



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENT

# Høringsnotat

Forslag til endring av utlendingsforskriften § 19-7

31. januar 2024

Høringsfrist: 30. april 2024

## 1. Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag om å endre § 19-7 i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

## 2. Bakgrunn

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2004/38/EF av 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers rett til å bevege seg og oppholde seg fritt på medlemsstatenes territorium (heretter direktivet) er gjennomført i norsk rett i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) kapittel 13 og utlendingsforskriften kapittel 19.

Direktivet regulerer når EØS-borgere og deres familiemedlemmer har rett på innreise og opphold i en annen EØS-stat. Det er EØS-borgeren som har den primære retten til opphold, og familiemedlemmer har en avledet rett til opphold sammen med EØS-borgeren. Familiemedlemmer kan derfor få opphold ved at de følger eller gjenforenes med EØS-borgeren i den staten EØS-borgeren oppholder seg i.

Direktivet opererer med to kategorier av familiemedlemmer - nære og andre. Nære familiemedlemmer har en *rett* på opphold sammen med EØS-borgeren, noe som innebærer at de har en automatisk rett til opphold. Disse er definert i direktivets artikkel 2(2), og vil eksempelvis være EØS-borgerens ektefelle eller barn. Andre familiemedlemmer har ingen automatisk rett til å få opphold i Norge, men de *kan få* opphold etter en nærmere individuell vurdering. Rettighetene til andre familiemedlemmer følger av direktivets artikkel 3(2)(a) og er gjennomført i norsk rett ved utlendingsforskriften § 19-7.

Basert på direktivteksten samt avklaringer i rettspraksis, anser departementet at utlendingsforskriften § 19-7 ikke er helt i samsvar med artikkel 3(2)(a) i direktivet. Forslaget skal derfor bidra til å gjøre det norske regelverket mer i samsvar med EØS-retten, samt klargjøre hvilke grupper som kan få opphold etter utlendingsforskriften § 19-7.

## 3. Gjeldende rett

### 3.1 Direktivets artikkel 3 – andre familiemedlemmer

Rettighetene til andre familiemedlemmer følger av artikkel 3(2)(a) i direktivet. Det fremgår av artikkel 3(2)(a) i dansk versjon at «i overensstemmelse med den nationale lovgivningen skal værtsmedlemsstaten lette indrejse og opphold for [...] alle andre familiemedlemmer uanset nationalitet, der ikke er omfattet af bestemmelserne i artikel 2, nr. 2, hvis disse i det land, de ankommer fra, forsørges af eller hører til den unionsborgers husstand, der er hovedindehaveren af retten til ophold, eller hvor alvorlige helbredsmæssige grunde gør det absolut nødvendigt, at unionsborgeren personligt plejer familiemedlemmet».

Det er blant annet barn, ektefelle, partner og foreldre som forsørges av EØS-borgeren som er omfattet av direktivets artikkel 2(2), slik at disse faller utenfor reguleringen i artikkel 3(2)(a). Statene skal dermed «lette innreise og opphold» for andre familiemedlemmer til en EØS-

borger enn de ovennevnte, hvis disse forsørges av eller er en del av EØS-borgerens husstand, eller hvis EØS-borgeren pleier vedkommende.

Bestemmelsen forplikter ikke statene til å anerkjenne en rett til opphold for andre familie-medlemmer, jf. at statene kun skal «lette innreise og opphold». Statene er imidlertid forpliktet til å foreta en individuell vurdering av personens søknad om innreise og opphold. Vurderingen skal være basert på en grundig undersøkelse av søkerens personlige omstendigheter og den skal hensynta alle særegne forhold i saken.<sup>1</sup> Et eventuelt avslag på opphold skal begrunnes, jf. artikkel 3(2).

