet og i tillegg papirløs migrant medfører en særlig utsatthet.

Primærmedisinsk verksted (PMV) er et senter der det utvikles aktiviteter og metoder for helsefremmende arbeid i et flerkulturelt fellesskap. Senteret ble opprettet som et prosjekt i bydel Gamle Oslo i 1994, men har fra 1998 vært eid og drevet av Kirkens Bymisjon. En viktig side ved PMVs arbeid er å skape sosiale arenaer for kvinner med innvandrerbakgrunn. I dag organiserer PMV 12-15 ulike aktivitetsgrupper av ulike slag, eksempelvis kokkegruppe med arabisktalende kvinner, trenings- og bassenggruppe for kvinner, fotballgruppe for unge gutter med somalisk bakgrunn, etablert av og for deltakere knyttet til aktuelle ønsker og behov. PMV utdanner tverrkulturelle brobyggere, det vil si frivillige medarbeidere som er flerspråklige og har migrasjonsbakgrunn og samtidig god kjennskap til det norske sosial- og velferdssystemet. PMV møter personer i vanskelige livssituasjoner til klientsamtaler, herunder personer i marginene av arbeidslivet, som for eksempel kvinner marginalisert av ulike former for avhengighet.

24SJU er et helse- og velferdstilbud for de mest utsatte rusavhengige i Oslo sentrum, og tilbyr ivaretagelse av kritiske grunnbehov som mat, varme og hvile, og samtidig tilbud om spesialisthelsetjeneste i en døgnåpen lavterskelsetting, og bistand i kontakt med øvrig behandlingsapparat, herunder tilrettelegging for avrusning og behandling. Selv om *24SJU* er et tilbud til rusavhengige bringer sentrumplasseringen dem i kontakt

med mange mennesker som lever under prekære kår og livnærer seg av gateaktiviteter eller ulike former for løsarbeid, herunder fattige tilreisende og arbeidssøkende migranter. 24SJU har samarbeidet med andre tiltak og virksomheter i Kirkens Bymisjon om slike saker, som *Møtestedet* og *Helsesenteret for papirløse migranter*, men også med ambassader og utlendingsmyndigheter, der slik bistand har vært ønskelig fra brukerens side.

Sentralt påvirkningsarbeid og samarbeid med andre aktører

Parallelt med styrking, utvikling og nyoppretting av tiltak og virksomheter, har Kirkens Bymisjon jobbet politisk og strategisk med å skape offentlig oppmerksomhet rundt tematikk knyttet til fattige tilreisende, papirløse migranter og arbeidssøkere som lever under prekære kår, og offentlige aktørers handlemåter overfor disse gruppene. Dette innebærer arbeid med høringsuttalelser, deltakelse på politiske møter, dialog med stat og kommune, arrangering av folkemøter, workshops og seminarer, medieutspill og tilknytning til relevante forskningsmiljøer og aktuelle aktører i utlandet.

Etablering av samarbeid med andre sentrale aktører i Oslo, som Røde Kors, Caritas, fagbevegelse, lokale menigheter og andre sivilsamfunnsorganisasjoner har også stått sentralt i Kirkens Bymisjons arbeid i møte med nye brukergrupper. Da Caritas i 2011 åpnet et informasjon- og ressursenter for arbeidssøkende migranter, var Kirkens Bymisjon representert ved generalsekretær i referansegruppen. Høsten 2015 er Kirkens Bymisjon i dialog med Caritas om muligheter for styrket samarbeid og utvikling av tilbudet til arbeidssøkende migranter, potensielt med et tiltak som sikrer økonomisk overkommelig dekking av primærbehov – ikke minst behovet for trygg overnatting under markedspris – og

sørger for en sammenkjedning og styrking av eksisterende tiltak for gruppen.

Kirkens Bymisjon samarbeider også med forskningsmiljøer om å bidra til ny kunnskap om utviklingstrekkene denne rapporten behandler. Som eksempler her kan nevnes NOVA's kartlegging av situasjonen til utenlandske personer som tigger i Norge (v/Ada Engebriksen), UNI Research Rokkansenterets omfattende og tverrfaglige studie av velferdstjenesteytelse til irregulære migranter, samt pågående forskingssamarbeid med Gruppe for praktisk samfunnsmedisin ved Institutt for helse og samfunn, UiO. Som ledd i sistnevnte var Kirkens Bymisjon, sammen med Røde Kors, Caritas og LO i Oslo, medarrangører da UiO høsten 2015 inviterte til seminaret «Prekariatet i Oslo – arbeid, migrasjon og helse». Seminaret samlet rundt 40 representanter for fagbevegelsen, forskningsmiljøene, offentlige myndigheter og ulike frivillige og ideelle organisasjoner med tiltak overfor fattige tilreisende og utsatte migranter.

Del II Utsatte migranter og prekære levekår i Oslo

Nye utfordringer i møtet med et Europa i endring

I løpet av det siste tiåret har både arbeidslivets vilkår og mobilitetsmønstre i Europa sett markante endringer. Årsaken ligger i en kombinasjon av politiske og økonomiske forhold, slik som det europeiske integrerte arbeidsmarkedet og EU-utvidelsene i 2004 og 2007, finanskriser og innstrammingspolitikk, samt væpnede konflikter i tilgrensende områder som skaper tilstrømning av mennesker på flukt. Transnasjonale marginaliseringsprosesser og internasjonal arbeidslivsutvikling med proletariserende og ekskluderende konsekvenser er også en del av bildet. Resultatet er et økende antall mennesker i Europa som lever under prekære forhold. Disse lider under fattigdom og nød og står overfor stor usikkerhet mht. arbeid, bolig og sosiale rettigheter. Ofte lever de liv preget av ufrivillig mobilitet og uforutsigbare inntektssituasjoner i eller utenfor formell sektor, ofte i arbeidsforhold som kan karakteriseres som sosial dumping. Dette er en befolkning som i senere år er blitt omtalt som «prekariatet». Ordet er en sammensetning av «prekær» og «proletariat». Den britiske forskeren Guy Standing, som er den som framfor noen har gjort dette begrepet allment kjent, understreker at prekariatet dreier seg om en sosial klasse som fortsatt holder på å ta form. Ifølge Standing omfatter prekariatet mennesker som gjør tilfeldig arbeid, har lave lønninger og savner ulike former for arbeidsrelatert trygghet (Standing 2011, 2014).

Når begrepet «prekariatet» eller «prekære kår» brukes i denne rapporten omfatter det også mange grupper som står helt utenfor det som vanligvis oppfattes som arbeidslivet, for eksempel fattige tilreisende som livnærer seg ved gateaktiviteter eller tiggning, personer som selger sex, og personer sysselsatt i arbeid i et uformelt/svart arbeidsmarked eller i det som oppfattes som gråsoner.⁴ Det omfatter med andre ord mennesker som mangler arbeidsrelatert trygghet og/eller velferdsrettigheter i Norge, uavhengig av om de er integrert i arbeidslivet eller livnærer seg på andre måter. Det omfatter både mennesker som lever i randsonen av arbeidslivet og mennesker som står utenfor eller i randsonen av de norske velferdsordningene.

Mens prekariatsbegrepet foreløpig er lite egnet for å beskrive den norske majoritetsbefolkningen sammenliknet for eksempel med kriserammede land i Middelhavsregionen, passer det ganske godt på en betydelig og voksende gruppe, i hovedsak migranter, som oppholder seg i Norge over kortere eller lengre tidsperioder. Dette er i tråd med internasjonal forskning, som peker på at migranter er overrepresentert i den mest utsatte

⁴ Med gråsoner referer vi her bl.a. til uklare kontrakts- og rettighetsmessige forhold som oppstår i arbeid for utenlandske arbeidsformidlere og/eller bemanningsforetak, eller underleverandører til oppdragshavere i Norge.

og svakest stilte enden av prekariatet (Schierup et al. 2014).⁵ Begrepet er i tillegg fruktbart som betegnelse på de overordnede utviklingstrekkene som denne rapporten setter søkelys på, fordi det betoner politisk-økonomiske fellestrekk på tvers av gruppeinndelinger knyttet til migrasjon, utsatthet og helsemessig og sosial nød. Som analytisk begrep retter «prekariatet» oppmerksomheten mot økonomiske forhold i Norge og i Europa, forhold som har oppstått delvis som resultat av tilsiktede politiske endringer. Å snakke om prekariatet retter blikket ikke bare mot behov og nød, men mot årsaker og sammenhenger. I tråd med dette starter denne delen av erfaringsoppsummeringen med en beskrivelse av hva vi kjenner til om arbeidskår. Deretter følger beskrivelsene av boligforhold og helse, herunder erfaringer med tilgang til medisinsk hjelp og behandling.

