



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 25/16245-1
Saksbehandler Kari Line Seierstad Johnsen

Utvalg	Møtedato
Fylkesutvalget	03.06.2025
Fylkestinget	17.06.2025

Forslag til vedtak for å bedre papirløse migranternes situasjon i Agder

Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak

1. Fylkestinget tar rapporten fra Oxford Research til orientering og deler rapporten med nasjonale myndigheter, aktuelle kommuner og andre relevante aktører.
2. Agder fylkeskommune skal være pådriver for politikkutvikling på feltet for å bedre situasjonen til papirløse migranter.
3. Fylkestinget ber om at fylkeskommunen etablerer et møtepunkt med aktuelle frivillige organisasjoner hvor kunnskap, erfaringer og informasjon deles.
4. Agder fylkeskommune går i dialog med aktuelle frivillige organisasjoner om behov for støtte til tiltak som avhjelper humanitære behov for papirløse migranter i fylket, innenfor rammene av eksisterende tilskuddsordninger og budsjettammer.
5. Fylkestinget oppfordrer bibliotekene i fylket til å legge til rette for at papirløse migranter som oppholder seg i Agder kan få lånekort ved bibliotekene.

Vedlegg

Rapport - Kartlegging av papirløse migranter i Agder

Sammendrag

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at fylkestinget vedtar tiltak for å bedre papirløse migranternes livssituasjon i Agder, blant annet ved å støtte opp om frivillighetens arbeid.

Papirløse migranternes situasjon i Agder har gjennom interpellasjoner blitt besvart i fylkestinget i 2022 og 2024. I 2024 besluttet fylkesutvalget å bevilge kr. 250 000 til å utarbeide et kunnskapsgrunnlag om papirløse migranternes situasjon i fylket.

Rapporten fra Oxford Research redegjør for papirløse migranternes livssituasjon i Agder, og skisserer utfordringer som oppstår i skjæringspunktet mellom innvandringspolitiske mål og grunnleggende humanitære behov og menneskerettigheter. Denne saken følger opp rapporten og kommer med forslag til hvordan Agder fylkeskommune kan bidra til å bedre livssituasjonen til papirløse migranter som oppholder seg i Agder.

Saksopplysninger

Fylkesordfører har i to interpellasjoner besvart flere spørsmål knyttet til papirløse migranternes situasjon i Agder (sak 16/22 og sak 2/24). I fylkesutvalget 19.03.2024, sak 53/24, ble det besluttet at det skulle bestilles en rapport for å få mer kunnskap om papirløse migranter i Agder.

Vedtak i fylkesutvalget 19.03.2024 (sak 53/24)

Fylkesutvalget bevilger 250 000 kroner til å utarbeide et kunnskapsgrunnlag om situasjonen for papirløse flyktninger i Agder. Midlene disponeres fra midler avsatt til integreringsformål i fylkeskommunens økonomiplan.

November 2024 ble tre leverandører invitert til å levere tilbud på oppdraget. Oxford Research vant anbudet og leverte endelig rapport til Agder fylkeskommune april 2025 (vedlegg). Rapporten ble videre presentert i fylkestinget 7. mai 2025 og administrasjonen ble bedt om å forberede en sak.

I påfølgende saksopplysninger gis en beskrivelse av hva en papirløs migrant er, og hva slags rettigheter de har. Videre følger en kort oppsummering av rapporten fra Oxford Research, før det vises til hva Vestland fylkeskommune har iverksatt for å bedre forholdene for gruppen, samt juridiske og andre relevante momenter til saken.

Hva er en papirløs migrant?

Papirløse migranter (også kalt irregulære migranter) er personer som befinner seg i Norge uten lovlig oppholdstillatelse. I diskusjoner om papirløse migranter i norsk offentlighet snakkes det ofte om asylsøkere med endelig avslag, men gruppen omfatter også mennesker som har ankommet Norge uten å registrere seg hos norske myndigheter eller personer som har overskredet visumets varighet. Gruppen er sammensatt og det er flere årsaker til at de er i landet, tross manglende oppholdstillatelse.

