



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 108 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven
(familiegjenforening med barn m.m.)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	7.3	Høringsnotatets forslag	30
			7.4	Høringsinstansenes syn	31
			7.5	Departementets vurdering	34
2	Bakgrunnen for lovforslaget	7	7.5.1	Departementets forslag, formål og begrunnelse	34
			7.5.2	Nærmere om kravet	35
3	Høringen	8	7.5.3	Likelydende krav i andre bestemmelser om familieinnvandring	36
3.1	Familiegjenforening med barn	8		Sivilstatus ved fornyelse	37
3.2	Effektivisering og digitalisering av saksbehandlingen	9	7.5.4	Konsekvenser av forslaget og forholdet til menneskerettighetene	37
			7.5.5	Bo sammen-kravet	38
4	Statistikk	11			
5	Konstitusjonelle rammer og internasjonale forpliktelser	13	7.5.6		
5.1	Retten til respekt for familieliv og privatliv	13	8	Samtykke fra foreldre i hjemlandet	39
5.2	Hensynet til barnets beste mv.	14	8.1	Gjeldende rett	39
5.3	FNs flyktningkonvensjon	15	8.2	EU-regelverket	39
5.4	Diskrimineringsforbudet	16	8.3	Høringsnotatets forslag	39
			8.4	Høringsinstansenes syn	39
6	Vektlegging av hensynet til barnets beste i familie-gjenforeningssaker	17	8.5	Departementets vurdering	40
6.1	Gjeldende rett	17	8.5.1	Departementets forslag, formål og begrunnelse	40
6.2	Andre lands rett og EU-regelverket	18	8.5.2	Nærmere om foreldreansvar	42
6.2.1	EU	18	9	Melding til myndighetene ved skifte av bopel	43
6.2.2	Danmark og Sverige	18	9.1	Gjeldende rett	43
6.3	Forslaget i høringsnotatet	18	9.2	Forslaget i høringsnotatet	43
6.4	Høringsinstansenes syn	19	9.3	Høringsinstansenes syn	43
6.5	Departementets vurdering	22	9.4	Departementets vurdering	43
6.5.1	Departementets forslag, formål og begrunnelse	22			
6.5.2	Nærmere om barnets beste-vurderingen	24	10	Bortfall av permanent oppholdstillatelse på grunn av utenlandsopphold	45
6.5.3	Prosessuelle forhold	25			
6.5.4	Retts hjelp	27			
6.5.5	Plassering og rekkevidde mv.	27	11	Økonomiske og administrative konsekvenser	46
7	Referansepersonens sivilstatus på vedtakstidspunktet	29	12	Merknader til de enkelte bestemmelser i lovforslaget ...	48
7.1	Gjeldende rett	29			
7.2	Andre lands rett og EU-regelverket	29			
7.2.1	EU	29			
7.2.2	Danmark og Sverige	30			
				Forslag til lov om endringer i utlendingsloven (familiegjenforening med barn m.m.)	51



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 108 L

(2025–2026)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i utlendingsloven (familiegjenforening med barn m.m.)

*Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 19. juni 2026,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Justis- og beredskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

Departementet foreslår tre endringer i utlendingslovens regler om foreldre og søskens rett til familiegjenforening med barn under 18 år som har fått beskyttelse (asyl eller kollektiv beskyttelse) i Norge, jf. lovens § 43. I punkt 6 foreslår departementet en tydelig hjemmel som gir adgang til å nekte en oppholdstillatelse i familiegjenforening med barnet i Norge dersom hensynet til barnets beste tilsier det. Har referansepersonen blitt over 18 år før det er fattet vedtak i saken, gjelder det samme når det vil stride mot referansepersonens grunnleggende interesser å gi oppholdstillatelse. Formålet er å etablere en klar regel (sikkerhetsventil) som hindrer at barn og unge voksne i Norge gjenforenes med foreldre eller søsken når dette kan være til skade for barnet/den unge voksne.

I punkt 7 foreslår departementet at oppholdstillatelse skal nektes dersom referansepersonen

har inngått ekteskap, samboerskap eller annen ekteskapslignende forbindelse etter fylte 18 år. Forslaget er begrenset til bare å gjelde situasjoner hvor referansepersonen har inngått ekteskap eller samboerskap etter fylte 18 år, men før søknaden om oppholdstillatelse er ferdigbehandlet. Hovedformålet med endringen er å begrense foreldre og søskens rett til familiegjenforening i tilfeller der det i tråd med referansepersonens myndighetsalder kan legges til grunn at hen frivillig har etablert seg med egen kjernefamilie. For å sikre harmoni i regelverket inntas samme vilkår også for saker etter utlendingsloven § 44 om familiegjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far, § 45 om oppholdstillatelse for mor eller far som skal ha samvær med norsk barn og § 52 om fortsatt oppholdstillatelse på grunnlag av samværsordning med barn. Endringen er plassert i utlendingsloven § 51 om unntak fra retten til familieinnvandring.

I punkt 8 foreslår departementet et krav til samtykke fra den andre forelderen med foreldreansvar når søsken søker familiegjenforening etter

utlendingsloven § 43 og bare én forelder får oppholdstillatelse i Norge. Formålet er å sikre at norsk regelverk om familieinnvandring ikke legger til rette for barnebortføring eller i realiteten avgjør konflikter mellom foreldre.

Forslagene i lovproposisjonen omfatter ikke endringer i regelverket om familieinnvandring for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen), jf. utlendingsloven kapittel 13.

I tillegg til endringene nevnt over, foreslår departementet to mindre forenklinger i regelverket, nærmere bestemt en endring av reglene om melding av adresseendring til utlendingsmyndighetene, jf. utlendingsloven § 19 andre ledd, og en rent redaksjonell endring i reglene om bortfall av permanent oppholdstillatelse, jf. utlendingsloven § 62. Endringene er del av et større arbeid med hensikt om å effektivisere saksbehandlingen og skape et mer digitaliseringsvennlig regelverk, se punkt 9 og 10.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

I dag har foreldre og søsken på nærmere fastsatte vilkår *rett* til oppholdstillatelse i familiegjenforening med et barn under 18 år som har fått beskyttelse (asyl eller kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon) i Norge, jf. utlendingsloven § 43. Bakgrunnen for dette er at familien ikke kan gjenforenes i landet barnet har flyktet fra. For å sikre en mer bærekraftig innvandring samt bedre integrering ser departementet nå behov for visse justeringer. Dagens regelverk gir foreldre og søsken rett til familiegjenforening selv om barnet har etablert seg med egen kjernefamilie gjennom ekteskap eller samboerskap. Dersom barnet har blitt over 18 år og har inngått ekteskap eller samboerskap før søknaden om familiegjenforening er ferdigbehandlet, bør ikke foreldre og søsken samtidig ha en rett til opphold i Norge. Andre bestemmelser i utlendingsloven stiller krav om at barn som søker familiegjenforening med en herboende forelder eller søsken er ugift, se utlendingsloven §§ 42, 43 andre ledd og 49, jf. forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) § 9-7 første ledd. Det er ønskelig å harmonisere regelverket i disse situasjonene.

Gjeldende regelverk har også enkelte utilsiktede eller uheldige konsekvenser. Blant annet gjelder retten til familiegjenforening med barn med beskyttelse i Norge uten at det i lovens § 43 er tatt forbehold for hensynet til barnets beste. Utlendingsdirektoratet erfarer derfor at enkelt-søknader om familiegjenforening blir innvilget selv om dette ikke er til barnets beste. Videre inneholder ikke lovens § 43 krav til samtykke fra den andre forelder i hjemlandet dersom søsken søker familiegjenforening og bare én forelder har

fått oppholdstillatelse i Norge. Utlendingsdirektoratets praksis innebærer derfor at det gis oppholdstillatelse til tross for manglende samtykke, med de uheldige konsekvensene dette kan ha. Det er viktig at norsk regelverk ikke legger til rette for barne bortføring eller i realiteten avgjør konflikter mellom foreldre.

Forslagene til endringer i regelverket om familiegjenforening med barn er også en delvis oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak nr. 724, 22. mai 2025, hvor «Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om å stramme inn vilkårene for familieinnvandring» og anmodningsvedtak 722, 13. mai 2025, hvor «Stortinget ber regjeringen foreta en gjennomgang av hvilke områder på innvandringsfeltet der Norge skiller seg ut fra sammenlignbare land, for eksempel i Norden og Europa, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte med forslag om innstramninger».

Forenklingene i regelverket som foreslås i denne proposisjonen inngår i et større arbeid med å skape et enklere og mer digitaliseringsvennlig regelverk, blant annet med hensikt om å effektivisere saksbehandlingen. Utlendingsforvaltningen er i ferd med å implementere et omfattende moderniseringsprogram, kalt ModUlf (Modernisert utlendingsforvaltning). Gjennom utvikling av nye digitale løsninger og forbedring av arbeidsprosesser, er målet å skape enklere, raskere og mer sammenhengende tjenester. For at utlendingsforvaltningen, borgerne og samfunnet for øvrig skal kunne dra nytte av mulighetene og fordelene som digitaliseringen innebærer, må utlendingsregelverket være tilrettelagt og oppdatert i tråd med utviklingen.

3 Høringen

3.1 Familiegjenforening med barn

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 17. juni 2024 på høring flere forslag til endringer i utlendingslovens regler om familiegjenforening med barn som har fått beskyttelse i Norge. Høringsfristen var 16. september s.å. Høringsnotatet ble publisert på regjeringens nettsider og sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
 Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Datatilsynet
 Direktoratet for Arbeidstilsynet
 Domstolsadministrasjonen
 Helsedirektoratet
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
 Kriminalomsorgsdirektoratet
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt ID-senter
 Norad
 Politidirektoratet
 Politiets Sikkerhetstjeneste
 Regjeringsadvokaten
 Riksadvokaten
 Språkrådet
 Statens sivilrettsforvaltning
 Statsforvalterne
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda

Norges institusjon for menneskerettigheter
 Sivilombudet

Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)
 Caritas Norge
 Den norske Advokatforening
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet

DROF – Driftsoperatørforum
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningsarbeid
 Flyktningshjelpen
 For Fangers Pårørende
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kirkens Bymisjon
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristent Interkulturelt Arbeid
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Landsorganisasjonen i Norge
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
 Mennesker i Limbo
 MiRA Ressurssenter for innvandrere og flyktningkvinner
 Norges Juristforbund
 Norges politilederlag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere
 Norsk Tjenestemannslag
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktnings
 Seniorsaken
 Stiftelsen barnas rettigheter
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets- og høyskoleutdannede

Vergeforeningen Følgesvennen
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Departementet har mottatt høringsuttalelser med realitetsmerknader fra:

Barneombudet
Politidirektoratet, vedlagt hørings svar fra Oslo
og Troms politidistrikt
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

Norges institusjon for menneskerettigheter
Sivilombudet

Den norske kirke – Kirkerådet
Helsesykepleierne i NSF
Juridisk Rådgivning for Kvinner
Juss-Buss
MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktning-
kvinner
Norsk organisasjon for asylsøkere

SOS-barnebyer
UNICEF Norge
Vergeforeningen Følgesvennen

En anonym person

Følgende instanser har svart at de ikke avgir uttalelse i saken eller at de ikke har merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet

Domstoladministrasjonen
Riksadvokaten

UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries

Hovedsynspunktene i de sentrale høringsuttalelsene gjengis i proposisjonen her under omtalen av de respektive forslagene. Høringsuttalelsene er i sin helhet tilgjengelige på regjeringens nettsider.

Det gjøres oppmerksom på at to av forslagene fra høringsnotatet som gjelder endringer i utlendingsloven § 43 ble vedtatt 20. juni 2025 og trådte i kraft 1. august s.å., jf. Prop. 113 L (2024–2025) *Endringer i utlendingsloven (familieinnvandring m.m.)*. Dette gjelder:

- krav om at søkeren ikke er gift med eller skal bo sammen med barnets andre forelder dersom denne allerede har en oppholdstillatelse i Norge. I slike tilfeller henvises søkeren til å søke

familiegjenforening som ektefelle eller samboer etter reglene i utlendingsloven §§ 40 og 41.

- unntak fra retten til familiegjenforening dersom innvilgelse av oppholdstillatelse vil føre til utøvelse av bigami i Norge.

Herværende lovproposisjon omhandler de tre gjenstående lovforslagene fra høringsnotatet om hhv. barnets beste som grunnlag for å nekte oppholdstillatelse i familiegjenforening, krav om at referansepersonen ikke er gift eller samboer på vedtakstidspunktet, samt krav til samtykke fra gjenværende forelder i hjemlandet.

3.2 Effektivisering og digitalisering av saksbehandlingen

Justis- og beredskapsdepartementet sendte 19. januar 2026 *forslag om endringer i utlendingsloven og utlendingsforskriften – forenklinger med formål om effektivisering og digitalisering av saksbehandlingen* på høring. Tre av forslagene i høringsbrevet gjaldt lovendringer, mens øvrige forslag gjaldt forskriftsendringer. Lovforslaget som gjaldt utvidet adgang til lyd- og bildeopptak behandles ikke i denne proposisjonen, men følges opp videre i egen prosess. Høringsfristen var 19. april 2026. Høringsnotatet ble publisert på regjeringens nettsider og sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Datatilsynet
Direktoratet for Arbeidstilsynet
Domstolsadministrasjonen
Helsedirektoratet
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt ID-senter
Norad
Politidirektoratet
Politiets Sikkerhetstjeneste
Regjeringsadvokaten
Riksadvokaten
Språkrådet
Statens sivilrettsforvaltning
Statsforvalterne
Utlendingsdirektoratet
Utlendingsnemnda

EOS-utvalget
 Norges institusjon for menneskerettigheter
 Sivilombudet

Akademikerne
 Amnesty International Norge
 Antirasistisk Senter
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Bispedømmene (11 stykker)
 Caritas Norge
 Den norske Advokatforening
 Den norske dommerforening
 Den norske kirke – Kirkerådet
 DROF – Driftsoperatørforum
 Fagforbundet
 Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid
 Flyktninghjelpen
 For Fangers Pårørende
 Helsingforskomiteen
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human Rights Service
 Islamsk Råd
 Juridisk Rådgivning for Kvinner
 Juss-Buss
 Jussformidlingen
 Kirkens Bymisjon
 Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiver-
 organisasjon
 Kontoret for fri rettshjelp
 Kristent Interkulturelt Arbeid
 KUN Senter for kunnskap og likestilling
 Landsorganisasjonen i Norge
 Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorgani-
 sasjoner
 Mennesker i Limbo

MiRA Ressurssenter for innvandrere- og flyktning-
 kvinner
 Norges Juristforbund
 Norges politilederlag
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Innvandrersforum
 Norsk organisasjon for asylsøkere
 Norsk Tjenestemannslag
 Næringslivets hovedorganisasjon
 Organisasjonen mot offentlig diskriminering
 Politiets Fellesforbund
 Politijuristene
 PRESS – Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Rettferdighet i asylpolitikken
 Rettspolitisk forening
 Røde Kors
 Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger
 Seniorsaken
 Stiftelsen barnas rettigheter
 UNHCR Stockholm
 Unio – Hovedorganisasjonen for universitets-
 og høyskoleutdannede
 Vergeforeningen Følgesvennen
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Seks høringsinstanser avga uttalelse til de to lov-
 forslagene som behandles i denne proposisjonen.
 Disse var UDI, UNE, POD, UD, IMDi og Juss-
 buss. Hovedsynspunktene i høringsuttalelsene
 gjengis i proposisjonen her under omtalen av de
 respektive forslagene. Høringsuttalelsene er til-
 gjengelige på regjeringens nettsider.

4 Statistikk

I perioden 2014 til 2025 fikk til sammen 4 318 foreldre og søsken en oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 43 med 1 164 enslige, mindreårige referansepersoner, dvs. i snitt fire familiemedlemmer per enslige mindreårige, se tabell 4.2. Antallet foreldre som fikk tillatelse etter lovens § 43 første ledd utgjorde 1 694, fordelt på 1 129 mindreårige referansepersoner. Antallet søsken som fikk tillatelse etter lovens § 43 andre ledd utgjorde 2 624, fordelt på 863 mindreårige referansepersoner, se tabell 4.3. Av de totalt 1 164 enslige mindreårige referansepersonene, var 640 (55 %) fylt 18 år på vedtakstidspunktet i perioden 2014-2025.

Nedenfor viser tabell 4.1 innvilgede tillatelser til enslige, mindreårige asylsøkere etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og b (beskyttelse/asyl). Enslige, mindreårige asylsøkere som var over 18 år på vedtakstidspunktet er ikke inkludert i tabellen. Enslige mindreårige som fikk kollektiv beskyttelse etter utlendingsloven § 34 er heller ikke inkludert, da deres familiemedlemmer selv har fått kollektiv beskyttelse og ikke familiegjenforening etter lovens § 43.

Enslige mindreårige som har kommet som overføringsflyktninger kan også være referanseperson i en familiegjenforeningssak etter utlendingsloven § 43, når de får tillatelse etter lovens § 28. Disse er ikke inkludert i tabellen under. I perioden 2011–2025 har ca. 240 enslige, mindreårige overføringsflyktninger fått tillatelse som konvensjonsflyktning. Av disse har 41 enslige mindreårige fått familiegjenforening med 226 foreldre og søsken etter lovens § 43. Disse 226 familiegjenforeningstillatelsene er inkludert i tabell 4.2 og 4.3.

Tabell 4.1 Innvilgede tillatelser til enslige, mindreårige asylsøkere etter utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a og b (beskyttelse/asyl)

År	Antall
2011	457
2012	365
2013	406
2014	645
2015	1019
2016	1342
2017	255
2018	94
2019	118
2020	44
2021	84
2022	163
2023	344
2024	269
2025	55
Totalsum	5660

Kilde: Utlendingsdirektoratet

Tabell 4.2 Innvilgelser etter § 43 første ledd (foreldre)

Statsborgerskap	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totalsum
Syria	3	9	62	249	57	27	31	28	34	76	70	171	817
Afghanistan	7	8	15	18	15	35	32	48	57	26	29	75	365
Eritrea	5	2	37	59	25	20	20	10	8	2	5	4	197
Somalia	18	39	32	26	2	5	6	1	1	2	4		136
Statsløse	2	12	25	32	6	1	2	3				4	87
Etiopia		1	5	6	2	2	3	4	2	6	7	3	41
Andre	1	2	7	8	5	8	2	7	6	4		1	51
Totalsum	36	73	183	398	112	98	96	101	108	116	115	258	1694

Kilde: Utlendingsdirektoratet

Tabell 4.3 Innvilgelser etter § 43 andre ledd (søsken)

Statsborgerskap	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Totalsum
Syria	2	8	65	279	82	46	23	48	39	127	101	261	1081
Afghanistan	23	20	28	32	32	81	94	102	126	50	72	177	837
Somalia	27	127	81	66	13	8	26	9			11		368
Eritrea	4	3	16	41	21	21	24	17	11		11	2	171
Statsløse	1	7	29	34	7		5	1		2		8	94
Etiopia		2	7	8		4	1	1			4	1	28
Andre		8		4	3	14		8	6	2			45
Totalsum	57	175	226	464	158	174	173	186	182	181	199	449	2624

Kilde: Utlendingsdirektoratet

5 Konstitusjonelle rammer og internasjonale forpliktelser

5.1 Retten til respekt for familieliv og privatliv

Retten til respekt for privatliv og familieliv er vernet gjennom Grunnloven § 102, hvor første ledd første punktum lyder:

«Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin kommunikasjon».

Bestemmelsen er utformet etter mønster av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og skal tolkes i lys av denne. EMK artikkel 8 lyder:

«Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.
2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.»

Retten til respekt for familielivet forstås vanligvis som en *negativ plikt* for staten til ikke å gjøre inngrep i individets rettigheter. Inngrep er likevel tillatt dersom inngrepet har hjemmel i lov, har et legitimt formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn på grunnlag av bestemte hensyn. Kravet om at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn innebærer etter Den europeiske menneskerettsdomstols (EMDs) praksis at det må svare til et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»), og at det må være proporsjonalt i forhold til formålet som søkes oppnådd. Videre må grunnene som de nasjonale myndighetene anfører, være relevante og tilstrekkelige.

Et spørsmål er om EMK artikkel 8 forplikter staten til å sørge for at referansepersonen i Norge

og familiemedlemmer i utlandet kan utøve familielivet i Norge. EMD behandler dette som et spørsmål om hvorvidt staten har en *positiv forpliktelse* til å gi oppholdstillatelse og dermed sikre retten til et familieliv, jf. EMDs storkammerdom *Jeunesse mot Nederland*, 3. oktober 2014, nr. 12738/10 avsnitt 106:

«While the essential object of Article 8 is to protect the individual against arbitrary action by the public authorities, there may in addition be positive obligations inherent in effective 'respect' for family life. However, the boundaries between the State's positive and negative obligations under this provision do not lend themselves to precise definition. The applicable principles are, nonetheless, similar. In both contexts regard must be had to the fair balance that has to be struck between the competing interests of the individual and of the community as a whole; and in both contexts the State enjoys a certain margin of appreciation.»

EMD har uttalt at EMK artikkel 8 som det klare utgangspunkt ikke gir utlendinger rett til familiegjenforening, se f. eks. *Nacic m.fl. v. Sverige*, 15. mai 2012, nr. 16567/10 avsnitt 81 og plenumsdom av 28. mai 1985 i saken *Abdulaziz, Cabales og Balkandali mot Storbritannia*. I sistnevnte plenumsdom uttrykte EMD dette slik i avsnittene 67 og 68:

«67. [...] Moreover, the Court cannot ignore that the present case is concerned not only with family life but also with immigration and that, as a matter of well-established international law and subject to its treaty obligations, a State has the right to control the entry of non-nationals into its territory.

68. [...] The duty imposed by Article 8 (art. 8) cannot be considered as extending to a general obligation on the part of a Contracting State to respect the choice by married couples of the country of their matrimonial residence and to accept the non-national spouses for settlement in that country.»

Saken gjaldt familiegjenforening med ektefelle, men dommens prinsipielle tilnærming er lagt til grunn i senere avgjørelser som tar stilling til betydningen av retten til respekt for familielivet på utlendingsrettens område.

Selv om det klare utgangspunktet er at EMK artikkel 8 ikke gir utlendinger en generell rett til familieinnvandring, har EMD likevel slått fast at statene unntaksvis i enkelte situasjoner kan ha en positiv plikt til å gi oppholdstillatelse i slike saker. Spørsmålet i disse tilfellene er om staten har funnet en rimelig balanse («fair balance») mellom statens interesse i ikke å gi oppholdstillatelse og den enkeltes interesse i å utøve sitt familieliv i landet. Statene har en vid skjønnsmargin i denne avveiningen.