Arbeidskår

I en rapport fra 2013 hevder Fafo at dagens arbeidsmigrasjon til Norge, hovedsakelig fra EØS-området, mangler historisk sidestykke. Mobile europeiske arbeidstakere er i dag den klart største innvandrerguppen til Norge og utgjør mer enn 10 % av arbeidsstyrken i landet (Fafo, 2013). Ifølge SSB motiverer jakt på arbeid en vesentlig del (33%) av de ikke-nordiske statsborgere som innvandrer til Norge. Også Kirkens Bymisjons erfaringsmateriale tyder på at det de siste 10-15 årene, i større grad enn tidligere, er økonomiske forhold som motiverer til permanent eller sesongmessig migrasjon til Norge. Det kan både dreie seg om *push*-faktorer: fattigdom, arbeidsledighet og kutt i velferdsordninger i hjemlandet, og *pull*-faktorer: EØS-avtalens åpne grenser og håpet om å finne et livsgrunnlag for seg selv og/eller sin familie i

Et rumensk par hadde fått jobb i hjemmet til et norsk ektepar litt utenfor Oslo. Mannen hjalp til med oppussing og kvinnen stelte og vasket. Mannen skulle male huset, men ekteparet var misfornøyd med fargen og ba mannen male om. Dette gjentok seg flere ganger. Etter hvert forstod det paret at de ble trukket i lønn for malingen, og etter alt arbeidet fikk de kun 200 kroner utbetalt. Da de skjønnte at de ikke ville få mer, forlot de arbeidsforholdet og anså pengene som tapt.

land med bedre arbeidsmuligheter. Dette gjelder også blant mennesker som ender opp med å livnære seg av gateaktiviteter. Da *Rom for fattige tilreisende* i starten av prosjektperioden spurte målgruppa hva de ønsket at Kirkens Bymisjon skulle prioritere i sitt arbeid for dem, var svaret: Et sted å sove, og jobb.

Men inngangen til arbeidslivet er i realiteten begrenset og komplisert av mange forhold, også for dem som har lovlig adgang til å søke arbeid i Norge. Den høye graden av formalisering kommer ofte overraskende på tilreisende arbeidssøkende, som kan ha sin erfaring fra land der arbeid i langt større grad er formidlet og organisert gjennom uformelle forbindelser. Noen av barrierene arbeidssøkende møter er krav til språkkompetanse, krav til godkjent utdanning og krav om erfaring og/eller akseptert dokumentasjon på erfaring. Norsk byråkratisk praksis, for

⁵ Når vi snakker om prekariat i denne rapporten er fokus på denne mest utsatte gruppen. Det er verdt å merke seg at utviklingen av et prekariat i Norge oftest har vært nevnt i diskusjoner om en relativt sett bedre stilt del av arbeidsmarkedet, for eksempel i forbindelse med foreslåtte endringer i arbeidsmiljøloven, fremveksten av en såkalt «delingsøkonomi», et «løsarbeidersamfunn», osv. For å reflektere de store forskjellene som denne bredden reflekterer har gruppen denne rapporten fokuserer på noen ganger vært omtalt som «hyperprekariatet».

eksempel for søknad om arbeidstillatelse, søknad om skattekort og tildeling av D-nummer⁶, vanskeliggjør prosessen med å skaffe seg arbeid ytterligere. I tillegg kommer en rekke uformelle barrierer, slik som diskriminering og stigmatisering, mangelfullt sosialt nettverk, og lite kjennskap til norsk arbeidsliv.

Møtestedet fikk besøk av et eldre par fra Bulgaria som kom til Oslo fra Madrid. Noen hadde kommet i prat med dem på Oslo S, der de gikk litt villfarne rundt. Paret fortalte at de hadde gått gjennom et opplegg på tre uker i Madrid via et «arbeidsformidlingsbyrå». Der var de blitt lovet sjåfør- og vaskejobb og god lønn, og fått vite at de skulle komme til et klart opplegg. Paret hadde til og med lært seg litt norsk. Rett før avreise hadde de fått beskjed om at dette ville koste dem 4000 Euro. Paret greide å skaffe til veie pengene og reiste. Avtalen var at de skulle bli tatt imot på Gardermoen, men der var det ingen som møtte dem da de landet. Paret hadde ingen penger, alt hadde gått med til å betale «arbeidsformidlingsbyrået», som hadde forespeilet dem lønn innen kort tid. Paret ringte bekjente i Madrid som oppsøkte kontoret, men fant fraslyttede lokaler. Paret fortalte at de hadde vært del av en gruppe på 20-30 personer som ble sendt til ulike land i Europa. Møtestedet kontaktet den spanske og bulgarske ambassade, som ikke kunne bistå i nevneverdig grad. De kontaktet også norsk politi på vegne av paret, som viste til at saken dreier seg om kriminalitet i andre land og derfor ligger utenfor deres ansvarsområde.

Flere virksomheter i Kirkens Bymisjon møter daglig eller ukentlig mennesker som kommer til landet i den hensikt å finne arbeid, men som i løpet av noen uker, i takt med at sparepengene forsvinner og jobbmulighetene ikke var like gode som forventet, blir psykisk nedbrutte. Kanskje har de ikke midler til å returnere til hjemlandet – eller anser ikke dette som et alternativ – og risikerer hjemløshet og nød. Kirkens Bymisjon erfarer at desperasjonen en slik situasjon kan medføre, gjør at disse menneskene blir spesielt utsatte for å havne i utnyttende og/eller helseskadelige arbeidsforhold. Vi ser mennesker i dårlig betalte til grovt underbetalte jobber, i jobber som er fysisk krevende, med tunge løft, få hjelpemidler og lange arbeidsdager. Videre ser vi arbeidskår i strid med gjeldende arbeidsmiljølovgivning, for eksempel arbeid med bruk av sterke kjemikalier under dårlige ventilasjonsforhold, og jobber der arbeiderne opplever stor grad av ufrihet eller utsettes for trusler, vold, trakassering og seksuell utnyttelse.

Blant aktørene som utnytter arbeidssøkende i en sårbar posisjon er det, etter Kirkens Bymisjons erfaring, norske personer og foretak, for eksempel innenfor jordbruket, ordinære familier som ansetter au pairer, hushjelper, eller arbeidere til hage- og oppussingsarbeid. Men vi finner også andre tilreisende og migranter og norske borgere som selv befinner seg i en prekær situasjon.

Utover det å livnære seg av gateaktiviteter – tigging, flaskepanting, gatemusikk eller magasinsalg, eller av prostitusjon – erfarer Kirkens Bymisjon at de vanligste sektorene papirløse/fattige tilreisende/fattige arbeidssøkende finner arbeid i, er jordbruksbransjen, byggebransjen, bilpleiebransjen, restaurantbransjen, renholdsbransjen og matvarehandelen. Også renhold, oppussing og reparasjoner i private norske hjem er mulige inntektskilder. Dette sammenfaller med andre aktørers erfaringer og forskningsfunn både i Norge og internasjonalt

⁶ D-nummer er et midlertidig nummer som brukes i forbindelse med skatt og offentlige tjenester for personer uten norsk fødselsnummer. Det utstedes av norske myndigheter etter en spesifisert rekvireringsprosedyre og består av en modifisert sekssifret fødselsdato og et femsifret personnummer. Benevnelsen stammer fra systemets opprinnelige bruk til utenlandske og utenlandsboende sjøfolk på norske skip (jf. Direktoratet for sjømenn).

(se f.eks. Arbeidstilsynets årsrapport, 2014; Fafo, 2014; Lewis et al., 2015). Utnytting forekommer i alle disse sektorene, med ulike grader av systematikk.

Økonomisk utnyttelse – underbetaling og overarbeid

I norsk arbeidsliv vil underbetaling være lønninger som ligger lavere enn de minstelønnssatsene som er fastsatt i tariffavtalene for de ulike bransjene. Underbetaling forekommer i en rekke situasjoner, både der arbeideren aksepterer svært dårlige lønnsvilkår og der hun/han ikke får utbetalt lønn som forespeilet. Kirkens Bymisjon erfarer at følgende mekanismer ofte gjør seg gjeldende når arbeidere utnyttes økonomisk i arbeidsrelasjoner:

Rekruttering på falske premisser. Migranter kommer til Norge på bakgrunn av løfter om jobb, men blir ved ankomst møtt med arbeidsoppgaver og/eller arbeidsvilkår som er helt annerledes enn forespeilet. Slike former for bedrageri kan være vanskelig å oppdage for utenforstående. Kontrakten som inngås stipulerer ofte et timeantall høyt nok til å kunne gi oppholdstillatelse, mens reell arbeidstid kan være mye kortere, men likevel forutsette at personen er tilgjengelig for arbeidsgiver til enhver tid og må leve med for liten og uforutsigbar inntekt. Den reelle arbeidstiden kan også være mye lenger enn det kontrakten sier, uten at arbeideren mottar overtidsbetaling eller andre godtgjørelser. Arbeidere som rekrutteres direkte fra utlandet på falske premisser er spesielt sårbare for varig utnyttelse, da de står uten sosialt nettverk og kanskje ikke disponerer midler til å reise hjem igjen.

«Simon», en håndverker fra Øst-Europa, brukte tre uker på oppgradere et hus på vestkanten. Han pusset og malte det utvendig mv. Eieren var ikke helt fornøyd og betalte ham halvparten av det de hadde avtalt. Da Simon klagde, truet arbeidsgiver med å rapportere ham til myndighetene.