Hva slags rettigheter har papirløse migranter?

Papirløse migranter oppholder seg ulovlig i Norge og har begrensede rettigheter fordi hovedføringen i den nasjonale politikken er at de skal reise hjem. Utlendingsloven regulerer innreise, opphold og utvisning av utlendinger i Norge. Personer uten lovlig

opphold har ikke arbeidstillatelse og det er ulovlig å ansette dem. De har derfor ikke inntekstgrunnlag til livsopphold.

Papirløse har ikke rett til videregående opplæring eller høyere utdanning. De har etter sosialtjenesteloven og folketrygdloven ikke rett til trygdeytelser eller andre individuelle tjenester. Personer som ikke har lovlig opphold, har ikke personnummer og kan ikke tegne telefonabonnement eller få bankkonto.

Når det kommer til helsetjenester, har papirløse migranter rett til øyeblikkelig og nødvendig helsehjelp som ikke kan vente uten å forverre tilstanden ([Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket](#)). Nødvendig helsehjelp defineres som å gjelde helsetilstander som (ubehandlet) vil føre til nært forestående død, sterkt nedsatt helsehjelp før og etter fødsel eller svangerskapsavbrudd. Personer som har fått avslag på asylsøknaden, må i utgangspunktet betale for helsehjelp fra lege og for behandling på sykehus. Alle har rett til gratis smittevern hjelp, men papirløse migranter har ikke rett til fastlege. [Fafo-rapporten](#), Irregulær bistand (2021) beskriver hvordan helsepersonell kan oppleve å havne i en skvis, fordi nasjonal politikk må balanseres med profesjonell etikk. Rapporten viser også til at det kan være vanskelig for helsepersonell å vite hvordan retten til nødvendig helsehjelp skal tolkes, og at dette kan skape ulik praksis.

Hovedtrekk fra rapporten om papirløse migranter i Agder

Rapporten fra Oxford Research sier noe om hvor mange papirløse migrantene det er i Agder, hvordan livssituasjonen er og hva som kan iverksettes av tiltak for å bedre deres livssituasjon. Hovedfunn fra rapporten presenteres nedenfor, ytterligere informasjon kan leses i rapporten.

Hvor mange papirløse migranter bor i Agder og hvem er de?

Det er umulig å få en eksakt oversikt over hvem og hvor mange papirløse migranter som befinner seg i Agder, i og med at personene ikke er registrert i offentlige systemer. Mange holder seg også i skjul i frykt for å bli oppdaget av myndighetene. Antallet papirløse migranter har sunket de siste årene. Basert på tall fra UDI og tilbakemeldinger fra informantene, er det i rapporten estimert at det oppholder seg mellom 50 og 70 papirløse migranter i Agder. Det er indikasjoner på at det er flere i de største byene enn i distriktet, samt at det er en overvekt av personer fra Iran, Eritrea og Etiopia. Det bor ikke papirløse mindreårige på asylmottak i Agder per februar 2025. Det betyr likevel ikke at det ikke finnes mindreårige papirløse migranter i fylket, men dette finnes det per nå ikke en oversikt over.

Hvordan er livssituasjonen til papirløse migranter i Agder?

Enkelte papirløse migranter bor på asylmottak, men dette er kun for de som har søkt asyl og fått avslag. Andre har boløsninger av varierende kvalitet. Forbudet mot å jobbe fører til at de ofte er prisgitt andre og med det også utsatt for å bli utnyttet.

Informantene i kartleggingen beskriver liten eller ingen kontakt med egen familie. Avstand og tap av kontakt skaper en opplevelse av å stå alene. De har utfordringer med å mestre hverdagen og bevare håpet om et bedre liv. Informantene opplever at tilgang til helsehjelp i stor grad er avhengig av nettverk og andres velvilje.