Et moment som EMD legger vekt på i vurderingen av om statene har en positiv forpliktelse til å gi oppholdstillatelse, er hvorvidt familielivet kan utøves i hjemlandet, jf. *Jeunesse mot Nederland* avsnitt 107. For personer som har flyktningsstatus i medlemsstaten vil det som regel alltid være uaktuelt å henvise personen til å utøve sitt familieliv i hjemlandet.

Et annet moment som tillegges vekt i vurderingen er hensynet til innvandringskontroll, se *M.A. mot Danmark*, 9. juli 2021, avsnitt 142. Saken gjaldt avslag på søknad om familiegjenforening for ektefellen til en mann fra Syria som hadde fått «midlertidig beskyttelsesstatus» i Danmark. I dommens avsnitt 142–143 uttaler domstolen følgende om betydningen av hensynet til innvandringskontroll og statenes skjønnsmargin:

«142. [...] The Court has on numerous occasions recognised that immigration control is a legitimate aim for the State to interfere with the right to respect for family life within the meaning of Article 8 of the Convention. The same applies with regard to positive obligations (see, for example, *Haydarie*; *Konstatinov*, § 50; and *Hasanbasic*, §§ 57-67, all cited above).

143. Secondly, the Court has acknowledged that immigration control serves the general interests of the economic well-being of a country in respect of which a wide margin is usually allowed to the State (see, for example, *Biao v. Denmark* [GC], no. 38590/10, § 117, 24 May 2016).»

Uttalelsen gir uttrykk for at innvandringskontroll er et legitimt formål som kan begrense rekkevidden av statenes positive forpliktelser. Det er statene som står nærmest til å vurdere hvordan hensynet til innvandringskontroll skal ivaretas,

derav den vide skjønnsmarginen. Skjønnsmarginen kommer til uttrykk ved at EMD er tilbakeholdne med å overprøve statenes vurdering av nødvendigheten av å oppstille regler begrunnet i innvandringsregulerende hensyn. Domstolens oppgave i slike tilfeller er begrenset til å vurdere om statene har foretatt en forsvarlig avveining av hensynet til individet på den ene siden og samfunnets interesser på den andre.

Det kan imidlertid spørres om statene har en plikt til å operere med en lempeligere praksis for familieinnvandring i tilfeller som gjelder mindreårige barns rett til familieliv. EMD har i sin praksis uttalt at barns interesser er av «paramount importance» og «must be afforded significant weight», se *M.A. mot Danmark* avsnitt 133 og punkt 5.2 nedenfor. Selv om det skal legges vekt på barnets interesser, er ikke dette ensbetydende med at statene har en positiv forpliktelse til å gi oppholdstillatelse i alle tilfeller der mindreårige er involvert. Det må alltid foretas en konkret vurdering av om hensynet til den mindreårige tilsier at det vil være sterkt urimelig å nekte oppholdstillatelse. Et sentralt moment ser etter EMDs praksis ut til å være at statene må ha på plass effektive unntakshjemler i regelverket som er egnet til å fange opp urimelige utslag av vilkårene.

Retten til familieliv er også beskyttet av FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17. Det er ikke holdepunkter for å anta at denne rettigheten inneholder folkerettslige forpliktelser som går utover det som følger av EMK artikkel 8. De nevnte konvensjonene, i tillegg til blant annet barnekonvensjonen, gjelder som norsk lov, og skal ha forrang hvis det oppstår motstrid med bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettighetsloven §§ 2 og 3.

5.2 Hensynet til barnets beste mv.

Prinsippet om barnets beste er et grunnleggende menneskerettslig prinsipp. Det følger av Grunnloven § 104 andre ledd at «[v]ed handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn». Tilsvarende plikt følger av barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1. Barnets beste er et tredelt konsept; en selvstendig rettighet, et grunnleggende, fortolkende juridisk prinsipp og en prosedyreregulering, jf. blant annet FNs barnekomites Generelle kommentar nr. 14 punkt 6. Sentralt for vurderingen av barnets beste er barnets rett til å bli hørt, jf. Grunnloven § 104 første ledd og barnekonvensjonen artikkel 12.

EMK inneholder ingen egen bestemmelse om barnets beste. EMD innfortolker imidlertid hensynet til barnets beste i retten til familieliv etter EMK artikkel 8, og domstolen har påpekt at dette hensynet kan medføre både positive og negative plikter i saker om familiegjenforening mellom foreldre og barn. Domstolen slår fast at det må gjennomføres en balansert avveining av de konkurrerende interessene mellom barnet og samfunnet som helhet. Flere avgjørelser fra EMD viser til at hensynet til barn må være «paramount», jf. blant annet *Jeunesse mot Nederland* avsnitt 109 og *El Ghatet mot Sveits*, 8. november 2016. Dette innebærer ifølge sistnevnte dom avsnitt 46 at:

«[I]n cases regarding family reunification the Court pays particular attention to the circumstances of the minor children concerned, especially their age, their situation in their country of origin and the extent to which they are dependent on their parents. While the best interests of the child cannot be a «trump card» which requires the admission of all children who would be better off living in a Contracting State, the domestic courts must place the best interests of the child at the heart of their considerations and attach crucial weight to it.»

EMD påpeker her at barnets beste ikke er noe «trump card» i alle saker. Mothensyn kan tilsi at andre løsninger enn den som isolert sett er til barnets beste velges. Statene kan likevel ikke se bort fra barnets beste, som må ivaretas så langt som mulig.

Høyesterett har i plenumsdommen Rt. 2012 s. 1985 uttalt at hensynet til barnet ikke er det eneste, og heller ikke alltid det avgjørende, se avsnitt 134–135. Hensynet til barnets beste skal imidlertid danne utgangspunktet for avveiningen, løftes spesielt fram og stå i forgrunnen, se Rt. 2015 s. 93 avsnitt 65.

Barnekonvensjonen artikkel 9 nr. 1 oppstiller en regel om at barn ikke skal bli skilt fra sine foreldre mot deres vilje, unntatt når atskillelsen er nødvendig av hensyn til barnets beste. Artikkel 9 nr. 3 fastsetter at statene skal respektere den rett et barn som er atskilt fra én eller begge foreldre har til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig, med mindre dette er i strid med barnets beste. Artikkel 9 må ses i lys av artikkel 10, som oppstiller en regel om at søknader fra et barn eller dets foreldre om å reise inn eller ut av en parts territorium med henblikk på familiegjenforening, skal behandles av statene på en positiv, human og

rask måte. Artikkel 10 gir ingen rett til familiegjenforening i seg selv og oppstiller heller ingen vilkår for den materielle vurderingen som statene må foreta når søknader om familieinnvandring behandles. Tilsvarende gjelder konvensjonens artikkel 22 nr. 2 som innebærer at statene har en plikt til å samarbeide om blant annet å spore opp foreldre eller andre familiemedlemmer slik at flyktningbarn kan gjenforenes med sin familie.

I FNs barnekomites Generelle kommentar nr. 6 gir komiteen veiledning til statene om hvordan man bør behandle enslige barn og enslige barn med følgepersoner, herunder deres adgang til familiegjenforening i kommentarens kapitel VII. I Generell kommentar nr. 12 gir komiteen veiledning om barnets rett til å bli hørt, i Generell kommentar nr. 14 gis det veiledning om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn og i Generell kommentar nr. 22 og nr. 23 gis det veiledning om barnekonvensjonens generelle prinsipper for barns rettigheter i forbindelse med internasjonal migrasjon, blant annet hensynet til barnets beste og retten til å bli hørt. Norge er ikke rettslig bundet av barnekomiteens generelle kommentarer, men disse gir veiledning for tolkning og anvendelse av barnekonvensjonen.

Oppsummert må det legges til grunn at bevaring av familiens enhet er et moment i vurderingen av barnets beste, men at barnekonvensjonen likevel ikke er til hinder for at statene kan stille vilkår – som oppholdsgrunnlag, forsørgelsesevne og tilknytning – for å innvilge familiegjenforening. Statene er imidlertid forpliktet til å gjøre en konkret vurdering av hensynet til barnets beste, samt foreta en avveining av barnets interesser og samfunnets interesser dersom det foreligger motstrid mellom disse. I denne avveiningen skal hensynet til barnets beste være et grunnleggende hensyn, men ikke det eneste hensynet.

5.3 FNs flyktningkonvensjon

FNs flyktningkonvensjon inneholder bestemmelser om hvem som skal anses som flyktning og hvilke rettigheter som tilkommer en flyktning. Konvensjonen gir ingen rett til familiegjenforening for flyktnings familiemedlemmer, men i konvensjonens sluttakt punkt IV B er det inntatt anbefalinger til medlemsstatene om å ta nødvendige forholdsregler for å sikre opprettholdelse av familiens enhet («the principle of unity of the family»). Videre har UNHCRs Executive Committee (ExCom) gitt en rekke uttalelser knyttet til

familiegjenforening med flyktninger. Disse gir uttrykk for at familiens enhet er av fundamental viktighet for denne gruppen og anmoder statene om å ta hensyn til dette. Verken anbefalingene i Flyktningkonvensjonens sluttakt eller uttalelsene fra ExCom er rettslig bindende.

5.4 Diskrimineringsforbudet

Grunnloven § 98 inneholder et generelt diskrimineringsforbud hvor det framgår at «[a]lle er like for loven» og at «[i]ntet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling». Prinsippet om menneskers likeverd er grunnleggende og forankret i FNs verdenserklæring om menneskerettigheter.

Forbudet mot å diskriminere følger også av flere internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge er bundet av. SP artikkel 2 nr. 1 gjelder statens plikt til å respektere og sikre rettighetene uten forskjellsbehandling, og artikkel 26 inneholder et generelt og selvstendig diskrimineringsforbud, mens diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 og FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 2 nr. 2 forbyr diskriminering når det gjelder utøvelsen av rettighetene beskyttet i konvensjonene. Barnekonvensjonen artikkel 2 forbyr diskriminering av barn, og kvinnediskrimineringskonvensjonen forbyr diskriminering av kvinner, jf. artikkel 2.

Grunnloven § 98 suppleres av formell lov. Innholdet i diskrimineringsforbudet er nærmere utdypet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6 om forbud mot å diskriminere. Bestemmelsen oppstiller et forbud mot direkte eller indirekte diskriminering på de grunnlagene som er angitt i bestemmelsens første ledd:

«Diskriminering på grunn av kjønn, graviditet, permisjon ved fødsel eller adopsjon, omsorgsoppgaver, etnisitet, religion, livssyn, funksjonsnedsettelse, seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, alder eller kombinasjoner av disse grunnlagene er forbudt. Med etnisitet menes blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk.»

Med direkte forskjellsbehandling menes at en person behandles dårligere enn andre blir, har blitt eller ville blitt behandlet i en tilsvarende situasjon, på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd, jf. lovens § 7. Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre, på grunn av forhold som nevnt i § 6 første ledd, jf. lovens § 8.

Forskjellsbehandling er ikke i strid med likestillings- og diskrimineringsloven § 6 dersom det har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, jf. lovens § 9.

6 Vektlegging av hensynet til barnets beste i familiegjenforeningsaker

6.1 Gjeldende rett

Reglene om oppholdstillatelse i familieinnvandring finnes i utlendingsloven kapittel 6. I kapitlet benyttes begrepet «referanseperson» om den personen som søkeren ønsker å bli gjenforent med eller å etablere et familieliv med i Norge. «Familieinnvandring» er en fellesbetegnelse som inkluderer både familieetablering og familiegjenforening. *Familiegjenforening* handler om tilfeller hvor det allerede eksisterte en relasjon mellom søkeren og referansepersonen i Norge før sistnevnte kom til Norge, for eksempel barn og foreldre. *Familieetablering* handler om tilfeller der det ikke har vært en forutgående relasjon mellom søkeren og referansepersonen før sistnevnte kom til Norge – det dreier seg om å stifte ny familie, typisk gjennom ekteskap.

Foreldre og mindreårige søsken til barn under 18 år som har fått beskyttelse i Norge etter utlendingsloven § 28 (asyl) eller § 34 (kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon), har på nærmere bestemte vilkår *rett* til oppholdstillatelse i familiegjenforening med barnet, jf. utlendingsloven § 43. Bakgrunnen for bestemmelsen er at et barn som har fått beskyttelse i Norge ikke kan henvises til gjenforening med familien i landet barnet har flyktet fra. Bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse, og den oppstiller tre hovedvilkår for familiegjenforening: At barnet er under 18 år, at barnet har fått beskyttelse i Norge, og at søkeren og barnet skal bo sammen. I tillegg ble det innført to nye vilkår fra august 2025 blant annet for å forhindre at en oppholdstillatelse fører til utøvelse av bigami i Norge, se siste avsnitt i punkt 3.1. Det forutsettes at barnet i Norge (referansepersonen) er under 18 år når søknaden – med alle nødvendige opplysninger og vedlegg – er innkommet til utlendingsmyndighetene, jf. utlendingsloven § 50. Dersom alle vilkårene er oppfylt, *skal* tillatelse gis.

Ordlyden i lovens § 43 gjør ikke unntak fra retten til familiegjenforening av hensyn til barnets beste. Men en oppholdstillatelse i familieinnvand-

ring kan nektes dersom det ville være i strid med referansepersonens tillatelse å innvilge oppholdstillatelse til søkeren, jf. utlendingsloven § 51 første ledd. Dette kan blant annet være tilfelle der barnet i Norge har fått beskyttelse på grunn av velbegrunnet frykt for forfølgelse fra foreldrene, for eksempel fordi det foreligger en risiko for kjønnslemlestelse eller tvangsekteskap.

En oppholdstillatelse i familieinnvandring kan også nektes dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse, jf. lovens § 51 andre ledd. Manglende samtykke fra et barn under 18 år vil imidlertid ikke automatisk føre til at oppholdstillatelse nektes. Utgangspunktet i norsk rett er at det ligger til foreldresvaret å bestemme hvor et barn skal bo og hvem det skal bo sammen med, jf. barnelova § 30. Så lenge barnet er mindreårig har det derfor ikke kompetanse til å avgjøre om det skal bo sammen med sine foreldre og søsken eller ikke, og dermed heller ikke kompetanse til å nekte samtykke til familieinnvandring etter lovens § 51.

Oppholdstillatelse kan videre nektes dersom familielivet kan utøves i et trygt tredjeland som familien samlet sett har en sterkere tilknytning til, jf. utlendingsloven § 51 tredje ledd. Forutsetningen er at søkeren har formell oppholdstillatelse eller tilsvarende status i det aktuelle landet og at landet er tilgjengelig for familien gjennom trygg og lovlig innreise, jf. utlendingsforskriften § 9-9. I praksis er det sjelden at vilkårene for å avslå en tillatelse etter denne bestemmelsen er oppfylt.

For søsken som ønsker gjenforening med barnet i Norge, stilles det krav om at disse er under 18 år, uten ektefelle eller samboer, at de i hjemlandet har bodd sammen med foreldrene eller den forelderen som får oppholdstillatelse, og at de skal bo sammen med referansepersonen i Norge, jf. lovens § 43 andre ledd. Bo sammen-kravet etter bestemmelsens første og andre ledd gjelder også ved fornyelse av oppholdstillatelsen og fram til foreldrene og søsknene har fått permanent oppholdstillatelse.

6.2 Andre lands rett og EU-regelverket

6.2.1 EU

Rådskonferansen 2003/86/EC av 22. september 2003 om rett til familiegjenforening omhandler familieinnvandring med referansepersoner som har lovlig opphold i en medlemsstat.

Direktivet fastsetter en rett til familiegjenforening for foreldrene til en enslig, mindreårig flyktning, og ev. også «his legal guardian or any other member of the family, where the refugee has no relatives in the direct ascending line or such relatives cannot be traced», jf. direktivets artikkel 10 (3) (a).

Spørsmål om familiegjenforening med enslige mindreårige som har fått subsidiær beskyttelse er ikke regulert i familiegjenforeningsdirektivet. Det er heller ikke en egen ordning med opphold av humanitære årsaker i EUs statusdirektiv 2011/95/EU, og familiegjenforeningsdirektivet regulerer ingen plikt for statene til å gi opphold i familiegjenforening selv om en medlemsstat skulle operere med en slik kategori på nasjonalt plan.

Den Europeiske Unions charter om grunnleggende rettigheter har bestemmelser som sikrer retten til respekt for familielivet i artikkel 7 og barns rettigheter, herunder hensynet til barnets beste, i artikkel 24. Likhetsprinsippet og prinsippet om ikke-forskjellsbehandling er sikret i artikkel 20 og 21.

Norge er ikke rettslig bundet av EUs familiegjenforeningsdirektiv eller EUs charter om grunnleggende rettigheter.

6.2.2 Danmark og Sverige

Etter dansk rett kan det gis familiegjenforening til foreldre og mindreårige søsken til enslig barn under 18 år som har fått beskyttelse i Danmark. Dette følger av LBK nr 1183 af 25/09/2025 (udlændingeloven) § 9 c. Bestemmelsen innebærer at utlendingen kan få familiegjenforening der «ganske særlige grunde, herunder hensynet til familiens enhed og, hvis udlændingen er under 18 år, hensynet til barnets tarv, taler derfor». Det gjøres en helhetlig vurdering der det blant annet ses hen til barnets alder, dets familiemessige nettverk i Danmark, forhold under barnets opphold i hjemlandet og om det kan antas at søkerne og den enslige mindreårige har hatt en familietilknytning fram til barnets flukt til Danmark.

Med mindre særlige grunner taler mot det, er det en forutsetning at visse generelle vilkår etter

lovens § 9 er oppfylt, herunder krav om sikret underhold.

Utlændingeloven § 9 c inneholder ingen eksplisitt formulering om at det skal vurderes om familiegjenforening vil være til det beste for barnet som bor i Danmark. I samsvar med Danmarks internasjonale forpliktelser er imidlertid barnets beste et grunnleggende hensyn i alle beslutninger som angår barn. Danske myndigheter tar derfor hensyn til om det vil være til det beste for barnet som bor i Danmark å innvilge søknad om oppholdstillatelse i familiegjenforening til barnets foreldre eller søsken. Også barnets alder har betydning.

Danmark er ikke bundet av EUs rådskonferansen 2003/86/EC om familiegjenforening.

Den svenske utlänningslagen (2005:716) 5. kapittel § 3 nr. 4 gir rett til oppholdstillatelse for foreldre til et ugift barn med beskyttelse i Sverige, dersom barnet ved ankomsten til Sverige var skilt fra begge sine foreldre eller noen annen voksenperson som anses å ha trådt inn i foreldrenes rolle, eller om barnet er etterlatt alene der. Bestemmelsen er en rettighetsbestemmelse, og hensynet til barnets beste kan ikke få avgjørende betydning. Dette illustreres i en sak fra Migrasjonsoverdomstolen; MIG 2012: 3. Saken gjaldt en kvinne og hennes barn som søkte familiegjenforening med en ektefelle som tidligere var dømt for grov vold mot nær familie. Barnets beste kunne ikke i seg selv påberopes for å nekte kvinnen og barnet oppholdstillatelse.

6.3 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet en endring i utlendingsloven § 43 (om familiegjenforening mellom barn med opphold etter §§ 28 eller 34 og barnets foreldre og søsken), der det uttrykkelig framgår at familiegjenforening kan nektes dersom gjenforening ikke er til barnets beste. Bakgrunnen for forslaget var blant annet Utlendingsdirektoratets erfaring med saker der barnevernet mener det ikke vil være til barnets beste at foreldre og søsken kommer til Norge for å gjenforenes med barnet. Det ble vist til at dette kan være begrunnet i at barnet har blitt utsatt for vold fra foreldrene i hjemlandet eller at den mindreårige selv gir uttrykk for at hen ikke ønsker å flytte fra fosterhjemmet dersom foreldrene kommer til Norge. Direktoratet har i flere fornyessøknader opplevd at barnet aldri har flyttet ut fra fosterfamilien, eller har flyttet tilbake til barnevernets omsorgstilbud kort tid etter at familien kom til Norge.

I begrunnelse for forslaget framhevet departementet at hensynet bak retten til gjenforening etter utlendingsloven § 43 er barnets behov for å være sammen med sin nærmeste familie. Dette hensynet er ikke like tungtveiende der barnet risikerer vold eller annen omsorgssvikt [høringsnotatet benyttet begrepet «vanskjøtsel» som også benyttes i barnekonvensjonen] ved gjenforening med familien (til tross for at barnet kanskje selv ønsker gjenforening). Det ble vist til at lovens § 43 primært skal ivareta *barnets* rettigheter og behov, ikke foreldre og søskens ønske om oppholdstillatelse i Norge.

Departementet understreket utgangspunktet om at det i alle saker som berører barn skal foretas en vurdering av hensynet til barnets beste, og at dette skal være et grunnleggende hensyn i tråd med Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3. Utlendingsmyndighetene er forpliktet til å foreta denne vurderingen, uavhengig av om dette framgår direkte av enkeltbestemmelser i lov og forskrift.

Samtidig ble det vist til at flere bestemmelser i utlendingsloven understreker betydningen av hensynet til barnets beste, for eksempel i saker om utvisning. Når retten til familiegjenforening med en enslig mindreårig som har fått beskyttelse framstår som uten forbehold etter ordlyden i lovens § 43, kan det i praksis føre til at det gis oppholdstillatelser som er til direkte skade for barns utvikling og velferd. For øvrig ble det vist til at det er et vilkår for tillatelse etter utlendingsloven §§ 43 og 44 at foreldre og barn skal bo sammen i Norge. Dersom det er forhold i saken som gjør det sannsynlig at barnevernet vil overta eller beholde omsorgen for barnet etter at foreldrene har kommet til Norge, vil vilkårene for familiegjenforening ikke være oppfylt.

I høringsnotatet vurderte departementet forslaget forhold til utlendingsloven § 51 andre ledd om at familieinnvandring kan nektes dersom referansepersonen ikke selv ønsker det. I den forbindelse ble det vist til at barn kan være under sterkt press fra foreldre som ønsker å komme til Norge, og at de kan føle på et ansvar for å sikre familien en framtid her. I noen tilfeller kan de også ønske at familien skal være i Norge, uten at de selv ser for seg eller ønsker å være en del av det daglige familielivet. Det er derfor ikke nødvendigvis slik at et uttrykt ønske om at familien skal komme, eller mangel på uttrykt motvilje, kan tas til inntekt for at gjenforening er ønsket og til det beste for barnet. Det ble vist til at det å understreke hensynet til barnets beste i utlendingsloven § 43 vil tydeliggjøre at vilkåret skal vurderes uavhengig

av hva barnet selv gir uttrykk for. Et slikt vilkår understøtter en mer helhetlig vurdering av barnets situasjon, og en henvisning til vilkåret i et ev. negativt vedtak vil gjøre barnet (i foreldrenes øyne) mindre «ansvarlig» ved et avslag.

