

Kapittel 4

Samvittighetsfrihet for dem som bistår personer uten lovlig opphold

Personer som har inngått et kontraktbasert ansettelsesforhold til personer uten lovlig opphold, bryter utlendingsloven § 108, tredje ledd, a), som hjemler bot og/eller fengsel i inntil to år for den som forsettlig eller grovt uaktsomt gjør bruk av en utlendings arbeidskraft når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse etter loven. Derimot har det ikke vært foreslått å straffeforfølge dem som bistår personer som har oppsøkt en kirke for å unndra seg effektivering av et vedtak om avslag på asylsøknad.

Videre vil det å bistå personer uten lovlig opphold kunne bli et samvittighetsbasert valg for helsepersonell, siden en forskrift fra 2011, revidert i 2015 og 2024, begrenser helsehjelp til personer uten fast opphold.

Først avklares den rettslige statusen for ulike grupper av personer. Deretter vises at det å gi arbeid til personer uten lovlig opphold oppfyller kravene til sivil ulydighet. Deretter gir jeg et eksempel på hvordan særlig én statsråd reagerte mot dem som bisto med kirkeasyl for personer som har fått avslag på asylsøknaden, med advarsler om konsekvensene for hele det politiske systemet ved at lovene ikke etterleves. Videre drøftes situasjonen for helsearbeidere som ønsker å tilby hjelp til personer uten oppholdstillatelse, og som kan komme til å stå i en samvittighetskonflikt mellom å etterleve forskriften

og etterleve den hippokratiske ed om å fremme pasientens helse.¹ Hvordan ulike overvåkingsorganer i FN har vurdert den norske praksisen, blir også gjennomgått, før vi ser på mulige politiske løsninger på de to samvittighetskonfliktene, knyttet til helse og til arbeid.

Innledende avklaringer

Det er nødvendig å skille mellom kategoriene permanent oppholdstillatelse, lovlig opphold og opphold i riket. Permanent oppholdstillatelse (tidligere kalt bosettingstillatelse) innvilges etter tre års lovlig oppholdstid i Norge. Alle personer med lovlig opphold i Norge kan søke jobber, skoleplasser eller støtte fra NAV om det er behov for det. Introduksjonsprogrammet tilbys personer som har fått innvilget lovlig opphold og bosetting i en kommune, og med integreringsloven som trådte i kraft fra 2021 skal introduksjonsprogrammet vare mellom tre måneder og tre år.

Mange av dem som ikke har lovlig opphold, har forsøkt flere ganger å få slikt opphold, både gjennom å klage til Utlendingsnemnda og begjære omgjøring, noen mer enn én gang. Noen har også gått til sak for domstolene uten å vinne fram på denne måten heller. For visse grupper av personer som har fått beskjed om å forlate Norge og som motsetter seg dette, ønsker ikke de landene de kommer fra å motta dem. Disse er såkalt ureturnerbare. I motsetning til andre papirløse – som ofre for menneskehandel eller personer som har kommet til landet *uten* å registrere seg – har ureturnerbare meldt seg frivillig hos politiet. Noen av dem bor på asylmottak, og noen av dem er statsløse. Politiet har derfor relativt god oversikt over personer som omtales som ureturnerbare. Noen av disse opplevde at skattemyndighetene sluttet å utstede og trakk inn skattekort fra personer uten lovlig opphold i 2011.² Andre fortsatte å få utstedt skattekort årlig.

1 For den moderne lege-eden, se World Medical Association, 2017.

2 Ekroll mfl., 2011.

Vi må altså skille mellom personer som er ureturnerbare, og personer som lever skjult i Norge uten kjent identitet. Disse siste kan være personer som er i en form for avhengighetsforhold til andre gjennom ulike former for det som omtales som moderne slaveri – et ikke-rettslig begrep; en 1926-konvensjon gir den slaveri-definisjonen som forskere viser til.³ Personer som lever skjult, kan også være i Norge primært for å utføre kriminalitet.

Andre har erfart at ikke bare oppholdstillatelsen, men også statsborgerskapet, er trukket tilbake fordi norske myndigheter mener at de eller foreldrene – eller besteforeldrene – ikke oppgav rett identitet da de ankom Norge. Gjennom en lovendring til statsborgerskapsloven § 26 i 2019 ble terskelen for å tilbakekalle statsborgerskap for barn av personer som angivelig har oppgitt uriktig identitet betydelig høyere, og skal nå skje kun «dersom den saken gjelder, etter en konkret vurdering ikke har sterk tilknytning til riket». Dette skal likevel ikke skje dersom barnet da risikerer å bli statsløst, dersom det utgjør et uforholdsmessig inngrep, eller dersom det innebærer å tilsidesette prinsippet om barns beste.

Å bistå med arbeid

Innstrammingen i 2011 – som etterfulgte en Høyesterettsdom fra 2008⁴ – har en enda lengre forhistorie. Et UDI-rundskriv om at avviste asylsøkere ikke lenger skulle få arbeidstillatelse, ble sendt til politikontorene i 2003; rundskrivet gikk ikke til Skatteetaten og NAV.⁵ Et styrket samarbeid mellom

3 Slaverikonvensjonen artikkel 1(1) lyder: «Slavery is the status or condition of a person over whom any or all of the powers attaching to the right of ownership are exercised»; se Allain mfl., 2012; se også Allain, 2012, som viser hvordan «moderne slaveri»-begrepet er kommet til; han omtaler det som «Term of Art».