Forvitrende lønns- og arbeidsvilkår. En annen form for økonomisk utnyttelse av arbeidere i sårbare livssituasjoner er å utbetale lønn som forespeilet de første månedene, og deretter stanse lønnsutbetalingen. Arbeideren kan her finne det vanskelig å forlate arbeidsrelasjonen grunnet lojalitet og investering i arbeidsrelasjonen, eller håp om fremtidig utbetaling og frykt for å tape tilgodehavende.

Urimelig eller skjult fratrukk for kostnader og ufordelaktig lønnsfastsettelse. Det forekommer tilfeller der kost og losji trekkes fra lønnen så arbeideren går i minus, eller får utbetalt så lite at hun/han kommer i en avhengighetsrelasjon til arbeidsgiver. I slike tilfeller

«Eva» hadde som vaskehjelp en arbeidskontrakt som virket relativt anstendig, med en timelønn på 160 kr. Imidlertid måtte hun ofte reise langt for hvert vaskeoppdrag. Hun fikk kun betalt for de timene hun vasket, men måtte selv betale for reisen og være tilgjengelig for arbeidsgiver døgnet rundt. I realiteten tjente Eva praktisk talt ingenting og risikert endog å gå i minus.

kan arbeideren ende opp i en situasjon hvor hun/han aldri greier å tjene opp nok penger til å betale seg fri fra arbeidsrelasjonen. Noen blir også lurt av arbeidsgiver til å tro at de har lovlig arbeid og opparbeider arbeidstilknyttede rettigheter ved at det trekkes fiktiv skatt og

arbeidsgiveravgift fra lønna. Arbeidsgiver kan også stille uforholdsmessig strenge krav til effektivitet, tilgjengelighet og kvalitet og deretter straffe arbeideren med redusert eller uteblivende lønnsutbetaling. I slike situasjoner utnyttes arbeidstakers sårbare posisjon og manglende kjennskap til lover og regelverk. Arbeidstakere uten lovlig oppholds- og arbeidstillatelse kan frykte å bli innrapportert til myndighetene eller få vanskeligheter med å finne annet arbeid.

Tilsløring av arbeidsforholdets karakter. Mange vet ikke at de befinner seg i et uformelt arbeidsforhold. Arbeidsforholdets karakter tilsløres, enten ved at arbeidstakeren forelegges en falsk kontrakt, ved at arbeidsgiver stadig utsetter utstedelse av kontrakt, eller ved at arbeidstaker ikke kjenner innholdet i kontrakten da den er skrevet på et språk hun/han ikke forstår. Arbeidsforholdets uformelle karakter blir ofte ikke oppdaget av arbeidstaker før det oppstår problemer, for eksempel manglende lønnsutbetaling eller sykdom. En arbeidstaker som blir syk kan plutselig oppdage at hun/han på grunn av arbeidsforholdets uformelle karakter ikke har opparbeidet rettigheter til helsebehandling eller trygdeytelser, med alvorlige konsekvenser for liv og helse.

Møtestedet ble kjent med «Peter», en afrikansk mann som jobbet på en norskdrevet gård. Han fikk kost og losji i tillegg til en liten lønn, men oppdaget etter hvert at mat, kaffe, bensin etc., ble trukket fra lønnen. Peter jobbet 12-timers arbeidsdager, med fri på lørdager. Han fortalte at det finnes egne websider der norske bønder avretterer etter utenlandsk arbeidskraft, under overskrifter som «kulturutveksling». Peters arbeidsgiver trakk skatt fra lønnen hans, men Møtestedet mistenker at det i virkeligheten dreide seg om svart arbeid.

Utnyttelse av sårbar posisjon

Kirkens Bymisjon erfarer at underbetaling og overarbeid er nært knyttet til arbeidsgivers mulighet for å utnytte arbeidstakers sårbare posisjon. Det er flere faktorer som bidrar til dette, og de kan ofte virke sammen i å opprettholde utnyttelsesforholdet. Blant faktorene Kirkens Bymisjon møter hyppig finner vi:

- Manglende kjennskap til rettigheter, norske arbeidskår, regler og lovverk
- Språkbarrierer
- Sosial isolasjon
- Rapporteringsfrykt, i noen tilfeller som resultat av uttalte trusler om innrapportering fra arbeidsgivers side
- Mistillit til myndighetene og frykt for å ikke bli trodd hvis man melder ifra
- Mangel på bedre alternativer, frykt for at alternativet kan være dårligere
- Avhengighetsforhold til arbeidsgiver
- Gjeld i hjemlandet
- Forsørgeransvar for barn/familie i hjemland

Faktorene som gjør en person sårbar for økonomisk utnyttelse gjør ham/henne også sårbar for seksuell utnyttelse og overgrep. Dette kan for eksempel innebære å måtte yte seksuelle tjenester i bytte mot husly, jobb, beskyttelse eller lignende.

Nadheim erfarer at arbeidstakere med prostitusjonserfaring er spesielt sårbare for seksuell og økonomisk utnyttelse. Videre er det dokumentert at mennesker som lever av å selge sex opplever økt utsatthet for seksuell utnyttelse, menneskehandel, trakassering, vold og trusler, og det henvises til *Nadheims* årsrapporter og Pro-senterets rapport (2008) for mer detaljerte beskrivelser av dette (se også Fafo, 2008).

Gråsoner

Utnyttelse er sjelden et spørsmål om enten/eller, men beveger seg på en glideskala fra det lett uanstendige til grov utnyttning, svindel og tvangsarbeid. Kirkens Bymisjon erfarer at slik utnyttning kan foregå organisert og systematisk – for eksempel når enkelte arbeidsgivere

En papirløs, hivpositiv kvinne fra Etiopia, som Aksept har hatt kontakt med, bodde i 17 år hos en familie med samme landbakgrunn mot at hun passet barna deres. En dag ble hun akutt syk, og da det kom fram at hun var hivpositiv ble hun både husløs og arbeidsløs på dagen.

systematisk rekrutterer mennesker uten lovlig opphold til å arbeide for bedriften og utnytter rapporteringsfrykt for å tilbakeholde lønn. Et annet eksempel er når underleverandører opererer med fiktiv fakturering og bruker underbetalt arbeidskraft. Slik praksis foregår ofte i situasjoner hvor grensen mellom personlige vennskaps-, takknemlighets- eller kjærlighetsrelasjoner og utnyttning kan være vanskelig trekke.

Situasjoner og relasjoner kan kompliseres ytterligere ved at personen som utsettes for utnyttning ikke alltid selv vil definere relasjonen som utnyttende. Gitt at mulighetene til å finne annet arbeid er små og tilgang til annen økonomisk bistand er liten, kan enhver jobb vurderes som bedre enn ingen jobb, og selv arbeidstakere som er i arbeidsforhold med klare brudd arbeidsmiljølovgivning og stor grad av ufrihet kan mene at arbeidsgiver «gjør dem en tjeneste» og føle seg takk skyldig.

Nadheim og *Lauras Hus* støter også på denne problematikken når det gjelder ofre for menneskehandel og mennesker i prostitusjon, som ikke sjelden anser dem man juridisk sett ville definert som menneskesmuglere, halliker og menneskehandlere som sine venner og hjelpere. I noen tilfeller er dette helt reelt, for eksempel når personer som hjelper nære slektninger på flukt over grensen fra Sverige risikerer å bli tiltalt for menneskesmugling, eller når kvinner i prostitusjon som leier ut et rom i sin bolig til en venninne i samme situasjon, blir tiltalt for hallikvirksomhet.

Flere av de kvinnene som *Primærmedisinsk verksted* møter, kan også sies å være i yrkessituasjoner preget av ufrihet og mangel på kontroll. De fleste kvinnene *Primærmedisinsk verksted* har kontakt med – gjennom de mange driftsgruppene som møtes i lokalene deres og gjennom individuelle klientsamtaler – er urdu eller arabisktalende. Mange av disse har en jobb i familiedrevet virksomhet, butikk eller restaurant, men får lønn, barnetrygd og andre offentlige ytelser inn på en konto som de ikke selv disponerer. Dette er spesielt problematisk når de kommer i konflikt med ektefellen og kanskje skiller seg fra ham. Mange av disse kvinnene tør ikke å kreve å få eget bankkort. Samtidig oppfatter få av de som lever i denne typen arbeidsforhold seg selv som utnyttet eller undertrykt.