I høringsnotatet orienterte departementet om at lovutvalget i NOU 2004: 20 *Ny utlendingslov* foreslo at retten til familiegjenforening med enslige, mindreårige flyktninger ikke skulle kunne påberopes dersom gjenforening ikke ville være til barnets beste, jf. utredningens punkt 8.5.3.9. Forslaget ble ikke opprettholdt i Ot.prp. nr. 75 (2006–2007, se proposisjonens punkt 9.6.10.5, som viser til følgende begrunnelse i punkt 9.6.7.5:

Departementet anser at man gjennom å henvisne til barnets beste som et mulig grunnlag for å nekte gjenforening med foreldrene, kunne skape inntrykk av en videre adgang til å avslå oppholdstillatelse enn hva som er den reelle situasjonen.

I høringsnotatet knyttet til herværende lovproposisjon, påpekte departementet at de innvendingene som ble fremhevet i forbindelse med ny utlendingslov ikke er så tungtveiende at de tilsier at hensynet til barnets beste ikke bør framgå uttrykkelig av utlendingsloven § 43. Det ble vist til erfaringene fra Utlendingsdirektoratet, der enkeltsøknader er innvilget selv om dette ikke er til barnets beste, og at det nå er et behov for å tydeliggjøre nettopp dette hensynet i loven for å sikre tilstrekkelig vektlegging.

6.4 Høringsinstansenes syn

Et flertall av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget om å innføre en klar hjemmel for å nekte familiegjenforening mellom barn med beskyttelse i Norge og dennes foreldre og søsken dersom gjenforening ikke er til barnets beste. Blant disse er *Utlendingsdirektoratet*, *Politidirektoratet*, *Oslo politidistrikt* og *Troms politidistrikt*, *Barneombudet*, *Den norske kirke v/ Kirkerådet*, *Helsesykepleierne i NSF* og *SOS-barnebyer*.

NOAS, *JURK*, *Jussbuss* og *MiRA-Senteret* støtter ikke forslaget.

NIM gir ikke direkte uttrykk for om forslaget støttes eller ikke, men uttaler at det er viktig at reglene om familiegjenforening tar høyde for at familiegjenforening skal være til barnets beste. *Vergemålsforeningen Følgesvenn* og *UNICEF* gir uttrykk for at de støtter intensjonen bak forslaget. *Privatpersoner med erfaring fra Kristiansand kom-*

mune anbefaler en alternativ ordning som omtales nedenfor.

Barneombudet peker på at lovendringen er viktig for å sikre at utlendingsforvaltningen alltid vurderer om familiegjenforening er til barnets beste, selv om plikten allerede følger av Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 3. Ombudets erfaring tilsier at presiseringer av hensynet til barnets beste i sektorlovgivningen har en bevisstgjørende funksjon og sikrer større grad av etterlevelse av barns rettigheter og behov i enkelt-saker.

Flere av høringsinstansene som støtter forslaget uttaler at ordningen kan minske belastningen for barnet dersom det blir utsatt for press for å få familien til Norge. *UNICEF* viser til at det er en velkjent problematikk at enslige, mindreårige asylsøkere i noen situasjoner blir presset av familien i opprinnelseslandet til å søke familiegjenforening selv om det ikke er til barnets beste.

Oslo politidistrikt erfarer i forvaltningssamtaler med herboende barn i § 43-saker at svært få av referansepersonene gir uttrykk for at de ikke ønsker at foreldrene skal komme til riket, og skriver:

Det er svært vanskelig å vurdere hvorvidt dette er av lojalitet til foreldrene, at de føler et ansvar for å få familien til riket eller om de faktisk ønsker at familien skal komme for å leve sammen med dem. Dersom vilkåret om barnet beste benyttes som begrunnelse i et avslag om oppholdstillatelse kan dette i noen grad lette barnets følelse av ansvar for det negative vedtaket og dermed minske belastningen på barnet.

Vi opplever i en del familieinnvandrings-saker at forholdet mellom barnet og foreldrene kan bli konfliktfylt etter at foreldrene kommer til Norge på midlertidig oppholdstillatelse etter § 43. Barnet har i en del saker levd lenge uten foreldrene. Barnet har gjennom å ha måttet klare seg alene på flukt til Norge og gjennom etableringen i et nytt land forandret seg. Dette skjer gjerne i formative år som ungdom og ung voksen. Dette kan skape utfordringer når foreldrene kommer til Norge og forventer å fortsette et familieliv likt det de hadde før barnet flyktet til Norge. Det kan være vanskelig å fortsette hvilke saker dette kan bli en utfordring i, men hvor lang tid som har gått siden familien sist levde i et familieliv bør vektlegges i UDIs vurdering av hensynet [til] barnets beste.

SOS-barnebyer oppfordrer departementet til å se på hvorvidt hele søknadsprosessen burde tilpas-

ses barn og unge i større grad enn i dag, nettopp for å tydeligere sikre at barnets beste ivaretas. Videre viser organisasjonen til FNs barnekomité som gjennom generelle kommentarer har kommet med veiledning til statene om hvordan vurderingen av «barnets beste» skal gjennomføres, og de gir en oppfordring om å legge disse til grunn.

Utlendingsdirektoratet har erfaring med saker hvor referansepersonen som mindreårig har blitt tvangsgiftet inn i et religiøst ekteskap med en person i Norge og at foreldrene, som så søker familieinnvandring, har presset jenta inn i et formelt ekteskap etter at hun har blitt 18 år. Direktoratet mener at vurderingen av barnets beste ikke er treffende i saker hvor referansepersonen har fylt 18 år på vedtakstidspunktet, og anbefaler at oppholdstillatelse skal kunne avslås når tillatelsen «vil stride mot referansepersonens grunnleggende interesser».

JURK, *Jussbuss*, *NOAS* og *MiRA-Senteret* viser til at de har erfaring med at barn i liten grad blir hørt direkte og muntlig, at barnas synspunkter vurderes på bakgrunn av det andre har sagt og at vurderingene av barnets beste i stor grad består av standardisert tekst, uten konkret informasjon om barnets situasjon eller hvordan barnet vil påvirkes av atskillelse fra en av sine foreldre. *NOAS* og *JURK* viser i denne sammenheng til forskning som underbygger påstandene. *NOAS* skriver blant annet:

I vår rapport *Barnets beste i utvisningssaker* (2020) har vi erfart at vurderingene av barnets beste «i stor grad består av standardisert tekst, uten konkret informasjon om barnets situasjon eller hvordan barnet vil påvirkes av atskillelse fra en av sine foreldre». Denne problemstillingen ble også belyst i en *Fafo*-rapport fra 2022, som omhandlet utvisningssaker. Rapportene peker på at barn sjelden blir hørt direkte av forvaltningen.

I april 2024 publiserte *KPMG*, på oppdrag fra *UDI*, en rapport som avdekket et betydelig forbedringsbehov når det gjelder utlendingsforvaltningens vurderinger av barnets beste i asylsaker. Rapporten viser blant annet at barn sjelden blir hørt direkte og muntlig. Barnas synspunkter vurderes ofte på bakgrunn av andres uttalelser, noe *KPMG* mener medfører risiko for feilvurderinger. Rapporten konkluderer med at både *UDI* og *UNE* generelt fokuserer for lite på barnets beste.

JURK, *MiRA-Senteret*, *NIM*, *NOAS* og *UNICEF* har også merknader knyttet til høringsnotatets

framstilling og vurdering av de internasjonale forpliktelsene på dette feltet. Flere av disse mener at vurderingen av barnets beste ikke er tilstrekkelig behandlet i høringsnotatet, og at framstillingen av EMK artikkel 8 fokuserer ensidig på statens rett til innvandringskontroll, med lite fokus på de rettighetene artikkelen faktisk gir. JURK viser til de ovennevnte forskningsresultatene om utlendingsmyndighetenes vurdering av barnets beste, og stiller spørsmål ved hvordan vurderingene vil gjøres når de kan bli brukt i en søkers disfavør. Sammenholdt med departementets gjennomgang av de folkerettslige forpliktelsene, hvor temaet er statenes adgang til å regulere innvandringen, skaper det bekymring for at endringen i realiteten kun vil være et innvandringsregulerende verktøy. JURK understreker at endringene knytter seg til en rettighetsbestemmelse, og at en mangelfull vurdering av hensyn til barnets beste vil kunne resultere i langvarig familiesplittelse og at barnas tilknytning til deres kulturelle bakgrunn svekkes. Organisasjonen mener forslaget bør legges på is fram til det foreligger en ny gjennomgang av utlendingsforvaltningens praksis vedrørende barnets beste.

JURK peker videre på at sakene vil falle utenfor de ordinære mekanismene for omsorgsovertakelse, noe som reiser spørsmål om rettsikkerheten til de involverte partene. Organisasjonen anbefaler et alternativt tiltak som innebærer at barnevern, helsestasjon og andre relevante aktører kobles på der et barn skal leve under omsorgen til en forelder de har vært adskilt fra, eller hvor det er grunn til bekymring om foreldrenes omsorgsevne. I utgangspunktet mener JURK at det ikke skal ligge til utlendingsforvaltningen å gjøre slike forhåndsvurderinger. Dersom endringene likevel skulle vedtas, mener JURK at det som et absolutt minimum bør følges opp av nye retningslinjer, som gir god veiledning til forvaltningen om hvordan en barnets beste-vurdering skal gjøres. Barnas rett til å bli hørt direkte i disse sakene bør fastsettes i forskrift eller instruks.

NOAS mener det i utgangspunktet ikke er nødvendig å gjøre endringer, da det allerede i dag er mulig å nekte familiegjenforening dersom herboende barn ikke samtykker, jf. utlendingsloven § 51 andre ledd. Dersom man likevel ønsker å innføre en bestemmelse der det uttrykkelig framgår at familiegjenforening kan nektes dersom gjenforening ikke er til barnets beste, mener NOAS at bestemmelsen ikke skal begrenses til en utvalgt gruppe barn, men gjøres ikke-diskriminerende. Den naturlige plasseringen av

en slik bestemmelse vil være i utlendingsloven § 51. Videre understreker NOAS at bestemmelsen bør være en snever unntaksbestemmelse. Det bør særskilt presiseres at det må foreligge en barnefaglig utredning, foretatt av personer med barnefaglig kompetanse, som for eksempel barnevern. Videre må det være et strengt beviskrav som klart viser at det ikke er til barnets beste at gjenforening finner sted. Dette for å sikre at hensynet til barnets beste blir vurdert på en forsvarlig måte, og i tråd med både nasjonale og internasjonale forpliktelser. NOAS mener videre at UDI bør ha anledning til å innhente en ekstern sakkyndig vurdering:

For å sikre en forsvarlig vurdering bør UDI ha ansvaret, også det økonomiske ansvaret, for å bestille og innhente en slik utredning, som må foregå på barnets hjemsted. Unntaksbestemmelsen kan kun benyttes dersom denne utredningen klart konkluderer med at gjenforening er til skade for barnet.

NOAS vil dog presisere at for å kunne gjøre en vurdering av barnets beste vil det være nødvendig med en utredning av hva som er barnets beste. Det vises til vår redegjørelse og anbefaling i rapporten; «barnets beste i utvisningssaker» side 30-36, hvor det også vises til Elisabeth Gordin[g] Stang som uttaler følgende:

‘Når fylkesnemnda skal vurdere omsorgsovertagelse, eller domstolene ta stilling til fast bosted etter samlivsbrudd, kan det oppnevnes psykologisk sakkyndig til å vurdere barnets behov, herunder barnets tilknytning til omsorgspersoner og skadevirkninger av brudd i kontakt. De sakkyndige vurderingene får ofte stor betydning for avgjørelsen, nettopp fordi de tilbyr spesialisert kunnskap. Slik sakkyndig ekspertise har ikke UDI adgang til å innhente. Direktoratet har derfor ikke mulighet til å utrede barnets beste, tilknytningen til foreldrene og de negative konsekvensene vedtaket vil få for barnet i tilsvarende grad som i saker etter barnevernloven og barneloven, selv om saksbehandlere kunne ønske det.’

Det må derfor tilrettelegges for at UDI og UNE i utvisningssaker som berører barn skal gis anledning til å innhente en ekstern, sakkyndig vurdering – tilsvarende som i saker etter barnevernloven og barneloven. Som et minimum bør punktet følges opp av nye retningslinjer om hvordan barnets beste-vurderingen skal gjøres, og som tar sikte på å utbedre de eksisterende problemene.

Jussbuss viser til at det allerede er anledning til å vektlegge at det ikke er i barnets interesse å gi en familieinnvandringstillatelse dersom det er behov for det, og er bekymret for at den foreslåtte ordlyden skaper et større rom for utlendingsforvaltningen til å legge vekt på hensynet til barnets beste, uten at den i tilstrekkelig grad undersøker hva barnet selv faktisk ønsker. For øvrig er *Jussbuss* sin uttalelse i tråd med NOAS og JURKs uttalelser.

MiRA-senteret er kritiske til at eksempler fra enkeltsaker strammer inn lovverket for en hel gruppe. Organisasjonen mener at problemstillinger som mishandling, negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og overgrep må jobbes med på en helhetlig måte, uten at barn i de sakene der dette er tilfelle blir «straffet» dobbelt ved å bli fratatt sin rett til familieliv på permanent basis:

Norge jobber i alle andre saker der barn er berørt etter en målsetning om at kontakt og muligheten for samvær med sine foreldre i de fleste tilfeller er til barnets beste og da må dette også være tilfelle i saker som berører enslige, mindreårige asylsøkere. Selv om barnet ikke ønsker å flytte ut fra fosterfamilien, eller flytte tilbake til barnevernets omsorgstilbud kort tid etter at familien kom til Norge bør Norge kunne jobbe for å finne passende løsninger for å jobbe med utfordringene og finne løsninger for samvær etc. etter hvert.

Kirkerådet og *Vergemålsforeningen følgesvenn* som støtter intensjonen bak forslaget, peker på at departementet ikke beskriver hvilke hensyn som skal tillegges vekt i vurderingen eller hvordan barnets beste skal dokumenteres. Barnets beste må opplyses på best mulig måte, og informasjon må innhentes fra relevante instanser med barnefaglig kompetanse, som barnevernstjenesten. Det må også sikres at det finnes hjemmel for informasjonsinnhenting til dette formålet. Vergemålsforeningen viser videre til at søknader om familiegjenforening ofte sendes kort tid etter at barnet har fått opphold i Norge, og at det dermed er svært få eller ingen instanser i Norge som på dette tidspunktet har god kjennskap til barnet, barnets familie og bakgrunn. Foreningen er bekymret for at avslag gis på bakgrunn av dårlig opplyste vurderinger av barnets beste. Foreningen mener videre at foreldre og barn må tillates en overgangsperiode hvor foreldre og referansepersonen (barnet) kan bo separat i en viss tilretteleggingsperiode:

Vi har en standard for ivaretagelse av barn i Norge som avviker fra mange andre lands opp-

fatning av forsvarlig omsorg, en standard som det kan være vanskelig både å forstå og nå opp til. For at foreldre som blir gjenforent med sitt barn skal kunne tilpasse seg den nye landet, barnets behov og den for dem nye og fremmede situasjonen, bør en tilstå alle de involverte partene en overgangsperiode. Dette må, slik som vi ser det, kunne innebære at foreldre og referansepersonen også kan bo separat i en viss tilretteleggingsperiode.

Privatpersoner med erfaring fra Kristiansand kommune anbefaler at enslige, mindreårige barn som sendes til Norge som «ankerbarn» for familiegjenforening, gis begrenset oppholdstillatelse på humanitært grunnlag fram til fylte 18 år, uten rett til familiegjenforening. Med en slik ordning vil barnet ha mulighet til å utvikle seg fram til det blir 18 år, og familien vil ikke kunne legge press på barnet. Barnet kan da vise fram vedtaket de har fått fra norske myndigheter til sine foreldre, og de fritas dermed for ansvaret for å tilrettelegge for familiegjenforening. Privatpersonene peker på at så lenge norske myndigheter tilrettelegger for at barn sendes alene på flukt, og gir opphold med mulighet for familiegjenforening, vil barn fortsette å komme til Norge.

6.5 Departementets vurdering

6.5.1 Departementets forslag, formål og begrunnelse

Departementet opprettholder forslaget om å innta en uttrykkelig hjemmel i utlendingsloven om at familiegjenforening mellom enslig mindreårig som har fått beskyttelse i Norge og barnets foreldre og søsken kan nektes dersom gjenforeningen ikke er til barnets beste, se forslag til endringer i utlendingsloven § 43 nytt fjerde ledd. Videre foreslås det en forskriftshjemmel som åpner for at nærmere prosedyrer for saksbehandlingen og ev. momenter i vurderingen kan fastsettes i forskrift, se forslag til nytt femte ledd. Departementet ser ikke behov for ytterligere hjemmel i loven for utlendingsmyndighetenes mulighet til å innhente informasjon for å vurdere hensynet til barnets beste utover hjemmelen i utlendingsloven § 84 om opplysningsplikt og unntak fra taushetsplikt for offentlige organer.

Formålet med forslaget er å etablere en klar sikkerhetsventil som hindrer at barn i Norge gjenforenes med foreldre eller søsken når dette kan være til skade for barnet. Barn skal vernes mot gjenforening som innebærer at de kan bli utsatt

for vold, mishandling eller annen alvorlig omsorgssvikt, eller andre særlige forhold som tilsier at gjenforening ikke vil være til barnets beste. Avslagshjemmelen skal ivareta hensynet til det konkrete barnet som er referanseperson i Norge, og er ikke ment benyttet som et generelt innvandringsregulerende tiltak. Hva som er til det beste for barn som gruppe kan likevel være relevant for vektleggingen av konkrete momenter i den enkelte saken.

Selv om gjenforening med familien som hovedregel vil være det beste for barnet, finnes det situasjoner der dette ikke er tilfellet og barnet må beskyttes. En utfordring med ordlyden i utlendingsloven § 43 i dag er at foreldre og søsken har en ubetinget rett til familiegjenforening når øvrige vilkår er oppfylt – uten rom for skjønn av hensyn til barnets beste. UDI opplyser at de har innvilget saker om familiegjenforening til tross for at det er informasjon i saken, for eksempel fra barnevernstjenesten og barnet selv, om at hensynet til barnets beste tilsier at gjenforening ikke bør skje. Departementet mener det er behov for en klar hjemmel i utlendingsloven som ivaretar hensynet til barnets beste i denne sammenheng.

Departementet har notert seg NOAS' påpeking om at utlendingsloven § 51 andre ledd allerede åpner for at en søknad om familiegjenforening kan nektes dersom referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse. Til dette bemerker departementet at utgangspunktet i norsk rett er at det ligger til foreldreansvaret å bestemme hvor et barn skal bo og hvem det skal bo sammen med, jf. barne-lova § 30. Departementet legger derfor til grunn at barn ikke har kompetanse til å nekte samtykke til familiegjenforening i henhold til utlendingsloven § 51 andre ledd. Det kan heller ikke forventes at barnet på forespørsel ville vært i stand til å gi et frivillig og reelt samtykke til familiegjenforening etter denne bestemmelsen. Barn kan være utsatt for press fra familien sin, og barnet bærer på mange måter familiens framtid. Å legge ansvaret for å ivareta barnets beste på barnet selv er verken forsvarlig eller tilstrekkelig. Dersom barnet gir uttrykk for at det ikke ønsker familiegjenforening, bør det ses på som en del av barnets beste-vurderingen, og ikke være avslagsgrunn i seg selv, se nærmere under punkt 6.5.2.

Prinsippet om barnets beste etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 verner i utgangspunktet mindreårige barn, og ikke de over 18 år. Referansepersoner som har blitt over 18 år før søknaden er ferdigbehandlet kan også ha

behov for å bli ivaretatt på samme måte. I utgangspunktet kan referansepersonen på forespørsel nekte samtykke til familiegjenforening etter lovens § 51 når hen har blitt over 18 år før vedtak fattes. Sterkt press fra familien kan imidlertid innebære at det er svært vanskelig for vedkommende å ivareta sine egne interesser. Foreldrene kan f. eks. ha satt seg i gjeld for å få barnet til Norge, eller barnet kan ha blitt utsatt for tvangsekteskap før avreise, hvor brudeprisen er ment å finansiere familiens søknad om oppholdstillatelse og reise til Norge. I slike situasjoner kan det ikke forventes at referansepersonen på forespørsel vil være i stand til å nekte samtykke til familiegjenforening. Departementet er etter dette enig med direktoratet i at det bør være anledning til å avslå en søknad om familiegjenforening dersom gjenforeningen vil stride mot referansepersonens grunnleggende interesser, se forslag til ordlyd i § 43 nytt fjerde ledd andre punktum.

I vurderingen av om oppholdstillatelse skal nektes av hensyn til referansepersonens grunnleggende interesser, må det ses hen til at dette er en snever unntaksregel hvor referansepersonens eget ønske i størst mulig grad bør respekteres. Det vises til at personen har nådd myndighetsalder, og har rett til å bestemme over seg selv. Samtidig må det ses hen til at referansepersonen kan være utsatt for sterkt press fra familien for å sikre familiegjenforening i Norge, og at vedkommende kan ha behov for å beskyttes. Hvorvidt en tillatelse bør nektes må dermed bero på en konkret vurdering av om referansepersonen er i en situasjon som gir grunn til å tro at hen ikke er i stand til å ivareta sine egne interesser ved å nekte samtykke til familiegjenforening etter lovens § 51 og om det er risiko for at hen vil bli utsatt for skadelige forhold dersom foreldre eller søsken kommer til Norge i familiegjenforening, for eksempel risiko for å bli utsatt for press til å bli værende i et tvangsekteskap, risiko for vold, menneskehandel eller annen utilbørlig utnyttelse (se punkt 6.5.2 om begrepet menneskehandel).

Til sammenligning viser departementet til utlendingsloven § 51 andre ledd, hvor søknad om familiegjenforening mellom ektefeller kan avslås dersom det er sannsynlig at ekteskapet er inngått mot en av partenes vilje – uavhengig av søkerens eller referansepersonens eget ønske. Tilsvarende bør gjelde i søknader om familiegjenforening fra referansepersonens foreldre. Dersom det er sannsynlig at disse har utsatt vedkommende for et tvangsekteskap bør dette tillegges stor vekt i vurderingen av om oppholdstillatelse skal nektes av hensyn til referansepersonens grunnleggende

interesser. Departementet legger til grunn at det i saker om tvangsekteskap er stor risiko for at foreldrene vil bidra til å opprettholde tvangsekteskapet dersom de kommer til Norge, se tilsvarende vurdering under punkt 6.5.2 om betydningen av tvangsekteskap i vektingen av hensynet til barnets beste.