4 Høyesterett, 2008; hjemmelen var den forrige utlendingsloven fra 1988, § 47, annet ledd, a: om «forsettlig eller grovt uaktsomt gjør bruk av utlendings arbeidskraft når utlendingen ikke har nødvendig tillatelse etter loven.»

5 Se Limbogate, 2024 for en svært interessant historisk oversikt, inkludert at UDI-rundskrivet fra 2003 er basert på et ikke-sporbart referat fra et UDI-direktørmøte fra 9. februar 2003. Dette har ført til pålegg til UDI fra Arkivverket om utbedring.

Skatteetaten og NAV i 2011, som svar på en situasjon der albanere brukte forfalskede ID-dokumenter fra andre EU-medlemsland på Balkan til å komme til Norge, førte til at mange som ikke lenger hadde lovlig opphold, altså «papirløse», ikke lenger fikk utstedt årlige skattekort. Arbeidstakerne uten lovlig opphold – mange med opprinnelse i afrikanske land – hadde norske myndigheter god oversikt over.

Det var to forskjeller mellom personer med og uten skattekort. For det første kunne arbeidsgivere bli mer motvillige til å fortsette et ansettelsesforhold for dem uten skattekort, men mange fortsatte ansettelsesforholdet. For det andre måtte arbeidsgivere trekke automatisk 50 prosent i skatt for alle uten skattekort før lønnen ble utbetalt; personer med skattekort hadde lavere skattesats. Alle ble trukket folketrygdavgift, og denne kunne være opp mot NOK 50.000 årlig. Arbeidsgiverne rapporterte lønnsutbetalingen til skattemyndighetene som før. Dette gjaldt blant annet Gunnar Stålsett, i hans fortsatte ansettelse av Lula Tekle. Han var klar over at det han gjorde, var i strid med loven.

Det er relevant å teste om handlingene til Stålsett og andre som fortsatte ansettelsesforholdet – etter innføringen av den nye utlendingsloven og den nye praksisen med å ikke lenger utstede skattekort – innebar at kriteriene for sivil ulydighet var oppfylt. Disse er (i) overbevisningen om at loven er feil eller i det minste urimelig; (ii) alternative måter å fremme endring på har vært utprøvd; (iii) handlingen kjennetegnes av full offentlighet; (iv) en rimelig sannsynlighet for å lykkes; og (v) man er villig til å akseptere eventuell straff for handlingen,⁶ og det er også vanlig å tilføye (vi) prinsippet om ikkevold. Av disse kriteriene er det kriteriet som sier at alternative framgangsmåter for å fremme endring har vært utprøvd, det mest krevende å etterleve. Naturligvis kunne Stålsett funnet en annen til å vaske i huset, men det er ikke det saken handler om. Han sto overfor en person som han ville at skulle kunne fortsette å brødfø seg selv. Stålsett kunne også ha arbeidet for å endre lovverket. Selv om det var andre enn Stålsett som var mer målrettet i å utfordre myndighetene, som organisasjonen Mennesker i Limbo, hadde Stålsett både før og etter 2011 et engasjement for papirløse.

6 Mott, 2011, s. 138–141.

Den nye praksisen fra 2011 var likevel ikke 100 % konsistent. Eksempelvis rapporterte politiet i 2015 at skattemyndighetene fortsatte å utstede skattekort uten å kontrollere om personene hadde lovlig opphold.⁷

Stålsett ble dømt til 45 dagers betinget fengsel og en bot på NOK 10.000, der aktor hadde bedt om ubetinget fengsel, altså soning i fengsel.

Mer omfattende var dommen mot Arne Viste, som hadde etablert bemanningsbyrået Plog, opprinnelig for et annet formål, men som han brukte til å gi personer uten lovlig opphold mulighet til jobb. Han mente at virksomheten bidro til å realisere Grunnloven § 110 om retten til arbeid, men fikk ikke støtte for dette i tingretten. Første setning lyder: «Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring.» Viste satte seg mer inn i Grunnlovsbestemmelsen. Han fant at flertallet i Utenriks- og konstitusjonskomiteen, som i 1954 stilte seg bak den formuleringen som ble gjeldende – med et lite tillegg i 2014, slik at også «næring» ble inkludert – hadde med en viktig presisering: «Det kan ikke vedtas lover eller treffes disposisjoner som åpenbart og bevisst hindrer eller vanskeliggjør realiseringen av Grunnlovens pålegg.»⁸ Denne formuleringen ble presentert i to påfølgende rettssaker mot ansatte i selskapet Plog, men uten å vinne gjennom. Når forarbeidene spesifiserer hva § 110 faktisk er tenkt å beskytte mot, bør domstolene i det minste drøfte hva som ligger i formuleringen fra 1954. Domstolene kan ikke si at de ikke er kjent med den, siden både forsvareren og miljøet rundt Viste spør om et forbud mot visse typer lovbestemmelser som reelt sett hindrer gjennomføring av Grunnloven § 110, *kan* leses ut av grunnlovsbestemmelsen.⁹

I dommen mot Viste fikk han betinget fengselsstraff på ett år og ble også ilagt en bot på 1,5 millioner NOK, samt inndragning av verdier på 1,4 millioner NOK. Verken Borgarting lagmannsrett eller Høyesterett ville behandle anken, og i 2026 fremmet Viste krav om at Gjenopptakelseskommisjonen tar saken.¹⁰ I 2020 ble selskapet Plog slått konkurs, men i 2021 har Viste startet