Arbeidskår blant mennesker som livnærer seg av gateaktiviteter

Sammenliknet med forhold migranter i jobb kan utsettes for kan det å livnære seg av gateaktiviteter innebære en relativt større grad av råderett over egen tid og inntekt. I Kirkens Bymisjons erfaring hører det til unntaket at mennesker som livnærer seg av gateaktiviteter, som tiggings, flaskepanting, magasinsalg og gatemusikk, utnyttes økonomisk av bakmenn. Personer involvert i gateaktiviteter gir også uttrykk for at de overlever bedre på denne måten enn om de ble værende i hjemlandet, og det er indikasjoner på at kvinner kan oppleve økt

selvbestemmelse og handlingsrom som følge av den periodevise migrasjonen til tigging og gateaktiviteter i nordeuropeiske byer (Ignăţoiu-Sora og Iancu, uten dato). Samtidig er det for mange klare utfordringer mht. arbeidskår. I Disse knytter seg til en belastende hverdag med lange dager ute i kulde, snø og regn, manglende tilgang på bad og toaletter, samt at de utsettes for trakassering, diskriminering og vold fra forbipasserende. I tillegg kommer at de nektes

I det offentlige ordskiftet omtales ofte «organisert tigging» på måter som vekker åpenbare assosiasjoner til «organisert kriminalitet». At tigging er «organisert» kan bety at familier eller grupper fra samme landsby reiser sammen, at de passer på hverandre når de tigger, at de samordner måltider og ressurser, med hensikt å leve billigst mulig mens de er her og sende mer penger hjem. Dette er knappst ensbetydende med at det finnes et stort bakmannsapparat som utnytter tiggerne. Dessuten er det viktig å skille mellom bakmenn og store bakmannsapparater. Det er Kirkens Bymisjons erfaring at man sjelden finner et stort bakmannsapparat i samband med tigging.

adgang til kaféer og kjøpesentre, at mange butikker nekter å ta imot tomemballasje fra dem, at de ofte mangler steder for søvn og hvile, og at de ikke har tilgang på rimelig og næringsrik mat.

Kirkens Bymisjon har imidlertid kjennskap til enkeltsaker der fattige tilreisende som tigger befinner seg i relasjoner som kan karakteriseres som menneskehandel. Dette har handlet om personer med psykisk eller fysisk funksjonshemming, eller om private lån i

hjemlandet på ågerpregede betingelser. Personen som står i gjeld er relativt sett fri, kan reise fritt og har kontakt med familien sin, men befinner seg i realiteten i tvangsarbeid for kreditor.

Likevel er det Kirkens Bymisjons oppfatning at det er atskillig mer menneskehandel og tvangsarbeid i kriminelle miljøer som driver med tyveri og/eller omsetning av ulovlige rusmidler. Det er bekymringsfullt at det, etter hva Kirkens Bymisjon erfarer, gjøres lite fra myndighetenes side for å avdekke menneskehandel på disse feltene. Svært få våger å stå frem og si sannheten før det er etablert en trygg relasjon og de er blitt presentert for en konkret utvei og forsikret om at eventuell familie i hjemlandet er trygg.

Andre utfordringer

I tillegg til ulike former for utnytting beskrevet over, ønsker Kirkens Bymisjon å fremheve følgende utfordringer for de nye gruppene de møter i Oslo mht. arbeidskår:

Underrapportering av utnytting og lovbrudd. Som nevnt er det flere faktorer som fører til at utnytting, sosial dumping, arbeidslivskriminalitet, vold, trakassering og menneskehandel ikke rapporteres til myndighetene. Personen det gjelder føler seg fanget, de ser ikke at det hjelper om de anmelder forholdet, eller de mangler bedre alternativer. Dette gir grunn til bekymring, da underrapportering fører til at slike forhold får fortsette uforstyrret og kan bre om seg. I tillegg fører underrapportering til at offentligheten blir mindre lydhør for problematikken. Det utvikler seg dermed gjensidig forsterkende faktorer som det er presserende å finne nye måter å bekjempe.

«Catch 22» og selvforsterkende situasjoner. Dersom en person, grunnet oppbrukte midler og mangel på lønnsarbeid, først har havnet på gata, er det mye vanskeligere å finne seg en jobb enn dersom vedkommende hadde disponert en bolig og hadde hatt tilgang på dusj, rene klær og ordentlig hvile. Kirkens Bymisjon opplever at mange mennesker på grunn av husløshet havner i en ond sirkel som det er vanskelig å bryte ut av. Motivasjonen synker og

mennesker blir utslitte og nedbrutte etter hvert som de blir nødt til å overleve av gateaktiviteter, kanskje til tross for at de har utdanning, lang erfaring fra yrkesarbeid, eller andre kvalifikasjoner.

Byråkratisk praksis preget av uforutsigbar regelhåndheving. For EØS-borgere skal gyldig arbeidskontrakt gi grunnlag for oppholdstillatelse i Norge (utover tre måneder). Hva som aksepteres av utlendingsmyndighetene som tilstrekkelig dokumentasjon for dette formålet er imidlertid etter Kirkens Bymisjons erfaring gjenstand for stor grad av variasjon. Dette kan åpne for diskriminerende praksiser og uforutsigbarhet for personene det gjelder. Kirkens Bymisjon har kjennskap til situasjoner der arbeidssøker har møtt opp hos politiet med arbeidsgiveren som ønsket å ansette dem, men som likevel har fått avslag på søknad om opphold.

Mange tilreisende Bymisjonen kommer i kontakt med har vanskelig for å forstå hva som er gyldig oppholdsgrunnlag. Dette kan skyldes variasjon og vilkårlighet i skjønnsvurderingen som utlendingsloven åpner for. Hva betyr det for eksempel å «ha midler til oppholdet»? Og hvordan kan man bevise at man er «turist»? Også der Bymisjonen har henvendt seg til

«Mirela» er en rumensk kvinne som har jobbet i Norge i en 40-50% stilling. Siden hun har flyttet mye omkring, bodd hos venner, o.l., er hun kun registrert på en postadresse, ikke en bostedsadresse. Når Mirela etter to år mister jobben, søker hun med bistand av Kirkens Bymisjon om arbeidsledighetsytelser fra NAV. NAV gir avslag på søknaden med begrunnelse i Mirelas lave stillingsprosent, at hun kun var registret på postadresse, og angivelig hadde lite nettverk og venner i landet.

aktuelle etater har forsøk på å få klarhet i slike vurderinger møtt ulne svar og henvisninger til «helhetsvurdering», vurderinger av «om de [den tilreisende] lyver mye», om «de [den tilreisende] samarbeider med utlendingskontrollen» for eksempel ved å oppgi adresse, m.m.

Vilkårlige vurderinger og uforutsigbarhet påtreffes også i møte med andre instanser. Kirkens Bymisjon er kjent med at visse banker nå ber om at det skaffes attest fra bank i personens hjemland før vedkommende får åpnet bankkonto. Dersom en person ikke har vært bankkunde i hjemlandet, nektes vedkommende å åpne konto i Norge. Dette skaper problemer i forbindelse med lønnsutbetalinger, da det ofte ikke lar seg gjøre for arbeidsgiver å utbetale lønn i kontanter. Dessuten kan arbeidsgiver begynner å tvile på om arbeidstakers oppholdsgrunnlag er i orden. Kirkens Bymisjon erfarer at reglene endres hyppig, at regeltolkningen er uforutsigbar, og at dette særlig rammer de fattigste og mest utsatte blant de arbeidssøkende migrantene.

Hvem som har rett på ytelser fra NAV, oppleves også som et spørsmål som i stor grad er åpent for vilkårlighet i skjønnsvurderinger. Ofte varierer det fra kommune til kommune eller fra kontor til kontor hva som er gjeldende praksis. Ulik NAV-praksis ser vi også når det gjelder mulige ofre for menneskehandel i refleksjonsperioden. Reflektanter har rett på oppfølging gjennom kommunen, men når det gjelder tiltak knyttet til arbeid og aktivitet er det noe uklart hva oppfølgingen innebærer og det er ulik praksis i ulike kommuner.

I Fafos undersøkelse fra 2013, om EØS-innvandrerers møte med NAV, fant man at mange NAV-ansatte opplever regelverket som uklart, særlig når det gjelder hvem som har rett på arbeidsmarkedstiltak og sosialhjelp blant arbeidsinnvandrere som har vært i Norge en stund og har opparbeidet seg rett til ulike ytelser (Fafo-rapport 2013). Sosialhjelpsøknader avslås på

bakgrunn av at saksbehandler vurderer personens oppholdstillatelse som avhengig av arbeidskontrakten. Dette er det imidlertid utlendingsmyndighetene som har ansvaret for å avgjøre, selv om det i dag ikke finnes noen praksis for å vurdere EØS-borgeres oppholdsgrunnlag etter at registreringsbevis er utstedt.

Liten tilgang på arbeidsveiledning og bistand til jobbsøking. Norsk regelverk, arbeidslivets funksjonsmåte, lønnsforhandlinger, m.m., kan være et vanskelig farvann å manøvrere i også for mennesker født og oppvokst i Norge. Kirkens Bymisjon ser at det er behov for mer og bedre tilrettelagt informasjon og veiledning om alt fra rettigheter og arbeidskontrakter til hvor og hvordan man søker jobb, skriver CV og opptre på jobbintervju. Den informasjonen fattige tilreisende/arbeidssøkende migranter mottar fra det offentlige er langt fra tilgjengelig nok. I dag er det få steder som tilbyr arbeidsveiledning og bistand til jobbsøking i Oslo, og alle har sprengt kapasitet. Med bedre veiledning og informasjon på et tidlig tidspunkt, ville man kunne forebygge situasjoner som dem beskrevet over – i hjemløshet, desperasjon og utnyttende arbeidsforhold.

Boligforhold

Kirkens Bymisjon registrerer med bekymring at mange i de nye brukergruppene vi møter ofte lever under oppsiktsvekkende prekære kår og ikke får dekket fundamentale basisbehov – som tak over hodet, nok mat å spise og grunnleggende helsehjelp.