Dersom en referanseperson over 18 år gir uttrykk for at hen ikke ønsker at familien skal komme til Norge, kan familiegjenforening etter omstendighetene både nektes etter utlendingsloven § 51 andre ledd om unntak fra retten til familieinnvandring når referansepersonen etter forespørsel ikke samtykker i at søkeren gis tillatelse, og etter den nye hjemmelen for avslag etter utlendingsloven § 43 fjerde ledd andre punktum om hensynet til referansepersonens grunnleggende interesser. Sistnevnte bestemmelse kan typisk komme til anvendelse dersom det vil være risiko for at referansepersonen utsettes for trusler, represalier eller lignende forhold dersom vedtaket begrunnes i at vedkommende selv har gitt uttrykk for at hen ikke ønsker familiegjenforening.

6.5.2 Nærmere om barnets beste-vurderingen

Som utgangspunkt legges det til grunn at gjenforening med familien er til det beste for barnet. Spørsmålet om hensynet til barnets beste taler mot at det skal gis oppholdstillatelse til foreldre og søsken, kommer først på spissen der det har kommet inn opplysninger i saken som tilsier en slik vurdering. I vurderingen vil det ikke være motstrid mellom barnets interesser og samfunnets interesser som er det sentrale, men hvordan barnets interesser skal ivaretas og vektes særlig opp mot hensynet til å bevare familien samlet – med tanke på barnets behov. Departementet legger til grunn at det er hensynet til barnet i Norge som begrunner retten til familiegjenforening etter lovens § 43, ikke hensynet til gjenværende familie i hjemlandet.

Barnets beste er et dynamisk og komplekst begrep, og innholdet må avgjøres fra sak til sak og i lys av omstendighetene som gjelder for det konkrete barnet. Som FNs barnekomites Generelle kommentar nr. 14 punkt 24 understreker, er «barn forskjellig med ulike forutsetninger, erfaringer og behov». Barn kan blant annet være i ulike situasjoner når utlendingsmyndighetene skal ta stilling til om foreldre og søsken skal gjenforenes med barnet. Barnet kan være under barnevernets omsorg, bo i en fosterfamilie, hos en slektning eller bekjente av familien eller det kan bo i

bofellesskap med andre ungdommer som har fått beskyttelse i Norge. Noen barn har blitt 18 år før søknaden om familiegjenforening behandles. De fleste barna vil ha oppholdt seg i Norge uten familien over lengre tid før søknaden er avgjort. (Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for saker etter utlendingsloven § 43 per januar 2026 er ca. 18 måneder. Det tar i snitt 2 år og 3 måneder fra den enslige mindreårige kommer til Norge til familien følger etter.) Barn har også ulike erfaringer fra hjemlandet, fra flukten til Norge og med egen familie.

Hvorvidt hensynet til barnets beste taler mot at det skal gis oppholdstillatelse til foreldre og søsken, må dermed bero på en konkret vurdering. De negative konsekvensene det vil ha for et barn at foreldre og søsken kommer til Norge må vurderes og balanseres opp mot positive konsekvenser av en gjenforening. Momenter i vurderingen vil blant annet være barnets alder, de forholdene barnet har vært utsatt for i opprinnelseslandet eller på reisen til Norge, hvordan barnet er preget av handlingene, hvordan barnet har det i Norge uten foreldrene, barnets familiemessige nettverk i Norge, om det kan antas at søkerne og den enslige mindreårige har hatt en familietilknytning fram til barnets flukt til Norge, barnets eget ønske om familiegjenforening, i hvilken grad barnet kan opprettholde egen kultur og identitet i Norge uten foreldrene og eventuelle søsken, og om barnet kan opprettholde en viss kontakt med sin familie på annen måte enn gjennom familiegjenforening, for eksempel ved kontakt via digitale kanaler. Oppramsingen er ikke uttømmende.

Et barns uttrykkelige ønske om at familien ikke kommer til Norge, må tillegges vekt utfra barnets alder og modenhet. Det må vurderes om barnet i tråd med alder og modenhet er i stand til å ta stilling til spørsmålet om familiegjenforening, og om det har forstått de langvarige konsekvensene et avslag kan få (langvarig eller varig familiesplittelse).

Det at et barn har vært utsatt for barneekteskap eller tvangsekteskap av sine foreldre innebærer etter departementets vurdering en risiko for at foreldrene vil forsøke å presse barnet til å opprettholde ekteskapet i Norge, og det bør som utgangspunkt tillegges stor vekt i vurderingen av om det er til barnets beste med familiegjenforening. For mer informasjon om mekanismer som kan være av betydning for risikoen for tvangsekteskap og ekteskapelig fangenskap, vises det til NOU 2024: 13 *Lov og frihet* punkt 3.6. som henviser til forskning. En restriktiv praksis kan bidra til å forhindre at andre barn i framtiden utsettes for

den samme strategien. Tilsvarende vil gjelde for tilfeller hvor foreldre har utsatt sitt barn for menneskehandel. (Menneskehandel handler om å tvinge, utnytte eller forlede en annen person til prostitusjon, tvangsarbeid mv. ved bruk av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd. Menneskehandel er straffbart etter straffeloven §§ 257 og 258 og er ikke er det samme som menneskesmugling; dette er to forskjellige kriminalitetsformer. Menneskesmugling handler i korte trekk om personer som sørger for ulovlig transport av mennesker til et annet land, og skjer vanligvis med samtykke fra den gjelder.)

NOAS uttaler at det bør stilles et «strengt beviskrav som klart viser at det ikke er til barnets beste at gjenforening finner sted». Til dette bemerker departementet at vurderingen av barnets beste er en sammensatt vurdering hvor ulike momenter må avveies mot hverandre. De forholdene som tilsier at det ikke er til barnets beste med familiegjenforening må veie tyngre enn de ulempene en langvarig eller varig familiesplittelse innebærer for at man kan nekte oppholdstillatelse. Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Dersom det skulle stilles strengere krav til bevis og risikovurderinger, kan konsekvensen bli at hensynet til barnet ikke blir ivarettatt i tilstrekkelig grad. En forsvarlig vurdering sikres ved at utlendingsmyndighetene i vedtaket må forklare hva som har vært ansett å være barnets beste, hvilke momenter dette er basert på, samt hvordan de negative konsekvensene av en familiegjenforening er blitt veid opp mot de positive konsekvensene en tillatelse vil ha for barnet, se blant annet FNs barnekomites Generelle kommentar nr. 14, avsnitt 6 c).

Flere høringsinstanser har pekt på at momentene i vurderingen må framgå av forskrift eller retningslinjer. Departementet mener det må overlates til fagetatene å utvikle veiledninger for praksis gjennom egne retningslinjer. Det foreslås likevel en hjemmel som sikrer en mulighet for å gi nærmere regler i forskrift dersom det skulle bli behov for det, se forslag til forskriftshjemmel i § 43 nytt siste ledd. For øvrig legger departementet til grunn at Barnekomiteens veiledninger om barnets beste-vurderinger anvendes så langt det passer, og at det sikres at saksbehandlingen er i tråd med regelverket om forbud mot diskriminering.

Et spørsmål er om andre tiltak kan fjerne eller redusere den risikoen barnet blir utsatt for ved en familiegjenforening, for eksempel gjennom hjelpetiltak fra barnevernstjenesten når familien kommer til Norge eller å tillate en overgangsperiode hvor partene ikke bor sammen, slik flere høringsinstan-

ser har vist til. Utlendingsmyndighetene kan ikke pålegge barnevernstjenesten å tilby eller pålegge foreldrene hjelpetiltak i forkant av en familiegjenforening. Foreldre som kommer i familiegjenforening med barn som er gitt beskyttelse i Norge, vil imidlertid være omfattet av introduksjonsprogrammet. Introduksjonsprogrammet innebærer blant annet opplæring i norsk, samfunnskunnskap og kurs i livsmestring. Deltakere som har barn under 18 år skal delta på kurs i foreldreveiledning. Departementet står for øvrig fast ved at det er en forutsetning for familiegjenforening at partene skal bo sammen. Dersom dette ikke er tilfelle, også der det ev. vil være snakk om en overgangsperiode, er vilkårene for familiegjenforening ikke oppfylt. Når foreldrene kommer til Norge i gjenforening med et barn som har vært under barnevernets omsorg, kan imidlertid barnevernstjenesten vurdere både frivillige og pålagte hjelpetiltak på vanlig måte. Dersom barnevernet igjen overtar omsorgen for barnet, vil vilkårene for en fornyet tillatelse til foreldrene ikke være oppfylt.

6.5.3 Prosessuelle forhold

Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for viktigheten av at barnet blir hørt direkte, og enkelte har vist til forskningsrapporter som indikerer at dette ikke skjer i praksis. Til dette vil departementet bemerke at disse rapportene viser til andre saks typer (utvisningssaker hvor barn ikke er part i saken, og beskyttelsessaker der barn kommer sammen med sine foreldre) hvor barn i mindre grad takker ja til samtale. Rapportene har derfor begrenset relevans for forslaget her, og underbygger ikke påstandene for enslige mindreårige, da det i alle disse sakene gjennomføres asylintervju hvor det alltid stilles spørsmål om familie og omsorgssituasjon.

Alle enslige, mindreårige asylsøkere gjennomfører et asylintervju sammen med tolk og representant for enslig mindreårig. I tilfeller der det kommer fram i asylintervjuet at familie/slekt har utsatt den mindreårige for tvangsekteskap eller vold i nære relasjoner, merkes saken i utlendingsmyndighetenes datasystem for framtidig søknad om familiegjenforening, jf. retningslinjen UDI 2015-007 punkt 7. Alle tilbys også en samtale i forbindelse med søknad om familiegjenforening. Det er allerede regulert i utlendingsforskriften § 17-5 at barn over syv år med flyktningstatus i Norge som hovedregel skal gis tilbud om en samtale om familieinnvandring, med mindre det anses som åpenbart unødvendig. Tilsvarende gjelder for barn som søker familieinnvandring

alene, barn som søker gjenforening med én forelder, fosterbarn og barn med tillatelse etter utlendingsloven § 38 om sterke menneskelige hensyn. I praksis er det svært sjelden at barnet ikke får tilbud om en samtale. Dersom det har innkommet opplysninger i saken fra andre, for eksempel barnevernsmyndighetene, politi eller skole, må nødvendigvis en samtale gjennomføres.

I henhold til Utlendingsdirektoratets retningslinje UDI 2010-043 skal barnets verge som hovedregel være til stede under samtalen. Retningslinjen stiller for øvrig krav til hvordan samtalen skal tilrettelegges og gjennomføres, blant annet ved å presisere at samtalen må «holdes på barnets premisser, og utformes slik at barnets rett til å uttale seg fritt blir ivaretatt på best mulig måte» og at «barnet blir forklart årsaken til at tilbudet om en samtale gis, slik at samtalen ikke oppfattes som et forhør hvor andres opplysninger skal kontrolleres og for at barnet skal vite hva det forventes å uttale seg om», jf. retningslinjens punkt 3.3. Det følger videre av retningslinjen at samtalen særlig skal ta opp om en familiegjenforening kan komme i konflikt med herboendes beskyttelsesgrunnlaget, jf. retningslinjens punkt 6.1.3.4.

Utlendingsdirektoratets retningslinje er etter departementets vurdering godt egnet til å ivareta prosessuelle krav for å ivareta hensynet til barnets beste, herunder barnets rett til å bli hørt.

Enkelte høringsinstanser er kritisk til at utlendingsmyndighetene skal foreta barnets beste-vurderingen, og mener det må innhentes en barnefaglig utredning, foretatt av personer med «barnefaglig kompetanse», som for eksempel barnevern. Departementet bemerker i denne sammenhengen at endringen er ment som en sikkerhetsventil i saker hvor utlendingsmyndighetene har informasjon om at familiegjenforening ikke nødvendigvis er til det beste for barnet. Informasjonen kan skrive seg fra asylintervjuet eller være informasjon som utlendingsmyndighetene har fått fra barnevern, skole eller andre instanser. Utlendingsmyndighetene må da på vanlig måte sikre at saken er tilstrekkelig opplyst og foreta en vurdering av om familiegjenforening vil være i strid med hensynet til barnets beste. Både Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda er trent i slike vurderinger, og begge etatene sikrer barnefaglig kompetanse blant sine ansatte gjennom opplæring.

JURK viser til at det å nekte familiegjenforening på grunn av hensyn til barnets beste, kan sammenlignes med barnevernets avgjørelser om omsorgsovertakelse. Organisasjonen viser til at

spørsmålet om å nekte familiegjenforening faller utenfor de ordinære mekanismene knyttet til omsorgsovertakelse, noe som reiser spørsmål om rettsikkerheten til de involverte partene. Til dette bemerker departementet at disse to situasjonene reguleres av to ulike regelsett med ulike formål. Utlendingsloven regulerer utlendingers adgang til Norge, mens barnevernsloven skal sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling får nødvendig hjelp, omsorg og beskyttelse til rett tid. Barnevernstjenesten har ikke en formell rolle i saker om en framtidig omsorgssvikt for det tilfellet at foreldre kommer i gjenforening til Norge. Det er utlendingsmyndighetene som har ansvar for å vurdere hvorvidt familiegjenforening skal skje i Norge, herunder vurderingen av barnets beste og ev. positive menneskerettslige forpliktelser til å sikre retten til å utøve et familieliv her. Dersom det er opplysninger i saken som tilsier at gjenforening kan være til skade for barnet, må nødvendigvis utlendingsmyndighetene foreta en barnets beste-vurdering. Utlendingsmyndighetene plikter på vanlig måte å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst før det fattes vedtak i saken. Grunnlaget for både fakta og vurderinger i saken vil i stor grad måtte ta utgangspunkt i barnets egne uttalelser og informasjon og opplysninger fra andre, for eksempel barnevernstjenesten, skole, fosterforeldre, ansatte ved omsorgssentre eller mottak for enslige, mindreårige asylsøkere. Rettssikkerheten ivaretas gjennom alminnelig klagemekanismer og prinsippet om fri bevisførsel hvor parten står fritt i å innhente og legge fram informasjon fra ev. andre barnefaglige kompetansemiljøer.

Som nevnt over har flere høringsinstanser vist til forskningsrapporter om ulike temaer og dilemmaer hva gjelder barnets beste i saker etter utlendingsloven. I etterkant av sitt høringsinnspill har også NOAS gitt ut rapporten *Barnets beste i familiegjenforeningssaker* (2025), hvor det pekes på at barn i for liten grad blir hørt direkte i saker om familiegjenforening, at kvaliteten på intervjuene har forbedringspotensial, og at barnets beste-vurderingen i vedtakene i for stor grad kommer til uttrykk gjennom standardtekster med standardiserte begrunnelser. Departementet bemerker at flere av anbefalingene fra rapportene det vises til, allerede er fulgt opp av utlendingsmyndighetene, blant annet anbefalinger om nærmere regulering i retningslinjer, endringer i Utlendingsdirektoratets standardtekster, økt kompetanse og opplæring av saksbehandlere og styrket informasjon til barn og foreldre. Utlendingsdirektoratet har også nylig gitt

ut veilederen *Trygg, tydelig og forutsigbar – Tilrette- lagte prosesser for barn* (2025), som skal bidra til å sikre at barns rettigheter blir ivaretatt når Utlendingsdirektoratet behandler saker og fatter beslutninger som berører barn. Departementet deler dermed ikke høringsinstansenes skepsis knyttet til utlendingsmyndighetenes evne til å vurdere hensynet til barnets beste.

6.5.4 Rettshjelp

Barn er ikke part i foreldrenes sak om familiegjenforening. Et spørsmål som oppstår er om et barn likevel bør ha rett til fri rettshjelp i en sak om familiegjenforening som avslås som følge av hensynet til barnets beste. Dette er ikke tatt opp av høringsinstansene.

Det gis ikke fritt rettsråd i saker om familieinnvandring etter utlendingsloven, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 1, jf. utlendingsloven § 92. I Prop. 103 L (2024–2025) *Endringer i rettshjelpsloven mv. (prioriterte sakstyper for rettshjelp mv.)* begrunner departementet hvorfor det ikke er ønskelig å utvide retten til rettshjelp for denne gruppen:

Departementet har merket seg at flere av høringsinstansene mener at det må gis rett til fritt rettsråd i alle eller i enkelte kategorier av saker om familieinnvandring. Til det vil departementet bemerke at mange utlendingssaker hvor det ikke gis rettshjelp, berører søkerne i sterk grad. Dette er tilfellet for mange saker om familieinnvandring, men gjelder også på en rekke andre områder hvor det ikke gjelder noen hovedregel om rett til fritt rettsråd, slik som i helsesaker, trygdesaker, sosialhjelpsaker, skattesaker mv. Som Rettshjelpsutvalget har påpekt, har forvaltningens egne plikt til å opplyse saken og det høye antallet kurante saker etter utlendingsloven, vært en viktig del av begrunnelsen for begrensninger i tilbudet om fritt rettsråd i utlendingssaker, jf. NOU 2020: 5 punkt 29.1.

Departementet mener at det ved en total-avveining ikke er noe grunnlag for å innføre en rett til fritt rettsråd verken i saker om familieinnvandring generelt, eller i spesielle kategorier av slike saker.

I utlendingssaker som ikke faller inn under de prioriterte sakstypene, kan fritt rettsråd innvilges etter behovsprøving, etter unntaksbestemmelsen i rettshjelpsloven § 11 fjerde ledd. Bestemmelsen gir en skjønnsmessig adgang til å innvilge retts-

hjelp basert på en konkret helhetsvurdering. Det føres imidlertid generelt en restriktiv praksis i slike saker, både på søknads- og klagestadiet i en utlendingssak. Momentene i vurderingen følger i dag av forarbeidene og beskrivelser av forvaltningspraksis i Statens sivilrettsforvaltnings rettshjelpsrunndskriv, SRF-1/2025, men flere av momentene er også vedtatt lovfestet gjennom endringer i bestemmelsen, jf. lov 20. juni 2025 nr. 82 om endringer i rettshjelpsloven mv. (*prioriterte sakstyper for rettshjelp mv.*), jf. Prop. 103 L (2024–2025) *Endringer i rettshjelpsloven mv. (prioriterte sakstyper for rettshjelp mv.)*. Endringene er foreløpig ikke trådt i kraft, men gir uttrykk for gjeldende rett, og er dermed utgangspunktet for beskrivelsen videre. Et krav for å få rettshjelp etter unntaksbestemmelsen er at «særlige grunner taler for det». Momenter i vurderingen er blant annet sakens art, herunder om saken objektivt sett berører søkeren i særlig sterk grad og konsekvensene av et ev. rettstap for søkeren, søkerens muligheter for å ivareta sine rettslige interesser i saken, styrkeforholdet mellom partene og om saken er prinsipiell, jf. ordlyden i bestemmelsens fjerde ledd. I henhold til forarbeidene vil det være relevant i vurderingen om saken har likhetstrekk med de prioriterte sakene som gir rett til fritt rettsråd uten behovsprøving. «Bakgrunnen for dette er at de sakene som er prioriterte typisk er saker som er av stor personlig og velferdsmessig betydning. Dersom konsekvensene av et rettstap i saken det søkes om bistand til etter § 11 fjerde ledd eller § 16 fjerde ledd vil være de samme som etter de prioriterte sakene, kan det derfor trekke i retning av at søknaden bør innvilges.», jf. Prop. 103 L (2024–2025) punkt 14.4.

Selv om utlendingsloven og barnevernsloven er to ulike lover med to ulike formål, og barnet i Norge ikke er part i foreldrenes sak om familieinnvandring, kan konsekvensen for barn og foreldre ha likhetstrekk med konsekvensen av enkelte tiltak etter barnevernsloven som er omfattet av retten til fritt rettsråd, jf. rettshjelpsloven § 11 første ledd nr. 2. Det er heller ikke tvil om at saken berører søkeren (om rettshjelp) i særlig sterk grad. Hvorvidt dette danner grunnlag for at det innvilges rettshjelp etter unntaksbestemmelsen, må likevel bero på en konkret vurdering i den enkelte sak.

6.5.5 Plassering og rekkevidde mv.

Departementet har vurdert om unntak fra retten til familiegjenforening som følge av hensynet til barnets beste, bør inntas som en generell regel i

alle saker om familiegjenforening, og ikke bare i saker som gjelder gjenforening med barn som har fått beskyttelse i Norge, slik NOAS anbefaler. I så fall vil utlendingsloven § 51 om unntak fra retten til familieinnvandring være rett plassering. Et slikt generelt unntak vil i tilfelle berøre saker om oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 42 første ledd om oppholdstillatelse til barn når begge foreldre har eller får oppholdstillatelse i Norge, § 44 om familiegjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far, § 45 om oppholdstillatelse for mor eller far som skal ha samvær med norsk barn og § 52 om fortsatt oppholdstillatelse på grunnlag av samværsordning med barn, i tillegg til lovens § 43 om familiegjenforening med barn med beskyttelse i Norge.

Utlendingsloven § 42 omhandler barns rett til oppholdstillatelse med foreldre som har eller får oppholdstillatelse som nevnt i lovens § 40 første ledd, dvs. foreldre som er norsk eller nordisk statsborger som er bosatt eller skal bosette seg i riket, foreldre med permanent oppholdstillatelse i riket, foreldre som har eller får lovlig opphold med en oppholdstillatelse som kan danne grunnlag for permanent oppholdstillatelse eller foreldre som har oppholdstillatelse som følge av kollektiv beskyttelse. I tilfeller hvor begge foreldrene har eller får en slik tillatelse er det ikke gjort unntak fra barnets rett til gjenforening av hensynet til barnets beste, jf. lovens § 42 første ledd. I tilfeller hvor bare én av foreldrene har eller får oppholdstillatelse i Norge som nevnt over, følger det imidlertid av bestemmelsens andre ledd at søkeren (barnet) har rett til oppholdstillatelse «med mindre hensynet til barnets beste taler mot det». Den nærmere begrunnelsen for at det er gjort unntak for dette tilfellet framgår ikke av lovens forarbeider, men innholdet er en videreføring av det som tidligere var gjeldende rett, jf. utlendingsforskriften 1990 § 23 andre ledd bokstav e, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007).