Formålet med bestemmelsen følger av direktivets fortalepunkt 6, som er å bevare familiens enhet i bredere forstand. I vurderingen av søknaden følger det av punkt 6 at det er relevant å legge vekt på søkerens tilknytning til EØS-borgeren eller øvrige omstendigheter, slik som at de er økonomisk eller fysisk avhengig av EØS-borgeren. Medlemsstatene har en vid skjønnsmargin angående hvilke øvrige momenter som er relevante i vurderingen.<sup>2</sup>

Personen som søker om opphold etter direktivets artikkel 3(2)(a) må falle inn under en av de tre kategoriene som følger av bestemmelsen, og det er kun dersom vedkommende faller inn under en av kategoriene at statene er forpliktet til å «lette innreise og opphold.» Familien-medlemmet må dermed enten ha vært forsørget av EØS-borgeren i staten de kommer fra, vært en del av EØS-borgerens husstand eller at EØS-borgeren pleier vedkommende fordi det av helsemessige grunner er nødvendig. Det følger av C-22/21 at det kreves en økonomisk avhengighet mellom EØS-borgeren og familiemedlemmet for at vilkåret om forsørgelse skal være oppfylt, og dersom familiemedlemmet blir pleid av EØS-borgeren kreves det en fysisk avhengighet. For å anses som medlem av EØS-borgeres husstand kreves det en tett og stabil personlig tilknytning. I vurderingen av om det er en «tett og stabil personlig tilknytning» så er det relevant om det er slektskap mellom EØS-borgeren og familiemedlemmet. I tillegg kan det tas hensyn til familieforholdets nærhet og til styrken og gjensidigheten i tilknytningen mellom personene.<sup>3</sup> Personkretsen i artikkel 3(2)(a) er dermed ikke klart definert, og kan omfatte flere ulike familierelasjoner, som søsken, tanter og onkler eller søskenbarn.

### **3.2 Utlendingsforskriften § 19-7**

Etter utlendingsloven § 110 tredje ledd er for eksempel ektefelle, samboer, barn og foreldre som forsørges av EØS-borgeren nære familiemedlemmer. Denne bestemmelsen gjennomfører direktivets artikkel 2(2). Det følger videre av utlendingsloven § 110 femte ledd at det kan gis regler om andre familiemedlemmer i forskrift. I utlendingsforskriften § 19-7 er det angitt noen kategorier som vil anses som andre familiemedlemmer, herunder fosterbarn, helsøsken, forlovede, pleietrengende og forsørgede. Som førsørget regnes både de som er avhengig av EØS-borgerens forsørgelse og de som tilhører EØS-borgerens husstand. Utlendingsforskriften § 19-7 gjennomfører direktivets artikkel 3(2)(a) i norsk rett.

Persongruppene som anses som andre familiemedlemmer etter artikkel 3(2)(a) er enten pleietrengende, forsørgede eller EØS-borgerens husstandsmedlemmer. Da disse ble tatt inn i

---

<sup>1</sup> C-22/21, avsnitt 25

<sup>2</sup> C-83/11 *Rahman*, avsnitt 24.

<sup>3</sup> C-22/21, avsnitt 27

utlendingsforskriften § 19-7 ble ikke ordlyden i direktivet tatt direkte inn. I stedet ble det valgt å fastsette at personer med konkret tilknytning skulle anses som andre familiemedlemmer, og at dette ville dekke ordlyden i direktivet.<sup>4</sup> Opprinnelig var derfor personkretsen i utlendingsforskriften § 19-7 fosterbarn, helsøsken, forlovede og pleietrengende. Fosterbarn og helsøsken ble ansett for å være en konkretisering av husstandsmedlemmer og forsørgede. I tillegg var det en tilsvarende liste i tredjelandsregelverket. Forlovede ble imidlertid tatt inn i utlendingsforskriften § 19-7 fordi samme gruppe kunne få opphold etter tredjelandsregelverket, og ikke som en konkretisering av persongruppene i direktivet.<sup>5</sup>

I 2016 ble forsørgede lagt til i personkretsen i utlendingsforskriften § 19-7. Det ble presisert i bestemmelsen at forsørgede måtte dokumentere at de enten er avhengig av EØS-borgerens forsørgelse eller tilhører EØS-borgerens husstand. Bakgrunnen for at denne gruppen ble lagt til i bestemmelsen var at EFTAs overvåkingsorgan (ESA) mente at direktivets artikkel 3(2)(a) ikke var gjennomført i tråd med direktivets ordlyd.