Mangel på husly og gode overnattingsmuligheter i Oslo for mennesker med få rettigheter til velferdstjenester var bakgrunn for Kirkens Bymisjon og Norges Røde Kors' etablering av *Akuttovernattingen* i 2013. Dette har bedret situasjonen for husløse migranter i Oslo noe, men særlig i vintermånedene ser vi at kapasiteten sprenges. Plass må ofte tildeles via loddtrekning, og mange må avvises. Dette skjer til tross for at det er etablert et tilbud fra det offentlige, som innebærer at en sovesal med 120-130 sengeplasser åpner dersom det er en følt temperatur på ti minusgrader eller kaldere.⁷

Når tilbudet om akuttovernatting er fullt blir fattige tilreisende og andre som søker husly, etter hva Kirkens Bymisjon erfarer, nødt til å tilbringe natten på en av følgende måter: De kan sove utendørs, på gata, under broer e.l., men risikerer da å bøtelegges eller bortvises i 24 timer med hjemmel i Oslos politivedtekter. Høye bøter risikerer de også om de sover i egen bil eller leier seg plass i en annens bil, da dette ansees som ulovlig camping. Alternativt til dette kan de leie gulvplass eller madrass i en leilighet/hus, der privatpersoner tar betalt per natt. Etter det Kirkens Bymisjon har kjennskap til har pris per natt ved slike private overnattingstilbud variert mellom 80 og 200 kroner, og fasilitetene er høyst variable. Brukere forteller om utleiesteder der det er så trangt at man må sove på skift, hvor sengeplassene blir dyrere jo kaldere det er ute, hvor de hygieniske forholdene er elendige, og hvor det mangler tilgang på

⁷ Tilbudet er driftet av Frelsesarmeen, men det er Helseetaten i Oslo kommune, ved Legevakten, som vurderer når dette tilbudet skal åpne. I perioden desember 2014 til mars 2015 holdt tilbudet åpent til sammen tolv netter.

kjøkken og toalett. Det fortelles også om steder hvor gjestene må finne seg i at det oppbevares tyvegods under senga deres. Vi ser at mange av de samme faktorene som muliggjør utnyttning i arbeidsrelasjoner også er aktive når det gjelder boligforhold.

En ung søreuropeisk mann har vært på Møtstedet jevnlig i snart halvannet år. Han drømmer om en framtid i Norge og bruker all sin tid på å søke jobber og lære om det norske samfunnet. Han vil helst unngå å bo ute fordi det gjør det vanskelig å være presentabel når han skal prøve seg på arbeidsmarkedet. Han har ikke klart å få stabilt arbeid, men får tidvis dagsjobber og greier seg sånn noenlunde økonomisk. Men han kommer ikke inn på boligmarkedet, til det er inntekten verken høy nok eller tilstrekkelig stabil.

Mannen har det siste året hatt flere ulike trøblete boforhold. Først bodde han på et seksmannsrom på et av Oslos billigste overnattingssteder. På rommet ble det oppbevart tyvgods, så han levde i stadig frykt for at politiet skulle komme på døra og beskyldte ham for tyveri, noe som ville kunne ødelegge alle hans sjanser i Norge. Etter dette bodde han i en periode hos tre norske rusavhengige. Der hadde han noe av den samme utfordringen: Han var hele tiden redd for at boligen skulle bli raidet, at politiet skulle finne narkotika og at han skulle bli anklaget for narkotikaforbrytelser. Nå bor han hos en norsk kvinne som han har et «kjæresteforhold» til. Hun er mye eldre enn han. Han er avhengig av henne for å ha et sted å bo og «betaler» med seksuelle tjenester.

Møtstedet har ofte kontakt gjennom hele vinteren med fattige tilreisende gjester som sover ute og kan se hvordan kroppene i stadig større grad preges av mangel på varme, søvn og grunnleggende bekvemmeligheter. Typiske problemer som følger av dette er vekttap, urinveisinfeksjoner, luftveisinfeksjoner, generell forkommenhet og svekket psykisk helse. Mange som sover ute ser langt eldre ut enn de faktisk er.

Boligforhold blant nye brukergrupper som *Nadheim* er i kontakt med er også preget av usikkerhet og midlertidighet. Siden 2009 har politiet forsøkt å begrense prostitusjon på innearenaen ved rette innsats mot det såkalte utleiemarkedet (Operasjon Husløs). Her kan en utleier anklages for å fremme prostitusjon og bli tiltalt for hallikvirksomhet. Når politiet avdekker prostitusjonsvirksomhet, sendes det ut brev til utleier om at utleier har ansvar for at prostitusjonsvirksomheten i boligen opphører. Utleier risikerer straffeansvar hvis forholdet fortsetter. For *Nadheims* brukere, som ved å selge seksuelle tjenester ikke gjør noe kriminelt, får dette ofte alvorlige konsekvenser. For det første mister de boligen sin, da utleier som oftest blir redd og kaster dem ut. Mange kjenner sjelden til Husleieloven og aksepterer utkastelsen til tross for at de har rett til å motsette seg den. Ofte mister de også depositumet de har betalt. Når det gjelder hoteller har *Nadheim* flere ganger sett at kvinnene får beskjed om å forlate hotellet umiddelbart, uten å få pengene de har betalt for hotellrommet tilbake. Videre kan kvinnene selv risikere å bli tiltalt for hallikvirksomhet hvis de selv leier en leilighet som flere bor i, og mottar leie fra andre.

«Leon» er en mann på ca. 20 år fra Øst-Europa. Han har gått fra å tigge til å bo hos en eldre mann i Lillestrøm. Leon er en vakker mann. Tidligere har han pleid å sove hos eldre kvinner han hadde sex med. «Men jeg måtte alltid gå om morgenen».

Et relatert problem oppstår når kvinnene ikke vil oppgi bostedsadresse til politi som stopper dem på gata. Siden kvinnene ofte bor flere i én leilighet, vil det å oppgi egen adresse kunne innebære å eksponere mange andre for politiets oppmerksomhet. Kvinner

som nekter å oppgi adressen sin risikerer å bli uttransportert av landet eller i beste fall bøtelagt.

Flere hoteller er nå blitt strengere og det ser ut til å bli færre bo-muligheter i byen for kvinner som selger sex. *Nadheim* hører om at stadig flere kvinner som selger sex bor i Lillestrøm eller andre områder i utkanten eller utenfor Oslo. Å bo utenfor Oslo kan være en ekstra påkjenning for kvinnene, da de ikke har midler til å ta drosje hjem om natten og må oppholde seg på gata frem til t-banen eller annen kollektivtrafikk begynner å gå igjen om morgenen. Dette oppleves av mange som utmattende og utgjør en risiko for både sikkerhet og helse.

Alt for ofte er boligsituasjonen for de gruppene vi her snakker om nødløsninger preget av midlertidighet, usikkerhet og mer eller mindre helseskadelig forhold – dårlige sanitære forhold, kulde, dårlig luftkvalitet, dårlige muligheter for hvile, tettbeboedd og dermed høyere smittefare ved sykdomsutbrudd – samt boligarrangementer med høy risiko for utnyttning av huseier/utleier eller eksponering for annen kriminell virksomhet.

Helse og tilgang på helsehjelp

Helseutfordringer

Bakgrunnen for opprettelsen av *Helsesenteret for papirløse* i 2009 var som nevnt over bl.a. en utredning gjort av Kirkens Bymisjon i 2008, der det ble vist til at mennesker uten lovlig opphold har generelt dårlig fysisk og psykisk helse, både grunnet forhold som mangel på helsetilbud i hjemlandet eller traumatiske opplevelser fra migrasjonsprosessen, og den vanskelige livssituasjonen det å mangle lovlig opphold medfører.

Helsesenteret erfarer fremdeles at pasientenes helseutfordringer reflekterer disse forholdene. Samtidig har pasientsammensetningen endret seg i løpet av de årene senteret har vært i drift, blant annet med et økende innslag av fattige EØS-borgere. I 2014 var rumenske pasienter samlet sett den fjerde største gruppen *Helsesenteret* tok imot, sortert etter nasjonalitet. Men *Helsesenteret* møter også mennesker fra andre land i Europa, slik som Polen, Italia, Spania, Bulgaria, Litauen, og Latvia. Siden EØS-borgere ofte har lovlig opphold i Norge, faller de i prinsippet utenfor *Helsesenterets* målgruppe, men *Helsesenteret* erfarer at dette gjerne er mennesker i krevende livssituasjoner, med alvorlige helseproblemer som krever behandling, og liten tilgang til annen helsehjelp. Mange fattige tilreisende som livnærer seg av gateaktiviteter sliter med svært dårlig helse. Særlig er helseplager utbredt blant kvinnene, ofte knyttet til reproduktiv og seksuell helse. I tillegg har mange blant disse gruppene av fattige tilreisende relativt høy alder (>50 år), og mangelfull helseoppfølging gjennom hele livsløpet kan prege helsetilstanden. *Rom for fattige tilreisende* har bistått mennesker med bl.a. luftveisinfeksjoner og andre infeksjoner, hjerteproblemer, slag, diabetes, mavesår og kreft.