Utlendingsloven § 44 gjelder oppholdstillatelse til mor eller far til norsk barn under 18 år, og gjelder både for tilfeller der søkeren (forelderen) allerede har hatt opphold i Norge på annet grunnlag og tilfeller hvor forelderen søker opp oppholdstillatelse fra utlandet. Utlendingsloven § 45 gjelder oppholdstillatelse på grunnlag av å samvær med norsk barn som bor fast sammen med den andre forelderen. Bestemmelsen omfatter bare tilfeller

hvor forelderen søker oppholdstillatelse fra utlandet. Utlendingsloven § 52 gir også på visse vilkår en rett til oppholdstillatelse på grunnlag av samvær med barn, men gjelder da for søkere som har oppholdt seg i riket med tillatelse det siste året (f. eks. som ektefelle, men nå er separert/skilt). Bestemmelsen gir adgang til å videreføre et etablert samvær i Norge, men gir ikke grunnlag for innvandring til Norge. Det er ikke et krav om at barnet er norsk.

Departementet mener at hensynet til barnets beste nødvendigvis også må vurderes i saker om familiegjenforening etter de ovennevnte bestemmelsene, men både momentene i vurderingen og vektingen av disse kan være ulike sammenlignet med saker om familiegjenforening med barn med beskyttelse i Norge. For eksempel bør det utvises forsiktighet med å avslå en søknad om oppholdstillatelse av hensyn til barnets beste når familien allerede er etablert i Norge. Da er det mer nærliggende at spørsmålet om beskyttende tiltak håndteres av rette myndigheter i Norge, som f. eks. barnevernstjenesten. Dersom barnevernstjenesten overtar omsorgen for barnet, vil vilkåret om å bo sammen ikke være oppfylt, der dette er et krav, og en tillatelse kan dermed avslås på dette grunnlaget. Det er også visse regeltekniske utfordringer som må vurderes nærmere før det ev. kan innføres en generell bestemmelse som presiserer barnets beste som et unntak fra retten til familiegjenforening, for eksempel forholdet til utlendingsloven § 40 som allerede har tatt opp i seg noen hensyn til barnet som kan føre til et avslag.

Departementet har også vurdert om hensynet til barnets beste som hjemmel for å avslå en søknad om familiegjenforening etter § 43 burde utformes slik at det tydeligere framgår hvilke handlinger barnet skal beskyttes mot. Departementet mener den foreslåtte ordlyden «[o]ppholdstillatelse kan nektes dersom hensynet til barnets beste tilsier det», i større grad sikrer en reell og helhetlig vurdering av barnets beste. Barnets beste er et dynamisk begrep, noe som innebærer at det ikke er mulig å foreskrive hva som er best for barnet i en gitt situasjon til enhver tid. Videre er barn forskjellige med ulike forutsetninger, erfaringer og behov, og hva som er til det beste for barnet må vurderes individuelt, jf. også FNs barnekomites Generelle kommentar nr. 14 punkt 11 og 24.

7 Referansepersonens sivilstatus på vedtakstidspunktet

7.1 Gjeldende rett

Etter utlendingsloven § 43 er det ikke et krav for familiegjenforening med barn som har beskyttelse i Norge at barnet (referansepersonen) er uten ektefelle eller samboer. Kravet om at partene skal bo sammen innebærer imidlertid at en søknad, etter en konkret vurdering, kan avslås dersom ekteskapet tilsier at referansen ikke har til hensikt å bo sammen med foreldre eller søsken.

Det er heller ikke et krav om at barnet er ugift når barnet er referanseperson i saker etter utlendingsloven §§ 44, 45 eller 52. Disse bestemmelsene gjelder familiegjenforening mellom henholdsvis norsk barn og barnets mor eller far, oppholdstillatelse for mor eller far som skal ha samvær med norsk barn og fortsatt oppholdstillatelse på grunnlag av samværsordning med barn.

Etter tidligere utlendingslovgivning ble det stilt som vilkår for familieinnvandring med barn, uavhengig av om barnet var referanseperson eller søker, at barnet var uten ektefelle eller samboer, jf. utlendingsforskriften 1990 § 23 andre ledd. Vilkåret ble i utlendingsloven 2008 videreført for de tilfeller der *barnet i utlandet søker* familieinnvandring med foreldre eller søsken i Norge, jf. utlendingsloven §§ 42, 43 andre ledd, og 49, jf. utlendingsforskriften 2009 § 9-7 første ledd. Begrunnelsen for videreføringen var at barnet i slike tilfeller har en så sterk tilknytning til hjemlandet at det ikke er et like stort behov for familieinnvandring til Norge, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.6.7.5.

Retten til familiegjenforening for foreldre og søsken gjelder ikke dersom den enslige mindreårige har fått oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38 om sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket. Søknad om familiegjenforening vurderes da etter utlendingsloven § 49 om familieinnvandring i andre tilfeller.

For å inngå ekteskap i Norge, er det et krav om at begge partene er over 18 år, jf. ekteskapsloven § 1 a. Fra og med 1. januar 2025 er hovedregelen at norske myndigheter ikke anerkjenner ekteskap inngått i utlandet dersom én av partene var under 18 år på vigselstidspunktet, jf. ekte-

skapsloven §§ 18 b første ledd bokstav b og 18 c. Statsforvalteren kan likevel anerkjenne ekteskapet på visse vilkår. Dette gjelder dersom partene er over 18 år, var over 16 år på vigselstidspunktet og den som var mindreårig på vigselstidspunktet, ønsker ekteskapet anerkjent. Statsforvalteren kan også anerkjenne ekteskapet dersom sterke grunner taler for det.

I saker om oppholdstillatelse for familieetablering med ektefelle eller samboer gjelder det et krav om at begge parter har fylt 24 år (24-årskravet), jf. utlendingsloven § 41 a. Det kan gjøres unntak fra dette vilkåret dersom det er åpenbart at ekteskapet eller samlivet er frivillig.

Etter utlendingsloven og utlendingsforskriften stilles det som hovedregel krav om sikret underhold i saker om familieinnvandring, jf. utlendingsloven § 58 og utlendingsforskriften §§ 10-8 til 10-11. Underholdskravet skal sikre at personer som henter familiemedlemmer til Norge kan forsørge disse. Reglene tjener flere formål og bidrar også til å legge forholdene til rette for integrering og til å motvirke tvangsekteskap. Underholdskravet gjelder i utgangspunktet generelt, men det er gjort unntak for enkelte grupper. Det følger for eksempel av utlendingsforskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav a at det gjøres unntak fra underholdskravet når søkeren er ektefelle, samboer eller barn til referanseperson som har fått beskyttelse i Norge. Dersom søkeren er referansepersonens ektefelle, er det et vilkår at ekteskapet ble inngått før referansepersonen reiste inn i Norge. Det er ikke krav til sikret underhold dersom referansepersonen er barn under 18 år, jf. forskriften § 10-8 fjerde ledd bokstav d. For øvrig har utlendingsforskriften regler om unntak fra underholdskravet dersom særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det, jf. § 10-11.

7.2 Andre lands rett og EU-regelverket

7.2.1 EU

For mindreårige barn som søker familiegjenforening med foreldre i en medlemsstat er det et krav om at barnet ikke har inngått ekteskap, jf. Råds-

direktiv 2003/86/EC artikkel 4 andre avsnitt punkt 2. EU-domstolen har imidlertid konkludert med at familiegjenforeningsdirektivet skal tolkes slik at det *ikke* kan oppstilles som vilkår for familiegjenforening mellom foreldre og enslige, mindreårige barn med beskyttelse i en medlemsstat, at barnet er ugift, se *X v. Belgium*, C-230/21, 17. november 2022. Saken gjaldt en mindreårig palestinsk jente som kom til Belgia for å gjenforenes med sin ektefelle, som hun hadde giftet seg med i Libanon da hun var 15 år gammel. Belgiske myndigheter anerkjente ikke ekteskapet fordi det var tale om et barneekteskap som ikke anerkjennes i Belgia. Jenta ble imidlertid innvilget flyktningstatus på selvstendig grunnlag. Moren fikk avslag på søknaden om familiegjenforening fordi datteren var gift, og ekteskapet var gyldig i det landet det ble inngått. Det var lagt til grunn at datteren, etter et ekteskap som er gyldig i det landet hvor det ble inngått, ikke lenger tilhører sine foreldres kjernefamilie. EU-domstolen viste til at familiegjenforeningsdirektivet gir særskilt beskyttelse til enslige mindreårige med flyktningstatus. En fortolkning av direktivet som begrenser retten til familiegjenforening for foreldre til kun å gjelde ugifte enslige mindreårige med flyktningstatus, ville etter EU-domstolens vurdering være i strid med formålet med denne særskilte beskyttelsen. Den særskilte beskyttelsen er desto mer viktig siden medlemsstatene kan oppstille alderskrav for ektefellene, og den mindreårige ville være fratatt ethvert familienettverk hvis ektefellen ikke har fått tillatelse, og foreldrene nektes gjenforening på grunn av ekteskapet. EU-domstolen viste også til at det forhold at en mindreårig er gift, kan tilsi at den mindreårige er særlig utsatt for alvorlige former for vold, som barneekteskap og tvangsekteskap.

7.2.2 Danmark og Sverige

Det er ikke et eksplisitt krav i den danske udlændingeloven om at barnet ikke er gift for å kunne få familiegjenforening. At barnet er gift kan imidlertid tillegges vekt i helhetsvurderingen, se punkt 6.2.2.

Den svenske utlänningslagen (2005:716) 5. kapittel § 3 nr. 4 gir rett til oppholdstillatelse for foreldre til et ugift barn med beskyttelse i Sverige, dersom barnet ved ankomsten til Sverige var skilt fra begge sine foreldre eller noen annen voksenperson som anses å ha trådt inn i foreldrenes rolle, eller om barnet er etterlatt alene der. Bestemmelsen stiller krav om at referansepersonen (barnet) er ugift. Sverige er bundet av familie-

gjenforeningsdirektivet, og i SOU 2025: 95 foreslås det, som følge av EU-domstolens avgjørelse i saken *X v. Belgium*, C-230/21, å oppheve vilkåret om at referansepersonen er ugift. Forslaget ble sendt på offentlig høring 18. september 2025, og er p.t. fortsatt til behandling.

7.3 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre et krav for familiegjenforening etter utlendingsloven § 43 om at referansepersonen (barnet) er uten ektefelle eller samboer i Norge.

Bakgrunnen for forslaget var blant annet at Utlendingsdirektoratet ser tilfeller der referansepersonen fyller 18 år og gifter seg kort tid etter at søknad om familiegjenforening med foreldre er framsatt, men før søknaden er avgjort. I henhold til utlendingsloven § 50 er det forholdene på søknadstidspunktet som er avgjørende for om vilkårene er oppfylt. En søknad kan likevel avslås dersom ekteskapet tilsier at referansepersonen ikke har til hensikt å bo sammen med foreldre/søsken. I de fleste tilfeller har imidlertid ikke direktoratet kunnskap om at referansepersonen er gift eller har samboer på vedtakstidspunktet.

Det ble i høringsnotatet vist til at utlendingsforskriften 1990 stilte som vilkår for familieinnvandring med herboende barn, at barnet var uten ektefelle eller samboer (§ 23 andre ledd). Vilkaeret ble i utlendingsloven 2008 videreført for de tilfeller der *barnet søker* familieinnvandring med herboende foreldre, jf. lovens § 42. Begrunnelsen for videreføringen var at barnet i slike tilfeller har en så sterk tilknytning til hjemlandet at det ikke er et like stort behov for familieinnvandring til Norge, se Ot.prp. nr. 75 (2006-2007 punkt 9.6.7.5. Vilkaeret er også videreført i utlendingsloven § 43 andre ledd om gjenforening mellom *søsken* og barn som har fått beskyttelse i Norge (kravet gjelder for søkeren), samt i utlendingsforskriften § 9-7 første ledd bokstav a og b om familieinnvandring når det foreligger sterke menneskelige hensyn, jf. lovens § 49.

Departementet foreslo i høringsnotatet at tilsvarende vilkår innføres i utlendingsloven § 43 for referansepersonen (herboende barn). Det ble vist til at hensynene som taler for at barn etter utlendingsloven §§ 42 og 43 andre ledd ikke har rett til gjenforening hvis de er gift eller er samboer, i like stor grad gjør seg gjeldende der foreldre og søsken ønsker å gjenforenes med et barn etter utlendingsloven § 43. Bakgrunnen for utlendingsloven § 43 er at det ikke er mulig for barn og for-

eldre å forenes som en familie i det landet barnet har flyktet fra. Dersom referansepersonen er gift eller har samboer, vil dette normalt innebære at hen har etablert egen familieenhet i egen husstand.

I tillegg til de mer prinsipielle momentene som er påpekt over, mente departementet at innføring av et slikt vilkår vil gi økt forutberegnelighet og et enklere regelverk å praktisere for utlendingsmyndighetene sammenlignet med i dag, der dette vurderes som en del av bo sammen-kravet. Siden referansepersonens sivilstatus også kan være ukjent, eller holdes skjult for Utlendingsdirektoratet på vedtakstidspunktet, kan en klar lovfesting av dette vilkåret også gjøre det enklere å kalle tilbake eller nekte å fornye en tillatelse som er gitt på bakgrunn av tilbakeholdte eller uriktige opplysninger.

I høringsnotatet ble det avslutningsvis vist til at de samme hensynene som taler for et vilkår i utlendingsloven § 43 om at referansepersonen på vedtakstidspunktet ikke har inngått ekteskap eller samboerskap, også gjør seg gjeldende i saker der foreldre søker gjenforening med norsk barn som de enten skal bo sammen med (utlendingsloven § 44), eller ha samvær med (utlendingsloven § 45). Departementet foreslo derfor at tilsvarende vilkår om at herboende barn er ugift og uten samboer også tas inn i utlendingsloven §§ 44 og 45.

7.4 Høringsinstansenes syn

Utlendingsdirektoratet, SOS-barnebyer, Politidirektoratet og Troms politidistrikt støtter forslaget.

Utlendingsnemnda, Oslo politidistrikt, Kirkerådet og Sivilombudet gir ikke direkte uttrykk for om forslaget støttes eller ikke, men de har konkrete merknader eller kommentarer til forslaget.

NIM, JURK, Jussbuss MiRA-Senteret og NOAS støtter ikke forslaget.

Sivilombudet minner om sin uttalelse 12. september 2019 (SOM-2018/4025), der ombudet kom til at Utlendingsnemnda hadde lagt til grunn en uriktig forståelse av utlendingsloven § 43, ved å innfortolke et krav om at referansepersonen må være enslig. Ombudet forstår den foreslåtte endringen som en oppfølging av uttalelsen.

Utlendingsnemnda redegjør for utfordringene med gjeldende regelverk som ikke sier noe om at barnet må være ugift. Nemnda mener at høringsnotatets forslag klargjør at foreldre ikke vil ha et rettskrav på familiegjenforening med barnet dersom barnet har startet sin egen familie.

NIM stiller seg tvilende til hvorvidt det foreslåtte vilkåret, slik det er utformet, vil ivareta barnets beste i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3, og anbefaler at forslaget strykes. NIMs argumentasjon gjengis i sin helhet (uten fotnoter):

Et relativt tilsvarende spørsmål har vært behandlet av EU-domstolen i Belgische Staat (Réfugiée mineure mariée), på grunnlag av direktiv 2003/86/EF familiegjenforeningsdirektivet og EUs pakt. Direktivet som tolkes er ikke inntatt i EØS-avtalen og er derfor ikke bindende for Norge.

Direktivet inneholder i artikkel 10(3) (a) en særskilt rett for enslige mindreårige til å gjenforenes med sine foreldre. I saken klaggjorde EU-domstolen at det ikke var adgang for medlemstatene til å sette et vilkår om at barnet måtte være ugift for å påberope seg denne rettigheten, og uttalte følgende om hensynet til barnet i slike situasjoner:

«(...) an interpretation of Article 10(3) (a) of Directive 2003/86 which restricts the benefit of the right to family reunification with their first-degree relatives in the direct ascending line only to unmarried unaccompanied refugee minors would run counter to that objective of special protection.

As the Advocate General stated in point 46 of his Opinion, such an interpretation would have the consequence that a married unaccompanied refugee minor whose spouse resides in the territory of the European Union would not enjoy the enhanced protection conferred on him or her by Directive 2003/86, even though the particular vulnerability of minors is not mitigated as a result of marriage. On the contrary, the fact that a minor is married may point, specifically in the case of minor girls, to exposure to the serious form of violence that is child marriage and forced marriage.»

NIM er enig i at barn vil kunne være i en særlig sårbar situasjon når de befinner seg i et nytt land, og at det ikke nødvendigvis avhjelper av å være gift eller ha samboer. Som EU-domstolen uttaler vil barn, særlig jenter, kunne være sårbare i ekteskap eller samboerskap. NIM mener det er nødvendig at disse momentene trekkes inn av departementet ved vurderingen av barnets beste etter Grunnloven § 104, barnekonvensjonen artikkel 3 og EMK artikkel 8.

NIM stiller seg også tvilende til departementets begrunnelse om at endringen i § 43

sikrer harmonisering med de eksisterende kravene i § 42, om oppholdstillatelse for barn *der foreldrene har oppholdstillatelse og er referanseperson*. EU-domstolen avviste i den ovennevnte saken et lignende argument fra Belgia fordi de mente enslige mindreårige med opphold er i en særlig sårbar situasjon, også sammenlignet med barn i hjemlandet som søker gjenforening med herboende foreldre:

«An unaccompanied refugee minor residing alone in the territory of a State other than his or her State of origin is in a particularly vulnerable position which justifies the promotion of family reunification with his or her first-degree relatives in the direct ascending line outside the European Union. That difference in situation justifies the latter's right to family reunification not being subject to the conditions laid down in Article 4(2)(a) of Directive 2003/86, but to those laid down in Article 10(3)(a) thereof, which seeks specifically to ensure increased protection for refugees who are unaccompanied (...)».

EU-domstolens synspunkter er i først rekke begrunnet i direktivet, og det er som nevnt ikke bindende for Norge. Likevel har lovgiver bygget på at det er av sentral betydning også for norsk regelverk. EU-domstolen begrunnet dessuten også resultatet i pakten artikkel 7 (rett til familieliv) og artikkel 24 (barnets beste). Generaladvokat Szpunar er særlig klar i sitt forslag til dom, der han uttaler at:

«Article 24 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union provides that the child's best interests are a primary consideration in all actions relating to him or her. Any interpretation that would make being an 'unaccompanied minor' conditional on that minor being unmarried would, in my view, likewise be contrary to those principles, because it would have the effect of preventing the family reunification of those children with their ascendant relatives, despite their particularly vulnerable situation.»

Vi nevner at også i andre saker har EU-domstolen brukt pakten til å begrunne en ganske absolutt tolkning av retten enslige, mindreårige asylsøkere har til gjenforening med sine foreldre. Som vi har gjennomgått over kan praksis om barnets beste under pakten være relevante for tolkningen av hva som ligger i barnets beste i Grunnloven § 104. Rettighetene i pakten har dessuten paralleller i EMK artikkel 8 og BK artikkel 3 og 9, som er bindende for Norge. NIM antar at EUs pakt gir en viss vei-

ledning også for tolkningen av disse. Totalt sett mener vi derfor at det er grunn til å trekke på EU-domstolens tilnærming til hensynet til barnet beste på dette punktet. Vi stiller oss tvilende til hvorvidt et vilkår som det foreslåtte, slik det er utformet vil ivareta barnets beste i Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3.

JURK og *Jussbuss* mener at dersom forslaget blir vedtatt, må det være forholdene på søknadstidspunktet som skal legges til grunn. Det blir vist til at det er lange saksbehandlingstider på søknader om familieinnvandring og at det ikke er noen grunn til at tidspunktet for vurderingen skal være annerledes for flyktninger enn for andre.

Organisasjonene mener videre at bevisbyrden vedrørende et barns sivilstatus bør legges til forvaltningen og ikke til den enkelte søkeren. *Jussbuss* har erfaring med at det legges avgjørende vekt på indisier i slike saker, og at selv ikke offisielle dokumenter fra hjemlandet er tilstrekkelig til å bevise at et barn ikke er gift. *JURK* mener at endringene må følges opp av instruks hvor beviskravet kommer klart til uttrykk. *Jussbuss* viser for øvrig til hensynet bak endringsforslaget, nemlig barnet beste, og uttaler at det er svært uheldig om Norge har et regelverk som beskytter barneekteskap og tvangsekteskap, og fratrar barna som er utsatt for dette retten til å være sammen med og bo sammen med familien sin. Det blir vist til at det heller ikke er et vilkår etter EØS-retten at referansepersonen er uten ektefelle eller samboer.

Videre mener flere høringsinstanser, blant dem *JURK* og *NOAS*, at ekteskap eller samboerskap ikke gir grunnlag for å konstatere at et barn rent faktisk har etablert en uavhengig familieenhet i Norge, og ikke lenger har behov for foreldrenes støtte og omsorg. *JURK* bemerker dessuten at ekteskap i så ung alder kan være et resultat av press eller tvang.

Oslo politidistrikt mener at vilkåret om at referansepersonen (barnet) ikke er gift eller samboer på vedtakstidspunktet også bør gjelde for søknader etter lovens § 52 om fortsatt oppholdstillatelse på grunn av samvær med barn. Videre mener *Oslo politidistrikt* at kravet om at herboende barn ikke er gift eller samboer også skal gjelde ved søknad om fornyet oppholdstillatelse, og viser til at dette er tilfelle ved fornyelser av midlertidig oppholdstillatelser etter lovens § 42.

Utlendingsdirektoratet mener på sin side at kravet ikke skal gjelde ved fornyelsessaker når referansepersonen er over 18 år:

Siden alderen for å inngå ekteskap i Norge er 18 år, kan det fremstå som urimelig at referansepersonen og søsken ikke skal kunne benytte seg av denne retten når de fyller 18 år. Dersom referansepersonen er over 18 år når første gangsvedtaket blir fattet, vil det gå minimum fem år før familiemedlemmene får innvilget permanent oppholdstillatelse og han eller hun får adgang til å etablere eget familieliv ved å inngå samboerskap eller ekteskap. Vi foreslår tilsvarende endring i utl. §§ 42-45.

Direktoratet gjør videre oppmerksom på at referansepersonen kan inngå ekteskapslignende forbindelser som ikke er sivilrettslig gyldige. Slike forbindelser er varige, oppleves som bindende og etablerer rettigheter og plikter mellom partene av religiøs, sosial eller kulturell karakter. Slike forbindelser kan også gjøre seg gjeldende i saker etter utlendingsloven §§ 42 til 45. Direktoratet foreslår at ekteskapslignende forbindelser omfattes av ordlyden og uttaler:

UDI erfarer at enkelte barn blir sendt til Norge som enslige mindreårige, med eller uten følgeperson, som et ledd i en langsiktig migrasjonsstrategi hvor planen er at foreldre og søsken søker familiegjenforening med barnet etter innvilget oppholdstillatelse. Vi er bekymret for risikoen for å bli utsatt for utnyttelse, vold og overgrep både på veien til Norge, og mens asylsøknad og etterfølgende søknad om familieinnvandring er under behandling. Vi har erfaring med at enkelte barn kan bli tvunget inn i utenomrettslige (religiøse) ekteskap hvor brudeprisen benyttes til å finansiere familiens reise til Norge, herunder gebyret for søknad om familieinnvandring.