Det følger av ordlyden i utlendingsforskriften § 19-7 at personer som omfattes av bestemmelsen har rett på opphold i Norge, da disse anses som familiemedlemmer på lik linje med familiemedlemmene som følger av utlendingsloven § 110 tredje ledd. Utlendingsregelverket har derfor ikke et skille mellom nære og andre familiemedlemmer slik direktivet har.

Videre følger det av utlendingsforskriften § 19-7 andre ledd at «det er en forutsetning for oppholdsrett [...] at familiemedlemmet er sikret underhold og at vedkommende er omfattet av en sykeforsikring som dekker alle risikoer under oppholdet.»

#### **4. Departementets vurdering og forslag**

Andre familiemedlemmer har ikke rett på opphold etter direktivet. Persongruppene som følger av artikkel 3(2)(a) er enten pleietrengende, forsørgede eller EØS-borgerens husstandsmedlemmer. I tillegg til de tre gruppene som følger av direktivet, kan fosterbarn, helsøsken og forlovede få opphold etter utlendingsforskriften § 19-7.

Det følger av utlendingsforskriften § 19-7 første ledd bokstav e at «forsørgede» anses som familiemedlemmer, herunder må det dokumenteres at familiemedlemmet i hjemlandet eller oppholdslandet er avhengig av EØS-borgerens forsørgelse eller tilhører EØS-borgerens husstand. Direktivets regulering av forsørgede og EØS-borgerens husstandsmedlemmer er dermed slått sammen i forskriften. For å klargjøre at forsørgede og husstandsmedlemmer er to separate grupper som kan få opphold, foreslår departementet at husstandsmedlemmer tas ut av bokstav e. Husstandsmedlemmer vil dermed reguleres i en egen bokstav i bestemmelsen, hvor det vil oppstilles krav om tett og stabil personlig tilknytning med en EØS-borger. Det må dermed være en reell avhengighet mellom de aktuelle personene, og de må dele et

---

<sup>4</sup> Høringsnotat om endringer i utlendingsforskriftens regler om tidlig arbeidsstart og familiegjenforening med EØS-borgere, 1. juli 2015, s. 8

<sup>5</sup> Høringsnotat om lov om endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og forskrift til utlendingsloven kapittel 13 – Særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen), 23. mars 2009, s. 15

familiemessig samliv. Dette vil også klargjøre at det ikke nødvendigvis kreves forsørgelse for å bli ansett som husstandsmedlem.

Pleietrengende følger av utlendingsforskriften § 19-7 første ledd bokstav d, og departementet anser at det ikke er behov for å endre denne bestemmelsen. For «pleietrengende», «forsørgede» og «husstandsmedlemmer» kreves det i utgangspunktet et slektskap mellom partene for å bli ansett som andre familiemedlemmer etter utlendingsforskriften § 19-7, men det er ikke et absolutt krav. Andre familierelasjoner kan også falle inn under kategoriene avhengig av forholdets nærhet, styrke og gjensidighet.

Fosterbarn og helsøsken ble opprinnelig tatt inn i bestemmelsen for å konkretisere hvem som ble ansett som «andre familiemedlemmer.» Det ble lagt til grunn at dette ville gi god veiledning til saksbehandlerne. Etter vår vurdering gjør begrunnelsen seg fortsatt gjeldende, og departementet gjør derfor ikke endringer for disse to kategoriene.