«Wiktor» har lang arbeidserfaring fra bygg- og anleggsarbeid i Polen og trodde han jobbet lovlig i Norge. Men da han ble kreftsyk med spredning, oppdaget han at han ikke hadde rettigheter til velferdstjenester i Norge. Da han ikke lenger var i stand til å utføre arbeidet sitt, mistet han både jobb og bolig på dagen, da bolig var formidlet via arbeidsgiver og bundet til arbeidskontrakten. Kirkens Bymisjon møtte han da han kom til Akuttovernattingen. Herfra ble han fulgt til legevakten, som bare kunne bistå med smertestillende behandling. Wiktor har nå reist tilbake til Polen, og vi vet ikke hvordan det går med ham.

G er en mann på 41 fra Romania som kom til Norge for 20 måneder siden. Han klager over store og langvarige smerter, særlig i det ene beinet, og forteller at han blir avvist «alle steder» fordi han verken har arbeid kan oppgi noen adresse: «De sier at det er fordi jeg er uten arbeid, men det er jo ingen som gir meg en arbeidskontrakt. De krevde også at jeg skulle ha en permanent bolig, en adresse hvor jeg har vært registrert i seks måneder. Men det er veldig vanskelig for meg. Jeg kan jo ikke gjøre kroppsarbeid. Så jeg gikk til NAV-kontoret, men de sa bare at jeg må ha en arbeidskontrakt før de kan hjelpe meg med bolig».

G har hatt en rullestol, men denne er han nå blitt frastjålet. En gang gikk han over ende på gata, forteller han, og en kvinne hjalp ham til sykehus. Der ble han i tre dager og trodde han skulle bli operert, men igjen ble søknaden om behandling avvist. Han forklarte at den rumenske ambassaden hadde latt ham få vite at den rumenske staten ikke var villig til å betale for operasjonen. G forteller at han nå sover i et telt i skogen og tigger på gata eller panter flasker for å overleve.

Bymisjonens erfaring med fattige tilreisende sin tilgang til legehjelp er svært varierende. Pasienter er både blitt avvist med henvisning til betalingsevne og har fått hjelp uavhengig av betalingsevne. Siden mange ikke har rett på fastlege havner de ofte på legevakten, som har begrenset mulighet til oppfølging. Fattige EØS-pasienter henvises også videre til spesialisthelsetjenesten, og det har vært dialog mellom legevakten og organisasjonene for å prøve å finne løsninger. Det er også, slik Bymisjonen erfarer det, mange eksempler på god oppfølging av gravide fra helsestasjoner i byen. Samtidig ser *Rom for fattige tilreisende* at den hjelpen fattige EØS-borgere får ofte er utilstrekkelig og at de i mange tilfeller bare tilbys resept på smertestillende medikamenter.

Et hovedproblem er knyttet til forutsetningen om egenbetaling fastsatt i spesialisthelsetjenesteloven (§5-3), og at praksis varierer mht. hvorvidt det kreves at betalingsevne avklares før helsehjelp gis. Bymisjonen erfarer at presiseringer fra myndighetenes side på dette punktet har medført noe bedring. Men fortsatt kan spørsmålet om betaling forhindre at syke personer får hjelp, og fattigdom fortsetter å være til hinder for at syke kjøper medisinene de får foreskrevet. Dernest er alle former for behandling av noen varighet skadelidende, og både *Møtestedet* og *Rom for fattige tilreisende* følger jevnlig EØS-pasienter med sykdommer og tilstander der det trengs behandling utover øyeblikkelig hjelp til *Helsesenteret*. Mange av disse har behov for langsiktig oppfølging som krever henvisning til spesialisthelsetjenesten. Gitt *Helsesenterets* økonomiske rammer har de ikke kapasitet til å ta i mot alle fattige EØS-borgere med behov for helsehjelp. Likevel belager senteret seg på å ta imot pasienter fra denne gruppen som trenger å følges opp av lege også i fremtiden, da de mener at denne gruppen ikke har noe reelt alternativ.

I likhet med *Helsesenteret* og *Rom for fattige tilreisende* er også *Nadheim* spesielt bekymret for det eldre segmentet blant personer de kommer i kontakt med; dvs. kvinner i førti-femti-årene som har vært på gata i opp imot ti år og er svært slitne, fysisk og psykisk. Dette er personer med få reelle alternativer til prostitusjon i annet arbeid.

Blant beboerne ved *Lauras Hus* boenhet for mulige ofre for menneskehandel, sliter flere med store helseplager, både psykiske, somatiske og psykosomatiske. Det sistnevnte kan for eksempel dreie seg om diffuse smerter i bryst og mage. Noen har fått påvist alvorlige og/eller smittsomme sykdommer. Flere sliter med søvnproblemer, traumer, depresjoner, selvskadning og selvmordstanker, samt frustrasjon over en uforutsigbar livssituasjon og frykt for fremtiden. Beboerne ved *Lauras Hus* er som regel enten asylanter eller reflektanter. Førstnevnte gruppe

har rett til fastlege. Reflektanter, derimot, må først registrere seg i Folkeregisteret. Dette tar tid og Kirkens Bymisjon kjenner flere tilfeller der personene i mellomtiden har mistet viktig helseoppfølging.

Møtestedet, som har mange gjester fra Oslos rusmiljø, ser at dette miljøet har et stort innslag av mennesker som ikke er født og oppvokst i Norge. I tillegg til rusproblemer har flere med seg store belastninger fra sine opprinnelsesland og sliter med dårlig psykisk helse. *Møtestedet* er bekymret for at disse personene i liten grad får den bistanden de trenger og i liten grad benytter det norske hjelpeapparatet.

Blant *Nadheims* utenlandske brukere og blant fattige tilreisende som kommer på midlertidig basis for å tjene penger på gateaktiviteter, er rusrelatert problematikk derimot relativt sjeldent. Ulovlig rusmisbruk er kostbart, og all den tid formålet for oppholdet er å tjene penger, vil det å bruke penger på rus undergrave hensikten med å være her. Kirkens Bymisjon har likevel

En ung søreuropeisk mann som Møtestedet har vært i kontakt med utviklet rusavhengighet under sitt opphold i Norge. Han ble kjent med noen som omsatte illegale stoffer, og etter kort tid begynte han selv å ruse seg mer og mer. Han uttrykte at han var skremt over hvor fort han opplevde seg avhengig og ønsket å avslutte oppholdet i Oslo og reise hjem til familien. Han turte imidlertid ikke å reise hjem uten først å være avruset. Men søknaden om avrusning i Norge ble avslått, han ble ikke ansett å være dårlig nok til at de vurderte det som «helsehjelp som ikke kan vente». Han ble mer og mer fortvilet og rusbruken tiltok ytterligere. I dag ruser han seg tungt, virker oppgitt og forkommen.

opplevd at noen unge menn i gruppen er blitt heroinavhengige. Ofte har disse ønsket å returnere til hjemlandet, men ikke vært i stand til å komme seg dit, eller ikke maktet å dra i frykt for reaksjoner hjemme. Disse får ikke plass på avrusning, da det av erfaring skal svært mye til før rusavhengighet defineres som «hjelp som ikke kan vente». 24SJU har i noen slike gitt legemiddelassistert

behandling (substitusjonsbehandling med subutex eller subuxone), i samarbeid med *Helsesenteret for papirløse migranter*. I tillegg tilbyr Pinsemenighetens avrusning (P22) et avrusningsprogram uten medikamenter, med tett oppfølging.

Møtestedet, *Helsesenteret* og *Akuttovernattingen* møter alle et betydelig antall personer med skader, sykdommer og helseplager som resultat av skadelige arbeidsforhold. De ser flere med skader som oppstår som direkte konsekvens av arbeidsulykker og dårlig og/eller ubeskyttet arbeidsmiljø på arbeidsplassen. Dette kan dreie seg om brannsårl fra etsende kjemikalier eller fallskader som beinbrudd og hjernerystelse. Det kan også være klemskader fra flytting av tunge gjenstander eller luksasjoner av store ledd. Noe av dette fører også til seneskader eller funksjonshemming. Kirkens Bymisjon ser også mennesker som er blitt syke eller har store plager etter mange år i fysisk og psykisk utmattende og belastende arbeid, deriblant muskel- og skjelettplager, luftveisplager- og sykdommer, psykiske plager og lidelser, samt arbeidsrelaterte

Det kom inn en ung rumener på Møtestedet. Han virket trøtt, svettet og så tynn og syk ut. Ansatte på Møtestedet lurte først på om han var ruset, men det viste seg at mannen var utslitt. Han turte ikke å si noe detaljert om hvor han jobbet, men fortalte om hardt fysisk arbeid, at han jobbet 12 timer dagen, 7 dager i uken, på et bilvaskeri utenfor Oslo. Hendene hans var hovne og røde med store sår. Han hadde ingen arbeidskontrakt, bodde i leiligheten til arbeidsgiver som trakk husleie og mat fra lønnen hans. Dette medførte at han ofte gikk i minus og ikke fikk penger utbetalt. Avtalt lønn var 50 kroner timen. Han hadde jobbet i firmaet i et halvt års tid, og vært ett år i Norge. Mannen virket redd for sjefen sin, han opplevde å ikke ha frihet, og våget ikke avbryte arbeidsforholdet. Likevel var han glad for å ha jobben, som han hadde fått via nettverk eller venner. Han så på dette som hjelp.

hørselsskader og hudsykdommer.