Kompetanseteamet mot negativ sosial kontroll og æresrelatert vold har blitt kontakttet for veiledning i flere saker hvor barn og unge voksne befinner seg i en svært vanskelig situasjon som følge av at de har blitt eller skal gjenforenes med familien (foreldre og søsken), jf. utl. § 43. Det gjelder blant annet enslige, mindreårige asylsøkere (jenter) som kommer til Norge, søker beskyttelse og anfører at de er ugift eller forlovet. I flere av sakene fremkommer det at de er religiøst gift eller lovet bort til voksne menn i Norge. Mange flytter privat.

For øvrig viser Utlendingsdirektoratet til at en klar lovfesting av vilkåret om at referansepersonen på vedtakstidspunktet ikke må være gift eller

samboer, vil kunne gjøre det enklere å kalle tilbake eller nekte å fornye en tillatelse som er gitt på bakgrunn av tilbakeholdte eller uriktige opplysninger. Samtidig bemerker direktoratet at svært få må forlate riket selv om en søknad om fornyelse avslås eller det blir truffet vedtak om tilbakekall:

Vi viser herunder til at i majoriteten av sakene etter utl. § 43 har referansepersonen de siste årene opprinnelse fra Syria og Afghanistan. Selv om UDI tilbakekaller eller nekter å fornye en tillatelse fordi referanseperson ikke lenger bor sammen med familien, har giftet seg eller blitt samboer, vil søkeren(e) mest sannsynlig likevel få en oppholdstillatelse etter utl. § 38, fordi han eller hun er vernet mot retur etter utl. § 73. Familier som ikke er vernet mot retur, men som har mindreårige barn, får ofte videre opphold fordi barna har sterk tilknytning til riket. Foreldrene vil da få tillatelse etter utl. § 49. Vår erfaring tilsier at svært få må forlate riket selv om vi avslår fornyessøknaden og fatter et vedtak om tilbakekall.

MiRA-senteret er kritisk til at det foreslås å stille enda flere vilkår for familiegjenforening både for barn med opphold på bakgrunn av asyl, kollektiv beskyttelse i en massefluktsituasjon og barn som er norske borgere:

Endringene som nå foreslås føyer seg inn i rekken av en rekke andre innstramminger i utlendingsregelverket som begrenser retten for familieliv for enkelte grupper og er i strid med internasjonale forpliktelser. Retten til familieliv er en grunnleggende rettighet de fleste av oss tar for gitt. Hvorfor er det da slik at staten kan se bort fra sitt ansvar for at innbyggerne kan utøve sitt familieliv for noen av borgerne i det norske samfunnet?

Kirkerådet mener forslaget kan slå uheldig ut ved lang saksbehandlingstid. Tiltak for kortest mulig saksbehandlingstid bør derfor innføres. Å inkludere samboerskap senker videre terskelen for å avslå familiegjenforening fordi et samboerskap kan anses som mer uforpliktende og ta slutt, særlig i ung alder. Forslaget vil gi en lovgivning som er strengere enn i Sverige, som kun har unntak for familiegjenforening ved ekteskap, og ikke samboerskap. Hvis samboerskapet tar slutt etter fylte 18 år vil det ikke være mulig å få familiegjenforening etter lovforslaget. Kirkerådet mener at det bør være rom for unntak etter nærmere defi-

nerste vilkår der et samboerskap eller ekteskap tar slutt kort tid etter at personen fyller 18 år.

Flere høringsinstanser har kommentert kravet i utlendingsloven § 43 første ledd andre punktum om at forelderen skal bo sammen med barnet i Norge (bo sammen-kravet). *Utlendingsdirektoratet* anbefaler at det gis adgang til å gjøre unntak fra kravet om å bo sammen dersom det framstår som rimelig ut fra referansepersonens alder og livssituasjon. Det vil gjelde i situasjoner hvor referansepersonen etablerer eget liv i forbindelse med skolegang, arbeid eller stifter eget familieliv, eller i situasjoner hvor referansepersonen blir tvunget til å leve i voldelige familieforhold i frykt for at foreldrene og ev. søsken vil miste sitt oppholdsgrunnlag dersom han eller hun flytter ut. Direktoratet foreslår at unntaket innføres i utlendingsloven § 61.

POD og *Oslo politidistrikt* viser til utfordringer med bo sammen-kravet. Oslo politidistrikt løfter fram at kravet, som gjelder for hele perioden for oppholdstillatelse, kan gi urimelige utslag. Vilkåret kan skape vanskeligheter for referansepersoner som blir 18 år og som ønsker å etablere seg på egen hånd. I den forbindelse viser Oslo politidistrikt til at det i praksis gjøres unntak fra kravet om å bo sammen ved søknad om *fornyelse* av midlertidig oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 42 i de tilfellene barnet har blitt 18 år. *POD* ber departementet vurdere om tilsvarende unntak er hensiktsmessig etter utlendingsloven § 43:

Med innstrammingene i regelverket for permanent oppholdstillatelse de siste ti årene, og særlig med innføringen av fem års botid for at denne gruppen kan få permanent oppholdstillatelse har vilkåret om å bo sammen skapt vanskeligheter for unge voksne referansepersoner.

De fleste enslige, mindreårige asylsøkere er gjerne i 16-17 års alder når de ankommer riket, deretter skal deres søknad om beskyttelse behandles og vedtak om midlertidig oppholdstillatelse med flyktningstatus, jf. utlendingsloven § 28 første ledd bokstav a, gis. Vilkåret er at søknaden etter utlendingsloven § 43 skal være innlevert før referansepersonen fyller 18 år, jf. utlendingsloven § 50. Ofte kan referansepersonen ha blitt 19-20 år før familieinnvandringssøknaden er ferdigbehandlet og familiemedlemmene kommer til Norge. Det stilles deretter krav om at familiemedlemmene bor sammen med referansepersonen inntil de kan få innvilget permanent oppholdstillatelse. Det vil derfor ta minimum 5 år jf. utlendings-

loven § 62 annet ledd, før referansepersonen kan flytte på egen hånd. Dersom foreldrene har utfordringer med å fylle selvforsørgelsesvilkåret, eller tilegne seg tilstrekkelige kunnskaper i norsk eller samfunnskunnskap, vil det kunne ta ytterligere noen år. Referansepersonen vil da være langt opp i 20-årene før vedkommende vil stå fritt til å flytte til et annet sted enn foreldrene for å studere eller jobbe.

[...]

Oslo politidistrikt har forståelse for at det er et vilkår at familien skal utøve et familieliv for å ha rett på en oppholdstillatelse etter § 43, men det kan fremstå noe urimelig med det lange tidsperspektivet vi forespeiler ovenfor. En mulighet kunne være å oppstille et krav om at familien bodde sammen ved førstegangstillatelsen, men at det gjøres unntak fra dette vilkåret i fornyessaker. Alternativt et vilkår om at partene skal bo sammen til barnet blir 18, eller 21 år. Det kan også argumenteres for at vilkåret i noen grad gjøres overflødig ved å innføre vilkåret om at referansepersonen ikke skal være gift eller samboer. Dette vil innebære at familiemedlemmene som kommer til riket vil kunne anses som referansepersonens nærmeste familieenhet til tross for at partene ikke nødvendigvis bor sammen hele tidsperioden mens foreldrene har midlertidig oppholdstillatelse etter § 43.

Oslo politidistrikt erfarer at det årlig avdekkes flere tilbakekallssaker i denne porteføljen fordi familiemedlemmene ikke lenger bor sammen. Utfallet i de fleste sakene er da at oppholdstillatelsen etter § 43 tilbakekalles, men at familiemedlemmene i de aller fleste tilfeller får en annen oppholdstillatelse, enten etter § 49 Familieinnvandring i andre tilfeller, eller etter § 38 Oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket.

NOAS påpeker utfordringer med bo sammen-kravet med lignende begrunnelse som Oslo politidistrikt.

7.5 Departementets vurdering

7.5.1 Departementets forslag, formål og begrunnelse

Departementet opprettholder forslaget om at referansepersonen må være uten ektefelle eller samboer for at foreldre og søsken skal ha rett til familiegjenforening etter utlendingsloven § 43, men

med den begrensningen at ekteskapet/samboerskapet ble stiftet etter at vedkommende fylte 18 år. Samtidig utvides forslaget til ikke bare å gjelde situasjoner hvor ektefellen befinner seg i Norge, men til et generelt krav, uavhengig av hvilket land ektefellen bor i. For å sikre harmoni i regelverket inntas samme vilkår også for saker etter utlendingsloven §§ 44, 45 og 52 som gjelder familiegjenforening med norsk barn og oppholdstillatelse for samvær med barn. De samme hensyn som omtales nedenfor, vil i stor grad gjelde også for denne gruppen. I tillegg utvides forslaget til også å omfatte frivillige ekteskapslignende forbindelser inngått etter fylte 18 år. Av lovtekniske grunner inntas kravet i utlendingsloven § 51 om unntak fra retten til familieinnvandring, se departementets forslag til nytt fjerde ledd i bestemmelsen.

Formålet med forslaget er tredelt. For det første ønsker departementet å begrense foreldre og søskens rett til familiegjenforening i tilfeller der det i tråd med referansepersonens myndighetsalder kan legges til grunn at hen frivillig har etablert seg med egen kjernefamilie. Dersom referansepersonen har blitt over 18 år og har inngått ekteskap, samboerskap eller annen ekteskapslignende forbindelse før søknaden om familiegjenforening er ferdigbehandlet, er det ingen grunn til at foreldre og søsken skal ha rett til oppholdstillatelse i familiegjenforening eller for å ha samvær. For det andre vil forslaget harmonere bedre med tilsvarende krav i saker hvor barnet bor i utlandet og søker familiegjenforening med en referanseperson i Norge. For det tredje er det et formål å skape et enklere regelverk som gir økt forutberegnelighet sammenlignet med dagens regelverk som innebærer at tilfeller hvor referanseperson har giftet seg eller etablert seg i et samboerskap, vurderes som en del av bo sammenkravet. Siden referansepersonens sivilstatus også kan være ukjent, eller holdes skjult for utlendingsmyndighetene på vedtakstidspunktet, kan en klar lovfesting av dette vilkåret gjøre det enklere å kalle tilbake eller nekte å fornye en tillatelse som er gitt på bakgrunn av tilbakeholdte eller uriktige opplysninger.

7.5.2 Nærmere om kravet

Forslaget vil ha et noe mindre nedslagsfelt enn hva som opprinnelig fulgte av høringsnotatets forslag ved at vilkåret begrenses til å gjelde ekteskap mv. som er inngått eller etablert *etter* at referansepersonen ble 18 år. Fra og med 1. januar 2025 blir ekteskap inngått i utlandet der én av partene var

mindreårige som hovedregel ikke anerkjent i Norge, jf. ekteskapsloven §§ 18 b første ledd bokstav b og 18 c, se punkt 7.1. Disse reglene hadde ikke trådt i kraft da høringsnotatet ble sendt ut. Formålet med de nye reglene i ekteskapsloven er nettopp «å beskytte barn som kommer til Norge mot å bli regnet som gift her, skape en klarere rettstilstand og signalisere utad at Norge ikke aksepterer barneekteskap», jf. Prop. 135 L (2020–2021) kapittel 1 og 9. Etter dette mener departementet at man ikke kan legge til grunn at herboende referanseperson har etablert seg med egen kjernefamilie gjennom barneekteskap. Tilsvarende må gjelde der barnet har inngått et samboerskap eller en ekteskapslignende forbindelse før fylte 18 år. Departementet mener at begrensningen i forslaget til bare å gjelde barn som har inngått ekteskap mv. etter fylte 18 år, før søknaden er ferdigbehandlet, møter innspillene fra høringsinstansene som mener at det opprinnelige forslaget ikke ivaretok hensynet til barnets beste. Det vises blant annet til NIM som uttaler at barn kan være i en særlig sårbar situasjon når de befinner seg i et nytt land, og at det ikke nødvendigvis avhjelpest av å være gift eller ha samboer. Departementet mener imidlertid at denne sårbarheten ikke vil gjelde i samme grad når den tidligere mindreårige har inngått et frivillig ekteskap eller samboerskap etter å ha fylt 18 år. For øvrig vises det til at det også etter dansk rett kan legges vekt på at barnet er gift i den helhetsvurderingen som gjøres av om «ganske særlige grunde» tilsier at det skal gis oppholdstillatelse i familiegjenforening, se punkt 6.2.2 og 7.2.2.

Bakgrunnen for retten til familiegjenforening etter utlendingsloven § 43 er at det ikke er mulig for barn og foreldre å forenes som en familie i det landet barnet har flyktet fra. Når referansepersonen frivillig har etablert en egen kjernefamilie *etter* fylte 18 år, som er ekteskapsalderen i Norge, må det kunne legges til grunn at behovet for familiegjenforening med foreldre og søsken ikke er like tungtveiende, og at innvandringsregulerende hensyn får større gjennomslag. Tilsvarende gjelder der referansepersonen har etablert seg i et samboerskap etter fylte 18 år. Med samboerskap i denne sammenhengen forstår departementet to voksne som lever sammen i et ekteskapslignende forhold uten å være gift. Samboerforholdet må ha en viss varighet, men det er ikke en forutsetning at samboerforholdet er av en slik art at det ville danne grunnlag for oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 41.

Departementet er for øvrig enig med Utlendingsdirektoratet i at også ekteskapslignende

forbindelser bør omfattes av forslaget. Ekteskapslignende forbindelser er utenomrettslige ekteskap som ikke er formelt gyldig, men der forbindelsen er varig, oppleves som bindende og etablerer rettigheter og plikter mellom partene av religiøs, sosial eller kulturell karakter, jf. samme definisjon i straffeloven § 253 første ledd bokstav b, jf. merknader til bestemmelsen i Prop. 66 L (2019–2020). Der ekteskapslignende forbindelser er frivillig inngått etter fylte 18 år, før søknaden om familiegjenforening er avgjort, må det kunne legges til grunn at herboende referanseperson har etablert seg med en egen kjernefamilie, og at behovet for å gjenforenes med foreldre og søsken ikke er like tungtveiende.

Dersom det er tvil om et ekteskap mv. er inngått, er det utlendingsmyndighetene som må sannsynliggjøre forholdet.

Som det også framgår av avsnittene over, mener departementet at vilkåret om at referansepersonen ikke er gift, samboer eller har inngått en ekteskapslignende forbindelse må vurderes ut fra forholdene på vedtakstidspunktet, ikke søknadstidspunktet slik JURK og Jussbuss ber om. Det alminnelige forvaltningsrettslige utgangspunktet er at rettsreglene på avgjørelsestidspunktet skal legges til grunn for de vedtakene forvaltningen treffer, og dette er også utgangspunktet etter utlendingsloven. Et unntak fra dette utgangspunktet er spørsmålet om et barn er under 18 år. Her legges søknadstidspunktet til grunn så lenge parten har fulgt sine plikter til å levere og opplyse søknaden, jf. utlendingsloven § 50. Motsatt resultat ville kunne føre til tap av rettigheter på grunn av forhold som ligger på forvaltningens side. Men når det gjelder en regel om ikke å være gift, treffer ikke dette hensynet. Det å inngå et ekteskap etter innlevert søknad er en endring som påvirker behovet for familieinnvandring, og endringen skyldes forhold på referansepersonens (som har blitt over 18 år) side. Da er det mest nærliggende å følge hovedregelen om at vilkårene for en tillatelse må være oppfylt på vedtakstidspunktet.

7.5.3 Likelydende krav i andre bestemmelser om familieinnvandring

Vilkåret om at referansepersonen er uten ektefelle, samboer og ikke har etablert annen ekteskapslignende forbindelse bør også gjelde etter utlendingsloven § 44 om familiegjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far, § 45 om oppholdstillatelse for mor eller far som skal ha

samvær med norsk barn og § 52 om fortsatt oppholdstillatelse på grunnlag av samværsordning med barn.

Bakgrunnen for regelen i utlendingsloven § 44 er å sikre at norske barn kan leve sammen med sin nærmeste familie i Norge, samt å legge til rette for at norske barn faktisk kan bo i Norge ved at den forelderen barnet bor sammen med også får opphold her. Det er et vilkår at søkeren har foreldreansvar for, og bor fast sammen med, det norske barnet. Bestemmelsen gjelder både for tilfeller der søkeren (forelderen) allerede har hatt opphold i Norge på annet grunnlag (f. eks. som ektefelle etter utlendingsloven § 40, men som nå er separert/skilt), og tilfeller hvor forelderen søker oppholdstillatelse fra utlandet (f. eks. der norsk far og utenlandsk mor skilles mens de bor i utlandet, og far og det norske barnet flytter til Norge – og meningen er at barnet skal bo sammen med mor).

Utlendingsloven § 45 gjelder oppholdstillatelse på grunnlag av samvær med norsk barn som bor fast sammen med den andre av foreldrene. Det er et vilkår at søkeren har bodd sammen med barnet eller har utøvet samvær av et visst omfang det siste året i utlandet, at søkeren har samværsrett av et visst omfang i riket og sannsynliggjør at samlivet vil bli utøvet. Bestemmelsen omfatter bare tilfeller hvor forelderen søker oppholdstillatelse fra utlandet (f. eks. der norsk far og utenlandsk mor skilles mens de bor i utlandet, og far og det norske barnet flytter til Norge – og meningen er at barnet skal ha samvær med mor av et visst omfang). Bakgrunnen for regelen er å ivareta det norske barnets rett til et familieliv med en samværsforelder. Videre er det også rimelig at en samværsforelder som har et etablert samvær med norsk barn i utlandet får mulighet til å videreføre dette i Norge.

Utlendingsloven § 52 gir også på visse vilkår en rett til oppholdstillatelse på grunnlag av samvær med barn. Bestemmelsen retter seg mot søkere som allerede er i Norge, f. eks. med en oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring med ektefellen. Dersom ekteskapet opphører, kan vedkommende søke om fortsatt oppholdstillatelse på grunnlag av samvær med barnet.

Departementet mener at begrunnelsen for å gi opphold etter §§ 44, 45 og 52 i stor grad faller bort dersom referansepersonen har inngått ekteskap, samboerskap eller en ekteskapslignende forbindelse etter at det ble 18 år, men før søknaden om familiegjenforening er ferdigbehandlet. Som for saker etter utlendingsloven § 43, mener departe-

mentet at hensynet til at referansepersonen kan utøve et familieliv med sin familie i Norge, får mindre vekt når vedkommende har etablert egen kjernefamilie gjennom ekteskap mv. Det er også her kun *frivillig* etablering av ekteskap, samboerskap eller ekteskapslignende forbindelser som skal medføre avslag med denne begrunnelsen. I slike situasjoner mener departementet det er både rom for og grunn til å legge større vekt på innvandringsregulerende hensyn.

7.5.4 Sivilstatus ved fornyelse

Departementet foreslår *ikke* at kravet om at barnet er uten ektefelle, samboer eller lever i et ekteskapslignende forhold, skal gjelde ved søknad om fornyelse av oppholdstillatelsen. Selv om det ikke vil gjelde et krav til sivil status i fornyelsessakene, vil fortsatt kravet om å bo sammen, der dette er et krav for førstegangstillatelse etter loven, gjelde også i fornyelsesrunden. Dersom en referanseperson over 18 år inngår ekteskap og ikke har til hensikt å bo sammen med foreldrene, vil dermed vilkåret for fornyet oppholdstillatelse ikke være oppfylt.

7.5.5 Konsekvenser av forslaget og forholdet til menneskerettighetene

Forslaget innebærer at utlendinger som har kommet til Norge som enslig, mindreårig asylsøker og fått beskyttelse her, ikke kan utøve et familieliv med sine foreldre og søsken gjennom familiegjenforening i Norge, dersom vedkommende har etablert seg med ny kjernefamilie gjennom ekteskap, samboerskap eller gjennom annen ekteskapslignende forbindelse *etter* fylte 18 år, men før søknaden om familiegjenforening er ferdigbehandlet. Siden herboende (voksne) referanseperson har beskyttelse i Norge, kan familielivet heller ikke utøves i det landet vedkommende har flyktet fra. En konsekvens av forslaget er også at dersom referansepersonen har inngått ekteskap med en tredjelandsborger (person som ikke er omfattet av EØS-avtalen/EFTA-konvensjonen) som ikke allerede bor i Norge med oppholdstillatelse, vil en søknad om familieinnvandring for denne omfattes av underholdskravet etter utlendingsloven § 58 og 24-årskravet etter lovens § 41 a. Dette innebærer at referansepersonen kan bli underlagt en periode på inntil seks år hvor vedkommende verken kan gjenforenes i Norge med sine foreldre eller søsken, eller sin ektefelle som bor i utlandet.

Hensynet til barnets beste etter Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 er ivaretatt

ved at relasjoner inngått før referansepersonen har nådd myndighetsalderen på 18 år ikke omfattes av forslaget. Som tidligere omtalt kan barn være i en særlig sårbar situasjon når de befinner seg i et nytt land. Departementet mener imidlertid at denne sårbarheten ikke vil gjelde i samme grad når den tidligere mindreårige har inngått et frivillig ekteskap etter å ha fylt 18 år.

Hvorvidt forslaget forøvrig er forenlig med retten til respekt for familieliv i henhold til Grunnloven og EMK artikkel 8 beror på om det er en rimelig balanse («fair balance») mellom myndighetenes interesse i å begrense retten til familieinnvandring og hensynet til herboendes selvstendige interesse i å utøve sitt familieliv i landet. Statene har en vid skjønnsmargin i denne avveiningen, og innvandringskontroll er et legitimt formål som kan begrense rekkevidden av statenes forpliktelser, se mer under punkt 5.1. Samtidig har EMD uttalt (Tanda-Muzinga avsnitt 75 flg.) at retten til familiegjenforening er fundamental for personer som har flyktet fra forfølgelse, da dette sikrer at flyktninger gjenoppretter et normalt liv, og at innvilget flyktningstatus bekrefter sårbarhet. EMDs praksis oppstiller ikke et forbud mot å stille vilkår i saker om familiegjenforening med flyktninger, men skjønnsmarginen er mindre vid i slike saker.

