

## Høringsnotat

---

Innvandringsavdelingen

Dato: 7. oktober 2024

Saksnr: 24/5761

Høringsfrist: 22. november 2024

### **FORSLAG TIL ENDRING I UTLENDINGSLOVEN – FAMILIEGJENFORENING FOR ENSLIGE, ELDRE FORELDRE**

#### **1. Innledning**

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endring i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven, utl.).

Forslaget går ut på at den særlige adgangen til familiegjenforening etter utl. § 46 oppheves, og at søknader om familieinnvandring fra enslige, eldre foreldre vurderes etter utl. § 49 om familieinnvandring i andre tilfeller på bakgrunn av «sterke menneskelige hensyn».

#### **2. Bakgrunn**

Andelen eldre i den norske befolkningen er stadig økende, noe som bl.a. skaper utfordringer i helsevesenet og eldreomsorgen. Adgangen for eldre foreldre til å få familiegjenforening med voksne barn i Norge bidrar til økt belastning på helsevesenet og eldreomsorgen, noe som på sikt kan bli svært kostbart og kan gå utover tilbudet til befolkningen for øvrig. Selv om adgangen til familiegjenforening kan være av stor betydning for enkeltindivider, bør etter departementets syn hensynet til opprettholdelsen av et bærekraftig offentlig tjenestetilbud veie tyngre. Vi ber om høringsinstansenes innspill til forslaget.

#### **3. Gjeldende rett**

Etter utl. § 46 kan en mor eller far gis oppholdstillatelse i Norge dersom referansepersonen er søkerens barn over 18 år. Det er et vilkår at søkeren er over 60 år og uten ektefelle, samboer eller slektninger i opp- eller nedstigende linje i hjemlandet.

Lovens § 46 er etter sin ordlyd ikke en rettighetsbestemmelse, men Utlendingsdirektoratet (UDI) har praktisert den slik når de objektive vilkårene er oppfylt. Dette er i tråd med hva som er signalisert i lovens forarbeider. I Ot.prp. nr.75 (2006–2007) uttalte departementet:

«Når det gjelder enslige eldre foreldre, er utgangspunktet at de som oppfyller vilkårene som er fastsatt i bestemmelsen, skal få en tillatelse.»

Slik bestemmelsen praktiseres i dag, skal det derfor svært mye til før en søknad etter utl. § 46 avslås dersom vilkårene som fremgår av bestemmelsen er oppfylt. Annet ledd åpner imidlertid for at det kan gis nærmere regler i forskrift. Departementet har til nå ikke benyttet denne muligheten.

#### Statistikk:

Siden någjeldende utlendingslov trådte i kraft 1. januar 2010 og frem til mai 2024 er det innvilget om lag 1 600 førstegangstillatelser etter utl. § 46. Både antallet årlige søknader og antallet innvilgelser har variert i denne perioden. I 2023 søkte ca. 250 personer om tillatelse etter utl. § 46. Av disse ble ca. 150 innvilget, hvorav de fleste var søkere fra Russland, Kina og India. Tidligere har også Ukraina ligget høyt på denne listen over søknader som innvilges, men etter at det ble etablert en ordning med midlertidig kollektiv beskyttelse, er ukrainske borgere ikke lenger en stor gruppe. Dette kan ha påvirket det totale antallet søkere og innvilgelser i de siste to årene.

Søkere fra Afghanistan og Syria fikk oftest avslag i 2023. Dette er land der det ikke er uvanlig med mange barn, og dokumentsituasjonen er utfordrende. Vilråene i utl. § 46 vil derfor ofte ikke være oppfylt. I tillegg er kravet til sikret underhold ikke oppfylt i mange av disse sakene.

Innvilgelser fordelt på alder i 2023 viser at det er flest innvilgelser i aldersgruppen 60–69 år.

#### **4. Internasjonale forpliktelser og andre lands regelverk**

Retten til familieliv som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8, jf. Grunnloven § 102, gir ingen umiddelbar rett til familiegjengenforening i et bestemt land. I egne retningslinjer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) om artikkel 8 (Guide on Article 8 of the European Convention on Human Rights) fremgår det av pkt. 279:

“Where immigration is concerned, Article 8, taken alone, cannot be considered to impose on a State a general obligation to respect a married couple’s choice of country for their matrimonial residence or to authorise family reunification on its territory.”

Når det gjelder familiegjenforening mellom foreldre og voksne barn, fremgår det av de samme retningslinjene punkt 284:

“In immigration cases, there will be no family life between parents and adult children unless they can demonstrate additional elements of dependence other than normal emotional ties.”