7 NTB, 2015.

8 Stortinget, 1954, s. 2.

9 Ellingsen mfl., 2022.

10 Bjåen, 2026.

Plog 2. Det er også relevant at flere personer ansatt i ulike bedrifter via Plog er blitt dømt til bot eller fengselsstraff.¹¹

Det mest interessante med de to sakene – som det ikke er grunnlag for å si at er feil idømt ut fra hva loven sier¹² – er reaksjonen fra Riksadvokaten på siktelsen mot Stålsett. Riksadvokaten er øverste påtalemyndighet i Norge. Riksadvokaten ønsket at han hadde blitt konsultert, og ba i tillegg om en redegjørelse for hvorfor siktelsen lød på 45 dager ubetinget fengsel.¹³ Som vi så over, gjorde tingretten hele dommen betinget, slik at Stålsett slapp å sone i fengsel.

Som allerede nevnt i kapittel 1 handlet det for Stålsett – og rimeligvis også for Viste – om å unngå å gjøre andre til tiggere eller å komme i avhengighetssituasjoner. Personer som over år via sine arbeidsgivere har betalt inn folketrygdavgift, har det siste tiåret levd i svært krevende situasjoner. Gjennom innsatsen til særlig Arne Viste har ca. 300 personer fått tilbakeført beløpene de har betalt inn til folketrygden, om lag 30 millioner NOK. Ytterligere 30 som har fått bistand fra Viste, venter på utfallet av søknaden. Det finnes imidlertid mange flere; antakelig befinner de fleste seg ikke lenger i Norge. Viste mente i 2024 at det gjelder ytterligere 2800–2900 personer, basert på tall fra Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS).¹⁴ I 2025 beregnet han det fortsatte utestående beløpet til NOK 400 millioner.¹⁵

11 For dommer der de domfelte er omtalt med fullt navn, se Hordaland tingrett, 2022 og Stavanger tingrett, 2020. Alle fikk bot: I 2022-dommen henholdsvis NOK 25.000 og NOK 10.000, og i 2020-dommen NOK 15.000. Anker har ikke ført fram.

12 Bergen bystyre, 2023, ba byrådet «rette en anmodning til norske myndigheter om at papirløse skal få tilbake retten til å arbeide i Norge»; Vestland fylkesting (2023) har vedtatt om papirløse: «Vestland fylkeskommune skal vere pådrivar for politikkforminga på feltet.»

13 NTB, 2019.

14 Brandvold, 2024c, gjengir Viste; se også Viste, 2024 og Kirkens Bymisjon, 2024 (samtale under Arendalsuka). Viste gir nyere oppdateringer på sin Facebook-side om brev Plog2 AS har mottatt fra Skatteetaten. Se Berglund Steen, 2024, s. 191–198 for Vistes engasjement og s. 198–209 for Stålsetts engasjement.

15 Almedal, 2025, gjengir Viste.

Myndighetenes advarsler mot å bryte lovene: Kirkeasyl

Den mest omfattende kritikken mot og advarslene om konsekvenser av lovbrudd ble framført av daværende justisminister Faremo i brev til daværende Nord-Hålogaland biskop. Brevet kom rett etter at Justisministeren, Kirke-, utdannings- og forskningsministeren og ledelsen i Den norske kirke i 1993 ble enige om å avvikle kirkeasylene og sikre at de som hadde bodd i kirkeasyl – de aller fleste av disse, noe over 700, var i Den norske kirkes bygg – skulle få en ny og generøs behandling av sine asylsøknader.¹⁶

Bakgrunnen for brevet er viktig. Kirkeasyl representerer en måte for asylsøkere med avslag på sine asylsøknader å unndra seg effektueringen av vedtak. Det spesielle med kirkeasyl, som har en mer enn tusenårig tradisjon, er at politiet – med noen unntak – har valgt å respektere kirkeasylene. Unntakene handler om to situasjoner: enten at politiet mener at bygget hvor kirkeasylantene bor, ikke er et vigslet kirkebygg, eller at menighetsrådet har bedt politiet om å hente ut kirkeasylanter. De mange tusen som i 1993 var involvert i praktisk tilrettelegging rundt kirkeasylantene, opplevde nok det de gjorde som en form for sivil ulydighet – selv om det var andre som arbeidet opp mot norske myndigheter med å endre politikken.

Vi fikk tidligere en innføring i kriterier for sivil ulydighet, som har forbindelser til samvittighetsfrihet.¹⁷ Sivil ulydighet er knyttet til den *politiske* sfæren, nemlig bevisste og *offentlige* handlinger for å påvirke politiske utfall, mens samvittighetsfrihet er knyttet til den *rettslige* sfæren ved å tillate at personer ikke kan pålegges å handle – eller unnlate å handle – når dette vil stride med deres *dype* og *indre* overbevisning. Utøvelse av samvittighetsfriheten kan naturligvis forstås som å ha politiske implikasjoner.

Siden kirkeasyl ikke tidligere var tydelig rettslig regulert, var det nok ikke alle som bisto med kirkeasyl, som opplevde at det de gjorde var lovstridig. Snarere var det sentrale for mange av disse å hjelpe dem som ba om hjelp, altså primært å praktisere en samvittighet forankret i et nestekjærlighetspåbud om omsorg for medmennesker. For kritikerne av kirkeasyl er det imidlertid

16 Vetvik og Omland (1997, s. 37) viser at 673 av de 683 som var vurdert innen utgangen av april 1994, hadde fått opphold.