Departementet mener forslaget har et legitimt formål; å begrense retten til familiegjenforening når herboende referanseperson frivillig har etablert seg med en egen kjernefamilie etter fylte 18 år. Departementet mener også at det er en rimelig balanse mellom norske myndigheters interesse i å begrense retten til familieinnvandring og hensynet til referansepersonens interesse i å utøve familielivet her. Dersom regelverket ikke strammes inn, legger regelverket til rette for at både referansepersonens foreldre og søsken, samt ektefelle kan komme i familieinnvandring til Norge. Slik situasjonen er med et stort antall familieinnvandrere som kommer til Norge hvert år, vil ikke dette være bærekraftig. Om lag 10 000 tredjelandsborgere innvilges oppholdstillatelse i familieinnvandring til Norge årlig. Selv om dette gjelder familieinnvandring generelt, og ikke bare saker om familiegjenforening med barn, med eller uten beskyttelse (asyl) i Norge, er det behov for visse innstramminger for å sikre en mer bærekraftig innvandring samt bedre integrering.

Dersom relasjonen er etablert i Norge, og både herboende (voksne) referanseperson og ektefellen/samboeren bor i Norge med lovlig opphold her, mener departementet at det er klart at forslaget ikke har konsekvenser for referanseper-

sonen av en slik art at det utløser en positiv forpliktelse for staten til å sikre utøvelse av familieliv med foreldre og søsken i Norge. Når vedkommende har etablert seg med en ny kjernefamilie her, er behovet for familiegjenforening med foreldre og søsken ikke like tungtveiende og innvandringsregulerende hensyn bør få større gjennomslag.

Dersom ektefellen må søke om oppholdstillatelse for familieetablering, likestilles herboende (voksne) referanseperson med enhver voksenperson med oppholdstillatelse i Norge som ønsker familieinnvandring etter å ha etablert seg med ektefelle i etterkant av at vedkommende har fått opphold eller beskyttelse i Norge. Departementet mener dette ikke er uforholdsmessig inngripende for referansepersonen, selv om denne har flyktningstatus og ikke kan gjenforenes med den nye familierelasjonen i ektefellens hjemland dersom denne kommer fra landet referansepersonen har flyktet fra. Mange enslige mindreårige kommer til Norge nær myndighetsalder og blir overårige før søknaden om familiegjenforening er ferdigbehandlet. Når referansepersonen *frivillig* velger å etablere ny familierelasjon gjennom ekteskap, bør ikke det forplikte norske myndigheter til å gi tillatelse i familiegjenforening til foreldre som ikke lenger har foreldreansvar i henhold til norsk rett (barnet har blitt over 18 år) eller referansepersonens søsken. Det finnes dessuten unntaksregler som skal sikre de mest uheldige konsekvensene, blant annet i utlendingsloven § 38 om oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, og utlendingsforskriften § 10-11 om unntak fra underholdskravet dersom særlig sterke menneskelige hensyn tilsier det. For øvrig vises det til at underholdskravet og ventetiden som følge av 24-årskravet er virkemidler som skal forebygge tvangs-ekteskap.

Tiltaket begrenser ikke referansepersonens rett til å gifte seg i henhold til EMK artikkel 12. Vedkommende står på samme måte som andre

personer i Norge fritt til å inngå ekteskap, men ekteskapet kan få betydning for hvem herboende kan få innvilget familieinnvandring med.

Tilsvarende vurdering som følger ovenfor, med de samme argumentene, gjelder for tilsvarende krav i saker etter utlendingsloven § 44 om familiegjenforening mellom norsk barn og barnets mor eller far, § 45 om oppholdstillatelse for mor eller far som skal ha samvær med norsk barn og § 52 om fortsatt oppholdstillatelse på grunnlag av samværsordning med barn.

Departementet mener etter dette at forslaget er i overensstemmelse med menneskerettslige forpliktelser som Norge er bundet av.

7.5.6 Bo sammen-kravet

Flere høringsinstanser har pekt på at kravet om at søker og referanseperson må bo sammen har skapt urimelige konsekvenser i saker om fornyelse av oppholdstillatelsen. Det blir blant annet vist til at inntektskravet for permanent oppholdstillatelse medfører at det kan ta svært lang tid før foreldre får permanent oppholdstillatelse. Utlendingsdirektoratet anbefaler at det åpnes for å gjøre unntak fra kravet om å bo sammen dersom det framstår som rimelig ut fra referansepersonens alder og livssituasjon. Direktoratet viser til «situasjoner hvor referansepersonen etablerer eget liv i forbindelse med skolegang, arbeid eller stifter eget familieliv, eller i situasjoner hvor referansepersonen blir tvunget til å leve i voldelige familieforhold i frykt for at foreldrene og eventuelle søsken vil miste sitt oppholdsgrunnlag dersom han eller hun flytter ut». Se også innspill fra Politidirektoratet og NOAS omtalt under punkt 6.4.

Departementet vil vurdere bo sammen-kravet i en egen prosess. Det vises til at NOU 2024: 13 *Lov og frihet*, som departementene nå vurderer videre oppfølging av, også anbefaler å se nærmere på dette kravet.

8 Samtykke fra foreldre i hjemlandet

8.1 Gjeldende rett

Utlendingsloven § 43 andre ledd gjelder familie-gjenforening mellom barn med beskyttelse i Norge og dennes søsken. Bestemmelsen inneholder ikke et krav til samtykke fra den andre forelderen med foreldreansvar i hjemlandet i tilfeller hvor søsken søker familie-gjenforening og bare én forelder får oppholdstillatelse i Norge. Dette i motsetning til utlendingsloven § 42 som gjelder oppholdstillatelse for barn som har foreldre i Norge. Etter denne bestemmelsen har en søker som er barn under 18 år uten ektefelle eller samboer, på visse vilkår rett til oppholdstillatelse når én av foreldrene har oppholdstillatelse her. Det er et vilkår at referansepersonen har foreldreansvaret, alene eller felles med den andre av foreldrene. Er foreldreansvaret felles, må samtykke foreligge fra den andre av foreldrene, med mindre dette er umulig å innhente, eller særlige grunner tilsier at oppholdstillatelse uansett bør gis.

8.2 EU-regelverket

Etter familie-gjenforeningsdirektivet (Rådskdirektiv 2003/86/EC) stilles det krav til samtykke fra den andre forelderen med foreldreansvar i hjemlandet for familie-gjenforening mellom mindreårig barn (søker) og den andre forelderen (referansepersonen), jf. direktivets artikkel 4 (1) (c).

8.3 Høringsnotatets forslag

I høringsnotatet foreslo departementet å innføre et krav til samtykke fra forelderen i hjemlandet i tilfeller hvor søsken søker familie-gjenforening etter utlendingsloven § 43 og bare én forelder får oppholdstillatelse i Norge. Det ble vist til at bestemmelsen i dag ikke angir noe krav til samtykke fra søkerens (søskenets) andre forelder i hjemlandet, og at Utlendingsdirektoratet dermed *ikke* kan nekte oppholdstillatelse ved manglende samtykke. Dette kan være betenkelig i situa-

sjoner der det er et høyt konfliktnivå mellom foreldrene.

Formålet med forslaget er å sikre at norsk regelverk om familieinnvandring ikke legger til rette for barnebortføring eller i realiteten avgjør konflikter mellom foreldre. Forslaget vil også bidra til å harmonisere regelverket med tilsvarende krav i utlendingsloven § 42 som gjelder oppholdstillatelse for barn som har foreldre i Norge. Etter denne bestemmelsen kreves samtykke fra den andre forelderen «med mindre dette er umulig å innhente, eller særlige grunner tilsier at oppholdstillatelse uansett bør gis». Etter departementets syn burde det samme samtykkekravet, med den samme snevre unntaksadgangen, også innføres i utlendingsloven § 43 andre ledd.

8.4 Høringsinstansenes syn

Oslo politidistrikt, Helse- og omsorgsdepartementet i NSF og SOS-barnebyer støtter forslaget. *Kirkerådet* støtter forslaget, men har merknader til forståelsen av unntaksadgangen.

Verken *Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda* eller *NIM* har kommentert forslaget, men direktoratet har i forkant av høringen påpekt behovet for et samtykkekrav.

MiRA-Senteret og *Vergeforeningen Følgesvenn* gir ikke uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke, men har merknader til forslaget.

NOAS, JURK og *Jussbuss* støtter i korte trekk *intensjonen* bak forslaget, som er å forhindre barnebortføring, men de ser likevel utfordringer med forslaget.

Oslo politidistrikt viser til at det er uheldig dersom norsk innvandringsregelverk kan utnyttes til barnebortføring, både gjennom asylinstituttet og gjennom familieinnvandringsregelverket. Samtidig viser politidistriktet til at utlendingsregelverket er utpreget tillitsbasert og at man i relativt liten grad har mulighet til å etterprøve eller få bevist at det faktisk er umulig å innhente samtykke fra den andre av foreldrene som befinner seg i hjemlandet. Dette gjelder særlig i saker hvor personer har fått innvilget flyktningstatus og der-

med ikke kan pålegges å ta kontakt med hjemlandets myndigheter.

Helseyskepleierne i NSF viser til at forslaget er i tråd med forslaget til ny barnelov og likestilling av foreldrenes rettigheter. Samtidig mener organisasjonen at hensynet til barnets beste må ivaretas også i slike saker, og framkomme av lovteksten.

NOAS ser utfordringer med unntaket for samtykke der «dette er umulig å innhente eller særlige grunner tilsier at oppholdstillatelse uansett bør gis». Organisasjonen har erfaring med at det gjøres for lite skjønnsmessige vurderinger i slike unntakssaker, og at dokumentasjonskravene for å få unntak er urealistisk høye og går utover de allerede mest sårbare barna:

Selv om loven åpner for unntak, ser vi i praksis at disse unntakene sjelden blir anvendt på en tilstrekkelig fleksibel måte. Vi ser store utfordringer med å innhente dokumentasjonskrav for å bevise at samtykke ikke er mulig å hente fra foreldre i hjemlandet. I tilfeller der den ene forelderen har forsvunnet, for eksempel i krig eller på grunn av uroligheter i landet, vil det ofte være umulig å fremskaffe den nødvendige dokumentasjonen på at en forelder er fraværende. Ettersom myndighetene i disse landene ikke gir ut slik informasjon eller i noen tilfeller at det rett og slett ikke eksisterer.

Dette kan innebære at forelderen står overfor et helt umulig valg – enten å gjenforenes med sitt barn som lever som enslig flyktning i Norge og etterlate øvrige barn i hjemland/tredje land. Det kan medføre at flere barn vokser opp uten sin mor/far.

NOAS mener det er alvorlig at barn nektes gjenforening med søsken og å følge forelder fordi de ikke kan fremlegge dokumentasjon som er umulig å skaffe, dette er i strid med prinsippet om barnets beste. Vi mener det er avgjørende at unntakene i slike saker anvendes mer fleksibelt, med større fokus på realitetene i og for situasjonen med tanke på muligheten til å fremlegge bevis. På denne måten kan barnets rett til familieliv ivaretas, uten at uoppnåelige dokumentasjonskrav blir et hinder.

Jussbuss mener det er nødvendig med en tydeligere ordlyd som i større grad presiserer hvilke tilfeller som krever samtykke fra den andre forelderen, og hvilke tilfeller som ikke gjør det. Jussbuss mener at ordlyden «umulig» legger opp til en høy terskel. Organisasjonen mener at ordlyden ikke vil ta hensyn til tilfeller hvor det foreligger reelle hindringer for å innhente samtykke,

men som likevel ikke vil være «umulig» å omgå. I tillegg erfarer Jussbuss at flere møter på utfordringer med å få hjelp av et konsulat eller en ambassade til å levere et samtykkeskjema fra utlandet. Det er svært uheldig dersom dette hindrer et barns rett til å gjenforenes med familien sin i Norge. Jussbuss ønsker derfor at departementet kommer med klare retningslinjer for når man må ha samtykke fra den andre forelderen, og i hvilke tilfeller det er «umulig» å innhente samtykke.

Vergeforeningen Følgesvenn gjør oppmerksom på at foreldrene til enslige, mindreårige flyktninger ofte befinner seg i land og i livssituasjoner hvor det kan være svært krevende eller umulig å innhente samtykke. Det bør derfor sikres at unntaksadgangen ikke tolkes så snevert at man i praksis umuliggjør en enslig forelders søknad om familiegjenforening. *MiRA-Senteret* mener det må sikres at et samtykkekrav kun blir brukt i tilfeller hvor det er helt nødvendig.

Kirkerådet viser til at i flere krigsherjede land, og i land med dårlig infrastruktur, er forholdene av en slik karakter at det er vanskelig å oppnå kontakt med foreldre. Saker der det er umulig å innhente samtykke fra foreldre vil dermed være forholdsvis vanlig, og bør derfor ikke defineres som snevre unntak.

8.5 Departementets vurdering

8.5.1 Departementets forslag, formål og begrunnelse

Departementet opprettholder forslaget om å innføre et krav til samtykke fra den andre forelderen med foreldreansvar når søsken søker familiegjenforening etter utlendingsloven § 43 andre ledd og bare én forelder får oppholdstillatelse i Norge.

Formålet med forslaget er å sikre at norsk regelverk om familieinnvandring ikke legger til rette for barnebortføring eller i realiteten avgjør konflikter mellom foreldre. Det vises til at Utlendingsdirektoratet ikke kan nekte oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 43 andre ledd ved manglende samtykke, og at dette kan være betenkelig særlig i situasjoner der det er et høyt konfliktnivå mellom foreldrene. Forslaget bidrar også til å harmonisere regelverket med tilsvarende krav i utlendingsloven § 42 om oppholdstillatelse for barn. Departementet ser ingen saklig grunn for å forskjellsbehandle disse to situasjonene hvor det ene tilfellet gjelder et barn i utlandet som søker familiegjenforening med en forelder i Norge (§ 42), og det andre tilfellet gjelder et barn

i utlandet som søker familiegjenforening med et søsken i Norge (§ 43).

Det er den andre forelderen med foreldreansvar som befinner seg i hjemlandet/utlandet som må samtykke til at barnet søker om og ev. får oppholdstillatelse i Norge. Begrepet «foreldreansvar» er noe annet enn det å ha daglig omsorg eller samværsrett for et barn. Dette er begreper som ikke nødvendigvis benyttes i andre land. Innholdet i foreldreansvaret følger av loven i staten der et barn har (eller tidligere har hatt) vanlig bosted, se nærmere under punkt 8.5.2. Etter norsk lov er foreldreansvar plikten foreldre har til å gi barnet omsorg, og retten og plikten foreldre har til å bestemme på vegne av barnet i personlige forhold. Foreldreansvaret skal utøves ut fra barnets interesser og behov. Som ved praktiseringen av tilsvarende samtykkekrav etter utlendingsloven § 42, skal norsk forståelse av begrepet legges til grunn. Foreldreansvar forstås da som å gjelde den eller de som kan treffe beslutninger på vegne av barnet, jf. barnelova § 30.

Departementet foreslår tilsvarende unntaksregler fra samtykkekravet som gjelder for utlendingsloven § 42 andre ledd om familiegjenforening mellom barn under 18 år og en forelder med foreldreansvar i Norge. Er foreldreansvaret felles, må dermed samtykke foreligge fra den andre av foreldrene, «med mindre dette er umulig å innhente, eller særlige grunner tilsier at oppholdstillatelse uansett bør gis».

I hvilken grad det vil være «umulig» å innhente samtykke vil bero på en konkret vurdering fra sak til sak. Dokumentasjonskrav, formkrav og muligheten for å innhente samtykke vil variere utfra hvilket land søkeren kommer fra og hva som er begrunnelsen for hvorfor det vil være umulig å innhente. Bevisbyrden for at det er umulig å levere et samtykke ligger til søkeren.

At det anses troverdig at den andre av foreldrene er forsvunnet er et klart eksempel på at samtykke er umulig å innhente, jf. Ot.prp. nr. 75 (2005–2006) punkt 9.5.7.2 om tilsvarende krav i utlendingsloven § 42. Tilsvarende gjelder dersom den andre av foreldrene er død, men i slike tilfeller anses den gjenværende forelderen normalt å ha foreldreansvaret alene slik at samtykke av denne grunn heller ikke er nødvendig. Kirkerådet påpeker at forholdene i krigsherjede land og i land med dårlig infrastruktur kan være av en slik karakter at det er vanskelig å oppnå kontakt med den andre forelderen. Etter gjeldende praksis kan det ikke kreves at en forelder må reise gjennom områder der vedkommende risikerer forfølgelse eller krenkelse av grunnleggende menneske-

rettigheter, som for eksempel retten til liv og forbudet mot tortur, umenneskelig og nedverdiggende behandling eller straff, for å innhente samtykke.

Departementet har merket seg innspillene fra høringsinstansene som gir uttrykk for at unntakene må anvendes fleksibelt. NOAS og Jussbuss mener blant annet at den foreslåtte ordlyden ikke vil ta hensyn til tilfeller hvor det foreligger reelle hindringer for å innhente samtykke, men som likevel ikke vil være «umulig» å omgå. Til dette understreker departementet at dersom regelen skal bidra til å forhindre barne bortføring eller forhindre at utlendingsmyndighetene i realiteten avgjør konflikter mellom foreldrene, må unntakene være snevre. I praksis har det i flere tilfeller vært laget egne søknadsordninger for søkere fra områder med omfattende utreiseproblematikk som også medfører at det blir enklere å levere samtykke.

Forslaget innebærer også at samtykke kan unnlates dersom «særlige forhold tilsier at tillatelse uansett bør gis». I henhold til forarbeidene til utlendingsloven § 42 andre ledd skal imidlertid unntaket brukes med varsomhet, jf. Ot.prp. nr. 75 (2006–2007) punkt 9.6.7.5. I proposisjonen understreker departementet at i tilfeller hvor to utlandske foreldre er uenige om hvor barnet skal bo, bør ikke dette avgjøres av norske utlendingsmyndigheter. Det framheves at unntaksbestemmelsen først og fremst skal brukes «der utlendingsmyndighetene har opplysninger om at den andre forelderen ikke har omsorgsmulighet, for eksempel fordi vedkommende soner en lang straff i fengsel. Man kan også tenke seg tilfeller hvor den andre forelderen aldri har utøvd samvær med barnet eller vist noen interesse for det, eller samtykke nektes ut fra rent trakasserende motiver.». Departementet legger til grunn at det samme må gjelde for tilsvarende unntak fra samtykkekravet i utlendingsloven § 43.

Jussbuss etterlyser klare retningslinjer for når man må ha samtykke fra den andre forelderen, og i hvilke tilfeller det er «umulig» å innhente samtykke. Departementet bemerker at det vil være vanskelig å angi nærmere i lovteksten når unntak fra samtykke kan komme til anvendelse. Utlendingsdirektoratet har imidlertid utarbeidet retningslinjer om praksis ved vurderingen av foreldreansvar og samtykke i søknader etter utlendingsloven § 42 andre ledd, jf. Utlendingsdirektoratets retningslinje UDI 2013-003. Retningslinjen har informasjon om hva det innebærer å ha foreldreansvar, momenter i vurderingen for når det kan gjøres unntak fra kravet til samtykke, samt

når særlige grunner tilsier at oppholdstillatelse uansett bør gis. Retningslinjen tar blant annet høyde for at det er ulike forhold og regler i ulike land. Departementet legger til grunn at Utlendingsdirektoratets retningslinje kan oppdateres for også å omfatte samtykkekrav for søsken som søker familiegjenforening etter utlendingsloven § 43 andre ledd, slik at kravet praktiseres likt etter de to bestemmelsene i sammenlignbare saker.

Departementet ser ikke behov for å innta hensynet til barnets beste i lovteksten hva gjelder kravet til samtykke, slik Helse- og omsorgsdepartementet ber om. Det følger allerede av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. Etter gjeldende rett skal derfor barnets beste vurderes i alle saker etter utlendingsloven hvor barn er berørt. Lovfesting som fører til dobbeltregulering kan undergrave betydningen av at rettighetene allerede er grunnlovfestet. Dersom hensynet til barnets beste skal reguleres i særlov-givningen må det etter departementets vurdering være et særskilt behov for det – slik som i spørsmålet om å gjøre unntak fra retten til familiegjenforening når hensynet til barnets beste tilsier det. Bestemmelsen åpner ikke for unntak i denne sammenheng, se punkt 6.5.1. I forslaget om krav til samtykke må det nødvendigvis ses hen til barnets beste i vurderingen av om «særlige forhold tilsier at tillatelse uansett bør gis», og det er ikke behov for nærmere regulering.

8.5.2 Nærmere om foreldreansvar

For å avgjøre hvem som har foreldreansvaret for barnet, må den enkelte myndighet først avklare hvem som har foreldreansvaret for barnet etter materiell utenlandsk rett. Den som påstår å ha foreldreansvaret for et barn, er selv ansvarlig for å legge fram relevant dokumentasjon. Den myndighet som skal ta stilling til hvem som har foreldreansvar for et barn, må selv vurdere hvilken dokumentasjon det er nødvendig å kreve i hver enkelt sak.

Spørsmålet om det utenlandske foreldreansvaret gjelder i Norge, reguleres av de internasjonale

privatrettslige reglene i barnelova og internasjonale konvensjoner som Norge har tiltrådt. Reglene er ulike, avhengig av om foreldreansvaret følger av henholdsvis lov, avtale, ensidig viljeserklæring eller av en avgjørelse. Aktuelle overenskomster med andre stater er Haagkonvensjonen 1996, Europarådskonvensjonen 1980 og Den nordiske familierettskonvensjonen. Haagkonvensjonen 1996 er det mest brukte grunnlaget for anerkjennelse av foreldreansvar, både grunnet antall medlemsstater og videre ramme for hvilke avgjørelser om anerkjennes.

Det følger av Haagkonvensjonen 1996, som er gjennomført i norsk rett, at tildeling eller opphør av foreldremyndighet (inkludert foreldreansvar) i kraft av loven, uten involvering av en rettslig eller administrativ myndighet, reguleres av loven i staten der barnet har vanlig bosted, jf. artikkel 16. Bestemmelsen er universell og gjelder dermed uavhengig av om staten er tilsluttet konvensjonen eller ikke. Dette innebærer at norske myndigheter legger til grunn foreldreansvaret som følger av utenlandsk lov eller avtale. Dette suppleres med bestemmelsen i barnelova § 84 a, der det er lovfestet at foreldreansvar som følger av loven i den andre staten der barnet *tidligere* hadde vanlig bosted skal legges til grunn i Norge, når dette følger av Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 nr. 3. Dette gjelder så fremt det ikke foreligger en utenlandsk avgjørelse som skal legges til grunn, jf. barnelova § 84 b.