I EU-direktivet om rett til familieinnvandring (2003/86/EF) er det ikke innført noen plikt for statene til å åpne for familiegjenforening for eldre foreldre, men det er presisert en adgang for statene til å operere med en mulighet for tillatelse i følgende tilfeller:

«The Member States may, by law or regulation, authorize the entry and residence, pursuant to this Directive and subject to compliance with the conditions laid down in Chapter IV, of the following family members:

(a) first-degree relatives in the direct ascending line of the person applying for reunification or his or her spouse, where they are dependent on them and do not enjoy proper family support in the country of origin».

Direktivet er ikke forpliktende for Norge.

Situasjonen i utenlandsk rett viser et varierende bilde.

Danmark avvirket allerede i 2002 en ordning der foreldre over 60 år til en person som er flyktning, eller som er dansk eller nordisk borger, hadde rett til familiegjenforening. I dag er det ingen egen bestemmelse om familiegjenforening for denne gruppen i dansk lovgivning. Tillatelse kan kun gis etter en generell bestemmelse om familieinnvandring på bakgrunn av sterke menneskelige hensyn i udlændingeloven § 9 c, som lyder:

«Der kan efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og, hvis udlændingen er under 18 år, hensynet til barnets tarv, taler derfor».

Heller ikke i Sverige har foreldre til voksne barn rett til familiegjenforening. Adgangen til familiegjenforening for foreldre til voksne barn (og andre familiemedlemmer utenfor kjernefamilien) reguleres av en «kan»-bestemmelse i den svenske utlendingsloven kapittel 5, § 3 a første ledd nr. 2:

«Uppehållstillstånd får [...] ges till [...] en utlänning som på något annat sätt [...] är nära anhörig till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige [...], om han eller hon har inngått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande mellan släktingarna som fanns redan i hemlandet».

Følgende er sagt om praksis etter bestemmelsen av 1989 i SOU 2002: 13 (side 70):

«Enligt praxis kan man i bedömningen av om ett beroendeförhållande föreligger även väga in andra faktorer såsom släktskapet samt sökandens civilstånd, ålder och anknytning till annat land. Beroendeförhållandet skall ha förelegat redan i ursprungslandet. Tidpunkten för anknytningspersonens bosättning i Sverige är när permanent uppehållstillstånd getts. I praxis för vad som skall avses med att ansökan skall göras «relativt snart», under förutsättning att det inte funnits praktiska svårigheter, torde normalt krävas att den görs inom cirka 10 månader från det anknytningspersonen fått permanent uppehållstillstånd.»

I Storbritannia tilhører heller ikke eldre foreldre den personkretsen som har rett til familiegjenforening. Enslige, eldre foreldre over 65 år og foreldrepar hvor én av partene er over 65 år, kan («may») få oppholdstillatelse. Det er et vilkår at søkeren er fullstendig eller hovedsakelig økonomisk avhengig av referansepersonen og ikke har andre nære slektninger i hjemlandet som vedkommende kan få økonomisk støtte fra. Hvis forelderen er under 65 år, kan oppholdstillatelse gis dersom vedkommende bor alene i utlandet «in the most exceptional compassionate circumstances» og hovedsakelig er økonomisk avhengig av slektninger som er bosatt i Storbritannia.

I Nederland gis det rett til familiegjenforening for en enslig forelder over 65 år som er uten andre barn i hjemlandet som kan ta vare på vedkommende, og under forutsetning av at nær alle de øvrige barna er bosatt i Nederland.

## **5. Departementets vurdering**

Asyl- og migrasjonsfeltet er i stadig endring. Høsten 2015 opplevde både Norge og Europa en voldsom økning i antallet asylsøkere. Økningen skapte store utfordringer både for mottakssystemet og saksavviklingen. Etter Russlands fullskala invasjon av Ukraina i februar 2022 har Norge mottatt et historisk høyt antall asylsøkere, hvorav en større andel enn det som er vanlig for asylsøkere er eldre personer. Asylankomstene fra Ukraina har generelt utfordret det norske helsevesenet. I dag er det også store utfordringer i UDIs håndtering av søknader om familieinnvandring til Norge som en følge av en generell øking i innvandringen til Norge. Det er behov for tiltak som ikke gjør Norge til et særlig attraktivt land for asylsøkere, samt tiltak som gjør Norge bedre rustet til å håndtere de utfordringer som følger av økt innvandring. Regelverket om familiegjenforening er i den forbindelse sentralt.