Etter utlendingsforskriften § 19-7 første ledd bokstav c anses også «personer som skal inngå ekteskap etter innreisen med en EØS-borger med oppholdsrett» som familiemedlemmer, det vil si forlovede. Begrunnelsen for at forlovede ble tatt inn i utlendingsforskriften § 19-7 var at samme gruppe kunne få opphold etter tredjelandsregelverket.<sup>6</sup> Denne gruppen følger derfor ikke av direktivet og er dermed ikke noe som følger av våre EØS-rettslige forpliktelser. For de øvrige gruppene i § 19-7 kreves det en sterk personlig tilknytning mellom familiemedlemmet og EØS-borgeren. Når det gjelder forlovedekategorien er erfaringen at det som regel ikke er noen nær tilknytning mellom EØS-borgeren og søkeren, og gruppen faller dermed utenfor formålet med bestemmelsen. Departementet foreslår derfor at utlendingsforskriften § 19-7 første ledd bokstav c samt § 19-7 tredje ledd oppheves.

Det følger videre av direktivets artikkel 3(2) at det skal foretas en konkret vurdering av om søkeren kan få opphold basert på dennes personlige omstendigheter, herunder blant annet tilknytningen til EØS-borgeren som vedkommende ønsker å få opphold med. Utlendingsforskriftens § 19-7 er imidlertid utformet som en rettighetsbestemmelse. Det vil si at andre familiemedlemmer som faller inn under utlendingsforskriften § 19-7 har rett på opphold på lik linje med nære familiemedlemmer.

Departementet foreslår å endre utlendingsforskriften § 19-7 slik at bestemmelsen blir en skjønnsbasert regel hvor det må foretas individuelle vurderinger i hver enkelt sak. Dette vil samsvare bedre med slik artikkel 3(2)(a) i direktivet er utformet, og dermed gjøre § 19-7 mer i tråd med EØS-retten.

Etter direktivets artikkel 3(2)(a) er statene forpliktet til å «lette innreise og opphold,» herunder foreta en konkret vurdering basert på søkerens personlige omstendigheter. Det følger også av praksis fra EU-domstolen at medlemsstatene har en vid skjønnsmargin når det gjelder hvilke momenter som kan oppstilles i vurderingen, men momentene må falle innenfor en alminnelig

---

<sup>6</sup> Høringsnotat om lov om endringer i lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven) og forskrift til utlendingsloven kapittel 13 – Særlige regler for utlendinger som omfattes av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen) og Konvensjon om opprettelse av Det europeiske Frihandelsforbund (EFTA-konvensjonen), 23. mars 2009, s. 15

forståelse av begrepet «lette» innreise og opphold. Etter utlendingsforskriften § 19-7 andre ledd er det oppstilt vilkår om at familiemedlemmet må ha sykeforsikring og være sikret underhold. Vilkårene innebærer at selv om en person anses som familiemedlem etter § 19-7, må vedkommende ha sykeforsikring og være sikret underhold for å få opphold i Norge etter bestemmelsen.

Siden statene har en vid skjønnsmargin kan et krav om sykeforsikring og underhold falle inn under vilkårene som statene kan oppstille i vurderingen av opphold etter artikkel 3(2)(a). Departementet anser imidlertid at et absolutt krav om sykeforsikring og underhold vil være noe på siden av hva som vanligvis anses som «personlige omstendigheter», og hva som naturlig faller inn under begrepet «lette» innreise og opphold. Formålet med artikkel 3(2) er at statene skal foreta en grundig undersøkelse av søkerens personlige omstendigheter og den skal hensynta alle særegne forhold i saken. Absolutte vilkår om sykeforsikring og underhold vil kunne innebære at det ikke foretas noen nærmere undersøkelse av de personlige omstendighetene i de sakene hvor disse vilkårene ikke er oppfylt.

Hensynet bak vilkåret om sykeforsikring og underhold er at «andre familiemedlemmer» som får opphold i Norge sammen med EØS-borgeren, ikke skal bli en urimelig belastning på velferdssystemet. Departementet anser at dette er et legitimt hensyn, og det følger også av direktivet at dette er et relevant hensyn. Imidlertid anser departementet at et absolutt vilkår om sykeforsikring og underhold kan være for strengt. Slike krav kan få urimelige utslag, da det ikke tas hensyn til andre omstendigheter i saker som blir avslått basert på disse vilkårene.