Kartleggingen viser at det å være papirløs migrant kan preges av stillstand, hvor livet er satt på pause. Manglende muligheter til å jobbe, begrensede fritidsaktiviteter og lite sosialt nettverk bidrar til isolasjon. Utrygghet for systemet, frykt for å sendes tilbake til hjemlandet og midlertidigheten skaper også psykiske belastninger. Informantene uttrykker alle et håp om å kunne leve et liv i trygghet og verdighet. De drømmer om å jobbe, forsørge seg selv,

delta og høre til. Drømmen om oppholdstillatelse går igjen. Informantene beskriver at de ønsker selvstendighet, ikke være avhengig av andre og å bli sett og respektert som et vanlig menneske.

Hvilke tiltak kan iverksettes for å bedre deres livssituasjon?

I kartleggingen har informantene kommet med innspill til tiltak som kan forbedre livssituasjonen til papirløse migranter i Agder. Enkelte av tiltakene som foreslås ligger under fylkeskommunens tjenesteområder, mens andre er tilhørende andre sektorer eller forvaltningsnivå. Rapporten viser til at det også allerede finnes tilbud som treffer papirløse migranter. Blant annet tilbyr mange frivillige organisasjoner i regionen hjelpetiltak som det antas at papirløse benytter seg av. Det er også frivillige organisasjoner i Agder som regelmessig er i kontakt med gruppen.

I Agder finnes det et nettverk for samarbeid om papirløse migranter. Dette nettverket ble etablert i 2024 og består av organisasjonene Røde Kors, Batteriet (Kirkens Bymisjon), Selvhjelp for innvandrere (SEIF), Frelsesarmeen og Kvinnehelsehuset. Representanter fra disse organisasjonene deltok i et møte i forberedelsene av denne saken, for å gi mer kunnskap.

Erfaringer fra arbeidet som er gjort i Vestland fylkeskommune

Vestland fylkeskommune har de siste årene arbeidet med å bedre forholdene for papirløse migranter i fylket. Vestland fylkesting vedtok i september 2022 (sak 103/2022): *Vestland fylkeskommune erkjenner at papirløse migranter har helse-utfordringer og ikke tilgang til grunnleggende menneskerettigheter i Vestland og Norge.*

Frem til i dag har Vestland fylkeskommune etablert et tverrsektorielt samarbeids-forum hvor også frivillige organisasjoner deltar. De har arrangert konferanser om tematikken og har også fått utarbeidet en rapport om forholdene for papirløse i fylket. De har vedtatt å tilrettelegge egne tjenester med formål om å bedre forholdene for de papirløse, og har inngått samarbeid med frivillige organisasjoner som bistår med å distribuere og legge til rette for tjenestene. De har så langt gjort forsøk med busskort og tilgang til tannhelsebehandling. I tillegg har de oppfordret bibliotekene i fylket til å utstede lokale lånekort og de har åpnet opp for at personer uten gyldig oppholdstillatelse kan starte i videregående opplæring innen året de fyller 18 år. Fylkestinget i Vestland vedtok også i juni 2023 (sak 57/2023): *Vestland fylkeskommune skal være pådriver for politikkforminga på feltet.*

Vestland fylkeskommune har i arbeidet sett hen til rettslige rammer for å legge til rette for fylkeskommunale tjenester for personer uten lovlig opphold. I sak 57/2023 refereres det til kommuner og fylkeskommuner som selvstendige forvaltningsnivå (jf. Kommuneloven) og med det selv kan velge sine prioriteringer, så lenge det ikke er forbudt eller at oppgaven er lagt til andre. Videre kan en lese: *Det er fylkesdirektøren si vurdering at offentlig sektor som hovedregel bør slutte opp om den statlige styringa på utlendingsfeltet. Utlendingslova og menneskerettane i norsk rett set rammene på området, og fylkesdirektøren referer desse som opplysning i saka.*

Relevante juridiske momenter

Basert på forslag til tiltak er særlig lovverk knyttet til kommunalt selvstyre, og utlendingsloven relevante saksopplysninger.