Utlendingsloven § 46 har i praksis gitt enslige, eldre foreldre *rett* til familiegjenforening i Norge på nærmere angitte vilkår. Som tallene over viser, er det i de årene bestemmelsen har virket et relativt lavt antall personer som hvert år har fått tillatelse etter bestemmelsen. Det er imidlertid grunn til å

tro at antallet søknader og tillatelser vil stige i takt med at innvandrerbefolkningen i Norge øker.

Det ligger i sakens natur at eldre personer som kommer til Norge vil måtte antas å ha, og etter hvert også få, flere og mer alvorlige helseproblemer enn yngre innvandrere. Man kan heller ikke forvente at denne gruppen innvandrere vil delta i arbeidslivet eller bidra økonomisk i samfunnet på samme måte som yngre. Selv om familiegjenforening kan være viktig for søkeren og for den enkelte referanseperson som er bosatt i Norge, er dette en innvandring som for samfunnet etter hvert kan bli svært ressurskrevende og kostbar. Det dreier seg om utgifter bl.a. til sykdomsbehandling og sykehjemsplasser. Dertil kommer trygde- og pensjonsutbetalinger, samt sosiale utgifter i de tilfeller der familien ikke greier, eller ikke ønsker, å forsørge familied medlemmet når vedkommende først er kommet til Norge.

Det gjelder i dag et vilkår om sikret underhold også i disse sakene. Men selv om underholdskravet er oppfylt på søknadstidspunktet, vil nødvendige helseutgifter eller en sykehjemsplass stort sett bli dekket av det offentlige. UDI er kjent med flere tilfeller der eldre foreldre som kommer til Norge har så store helseproblemer at de enten må ha omfattende hjemmesykepleie eller plass på sykehjem umiddelbart etter ankomst.

Kombinasjonen av en økt innvandrerbefolkning, en ventet eldrebølge i Norge og store fremtidige utfordringer i den norske eldreomsorgen kan tilsi at en rett til familiegjenforening som følger av utl. § 46 ikke er bærekraftig i lengden.

Den norske bestemmelsen er i tillegg vesentlig mer liberal enn ordningene i andre sammenlignbare land. Få land har dette som en rettighet, og i den grad de har det, er vilkårene for tillatelse strengere enn i Norge. At Norge har et mer liberalt regelverk for familieinnvandring på dette området enn andre land kan også føre til at Norge blir særlig attraktivt for asylsøkere. Det kan likeledes føre til at flere eldre foreldre velger å søke familiegjenforening med barn i Norge, selv om de også har voksne barn bosatt i andre europeiske land.

Dagens regelverk går også vesentlig lengre enn hva vi er internasjonalt forpliktet til. Departementet kan ikke se at våre internasjonale forpliktelser, herunder etter EMK artikkel 8, er til hinder for en opphevelse av utl. § 46. Det vises særlig til at EMK art. 8 ikke gir noen umiddelbar rett til familiegjenforening i et bestemt land.

Forøvrig bemerkes at det også er utfordringer med å kartlegge de faktiske forhold som utløser tillatelse i disse sakene. Det forekommer saker der søkere som anfører at de ikke har nær familie i hjemlandet, i realiteten har voksne barn der. Dette er forhold som både er vanskelig og ressurskrevende for utlendingsmyndighetene å avdekke, og som fører til at en del søkere får en tillatelse de ikke fyller vilkårene for. At det er svært utfordrende å kontrollere om vilkårene for tillatelse er oppfylt i disse sakene kan også tale for at det ikke bør være noen *rett* til familieinnvandring for denne gruppen.

Et annet moment er at ordningen i en viss grad kan være integreringshemmende. Det er i dag en utfordring at for få innvandrerkvinner deltar i arbeidslivet.

Statistikken viser for øvrig at det i dag ikke primært er personer med flukt-bakgrunn som får sine eldre foreldre til Norge. Majoriteten av referansepersonene har fått opphold for å arbeide eller inngå ekteskap i Norge. Etter departementets syn er det i disse sakene mindre tungtveiende grunner for at referansepersonen kort tid etter ankomst til Norge har behov for gjenforening med egne foreldre. Dette er personer som vil kunne opprettholde kontakt med sine foreldre gjennom besøk i hjemlandet, ev. vil de kunne flytte tilbake for å ta seg av sine foreldre der.