17 For en interessant drøfting, se Rosenfeld, 2018, s. 60–62.

ingen tvil om at kirkeasylene primært handler om å unndra seg effektivering av lovlig fattede vedtak.

Brevet fra Justisministeren har en krass tone, særlig lys av den enigheten som var oppnådd bare noen uker før:

Når dette våpen [kirken som hellig rom] tas i bruk i en politisk kamp, blir det De og kirken for øvrig som utfordrer demokratiet. [...] [S]e dem om i Europa, og De vil se blomstrende fremmedhat. Udemokratiske virkemidler tas i bruk av ytterliggående grupper med tidvis fatale følger. Når vi har unngått dette her hjemme, er jeg overbevist om at det har sammenheng med den legitimitet som vårt politiske system tross alt har. [...] Det ville skuffe meg meget om det var kirken som skulle rokke ved denne legitimiteten: Hvilke krefter ville da bli utløst? [...] Det er bare demokratiets vei som kan bringe oss framover. Kirkeasylene innebærer at man velger å gå langs andre stier. Det er derfor i dypeste alvor jeg spør: Hvor havner vi da?»¹⁸

Den daværende justisministeren forstår altså kirkeasyl som å utfordre selve det politiske systemets legitimitet, og at kirken gjennom kirkeasyl legitimerer farlige og udemokratiske krefter. De siste tre setningene ble også benyttet under en justispolitisk redegjørelse for Stortinget 17. februar 1994, som etterfulgte et lengre resonnement:

De som på denne måten setter vår legale asylprosedyre til side, rokker ved den legitimiteten vårt politiske systemer hviler på. [...] Ingen kan ta loven i egne hender uten samtidig å løpe den risiko at andre som er av en annen oppfatning også gjør det samme. Slik brytes den samfunnsorden som hviler på demokratiet og respekt for loven og lovlig fattede vedtak.¹⁹

Kirkeasyl forstås her som å ta loven i egne hender, framfor å innrette seg etter lovlig fattede vedtak. Disse lange sitatene illustrerer en interessant bekymring

18 Justisministeren, 1993, s. 2–3; se også Jakhell, 1994.

19 Justisministeren, 1994, s. 2250.

knyttet til en situasjon der en veletablert samfunnsinstitusjon forstås som å fremme manglende lovrespekt. Selv om vi ikke vet hvor mange av dem som var engasjert i kirkeasyl, som faktisk var motivert av samvittighetsfrihet – forankret i ikke å hindres i å vise omsorg, basert også på en oppfatning om at disse kunne ta skade av å bli sendt tilbake til et stadig mer utrygt Kosovo (hvor de aller fleste kom fra) – ser vi at etterlevelse av lovene framholdes av justisministeren som den høyeste verdi.

Kirkeasyl ble i 2022 formelt opphevet i Norge,²⁰ men dette ble ikke kjent før i 2023.²¹

Å bistå med helsehjelp

2011-forskriften sier at alle som oppholder seg i riket – altså uavhengig av oppholdsstatus – har rett til vurdering fra spesialisthelsetjenesten (§ 1) og til øyeblikkelig hjelp (§ 3). Endringer i forskriften i 2015 styrket ordlyden i tre bestemmelser: § 1 om rett til vurdering; § 4 om barns rett til helse- og omsorgstjenester («nødvendige ... tjenester», ikke bare «øyeblikkelig hjelp»); og § 5 om rett til helsehjelp som ikke kan vente, som omfatter «fare for eget liv og helse, og for andre; før og etter fødsel; svangerskapsavbrudd; smittevern hjelp; personer som er undergitt frihetsberøvelse.» For barn inneholder Hurdalsplattformen fra 2021 formuleringen «full tilgang til nødvendige helse- og omsorgstjenester, uavhengig av deres oppholdsstatus.»²² Forskriftsendringen i 2024 innebar ingen endringer for barn.

Forskriften regulerer også dem som har lovlig, men ikke fast opphold i riket, og sier i § 6 at disse kun har rett til nødvendige omsorgstjenester inntil vedkommende i praksis kunne forlatt landet eller har plikt til å forlate landet, i medhold av lov.

20 Justis- og beredskapsdepartementet (2023a, s. 2) informerer om at 1999-rundskrivnet fra Justis- og politidepartementet 4. mars 1999 til politimestrene (Kirkeasyl – retningslinjer) ble opphevet 18. januar 2022.

21 Justis- og beredskapsdepartementet, 2023b.

22 Regjeringen, 2021, s. 74.

Det er mange som opplever å ha fått regning på titusener av kroner etter å ha født på et norsk sykehus, og dette skjer i medhold av spesialisthelsetjenesteloven § 5-3. Bestemmelsen sier imidlertid: «Dersom pasienten ikke kan dekke utgiftene selv, skal de dekkes av vedkommende helseinstitusjon eller tjenesteyter.» Dersom man likevel får regning, presiserte tidligere helse- og omsorgsminister Bernt Høyе at personer uten lovlig opphold kan klage på regningen til Helsedirektoratet.²³

Likevel er det riktig å si at forskriften hjemler å gi så lite helsehjelp som absolutt nødvendig. Denne situasjonen er møtt med protest fra helsearbeidere, i et opprop signert av over 3500 personer, og som understreker: «Et regelverk som forskjellsbehandler eller ekskluderer enkelte grupper, er ikke forenlig med vår yrkesetikk.»²⁴ Den norske legeforening, Den norske psykologforening og Norsk Sykepleierforbund, samt fire organisasjoner, støtter oppropet. Oppropet peker på farene ved at man må vente med å yte helsehjelp til situasjonen for den enkelte blir akutt, med de konsekvensene, også for behandlingsresultatet, dette medfører.