Samtlige av virksomhetene omtalt her uttrykker bekymring over hva de opplever som en jevnt over dårlig helsetilstand blant sine nye brukergrupper. Kirkens Bymisjon erfarer at helseproblemene ofte er sammensatte og trenger kontinuitet i behandling og oppfølging. Mangel på kontinuitet fører til dobbeltarbeid, dårligere kvalitet og utilstrekkelig behandlingsopplegg. En ser også helseproblemer som kunne vært forebygget og behandlet på et tidligere tidspunkt, og at det ikke å ha tilgang på annet enn øyeblikkelig hjelp ofte gjør det mer kostbart og tidkrevende å behandle pasienten senere. For eksempel erfarer både *Helsesenteret*, *Møtestedet*, *Rom for fattige tilreisende* og *Nadheim* at det er vesentlig at kvinner, uavhengig av oppholdsgrunnlag og betalingsevne, har informasjon om og tilgang til seksualopplysning og prevensjon for å unngå uønskede svangerskap og seksuelt overførbare infeksjoner og sykdommer.

Barrierer for tilgang til helsehjelp

En vesentlig utfordring for arbeidet med å avhjelpe helseproblemer/sykdom og helseskade for Kirkens Bymisjons nye brukergrupper er knyttet til deres tilgang til forebyggende og kurative tjenester. Her opplever vi at det ligger mange barrierer, deriblant:

- Doble, kompliserende regelverk – for eksempel kan tilgang til helsetjenester defineres av diagnose, eller med hjemler i smittevernlovgivning, som kan komme i konflikt med andre lovhjemler mv.
- Ulikhet i tolkning av hvordan regler og forskrifter skal settes ut i praksis, eksempelvis forskjellige tolkninger av forskriften om «hjelp som ikke kan vente» blant helsepersonell.
- Varierende kjennskap til rettighetssituasjonen både blant helsepersonell, andre bakkebyråkrater, og blant pasienter.
- Pasientens manglende evne til å betale for konsultasjoner, medisiner og helsetjenester utover øyeblikkelig hjelp.
- Språkbarrierer, frykt for diskriminering, og skepsis til offentlig helsevesen, mv.

Hvem som får tilgang på hjelp er med andre ord et komplekst spørsmål, både formelt sett og i ulike tjenestesteders praksis, og flere virksomheter bruker mye tid og ressurser på å få oversikt over rettigheter, bistå i søknader om helsetjenester, klage på avslag, m.m. Ved *Helsesenteret for papirløse migranter* er bistand til å få tilgang til sakssvarende behandling fra det regulære helsevesenet et omfattende arbeidsområde, som innebærer både henvisning og påklaging av avslag. Slik virksomhet preger imidlertid også mange andre bymisjonsvirksomheter, herunder *Møtestedet*, *24SJU* og *Rom for fattige tilreisende*. For eksempel er det en vedvarende utfordring for *Rom for fattige tilreisende*

Y, en kvinne på 32, kom til Norge for åtte år siden. Hun dro fra Etiopia etter å ha blitt voldtatt og etter at broren hennes endte i fengsel. «Da asylsøknaden min ble avvist og jeg ble syk, var det noen som anbefalte meg å gå til legen. Legen sa: –Nei, du har ikke rett til helsehjelp noe sted i dette landet, du er her illegalt». Y følte seg nedtrykt, stresset og hadde menstruasjonsproblemer. Hun gikk til en organisasjon for asylsøkere som sa at hun skulle gå til et sykehus. «Og så dro jeg til sykehuset for å bli undersøkt for depresjonen min, men de sa til meg at jeg ikke har noen rett til hjelp».

sine brukere at de sjelden har midler til å betale for medisiner som ikke defineres av helsepersonell som nødvendig og akutt helsehjelp, men hvor det også kan oppstå store og livstruende komplikasjoner om behandling avbrytes. *Rom for fattige tilreisende* har i flere tilfeller søkt NAV om støtte, og fulgt opp avslag med klager, men slike prosesser er svært tidkrevende.

Uklare retningslinjer er også en utfordring for helsepersonell, som kan oppleve at yrkesetiske forpliktelser kommer i konflikt med rollen som portvoktere for pasienters tilgang til helsehjelp, en rolle som pålegger dem å ta migrasjonsrelaterte forhold i betraktning. Forskning har vist at disse til tider motstridende kravene kan føre til usikkerhet og handlingsvegring hos helsepersonell, men også bli et grunnlag for å tøye grensene i regelverket og utvide det faglige skjønnsrommet for slik å tilby utvidet hjelp i individuelle tilfeller (Karlsen, 2015). Kirkens Bymisjon ser eksempler på begge deler og at situasjonen eksponerer migranter for vilkårlighet og diskriminerende praksis.

Arbeidet med å sikre Kirkens Bymisjons nye brukergrupper nødvendig helsehjelp kompliseres ytterligere ved at mange unnlater å oppsøke helsetjenestene, selv når de har rett til bistand. Årsakene ser ut til å være flerfoldige og sammensatte. Noe kan forklares ved at

Kirkens Bymisjon er kjent med at flere som kommer fra EU-land har helseforsikring i hjemlandet, men grunnet korrupsjon i helsevesenet må de betale så betydelige summer under bordet at behandling i realiteten blir utilgjengelig. Kirkens Bymisjons inntrykk er at dette gjelder særlig for mennesker fra Romania og Hellas. Slike situasjoner kan ha store konsekvenser for menneskers privatøkonomi, og Kirkens Bymisjon hører ikke sjelden om at formålet for arbeidsreiser til Norge kan være å tjene opp penger til et familiemedlems sykehusbehandling i hjemlandet.

omgang med helsevesenet preges av skepsis og mangel på tillit. *Møtestedet* fikk en vinter kjennskap til rykter blant fattige tilreisende fra Romania om at kvinner ville bli sterilisert dersom de dro på legevakten. En annen årsak kan ligge i at fattige tilreisende er vant til at kroppene er utslitte og syke. *Rom for fattige tilreisende* sin oppfatning er at det blant for eksempel rom ikke er uvanlig at man avholder seg fra å oppsøke helsetjenester ved

sykdom som det vil være vanlig å søke umiddelbar legehjelp for Norge. De har bl.a. opplevd å møte på en kvinne som hadde hatt hjerteinfarkt kvelden før, men som ikke ønsket å gå til legevakta, selv om både *Rom for fattige tilreisende* og familien insisterte på å følge henne dit.

Når det gjelder arbeidsskader, opplever Kirkens Bymisjon at mange unnlater å oppsøke helsehjelp, selv når skaden er akutt og alvorlig, fordi de er redde for konflikter med arbeidsgiver, eller av frykt for at det skal bli rapportert til myndighetene, og at jobben som følge av dette vil settes på spill. Noen frykter også at sykemelding vil føre til tap av inntekt eller til at de mister jobben.

I tillegg kommer barrierer som mangel på informasjon om tilgjengelig hjelp, språkbarrierer, kulturelle stigma knyttet til forskjellige typer sykdom, diskriminering fra helseinstitusjoner ved tidligere anledninger eller frykt for diskriminering.

Disse erfaringene med årsaker til manglende helsehjelp stemmer også overens med erfaringene til *Helsesenteret for papirløse migranter*, som opplever manglende rettigheter, begrenset tilgang til helsetjenester, pasienters redsel for å oppsøke helsevesenet, manglende

kunnskap om rettighetssituasjonen blant helsepersonell og mangel på finansieringsordning i kombinasjon med pasienters mangelfulle betalingsevne som de vesentligste barrierene.

Oppsummering – Arbeidskår, boligforhold og helse

Over de siste ti-femten årene ser det ut til å ha oppstått et økende misforhold mellom antall mennesker som til en hver tid oppholder seg her i landet og fordelingen av velferdsrettigheter. De som framfor noen rammes av dette misforholdet er nettopp de menneskene som trenger lovens og myndighetens beskyttelse mest. Kirkens Bymisjons erfaringsmateriale tilsier at vi står ovenfor et økende antall mennesker i Oslo som befinner seg i fysisk og psykisk belastende arbeidsforhold og som faller utenfor den beskyttelsen som finnes i arbeidsmiljølovgivningen og offentlige kontrollsystemer. For mange blant Kirkens Bymisjons nye brukergrupper er barrierer for adgang til det formelle arbeidsmarkedet den største utfordringen mht. arbeids- og levekår. Mange kvier seg for å arbeide svart, de ønsker ikke å bryte loven, men opplever at de ikke har andre alternativer, eller de lures og presses inn i uformelle arbeidsrelasjoner og forblir i disse grunnet en ellers marginalisert livssituasjon.

Arbeids- og levekårene for mennesker uten alternativer er, som beskrevet her, ofte svært dårlige, preget av utnyttning, usikkerhet, midlertidighet og fysiske og psykiske belastninger. Mange lever permanent eller periodevis uten midler til å dekke basisbehov som trygg bolig, nok mat og drikke, klær og medisiner. De risikerer å bli skadet og syke, samtidig som de står uten tilstrekkelig tilgang til helsehjelp. Dermed står de i fare for å bli overlatt til seg selv, eller til den vilkårligheten det innebærer å være prisgitt bistand fra tilfeldige enkeltmennesker, bekjente eller fra ideelle aktører og organisasjoner.