Argumentene over må veies opp mot hensynet til den enkelte. Departementet ser at muligheten til å kunne få familiegjenforening med en enslig, eldre forelder kan være viktig for den enkelte referanseperson i Norge. For referansepersonen kan det å ha sin nærmeste familie samlet være av stor personlig verdi. Det kan også ha innvirkning på referansepersonens tilknytning til det norske samfunnet. I denne sammenheng fremheves det at selv om adgangen til familiegjenforening etter utl. § 46 fjernes, gir regelverket for øvrig gode muligheter til å opprettholde kontakt med eldre foreldre. Foruten ordinært visum på inntil 90 dager, kan foreldre som vil besøke barn i Norge gis oppholdstillatelse med en varighet på inntil ni måneder i medhold av utl. § 47. Dette gir anledning til både hyppige og relativt lange besøk.

Departementet har vurdert hvorvidt en begrensing av adgangen til familiegjenforening for enslige, eldre foreldre bør reguleres gjennom strengere vilkår i forskrift (f.eks. en heving av alderskravet fra 60 til 70 år), slik utl. § 46 åpner for, fremfor opphevelse av § 46. Departementet har imidlertid kommet til at dette ikke er hensiktsmessig. Formålet med en ev. endring vil være at denne gruppen som hovedregel ikke skal ha adgang til familiegjenforening med voksne barn i Norge. Med et slikt utgangspunkt er det naturlig at bestemmelsen oppheves, og at familiegjenforening for denne gruppen søkere vurderes etter den mer generelle bestemmelsen i utl. § 49.

Oppsummert ber departementet om høringsinstansenes syn på om utl. § 46 bør oppheves eller ikke, herunder om hensynet til opprettholdelsen av en bærekraftig velferdsstat bør gå foran hensynet til den enkelte referansepersonens ønske om å kunne få familiegjenforening i Norge med en enslig, eldre forelder.

Særlig om oppholdstillatelse etter utl. § 49 («sterke menneskelige hensyn»): Utlendingsloven § 49 åpner for at oppholdstillatelse i familiegjenforeningsøyemed kan gis dersom «sterke menneskelige hensyn» tilsier det. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil for å unngå at regelverket i spesielle tilfeller fører til urimelige avgjørelser. Av forarbeidene til bestemmelsen fremgår det at terskelen for å gi tillatelse etter utl. § 49 skal være høy.

Det følger uttrykkelig av bestemmelsen at det i vurderingen av om tillatelse skal gis kan legges vekt på innvandringsregulerende hensyn. I Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) uttaler departementet følgende om vurderingen av innvandringspolitiske hensyn etter utl. § 49:

«De hensynene som eventuelt taler for å innvilge oppholdstillatelse, må veies mot aktuelle innvandringsregulerende hensyn. I mange tilfeller hvor en isolert vurdering av saken tilsier at søknaden bør innvilges av sterke menneskelige hensyn, kan det etter en bredere vurdering av for eksempel konsekvensene for det norske velferdssamfunnet, være nødvendig å avslå. Utvalget nevner som eksempel søknader fra syke og gamle foreldre. Foreldrene kan få et langt bedre pleietilbud i Norge enn i hjemlandet, men kostnadene for velferdssamfunnet ved denne type innvandring, kan bli omfattende. Demografien i innvandrerbefolkningen i Norge i dag viser at stadig flere etter hvert vil komme i en alder hvor de har gamle foreldre bosatt i land som har et dårligere helsetilbud enn Norge.»

Dette innebærer at det kan gis opphold i saker hvor det gjør seg gjeldende *mindre* tungtveiende rimelighetshensyn enn i saker hvor tillatelse ellers nektes, dersom det er klart at det gjelder et enkeltstående tilfelle som heller ikke reiser kontrolltekniske problemer.

Etter utl. § 49 vil det åpenbart ikke være tilstrekkelig at vilkårene i dagens § 46 er oppfylt. Det må noe mer til enn at søkeren er eldre, enslig og alene i hjemlandet.

At en eldre forelder har alvorlige helseproblemer er heller ikke et forhold som i utgangspunktet tilsier at det gis tillatelse etter utl. § 49. Her vil vektlegging av innvandringspolitiske hensyn veie tungt, jf. lovens forarbeider. Forslaget om opphevelse av utl. § 46 er delvis begrunnet i at denne gruppen lett

kan medføre en stor belastning for det norske samfunnet. Det ville derfor undergrave formålet med opphevelsen dersom helseproblemer i seg selv skulle åpne for oppholdstillatelse etter utl. § 49.