Norsk helsepersonell, enten de er leger, sykepleiere eller psykologer, utsettes dermed for et urimelig og uhåndterlig dilemma ved at de avkreves å fravike det grunnleggende prinsippet om å gi helsehjelp basert på behov.²⁵

Det som omtales som «et urimelig og uhåndterlig dilemma», kunne også vært omtalt som en samvittighetskonflikt. Man vil – som allerede påpekt i kapittel 1 – unngå å gjøre andre sykere enn nødvendig ved å avstå fra å gi helsehjelp. Forskriften presiserer imidlertid at personer med lovlig opphold, men som er i prosess med å få avsluttet oppholdet, skal få begrenset helsehjelp, mens personer uten lovlig opphold kun skal få akutt helsehjelp som ikke kan vente.

23 Dommerud, 2015, gjengir Høyе.

24 Papirløse, 2020.

25 Papirløse, 2020.

Menneskerettighetene

Oppropet signert av de norske helsearbeiderne understreker at de skal bygge sin gjerning på respekt for grunnleggende menneskerettigheter.²⁶ Dette gjør det naturlig å undersøke hva menneskerettighetene faktisk sier om helsehjelp til personer som bor i et land uten å være statsborgere, men som enten har permanent opphold, lovlig opphold eller er såkalt papirløse, altså ikke har dokumenter som gir lovlig opphold. For dem med permanent opphold er svaret enkelt: De eneste menneskerettighetene som kan begrenses for disse, er politiske rettigheter, altså å inneha politiske verv og å stemme ved valg; i Norge kan personer med oppholdstillatelse stemme ved kommune- og fylkestingsvalg.

Såkalte utviklingsland gis riktignok muligheter til å «bestemme i hvilken utstrekning de skal garantere ikke-statsborgere de økonomiske rettigheter som er anerkjent i denne konvensjon» (artikkel 2(3) i FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter; ØSK-konvensjonen), altså arbeids- og trygderettigheter. Bestemmelsen gjelder ikke for Norge.

Norge rapporterer til FNs komite for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-komiteen), som overvåker gjennomføringen av ØSK-konvensjonen. I den siste tilbakemeldingen fra ØSK-komiteen anbefales Norge å treffe effektive tiltak for å sikre at alle personer i landet får tilgang til grunnleggende helsetjenester, uavhengig av deres oppholdsstatus.²⁷ Det gjøres altså fra ØSK-komiteens side ingen distinksjon mellom mennesker etter oppholdsstatus, og plikten gjelder for alle som befinner seg i Norge.

Tilsvarende bekymring deler FNs komite for barns rettigheter (Barnekomiteen), med spesifiseringen av at helsehjelp skal tilbys «straks ... uavhengig av hensyn knyttet til avreisedato.»²⁸

Det er altså ingen tvil om hva menneskerettighetspliktene sier. ØSK-konvensjonen skiller ikke mellom personer etter oppholdsstatus når det gjelder deres rettmessige krav på å nyte godt av sosiale rettigheter, eksempelvis retten

26 Papirløse, 2020.

27 Komiteen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 2020, avsnitt 39, utdrag.

28 FNs Komité for barns rettigheter, 2018, avsnitt 24(c).

til helse. Verken Barnekomiteen eller ØSK-komiteen gjør distinksjoner knyttet til oppholdsstatus.

Selv om begge politikkområdene behandlet i dette kapitlet vil møte utfordringer i å finne en fullgod løsning som ivaretar både hjelpernes, statens, sykehusenes og kommunenes interesser, og rettighetene for de menneskene som vil bedre sin situasjon, er det likevel verdt å peke på mulige retninger. Vi starter med helsehjelp.

Realistisk løsning på samvittighetskonflikten for helsearbeidere?

I dag er noen helsetjenester lettere tilgjengelige ved at enkelte kommuner, som Trondheim, har vedtatt å tilby helsehjelp også til såkalte papirløse. I Oslo har Norges Røde Kors og Kirkens Bymisjon siden 2009 samarbeidet om Helsesenter for papirløse, og i Bergen driver Kirkens Bymisjon og Bergen Røde Kors fra 2018 et tilsvarende senter. Senteret kan imidlertid føres tilbake til 2013. Sentrene i Oslo og Bergen tilbyr helsehjelp utført av frivillige fagfolk fra ulike helseprofesjoner. Mer krevende medisinske inngrep henvises til et sykehus. Oslo og Bergen kommuner bidrar økonomisk til sentrene, og Vestland fylkeskommune har vedtatt at den «legg til rette egne tenester med foremål å betre forholda for dei papirlause.»²⁹ Staten har ennå ikke bidratt, men snarere advart sterkt mot virkningene av et slikt tilbud. I samband med etableringen av Helsesenteret i Oslo ble det uttrykt fra ulike statlige myndigheter at Helsesenteret var «uønsket», at dette var å gi hjelp til «kriminelle» og at «politiet må ... gjøre jobben sin.»³⁰