Kommunalt selvstyre gir fylkeskommunen en viss mulighet til å tilpasse tiltakene til lokale behov og ressurser, men man må fortsatt operere innenfor rammene av nasjonal lovgivning. Der hvor det i loven gis adgang til fritt skjønn er det kommunale selvstyret større enn hvor det er et lovbundet skjønn. En forutsetning for fylkeskommunalt selvstyre

er slik at fylkeskommunens beslutninger ikke må stride mot eller undergrave de lover, forskrifter og nasjonale føringer som er gitt på statlig nivå. På utlendingsfeltet har ikke fylkeskommunen fått noen lovpålagte oppgaver, og selvstyret er slik begrenset innen dette feltet.

Utlendingsloven § 108 gir hjemmel for straffansvar for brudd på utlendingsloven med forskrifter. Den vil gjelde både for utlendinger og for norske borgere for en del handlinger som gjøres i kontakt med utlendinger. For eksempel er det straffbart å gjøre bruk av arbeidskraften til en person som ikke har rett til å arbeide.

Bestemmelsens sjette ledd gjør et unntak fra straffansvar for den som yter humanitær bistand til utlending som oppholder seg ulovlig i Norge. Ifølge bestemmelsen vil det å yte slik humanitær bistand ikke medføre straffansvar for medvirkning til ulovlig opphold. Dette gjelder kun med mindre vedkommende har hatt til hensikt å hjelpe utlendingen til å unndra seg plikten til å forlate riket og hjelpen har vanskeliggjort myndighetenes mulighet til å få til en utsendelse.

Det vil altså bare være i helt spesielle tilfeller at det kan regnes som straffbart å yte humanitær bistand til en utlending som oppholder seg ulovlig i riket. Bestemmelsen klargjør blant annet at humanitære organisasjoner som åpent tilbyr humanitær bistand til personer med ulovlig opphold ikke rammes av bestemmelsen om medvirkning til ulovlig opphold.

Andre relevante momenter til saken

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har i 2020 kritisert Norge for brudd på menneskerettighetene ved ikke å tilby papirløse migranter helsehjelp på linje med resten av befolkningen. I rapporten ber FN Norge om å sørge for at papirløse migranter og EU-borgere uten helsekort får tilgang til helsetjenester i løpet av de neste 24 månedene ([Economic and social council, April 2020](#)).

Nasjonal Institusjon for menneskerettigheter (NIM) er underlagt Stortinget, og overvåker og rapporterer om menneskerettighetenes stilling i Norge. NIM har ved flere anledninger spilt inn at myndighetene bør sikre papirløse migranternes tilgang til nødvendig helsehjelp, i hht FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. NIM understreker at selv om disse personene ikke har lovlig opphold, har de fortsatt grunnleggende menneskerettigheter som må respekteres.

Helse- og omsorgsdepartementet har i 2024 fått innspill fra helseaktører om tilgang til helsehjelp blant papirløse migranter i Norge. I tildelingsbrevet for 2025 har Helsedepartementet bedt HOD om å utarbeide et nytt rundskriv til forskriften om helsehjelp til personer uten fast opphold for å få mer enhetlige helsetjenester.

Vurderinger

Papirløse migranter lever i en sårbar livssituasjon med begrensede rettigheter, udekkede humanitære behov og et liv på vent. Rapporten fra Oxford Research synliggjør levekårsutfordringer i gruppen. Når tiltak for papirløse migranter skal vurderes, skjer det i et spenn mellom innvandringsregulerende og humanitære hensyn.