Norge er ikke forpliktet til å legge til grunn utenlandsk foreldreansvar som følger direkte i kraft av lov, avtale eller ensidig viljeserklæring dersom dette klart vil virke støtende på rettsordenen eller såkalt «ordre public». At noe strider mot «ordre public» betyr at det strider mot grunnleggende norske prinsipper og/eller rettsverdier. Det kan eksempelvis gjelde dersom en avtale om foreldreansvar diskriminerer på grunnlag av kjønn, rase eller religion, eller den er ulovlig etter norsk rett.

Utlendingsdirektoratets retningslinje UDI 2013-003 forklarer nærmere i punkt 2 hvordan begrepet anvendes i henhold til utlendingsloven § 42 om oppholdstillatelse for barn.

9 Melding til myndighetene ved skifte av bopel

9.1 Gjeldende rett

Etter dagens regelverk skal utlendinger som skifter bopel mens behandlingen av en sak om oppholdstillatelse pågår, gi melding om dette til politiet, jf. utlendingsloven § 19 andre ledd første punktum.

9.2 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet av 19. januar 2026 at melding om adresseendring også kan gjøres til andre utlendingsmyndigheter enn politiet. Det ble også foreslått en ny forskriftshjemmel i utlendingsloven § 19 tredje ledd, som åpner for at det i forskrift kan gis adgang til at også andre enn utlendingsmyndighetene kan motta slik melding. I høringsnotatet ble det foreslått en forskriftsbestemmelse om at også motaksansatte kan motta melding om adresseendring.

Bakgrunnen for forslaget var at bestemmelsen i gjeldende utlendingsloven § 19 andre ledd er lite dynamisk og raskt blir en flaskehals i saksbehandlingen. Krav om at melding om adresseendring bare kan gis til én aktør i utlendingsforvaltningen (politiet) oppleves som lite fleksibelt og lite digitaliseringsvennlig. UDI har behov for å kunne ta imot og registrere nye adresser for søkere som henvender seg direkte til dem, uten å måtte henvise disse til politiet. Dette har særlig kommet på spissen under behandling av søknader om kollektiv beskyttelse for personer som omfattes av utlendingsloven § 34, da disse sakene behandles svært raskt og det er et stort behov for å til enhver tid ha oppdatert adresse og å kunne innhente dette på en smidig måte. Departementet mente det også burde åpnes for at melding skal kunne gis til motaksansatte som har tilgang til å legge inn opplysninger i DUF (Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker), og foreslo derfor en forskriftshjemmel som åpner for dette.

De nevnte endringene vil fjerne unødig byråkrati og gjøre det enklere for søkere å melde fra om adresseendring.

9.3 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som uttaler seg (*UDI, UNE, POD, UD, IMDi og Jussbuss*), er positive til forslaget og enige i at det vil være effektiviserende og gjøre det enklere for brukerne. Høringsinstansene påpeker imidlertid at det er viktig at man sikrer notoriteten til opplysningene utlendingsmyndighetene får. Det vises til at overtredelse av plikten til å gi melding etter utlendingsloven § 19 andre ledd er straffbart, og at det derfor er særlig viktig at notoritet og rettssikkerhet ivaretas. Utlendingsforvaltningen må ha gode rutiner for hvordan forvaltningen skal ta imot adresseendringen og kvalitetssikre at det er riktig person som melder om adresseendring. Den som mottar meldingen, må ha verktøy for å kunne forsikre seg om at det er riktig person som melder fra, og nødvendige tilganger til UDB/DUF for å kunne endre de registrerte opplysningene.

9.4 Departementets vurdering

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet. Å åpne for at adresseendring kan meldes også til andre deler av utlendingsforvaltningen enn politiet, vil innebære en betydelig forenkling av hvordan utlendingene kan melde om adresseendring. Endringene gir utlendingsforvaltningen et viktig handlingsrom til selv å styre rutiner for adresseendring. Endringene vil legge til rette for at utlendingsmyndighetene i større grad vil kunne vite hvor en utlending oppholder seg, noe som vil gi økt kontroll, samt gjøre det enklere å komme i kontakt med utlendingene.

Departementet slutter seg til høringsinstansenes uttalelser om at det er viktig å sikre notoritet og rettssikkerhet når flere instanser gis adgang til å motta meldinger om adresseendring. Det vil være UDI som får hovedansvar for å utarbeide gode rutiner og kvalitetssikring for dette. Det skal ikke iverksette løsninger før disse er tilstrekkelig sikre og utredet på tvers av utlendingsforvaltningen. Under disse forutsetningene mener departementet det vil være forsvarlig og hensiktsmessig å

åpne for at adresseendring kan mottas av andre deler av utlendingsforvaltningen enn politiet, og at det også kan åpnes for at andre instanser enn utlendingsmyndighetene kan motta slik melding.

Av redaksjonelle grunner er forskriftshjemmelen flyttet ift. høringsforslaget, fra tredje til andre ledd i § 19.

10 Bortfall av permanent oppholdstillatelse på grunn av utenlandsopphold

Departementet foreslo i høringsnotatet av 19. januar 2026 en redaksjonell endring i reglene om bortfall av permanent oppholdstillatelse på grunn av utenlandsopphold. Endringen besto i å løfte forskriftsbestemmelsen i utlendingsforskriften § 11-8 første ledd inn i utlendingsloven § 62 åttende ledd. Når forskriftsbestemmelsene om dette løftes inn i loven, bortfaller også behovet for forskriftshjem-

melen om dette i lovens § 62 niende ledd bokstav c. Denne ble derfor foreslått endret. Forslaget innebærer ingen realitetsendring, men bidrar til å tydeliggjøre og forenkle regelverket.

UDI og UNE støtter forslaget. Øvrige høringsinstanser hadde ingen merknader.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet.

11 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endringer i utlendingslovens regler om familiegjenforening med barn innebærer for det første at en søknad om familiegjenforening med barn som har beskyttelse i Norge kan avslås av hensyn til barnets beste. For det andre innebærer forslaget at det for førstegangssøknader etter flere bestemmelser om familiegjenforening mellom barn i Norge og foreldre og søsken, stilles krav om at barnet i Norge ikke har inngått ekteskap, samboerskap eller ekteskapslignende forbindelser etter fylte 18 år. For det tredje stilles det krav til samtykke fra gjenværende forelder dersom et søsken søker oppholdstillatelse i familiegjenforening etter utlendingsloven § 43 andre ledd og bare én av foreldrene har fått eller får oppholdstillatelse i Norge. Forslagene innebærer at noen færre vil få innvilget søknad om familieinnvandring til Norge, og det vil igjen sannsynligvis føre til at noen færre søker om slik tillatelse. Det kan også antas at noen flere familier søker om beskyttelse (asyl) samlet, i stedet for at familie-medlemmene i ettertid søker om familiegjenforening med et barn som er sendt på flukt i forveien.

Endringene i saksporteføljen antas å dreie seg om relativt få saker og få personer. Statistikk fra Utlendingsdirektoratet viser at det i 2023 og 2024 ble gitt henholdsvis 116 og 115 familieinnvandringstillatelser pr. år til foreldre hvor referansepersonen var enslig mindreårig. For 2025 var tallet 258. I 2023, 2024 og 2025 ble det gitt henholdsvis 181, 199 og 449 familieinnvandringstillatelser til søsken pr. år hvor referansepersonen var enslig mindreårig. Det må antas at kun et fåtall av sakene i den samlede saksporteføljen vil omfattes av forslagene til endringer i utlendingsloven § 43.

I praksis må Utlendingsdirektoratet gjøre en noe grundigere vurdering i saker etter utlendingsloven § 43 hvor hensynet til barnets beste kommer på spissen, men i de fleste sakene vil ikke dette bli et større tema enn hva som allerede følger av gjeldende rett. I de antatt få sakene det gjelder, må det imidlertid påregnes ekstra kostnader til høring av barnet, og det kan være behov for å innhente informasjon fra barnevernstjenesten mv. Samtaler med barnet gjennomføres av saksbehandler med barnefaglig kompetanse, noe som

vil få konsekvenser for utlendingsmyndighetenes ressursbruk.

Kravet om at herboende referanseperson ikke har etablert seg med ektefelle, samboer eller en annen ekteskapslignende forbindelse i Norge innebærer et enklere regelverk som gir økt forutberegnelighet sammenlignet med dagens regelverk, hvor slike situasjoner vurderes som en del av bo sammen-kravet. Innsparingen som følge av denne forenklingen må likevel antas å være av begrenset art. Gitt at utlendingsmyndighetene ofte ikke har informasjon om at referansepersonen har giftet seg når vedtak fattes, må det for øvrig påregnes noen flere tilbakekallsaker der dette oppdages i ettertid.

I saker hvor et søsken søker familiegjenforening etter utlendingsloven § 43 andre ledd og bare den ene forelderen har fått eller får oppholdstillatelse, må utlendingsmyndighetene vurdere dokumentasjonen på samtykke fra forelderen i hjemlandet. Dersom samtykke mangler, må det vurderes om dette har vært «umulig» å innhente, og det må vurderes om særlige forhold tilsier at tillatelse uansett bør gis. Forslaget innebærer dermed at Utlendingsdirektoratet må foreta flere skjønnsmessige vurderinger enn hva som følger av gjeldende regler.

Forslagene til endringer i utlendingslovens regler om familiegjenforening med barn kan føre til økte utgifter og tidsbruk i forbindelse med ev. klagebehandling og utgifter til bruk av tolk. Det er også behov for endringer i utlendingsmyndighetenes retningslinjer, og trolig er det nødvendig med tilpasninger i datasystemer og statistikkprogrammer.

Forslaget til forenkling av regelverket hva gjelder melding til myndighetene ved skifte av bopel vil medføre færre henvendelser til politiet. Videre vil det innebære en mer smidig løsning for å holde søkerens adresse oppdatert og dermed redusere antall brev som kommer i retur som følge av ikke oppdatert adresse. Forenklingen vil redusere ressursbruken til håndtering av disse, og endringen vil få særlig relevans ved søknader om kollektiv beskyttelse, hvor volumet er svært høyt. Dette får også betydning for å kunne bruke hel- eller del-

automatiserte løsninger for håndtering av nye vedtak.

Forslaget til forenklinger i regelverket om bortfall av permanent oppholdstillatelse på grunn av utenlandsopphold innebærer ingen realitetsendring, men bidrar til å tydeliggjøre og forenkle

regelverket, som kan innebære noe ressursbesparelse.

Departementet legger til grunn at forslagene samlet sett vil være håndterbare for utlendingsmyndighetene, inkludert politiet, innenfor de til enhver tid gjeldende budsjетtrammer.

12 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 19

Andre ledd første punktum er endret slik at det ikke lenger bare er politiet som kan motta melding om skifte av bopel, men at slik melding også kan gis til andre deler av utlendingsmyndighetene. I nytt *tredje punktum* er det tatt inn en forskriftshjemmel, som åpner for at Kongen i forskrift kan gi regler om at melding om skifte av bopel også kan gis til andre enn utlendingsmyndighetene. For øvrig vises det til punkt 9.4.

Til § 43

I *andre ledd nytt andre og tredje punktum* innføres et krav til samtykke fra den andre forelderen med foreldreansvar når søsken søker familiegjenforening med enslig mindreårig med beskyttelse i Norge og bare én forelder med foreldreansvar får oppholdstillatelse her. Formålet er å sikre at norsk regelverk om familieinnvandring ikke legger til rette for barne bortføring eller i realiteten avgjør konflikter mellom foreldre. Det er unntak fra kravet dersom samtykke er «umulig å innhente» eller «særlige grunner tilsier at oppholdstillatelse uansett bør gis». Kravet skal forstås og anvendes på samme måte som likelydende krav som allerede følger av utlendingsloven § 42 andre ledd om familiegjenforening mellom barn under 18 år og en forelder med foreldreansvar i Norge, se nærmere omtale i de alminnelige motivene i punkt 8.5.

Nytt fjerde ledd første punktum innebærer at oppholdstillatelse til foreldre og søsken kan nektes dersom hensynet til barnets beste tilsier det. Etter *andre punktum* gjelder det samme der referansepersonen har blitt over 18 år når det vil stride mot referansepersonens grunnleggende interesser å gi oppholdstillatelse. Formålet med bestemmelsen er å etablere en tydelig sikkerhetsventil slik at barn og unge voksne i Norge ikke blir gjenforent med foreldre eller søsken når dette kan være til skade for barnet/den unge voksne.

Avslagshjemmelen skal ivareta hensynet til det konkrete barnet som er referanseperson i Norge, og er ikke ment benyttet som et generelt

innvandringsregulerende tiltak. Hva som er til det beste for barn som gruppe kan likevel være relevant for vektleggingen av konkrete momenter i den enkelte saken, f. eks. i saker der foreldrene har utsatt sitt barn for barneekteskap/tvangsektenskap eller menneskehandel som ledd i familiens migrasjonsstrategi.

Momenter i barnets beste-vurderingen vil blant annet være barnets alder, de forholdene barnet har vært utsatt for i opprinnelseslandet eller på reisen til Norge, hvordan barnet er preget av handlingene, hvordan barnet har det i Norge uten foreldrene, barnets familiemessige nettverk i Norge, om det kan antas at søkerne og den enslige mindreårige har hatt en familietilknytning fram til barnets flukt til Norge, barnets eget ønske om familiegjenforening, i hvilken grad barnet kan opprettholde egen kultur og identitet og om barnet kan opprettholde en viss kontakt med sin familie på annen måte enn gjennom familiegjenforening, for eksempel ved kontakt via digitale kanaler. Oppramsingen er ikke uttømmende. De forholdene som tilsier at det ikke er til barnets beste med familiegjenforening må veie tyngre enn de ulempene en langvarig eller varig familiesplittelse innebærer for at man kan nekte oppholdstillatelse. Beviskravet er alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det vises for øvrig til eksempler og nærmere omtale under punkt 6.5.2.

Adgangen til å nekte tillatelse av hensyn til referansepersonens grunnleggende interesser er en snever unntaksregel hvor referansepersonens eget ønske i størst mulig grad bør respekteres. Referansepersonen har nådd myndighetsalder, og har rett til å bestemme over seg selv. Samtidig må det ses hen til at referansepersonen kan være utsatt for sterkt press fra familien for å sikre familiegjenforening i Norge, og at vedkommende har behov for å beskyttes. Hvorvidt en tillatelse bør nektes må bero på en konkret vurdering av om referansepersonen er i en situasjon som gir grunn til å tro at hen ikke er i stand til å ivareta sine egne interesser ved å nekte samtykke til familiegjenforening etter lovens § 51 og om det er risiko for at hen vil bli utsatt for skadelige forhold dersom foreldre eller søsken kommer til

Norge i familiegjenforening, for eksempel risiko for å bli utsatt for press til å bli værende i et tvangsekteskap, risiko for vold, menneskehandel eller annen utilbørlig utnyttelse, se nærmere under punkt 6.5.1.

Nytt femte ledd innebærer at det kan gis utfyllende regler i forskrift om adgangen til å nekte oppholdstillatelse etter tredje og fjerde ledd.

Til § 51

Nytt fjerde ledd innebærer at førstegangs oppholdstillatelse etter §§ 43 til 45 og 52, som alle gjelder søknad om familiegjenforening med barn, skal nektes dersom referansepersonen har inngått ekteskap, samboerskap eller annen ekteskapslignende forbindelse etter fylte 18 år. Hovedformålet med endringen er å begrense foreldre og søskens rett til familiegjenforening i tilfeller der det i tråd med referansepersonens myndighetsalder kan legges til grunn at hen frivillig har etablert seg med egen kjernefamilie.

Aldersgrensen på 18 år er satt med bakgrunn i regler om at ekteskap inngått i utlandet der én av partene var mindreårige som hovedregel ikke anerkjennes i Norge, jf. ekteskapsloven §§ 18 b første ledd bokstav b og 18 c. Det kan dermed ikke legges til grunn at herboende referanseperson har etablert seg med egen kjernefamilie gjennom barneekteskap. Tilsvarende vil gjelde der barnet har inngått et samboerskap eller annen ekteskapslignende forbindelse før fylte 18 år.

Med «samboer» forstås to voksne som lever sammen i et ekteskapslignende forhold uten å være gift. Samboerforholdet må ha en viss varighet, men det er ikke en forutsetning at samboerforholdet er av en slik art at det ville danne grunnlag for oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 41 om oppholdstillatelse for samboere.

Med «ekteskapslignende forbindelser» forstås utenomrettslige ekteskap som ikke er formelt gyldig, men der forbindelsen er varig, oppleves som bindende og etablerer rettigheter og plikter mellom partene av religiøs, sosial eller kulturell

karakter, jf. samme definisjon i straffeloven § 253 første ledd bokstav b, jf. merknader til bestemmelsen i Prop. 66 L (2019–2020).

Det er kun *frivillige* ekteskap, samboerskap eller ekteskapslignende forbindelser som omfattes av kravet. Referansepersonens sivilstatus skal vurderes ut fra forholdene på vedtakstidspunktet. Dersom det er tvil om et ekteskap mv. er inngått, er det utlendingsmyndighetene som må sannsynliggjøre forholdet.

Endringen innebærer et krav om at herboende referanseperson er uten ektefelle, samboer eller annen ekteskapslignende forbindelse på *vedtakstidspunktet*. Dette reflekteres gjennom formuleringen «[f]ørstegangs oppholdstillatelse» og «skal nektes». Søknad om en fornyet oppholdstillatelse kan dermed ikke avslås på dette grunnlaget. Dersom referansepersonen inngår slike forbindelser etter at søkerne har fått førstegangstillatelse, vil det imidlertid fortsatt gjelde et krav om at partene skal bo sammen, dersom dette er et vilkår i de nevnte bestemmelsene.

For øvrig vises det til punkt 7.5.

Til § 62

I åttende ledd er det tatt inn mer detaljerte regler om hvor lenge en utlending må ha oppholdt seg i utlandet for at vedkommende mister den permanente oppholdstillatelsen i Norge. Bestemmelsen angir nå hvor langvarig et mellomliggende opphold i Norge skal være for at et opphold i utlandet ikke regnes som sammenhengende. Dette er i dag regulert i utlendingsforskriften, men bestemmelsen løftes nå inn i loven, for å tydeliggjøre og forenkle regelverket. Forslaget innebærer ikke noen realitetsendring.

I niende ledd er forskriftshjemmelen i bokstav c endret. Som følge av endringen i åttende ledd, er det ikke lenger nødvendig med en forskriftshjemmel om hvor langvarig et mellomliggende opphold i Norge skal være for at et opphold i utlandet ikke regnes som sammenhengende. For øvrig vises det til punkt 10.

Justis- og beredskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i utlendingsloven (familiegjenforening med barn m.m.).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i utlendingsloven (familiegjenforening med barn m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i utlendingsloven (familiegjenforening med barn m.m.)

I

I lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her gjøres følgende endringer:

§ 19 andre ledd skal lyde:

Utlendinger som skifter bopel mens behandlingen av sak om oppholdstillatelse pågår, skal gi melding om dette til *utlendingsmyndighetene*. Når en utlending har fått avslag på en søknad om oppholdstillatelse, gjelder det samme fram til utlendingen har forlatt riket. *Kongen kan gi forskrift om at melding kan gis til andre enn utlendingsmyndighetene.*

§ 43 skal lyde:

§ 43 *Familiegjenforening mellom barn med opphold etter §§ 28 eller 34 og barnets foreldre og søsken*

Søkere som er foreldre til barn under 18 år med opphold i riket etter §§ 28 eller 34, har rett til opphold. Det er et vilkår at søkerne skal bo sammen med barnet. Dersom en av barnets foreldre har oppholdstillatelse i Norge, er det et vilkår at søkeren ikke er gift med eller skal bo sammen med denne forelderen. Dersom søkeren er enslig mor eller far, har den av foreldrene med foreldreansvaret og som barnet bodde fast sammen med i hjemlandet, fortrinnsrett til opphold i Norge.

Første ledd første og annet punktum gjelder tilsvarende for søsken under 18 år som ikke har ektefelle eller samboer, og som bor sammen med foreldrene, eller den av dem som får opphold. *Der som kun én av søkerens foreldre får opphold, er det et vilkår at denne har foreldreansvaret, alene eller felles med den andre av foreldrene. Er foreldreansvaret felles, må samtykke foreligge fra den andre av foreldrene, med mindre dette er umulig å innhente, eller særlige grunner tilsier at oppholdstillatelse uansett bør gis.*

Dersom oppholdstillatelse vil føre til en situasjon der flere enn to personer lever i et samliv som gifte, samboere eller en kombinasjon av dette, kan oppholdstillatelse til en søker som gjenforenes med en annen ektefelle, nektes. Oppholdstillatelse kan også nektes dersom tillatelsen vil lede til at søkeren blir gjenforent med en tidligere ektefelle,

og det er sannsynlig at søkeren har til hensikt å gjenoppta samlivet med denne.

Oppholdstillatelse kan nektes dersom hensynet til barnets beste tilsier det. Har referansepersonen blitt over 18 år, gjelder det samme når det vil stride mot referansepersonens grunnleggende interesser å gi oppholdstillatelse.

Kongen kan gi forskrift om adgangen til å nekte oppholdstillatelse etter tredje og fjerde ledd.

§ 51 nytt fjerde ledd skal lyde:

Førstegangs oppholdstillatelse etter §§ 43 til 45 og 52 skal nektes dersom referansepersonen har inngått ekteskap, samboerskap eller annen ekteskapslignende forbindelse etter fylte 18 år.

Nåværende fjerde ledd blir nytt femte ledd.

§ 62 åttende og niende ledd skal lyde:

Tillatelsen faller bort når innehaveren har *hatt bopel eller oppholdt seg utenfor riket sammenhengende i mer enn to år, eller dersom innehaveren i løpet av en fireårsperiode har hatt flere opphold i utlandet som til sammen har en varighet på mer enn to år. Opphold i utlandet på til sammen under to måneder per kalenderår regnes likevel ikke som opphold i utlandet. Dersom utlendingen oppholder seg 15 måneder i Norge mellom to utenlandsopphold, begynner ny toårsfrist å løpe.* Vedtak om bortfall treffes av Utlendingsdirektoratet. En utlending kan etter søknad gis adgang til å oppholde seg utenfor riket i mer enn to år uten at tillatelsen faller bort.

Kongen kan gi forskrift om

- at permanent oppholdstillatelse kan gis i andre tilfeller enn nevnt i første ledd
- innholdet i vilkårene etter første ledd bokstaver d, e og f og fjerde ledd og unntak fra disse vilkårene
- bortfall av permanent *oppholdstillatelse*.

II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.