Slike tilbud i noen kommuner eller i regi av organisasjoner – som også tilbys personer utenfor Oslo og Bergen – er viktige for dem som får hjelp. Tilbudene bidrar likevel ikke til å løse samvittighetskonfliktene for de mange tusen helsearbeiderne som regelmessig står i situasjoner der det ikke er sam-

29 Vestland fylkeskommune, 2023; se også Berge, 2023.

30 Gjengitt i Haugen, 2018b, s. 20.

svar mellom den helsehjelpen de kan tilby, og det de føler seg forpliktet til som profesjonsutøvere. Det er ikke gjort noen beregninger av hva prisen ville blitt for å sikre ikke-diskriminerende primærhelsetjenester for dem som oppholder seg i Norge, og helse-Norge er stadig preget av avveininger mellom behov og hvorvidt en slik inkluderende ordning vil bety at mange flere vil bryte opp fra sitt bosted for å komme til Norge.

Vi så over at to av FNs menneskerettighetsorganer har understreket plikten til å yte helsetjenester til alle. Da Norge i september 2019 var gjenstand for den såkalte Universal Periodic Review, som handler om at representanter fra alle stater kan spørre representanter for den staten som er under utspørring, svarte Norge på spørsmålet om helsetjenester for alle uavhengig av oppholdsstatus: «Alle har rett til nødvendig helsehjelp, med noen begrensninger for dem uten oppholdstillatelse.»³¹ Det er ikke gitt at denne beskrivelsen ville ha vunnet tilslutning hos underskriverne av Papirløse-oppropet, som vi lærte om over. Ny utspørring av Norge skjedde i 2024;³² ingen skriftlige spørsmål omhandlet helsetjenester til alle. LO-kongressen vedtok i 2025: «LO skal jobbe for helsehjelp til papirløse i primær [sic] og spesialisthelsetjenesten.»³³

Realistisk løsning på samvittighetskonflikten for dem som vil ansette?

Samme dag som tingretten kunngjorde dommen mot Stålsett, annonserte regjeringen en midlertidig forskriftsendring. Denne gjaldt ut 2021, og innebar at personer med alder og norsk botid på 65 år til sammen kunne få opphold i Norge, gitt at oppholdstiden er minst 16 år.³⁴ Ifølge Utlendingsnemnda

31 Regjeringen, 2019a, s. 7, avsnitt 217.

32 FNs høykommissær for menneskerettigheter, 2024.

33 Nilsen, 2025, gjengir LO-Kongressen 2025. Formuleringen finnes ikke her: <https://www.lo.no/hva-vi-mener/los-handlingsprogram-og-vedtekter>. Merk også Yemanennettverkets fem krav; se NOAS 2026, der ett handler om helsehjelp, arbeid, utdanning og bolig. Navnet stammer fra Yemane Teferi, som døde som papirløs i 2016.

34 Justis- og beredskapsdepartementet, 2021.

søkte 140 personer, og 65 fikk oppholdstillatelse; de fleste midlertidig i kun ett år.³⁵ Et tilleggskrav var å ikke ha vært straffedømt, og NOAS viser at personer som fylte kravene, men hadde fått forenklet forelegg, eksempelvis for trafikkforseelse, ikke fikk opphold.³⁶

Viste la i rettssaken stor vekt på Grunnloven § 110 om retten til arbeid, som fra 2014 fikk tilføyelsen «eller næring», og også en ny setning om sosial sikkerhet: «Den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold, har rett til støtte fra det offentlige.» Mens det er relativt stor enighet om at retten til arbeid ikke kan romme det å være sikret arbeid ved arbeidsledighet, handler uenigheten mellom Viste og andre rundt ham om hvorvidt denne retten også omfatter det å ikke bli fratatt arbeidet eller levebrødet sitt. For at en rettighet skal være effektiv, må det finnes en tilsvarende plikt hos statlige myndigheter. Menneskerettighetsutvalget tydeliggjorde at retten til arbeid «nå må leses i lys av at statens myndigheter er forpliktet gjennom de internasjonale konvensjonene til å respektere, beskytte og oppfylle rettigheter knyttet til arbeid.»³⁷ Plikten til å respektere handler om å ikke gripe inn slik at retten til arbeid effektivt blir hindret. Denne plikten forstås av Viste og andre som brutt når personer som har et arbeid, blir fratatt muligheten til å arbeide, og de som har bistått i arbeidet, dømmes for å ha brutt utlendingsloven.

En slik forståelse kan leses som sammenfallende med den presiseringen som ble gjort av flertallet i Utenriks- og konstitusjonskomiteen i 1954, om at Grunnloven legger begrensninger på lovgiver. Debatten på Stortinget i 2014 støttet opp om hovedargumentasjonen fra Menneskerettighetsutvalget. Utvalget skrev imidlertid at et

bedre vern om retten til arbeid enn det som følger av våre internasjonale forpliktelser, vil kunne binde opp offentlige ressurser og politiske handlingsalternativer i for stor grad. Dette gjelder særlig i tider med knapphet på økonomiske ressurser.³⁸

35 Mehl (daværende justisminister), 2022, ca. 14:11.

36 NOAS, 2023, s. 2.

37 Stortingets Menneskerettighetsutvalg, 2011, s. 231.

38 Stortingets Menneskerettighetsutvalg, 2011, s. 231.

Dette handler om plikten til å oppfylle, *ikke* plikten til å respektere, noe som er sentralt for Viste. Det er relevant å undersøke nærmere hva som ligger i Norges internasjonale forpliktelser.