Fylkeskommunen har ikke et lovpålagt ansvar overfor papirløse migranter. Regionplan Agder 2030 sier samtidig at levekårene skal bedres for de mest utsatte gruppene i samfunnet. Legger man også menneskerettighetene til grunn, er det argumenter for at fylkeskommunen innenfor fylkeskommunalt selvstyre, kan legge til rette for at papirløse

migranter får en bedre livssituasjon. Forutsetningen er at det ikke strider mot eller undergraver lover, forskrifter og nasjonale føringer som er gitt på statlig nivå. Foreslåtte tiltak vil ikke løse de store utfordringene som papirløse migranter særlig trekker frem, som tilgang til helsetjenester og mulighet til å jobbe. Det vurderes likevel at tiltak som tilgang til bibliotekkort, samarbeid med og tilskuddsmidler til frivilligheten som kan yte humanitære bistand, kunnskapsdeling og dialog med kommuner og andre aktører samlet sett kan bidra til økt kompetanse og bevissthet om at det finnes personer i Agder som vi vet lite om, og at det kan være skritt på veien til noe bedre livssituasjon for gruppen.

I Oxford-rapporten forteller en informant fra Vestland fylkeskommune at selv små tiltak har effekt. I Vestland har de erfart at noen av de som har fått hjelp har tatt tak i eget liv, og noen har startet prosessen med å returnere til sitt hjemland.

Samarbeid med frivillige organisasjoner

I kunnskapsgrunnlaget fra Oxford Research, er frivillige organisasjoner sentrale informanter og aktører. Det er frivillige organisasjoner som i aller størst grad treffer gruppen, kjenner behov og utfordringer og som står nærmest til å kunne hjelpe dem. Derfor vurderes det at frivillige organisasjoner i Agder som møter og hjelper papirløse migranter, er en viktig samarbeidspartner dersom fylkeskommunen vil bidra til at papirløse migranter skal bedre sin livssituasjon.

Frivillige organisasjoner har mer kjennskap til målgruppen, bedre tilgang og et annet handlingsrom for å hjelpe papirløse. De har egne formål og uavhengige roller, og er bedre posisjonert. Papirløse har større tillit til frivillige aktører enn til myndighetene. De samarbeider tett med hverandre, og ønsker å legge til rette for mer humanitært arbeid som bedrer levekårene for de papirløse. Det kan være i form av å skape møteplasser og aktiviteter, gi informasjon og veiledning og å hjelpe med mat, klær og andre grunnleggende behov.

Agders frivillighetsstrategi har et mål om mer samarbeid og dialog mellom frivilligheten og det offentlige. Det vurderes at det vil være hensiktsmessig at fylkeskommunen etablerer et møtepunkt med aktuelle frivillige organisasjoner, og i første omgang det nyetablerte nettverket, for å følge opp papirløse migranter i Agder sin livssituasjon fremover. Gjennom en etablert møteplass med nettverket, vil Agder fylkeskommune kunne følge utviklingen for en del av befolkningen i Agder som ellers er utilgjengelig og usynlig.

Frivillighetsstrategien skal styrke og støtte frivillig aktivitet, og gjør det blant annet gjennom en tilskuddsordning for frivilligheten. Det foreslås i den forbindelse å undersøke hvilke behov disse organisasjonene har for økonomisk støtte, slik at de kan gjøre mer for å avhjelpe papirløse migranternes humanitære situasjon på kort sikt i 2025, og så inkludere dette i den søkbare tilskuddsordningen fra 2026 og utover. Det vurderes også at dette er i tråd med utlendingslovens §108, sjette ledd, om humanitær bistand.

Tilgang til lånekort på bibliotekene

Folkebibliotekene er en del av den kulturelle infrastrukturen som finnes i alle kommuner. Bibliotek er åpne for alle, uavhengig av bakgrunn, økonomisk status eller utdanning. I følge §1 i Lov om folkebibliotek skal «Folkebibliotekene [...] stille bøker og andre medier gratis til disposisjon for alle som bor i landet».