En ond sirkel avtegner seg her. Mennesker som mangler midler til å dekke basisbehov og med få rettigheter til velferdstjenester, blir spesielt utsatte for å havne i utnyttende og helseskadelige arbeidsforhold. De utbyttende og helseskadelige arbeidsforholdene opprettholdes fordi arbeiderne ikke er i posisjon til verken å kunne eksponere dem eller motsette seg dem. Videre er det for mennesker i underbetalte og belastende arbeidsrelasjoner nærmest umulig å generere stor nok inntjening til å bedre sine levekår i Oslo. Mange har i tillegg familie i Norge eller i hjemlandet som de bidrar økonomisk til.

Kirkens Bymisjon uttrykker i sine strategiske dokumenter at organisasjonen vil bruke de erfaringer som her er beskrevet til å drive politisk påvirkningsarbeid. Samtidig vil organisasjonen fortsette å utvikle nye og eksisterende tiltak til beste for utsatte mennesker Kirkens Bymisjon møter innenfor sine virksomhetsområder. I siste instans er det imidlertid behov for en mer omsegripende endring i helse- og velferdssystemene i Norge og Europa. Det trengs systemer som langt mer enn tilfellet er i dag reflekterer de transnasjonale helse- og velferdsutfordringene mobiliteten stiller opp, enten den er drevet av økonomisk og markedsmessig integrasjon eller av fattigdom, krig og konflikt.

Dokumenter benyttet i rapportarbeidet

Akuttovernattingen

- Årsrapport 2013, 2014
- Søknad om tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet 2014
- Søknad om tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet 2015
- Notat: Hva trenger vi i byen for våre gjester

Bymisjonssentret på Tøyen

- Årsmelding 2014
- Søknad om rådgivings- og arbeidsrettede tiltak for fattige tilreisende
- Emergency Shelter Report 2014
- Rom for Fattige Tilreisende, Sluttrapport 2014
- Notat: Kirkens Bymisjons tilbud for fattige tilreisende
- Notat: Veien videre i Kikens Bymisjon Oslo sitt arbeidet med fattige tilreisende?
- Søknad Extrastiftelsen: Rom for fattige tilreisende 2015-2018
- Søknad om tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet: Humanitære tiltak rettet mot EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge (2013)
- Søknad til Extrastiftelsen: Rom for ROM for 2013-2014
- Pilotprosjektet «Suppekjøkkenet» (2015)
- Prosjektskisse «Sy @om»

Helsesentret for papirløse

- Opprop på 5årsmarkeringen
- Prosjektbeskrivelse
- Prosjektskisse
- Årsmelding 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014
- Erfaringsrapport: stabiliseringsgruppe for arabisktalende menn (2014)
- Helsesenteret for papirløse migranter 2009 - 2014, 5 års erfaringer
- Notat: Forsøk på oversikt over helseytelser til EØS-borgere, og finansieringen av disse (2014)
- Notat: Ny forskrift om helsehjelp til personer uten lovlig opphold (2013)
- Notat: Papirløse blir systematisk nektet behandling for alvorlige helseproblemer (2013)

Lauras Hus

- Prosjektskisse
- Årsmelding 2009
- Periodisk avrapportering Lauras Hus, 15. april - 15. oktober 2009
- Evalueringsrapport 2011

Møtestedet

- Årsmelding 2010, 2011, 2012, 2013, 2014

Nadheim

- Årsmelding 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014

- Evalueringsrapport Prosjekt psykososial oppfølging (2011)
- Rapport arbeid og kvalifisering – En kartlegging av muligheter for arbeid og kvalifisering for kvinner og menn i prostitusjon (2013)
- Brukerrådets 11 krav til Solbergregjeringen (2014)
- Brev til KOM, Politidirektoratet: Bekymring vedrørende manglende kapasitet hos STOP-gruppa (2011)
- Brev til KOM, Politidirektoratet: Vedrørende retur av ofre for menneskehandel (2011)
- Brev til KOM, Politidirektoratet: utfordringer knyttet til manglende ID-dokumenter (2011)
- Brev til BUFDi: Myndighetenes ansvar for antatt mindreårige utnyttet i prostitusjon (2011)
- Notat: utfordringer for personer som får midlertidig, begrenset oppholdstillatelse.

Kirkens Bymisjon rapporter:

- Folk fra Romania som tigger i Oslo (2007).
- Papirløse migranter. En undersøkelse av situasjonen for mennesker uten lovlig opphold i Norge, og humanitære tiltak for denne gruppen i andre europeiske land (2008).
- Undocumented Migration, Human Trafficking and the Roma (2013).

Høringsuttalelser:

- Høringsuttalelse vedr. forslag om regulering av tigging i Oslo kommunes politivedtekt (2014)
- Høringsuttalelse om Endringer i Oslo kommunes politivedtekter 2-1 og 2-2 (2013)
- Høringssvar om kriminalisering av sex-kjøp (2007)
- Høringsuttalelse til Barne- og likestillingsdepartementets forslag om lovfesting av krisesentertilbudet (2009)
- Høringsuttalelse til forslag om endring av utlendingsloven § 40 femte ledd og utlendingsforskriften §§8-3 og 9-6 tredje ledd (2011)
- Høringsuttalelse: Rutiner — retur- og reintegreringsprogrammet for mulige ofre for menneskehandel (2012)

Andre interne dokumenter:

- 24SJU Årsmelding 2014
- Notat: 24SJU og kostnader ved medisinsk behandling til mennesker med svært begrensede rettigheter i Norge.
- Batteriet Årsrapport 2014
- Gatejuristen Årsrapport 2014
- Gatejuristens dokumentasjonsrapport 2008-2010
- Primærmedisinsk verksted Årsrapport 2014
- Brev til byråd Ø. E. Søreide: Tiltak for arbeidssøkende EØS-borgere i Oslo (2014)
- Notat: Tiltak for arbeidssøkende EØS-borgere i Oslo (2015)
- Bakgrunnsnotat: Behov for regularisering av oppholdet til papirløse med lang botid i Norge (2010)
- Neven Prosjektbeskrivelse pilot
- Oppsummering, arbeidsgruppe: Papirløse og Rusbehandling (2012)
- Notat: Papirløse og rus — behov for mer omfattende/langvarig helsehjelp (2013)

Eksterne kilder:

- Antirasistisk senter: Rapport om tilreisende rom (2012)
- Arbeidstilsynets årsrapport, 2014.

- Crossroads, Stockholms Stadsmission:
<http://www.stadsmissionen.se/Socialverksamhet/Hemloshet1/Crossroads/>
- Fafo-rapport (2008): «Mangfoldig marked. Prostitusjonens omfang, innhold og organisering» av Marianne Tveit og May-Len Skilbrei.
- Fafo-rapport (2013): «Innvandrerne som skulle klare seg selv. Når EØS-avtalens frie flyt av arbeidskraft møter velferdsstatens bakkebyråkrati» av Jon Horgen Friberg, Olav Elgvin og Anne Britt Djuve.
- Fafo-rapport (2014): «Innvandring og arbeidsmarkedsintegrering i Norden» NordMod2030. Delrapport 11, av Anne Britt Djuve og Anne Skevik Grødem (red.)
- Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket (FOR-2011-12-16-1255). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1255>
- Ignăţoiu-Sora, Emanuela og Liviu Iancu, (ingen dato) *Positive aspects of migration: Roma women as agents of change*. Eurocentrica.
- Karlsen, Marry-Anne (2015) «Når helsevesenet blir en del av migrasjonskontrollen – etiske og praktiske dilemmaer for helsepersonell.» I *Eksepsjonell velferd? Irregulære migranter i det norske velferdssamfunnet*. Bendixen, Synnøve K., Christine M. Jacobsen og Karl Harald Søvig (red.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Lewis, Hannah, Peter Dwyer, Stuart Hodgkinson og Louise Waite (2015) *Precarious Lives. Forced labour, exploitation and asylum*. University of Bristol, Policy Press.
- Norsk senter for menneskerettigheter, juridisk fakultet, UiO, temarapport (2015): «Kriminalisering av hjemløshet i Oslo: En undersøkelse.»
- NOVA-rapport (2014): «Gateliv – Kartlegging av situasjonen til utenlandske personer som tigger» av Ada I. Engebrihtsen, Johanna Fraenkel og Daniel Pop.
- Pro-senteret, rapport (2008): «Fritt vilt. En undersøkelse om voldserfaringene til kvinner i prostitusjon» av Ulla Bjørndahl og Bjørg Norli.
- Schierup, Carl-Ulrik, Aleksandra Ålund og Branka Likic-Brboric (2015): «Migration, precarization and the democratic deficit in global governance», i *International Migration* 53(3). Doi: 10.1111/imig.12171.
- Standing, Guy (2011) *The Precariat: The new Dangerous Class*. London: Bloomsbury Academic.
- Standing, Guy (2014) *A Precariat Charter: From Denizens to Citizens*. London: Bloomsbury Academic.

rom for alle