Mens drøftingen av grunnlovsbestemmelsen fikk noe plass i dommen fra Oslo tingrett, var tingrettens behandling av artikkel 6 i ØSK-konvensjonen mer overfladisk. Den sier:

Konvensjonspartene anerkjenner retten til arbeid, som omfatter mulighet for enhver til å tjene sitt levebrød ved arbeid som han fritt har valgt eller godtatt, og skal treffe de nødvendige tiltak for å trygge denne rettighet.

Som tydeliggjort i menneskerettighetsloven fra 1999 skal ØSK-konvensjonen gå foran norsk lov i tilfelle motstrid. Tingrettsdommen nøyer seg med å framholde at verken grunnlovsbestemmelsen eller menneskerettighetskonvensjoner som Norge har inkorporert hindrer norske myndigheter i å «nekte utlendinger, uten lovlig opphold i Norge, å ta arbeid i landet.»³⁹

I motsetning til Grunnloven § 110 («Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for ...») har ØSK-konvensjonen artikkel 6 («Konvensjonspartene anerkjenner retten til arbeid ...») større preg av å være en rettighetsbestemmelse. Tolkningskommentar 18, avgitt av ØSK-komiteen om innholdet i denne bestemmelsen, understreker at det å ha arbeid setter mennesker i stand til å leve med verdighet, sikre ens overlevelse og bidra til ens personlige utvikling og anerkjennelse i samfunnet.⁴⁰ Artikkel 2(3) i ØSK-konvensjonen, omtalt over, slår fast at land som Norge, men ikke utviklingsland, skal sikre også ikke-borgere økonomiske rettigheter, som inkluderer retten til arbeid.

Da Norges etterlevelse av Konvensjonen ble drøftet med Komiteen i 2020, var det oppmerksomhet på tiltak for å øke sysselsettingen blant innvandrere,⁴¹ men ingenting spesifikt ble etterlyst fra Komiteen om tiltak for å gjøre det lovlig – eller i alle fall akseptert – å tilby jobb til personer uten lovlig opphold.

39 Oslo tingrett, 2019a, s. 14.

40 FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 2006, avsnitt 1; se også avsnitt 4 og avsnitt 31, som vektlegger en særlig plikt overfor særlig marginaliserte og sårbare personer og grupper.

41 FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 2020, avsnitt 21(c).

En forutsetning for at slike ansettelser skal bli akseptert, er naturligvis at det ikke foreligger noen form for utnyttelse i arbeidsforholdet, og at alle relevante opplysninger i den perioden ansettelsesforholdet varer, blir rapportert til relevante myndigheter.

I Stålsetts tale til Oslo tingrett pekte han på kjernen i det han kalte en samvittighetskonflikt: «Konflikten mellom grunnleggende verdier og lovens bokstav kan i enkelte tilfeller bli så skarp, at den erfares slik at en ikke har noe annet valg enn å bryte loven, og så ta de rettslige følgene av dette valg.»⁴² Han løftet også fram barmhjertighet, som han forsto som et uttrykk for humanisme, og understreket at han vil «arbeide for å endre lover som har uakseptable konsekvenser for våre medmennesker.»⁴³

Arne Vistes anke på tingrettsdommen og ankene på de to andre tingrettsdommene mot Plog-ansatte ble avvist. Det er derfor ikke mulig å få prøvd tingrettens vurderinger. Dersom det blir aktuelt å få prøvd rekkevidden av artikkel 6 i Konvensjonen og § 110 i Grunnloven for en høyere norsk domstol, stilt opp mot forbudet mot ansettelser i utlendingsloven § 108, tredje ledd, a), er det fem forhold som må løftes fram: (i) hva som kan leses ut av forarbeidene fra 1954; (ii) menneskerettighetsloven, som sier at konvensjonsbestemmelser har forrang over norske lovbestemmelser i tilfelle motstrid; (iii) tolkningskommentar 18, som understreker virkningene for den enkelte av å ha arbeid: verdighet, overlevelse, personlig utvikling og anerkjennelse;⁴⁴ (iv) tolkningskommentar 20 om ikke-diskriminering, som fastslår at konvensjonsrettighetene gjelder alle «uavhengig av juridisk status og dokumentasjon»;⁴⁵ og

42 Stålsett, 2019, s. 3.

43 Stålsett, 2019, s. 1.

44 FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 2006, avsnitt 1. Merk at Høyesterett til nå kun har tatt stilling til tolkningskommentarer fra FNs menneskerettighetskomité og FNs komité for barns rettigheter, som nevnes som «eksempel» på «folkerettslig relevante tolkningsuttalelser ...»; se Skoghøy (dommer i Høyesterett) 2016, s. 8. Han bekrefter på s. 4–5 og s. 7 et skille mellom tolkningskommentarer som spesifiserer en konvensjonsbestemmelse, og «tilråding om optimal praksis», se Høyesterett 2009, avsnitt 44. Se også Høyesterett 2015, avsnitt 154, og Høyesterett 2018b, avsnitt 14, der det avgjørende er hvorvidt tolkningskommentaren er forankret i konvensjonsteksten; se også Ulfstein 2016.

45 FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 2009, avsnitt 30.

(v) behovet for å bekjempe tvangsarbeid og kriminalitet. Personer med gode og ryddige arbeidsforhold vil ikke lett fristes til kriminalitet.