Bibliotekene har en viktig rolle som kunnskapsarena og møteplass og kan tilby en rekke gratis tilbud og tjenester, gjerne i tett samarbeid med den organiserte frivilligheten og lokalsamfunnet for øvrig. Bibliotekene er ofte et av de første stedene flyktninger og innvandrere oppsøker i Norge, og det oppfattes som et trygt sted.

Lånekort er gratis, men for å få utstedt et nasjonalt lånekort kreves personnummer og legitimasjon med bilde. De lokale biblioteksystemene er tilrettelagt for å kunne registrere lokale lånekort uten krav om norsk personnummer/DUF-nummer eller fast bostedsadresse. Det er også mulig å begrense antall samtidige lån for enkeltpersoner i systemet, for å sikre seg mot unødige svinn.

Agder fylkeskommune kan be bibliotekledere i Agder om å legge til rette for at papirløse migranter kan få lånekort og veilede i hvordan dette løses best i praksis.

Utdanning og tannhelse

Vestland har vedtatt å «legge til rette egne tenester med føremål å betre forholda for papirlause». I Vestland fylkeskommune har de åpnet opp for videregående opplæring for gruppen, og de bevilger støtte til tannhelsetjenester. Det vurderes at tilgang til utdanning og tannhelsetjenester krever mer kunnskap og en grundigere juridisk, praktisk og prinsipiell gjennomgang om dette er områder som skal vurderes tilgjengeliggjort for gruppen, og er derfor ikke foreslått som vedtak i denne omgang.

Regionplan Agder 2030

Som rapporten fra Oxford påpeker, har ikke fylkeskommunen et lovpålagt ansvar for papirløse migranter. Samtidig kan Regionplan Agder 2030 bidra til å belyse momenter som kan være relevante i vurdering om fylkeskommunen likevel skal foreta seg noe for papirløse migranter som bor i fylket:

- Hovedmålene med Regionplan Agder 2030 er å utvikle Agder til et attraktivt lavutslippssamfunn med gode levekår.
- Utviklingen mot 2030 skal fremme sosial rettferdighet og økonomisk trygghet for alle. Utviklingen skal komme særlige sårbare grupper til gode.
- Alle innbyggere skal ha tilgang på gode arenaer for kultur, idrett og fysisk aktivitet i nærmiljøet.
- I 2030 har vi lagt til rette for et mer inkluderende samfunn der alle kan delta og bruke sine ressurser.
- På vei mot 2030 skal levekårene stadig bli bedre for de mest utsatte gruppene i samfunnet, og den sosiale ulikheten er redusert.

Konsekvenser for barn og unge

Selv om det ikke bor papirløse mindreårige på asylmottak i Agder per februar 2025, og det heller ikke er kjennskap til noen utenfor mottakssystemet, betyr det ikke at det ikke finnes mindreårige papirløse migranter i fylket. Tiltak for å bedre livssituasjonen vil kunne ha betydning også for barn og unge.

Økonomiske konsekvenser

Det foreslås å gå i dialog med utvalgte frivillige organisasjoner som jobber med papirløse migranter, om behov for støtte til avhjelpende humanitære tiltak. Eventuell støtte vil være fra eksisterende tilskuddsordninger og innenfor gjeldende budsjetttrammer, altså ingen nye økonomiske konsekvenser. Fra februar 2026 kan slike tiltak søkes på gjennom «Tilskudd til styrking av frivillig aktivitet og deltakelse» med henvisning til prioriteringskriterie 3: «Som engasjerer grupper med levekårsutfordringer».

Konklusjon

Det er fylkeskommunedirektørens vurdering at foreslåtte vedtak vil kunne bidra til å dekke enkelte humanitære behov for papirløse migranter i Agder, og at dette blant annet bør skje ved å støtte opp om frivillighetens arbeid. Det vurderes også at Agder fylkeskommune bør være pådriver for politikkutvikling på feltet for å bedre situasjonen til papirløse migranter.

Kristiansand, 16.05.2025

Tine Sundtoft
Fylkeskommunedirektør

Kristin Tofte Andresen
fylkesdirektør