Heller ikke forhold som vanskelige materielle levekår i hjemlandet vil kunne danne grunnlag for opphold etter utl. § 49. Det vil ut fra en rent økonomisk og praktisk synsvinkel ofte kunne være lettere for en familie som er bosatt i Norge å besørge slik støtte til foreldrene i hjemlandet gjennom økonomisk bistand, fremfor å ha et økonomisk ansvar for foreldrene i Norge. I noen land kan det være kultur for å bo sammen med og ta seg av sine eldre foreldre, og slike forpliktelser vil kunne bli påberopt under utl. § 49. Dette kan ikke tillegges vekt. Det må legges til grunn at herboende referanse vil kunne kjøpe omsorgstjenester i hjemlandet. Det er den eldres familie som ev. bør forsørge søkeren, ikke norske myndigheter.

En vanskelig sikkerhetssituasjon i hjemlandet kan heller ikke alene gi grunnlag for tillatelse etter utl. § 49 for enslige, eldre foreldre. Selv om det kan være sterke menneskelige hensyn på søkerens side, vil de innvandringspolitiske hensynene her kunne veie tungt mot at søknaden innvilges. For det første vil det potensielt kunne dreie seg om svært mange saker. I tillegg gjelder det i utgangspunktet ikke et underholdskrav i saker etter § 49. Dette innebærer at eldre foreldre i enda større grad enn etter utl. § 46 vil kunne utgjøre en belastning for det norske samfunnet.

Et forhold som etter en konkret vurdering kan gi grunnlag for tillatelse etter utl. § 49 er dersom en eldre, enslig forelder er medlem av en familieenhet som har levd i husstandsfellesskap i hjemlandet, og hvor de øvrige familiemedlemmene er gitt rett til opphold i Norge, samtidig som søkeren hele tiden har vært og er avhengig av forsørgelse fra de øvrige familiemedlemmene. I denne sammenheng vil det være relevant å legge vekt på hva som er grunnlaget for at de øvrige familiemedlemmene har fått opphold i Norge. Det bør normalt være en forutsetning for å gi tillatelse at familiemedlemmene er gitt opphold på grunnlag av et beskyttelsesbehov, og i så fall ikke kan sies å ha «valgt» å forlate forelderens. Det må ikke være vesentlig tvil rundt spørsmålet om familien faktisk har levd sammen som en enhet på det tidspunkt referansepersonen forlot hjemlandet. Det må heller ikke være vesentlig tvil knyttet til om forelderens ble etterlatt *alene* i hjemlandet i det referansepersonen reiste. Bevisbyrden må her tilligge søkeren. Siden det bør være en forutsetning at søkeren er økonomisk avhengig av referansepersonen, vil det kunne være naturlig å oppstille et underholdskrav dersom det vurderes å gi oppholdstillatelse etter utl. § 49 i et slikt tilfelle.

I forarbeidene til utl. § 49 fremgår det at det også kan være aktuelt å se hen til forhold på referansepersonens side når det vurderes om en søknad skal



innvilges etter § 49. Denne åpningen skal være snever, men etter departementets vurdering kan man se for seg situasjoner der referansepersonens situasjon i Norge er så vanskelig at gjenforening med en forelder vil kunne være aktuelt. Et eksempel kan være at referansepersonen er alvorlig syk og samtidig ikke har annen nær familie i Norge (som ektefelle, søsken, voksne barn e.l.). Det må i så fall vurderes om forelderens i den konkrete saken kan ivareta en omsorgsfunksjon for referansen. Det må videre være en forutsetning at behovet ikke kun er midlertidig og kan ivaretas gjennom andre ordninger, som ordinært visum eller 9-måneders tillatelser.

#### **6. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget innebærer en innstramming som antas å medføre besparelser for stat og kommune i form av reduserte utgifter til helse- og eldreomsorg. Forslaget kan innebære at UDI og Utlendingsnemnda (UNE) må vurdere noen flere saker etter den skjønnsmessige bestemmelsen i utl. § 49. Det antas likevel at innsparingen ved at det ikke lenger kan fremsettes søknader etter utl. § 46 vil være større enn utgiftene til å behandle noen flere søknader etter utl. § 49. Det vises her til at det skal være en svært høy terskel for å gi oppholdstillatelse etter utl. § 49, og at det på sikt antas at relativt få vil fremme søknad i medhold av denne bestemmelsen.

### **FORSLAG TIL ENDRING I UTLENDINGSLOVEN**

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) oppheves § 46.