Det er relevant at utlendingsloven § 108, sjette ledd sier:

Den som yter humanitær bistand til utlending som oppholder seg ulovlig i riket, skal ikke kunne straffes for medvirkning til ulovlig opphold med mindre a. vedkommende har hatt til hensikt å hjelpe utlendingen til å unndra seg plikten til å forlate riket, og b. hjelpen har vanskeliggjort myndighetenes mulighet til å få til en utsendelse.

Denne humanitærbistand-bestemmelsen er vurdert av Høyesterett HR-2021-1774-A, som opphevet deler av en dom i Borgarting lagmannsrett for brudd på § 108 i utlendingsloven, samt brudd på tolloven (ved å ha oppbevart smuglersigaretter).⁴⁶ Høyesterett fant brudd på § 108, tredje ledd, men ikke § 108, fjerde ledd («hjelper en utlending til ulovlig opphold i riket ...»). Det humanitære unntaket i § 108, sjette ledd ble brukt for å begrunne hvorfor det å huse to personer i tre døgn – da politiet oppdaget de to i kjelleren – ikke var brudd på § 108, fjerde ledd. Kort fortalt fikk personen som hadde huset to personer uten lovlig opphold, ikke noen fordel av å ha huset de to, og det skjedde som en vennetjeneste.⁴⁷

Ut fra Høyesteretts presisering om at det humanitære unntaket begrenser seg til «fysiske livsnødvendigheter», virker det ikke sannsynlig – slik § 108 er formulert – at det å tilby arbeid mot betaling til papirløse, slik at disse kan få midler til «fysiske livsnødvendigheter», vil falle inn under § 108, sjette ledd.

46 Høyesterett, 2021. Merk at det var reist tiltale for brudd på § 108, tredje og fjerde ledd («hjelper en utlending til ulovlig opphold i riket ...»). Straffen etter § 108, tredje ledd, ble opprettholdt, men mildnet. Høyesterett 2021 gjengir tingretten i avsnitt 43 – om å ikke undersøke arbeidstillatelse – som å være «grovt uaktsomt ...». Høyesterett uttaler i avsnitt 46 at brudd på § 108, tredje ledd, var et «enkelstående og meget kortvarig arbeidsoppdrag, og forholdet har ikke karakter av utnyttelse»; dommen ble derfor en bot på NOK 30.000 (der ca. NOK 5000 var for oppbevaring av smuglersigaretter).

47 Høyesterett, 2021, avsnitt 24 lyder i sin helhet: «Ordet «humanitær» peker mot hjelp som ytes for å dekke menneskelige behov, og ordet «bistand» indikerer at det dreier seg om hjelp som skjer uten krav om motytelse. Etter mitt syn kan «humanitær bistand» beskrives som uegennyttig hjelp til dekning av fysiske livsnødvendigheter og tilgrensende medmenneskelige behov.» For utdypning, se avsnitt 25–27 (avsnitt 26 nevner «husvære») og 32.

Oppsummering

Den norske lov hjemmelen for å ikke ansette personer uten lovlig opphold er klar; problemet er at den *ikke* inneholder et skille mellom utnyttelse og ikke-utnyttelse. Forskriften om å ikke yte helsehjelp til personer uten fast opphold er mindre klar; det er ikke opplagt hva «helt nødvendig helsehjelp» betyr. Personer som yter helsehjelp utover det forskriften gir adgang til, blir ikke straffet for dette. Helsesenteret for papirløse er en institusjonalisert løsning som gjør det mulig å yte helsehjelp utover det forskriften gir anledning til.

Humanitære hensyn er lette å få øye på i situasjonen med helsehjelp. Vi har sett at dette også motiverer dem som ansetter eller velger å ikke si opp mennesker. For dem som ansetter, er ønsket om å ansette motivert av hensyn til å opprettholde verdighet, selvrespekt, selvberging og anerkjennelse, slik også tolkningskommentar 18 om retten til arbeid understreker.⁴⁸ Det handler om å unngå at en person som rettslig sett er utsatt, også blir utsatt på en rekke andre områder.

Verken å ansette personer uten lovlig opphold, å bistå personer som har søkt beskyttelse i en kirke, eller å bistå personer uten lovlig opphold med helsehjelp er en lovmessig tvangssituasjon, men derimot frivillig engasjement for sine medmennesker. Vi så at en sivil ulydighetshandling – for å forstås som sivil ulydighet – må oppfylle seks krav: (i) at den er et svar på en lovbestemmelse man og mange opplever som å være feil eller urimelig, og (ii) som man har forsøkt å endre; (iii) at handlingen skjer i full offentlighet, med (iv) en rimelig sannsynlighet for å lykkes; (v) at man aksepterer eventuell straff; og (vi) at den er basert på prinsippet om ikkevold. Fordi lovgrunnlaget er så mye klarere for ansettelser, er det rimelig å si at de som velger å ansette gjør dette som en sivil ulydighetsaksjon. Vi så at kriteriene for sivil ulydighet var oppfylt for både Stålsett og Viste. Det er vanskeligere å si at helsearbeidere som gir helsehjelp, deltar i sivil ulydighet. Disse må antas å være styrt av sin profesjonsetikk i møte med personer som trenger helsehjelp, og der forskriften ikke sikrer slik helsehjelp i tilstrekkelig grad.

48 FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, 2006, avsnitt 1.