Departementet foreslår at de absolutte kravene om sykeforsikring og underhold fjernes. Vi foreslår i stedet en skjønnsbasert bestemmelse, der det vil være relevant å se på risikoen for at velferdsordningene i Norge blir urimelig belastet, herunder om vedkommende vil kunne forsørge seg selv. Departementet foreslår videre at det fremkommer av utlendingsforskriften § 19-7 at det i vurderingen skal legges vekt på om søkeren har en heldekkende sykeforsikring og er sikret underhold og bolig. Dette vil dermed være momenter i vurderingen av risikoen for at velferdsordningene blir urimelig belastet, men det vil ikke være absolutte vilkår. Andre momenter i vurderingen kan være dokumentasjon på oppsparte midler eller pensjon fra hjemlandet.

Gruppen har etter forslaget ikke rett på opphold etter utlendingsforskriften § 19-7, og det er opp til utlendingsmyndighetene å vurdere om vilkårene er oppfylt og om opphold skal innvilges. «Andre familiemedlemmer» har derfor først oppholdsrett i Norge når og dersom søknaden om opphold er innvilget.

## **5. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Endringene i utlendingsforskriften § 19-7 innebærer en forenkling i form av færre kategorier og fjerning av absolutte vilkår. Samtidig vil en skjønnsbasert bestemmelse føre til en noe lengre saksbehandlingstid i en oppstartsfase hos Utlendingsdirektoratet (UDI) og Utlendingsnemnda, da en slik praksis vil trenge noe tid for å bli fastlagt. I tillegg vil «husstandsmedlemmer» flyttes til en egen bestemmelse, noe som kan føre til en økning i søknader fordi grunnlaget blir synligere. På den annen side så fjernes oppholdsgrunnlaget som «forlovede», som innebærer færre søknader.

I 2021 og 2022 ble det behandlet 59 saker etter utlendingsforskriften § 19-7, derav 24 søknader ble innvilget og 35 søknader ble avslått. Sakene etter utlendingsforskriften § 19-7 har siden 16. mai 2023 vært berostilt, og det ses derfor ikke på tall for 2023. Tallene fra 2021 og 2022 viser at det er få søknader etter denne bestemmelsen. Det er grunn til å anta at det fortsatt vil komme relativt få søknader også etter endringene.

UDI må videre endre informasjon på nettsidene, retningslinjer, søknadsskjemaer og det juridiske kodeverket. Dette vil ikke medføre økonomiske og administrative konsekvenser av betydning, og eventuelle merutgifter dekkes innenfor gjeldende budsjettammer.

Forslaget innebærer i utgangspunktet ikke en større åpning for å innvilge opphold til andre familiemedlemmer. Samtidig kan det i praksis føre til at flere får innvilget søknader om opphold når det ikke lengre er et absolutt krav om sykeforsikring. Særlig gruppen pleietrengende som innvilges opphold, vil kunne få behov for ytelser eller tjenester fra det offentlige, men de har ikke krav på dette med mindre vilkårene er oppfylt. Videre skal utlendingsforvaltningen gjøre en konkret helhetsvurdering av om opphold skal innvilges og bestemmelsen vil ikke lengre være en rettighetsbestemmelse. Det vil også i vurderingen være relevant å se på risikoen for at velferdsordningene i Norge blir urimelig belastet, herunder om vedkommende vil kunne forsørge seg selv. På denne bakgrunn anser vi at dette ikke vil føre til vesentlig økte kostnader for kommunesektoren, herunder økning i sosialhjelp. Departementet ber om høringsinstansenes synspunkter på dette.

## **6. Forslag til endring i utlendingsforskriften**

Departementet foreslår at § 19-7 i forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften) endres til:

### **§ 19-7. Hvem som anses som andre familiemedlemmer**

Følgende personer kan få opphold i Norge etter en nærmere individuell vurdering;

- a. fosterbarn som er under 18 år og har kjent identitet. Barnet må være et etablert medlem av husstanden og myndighetene i hjemlandet må bekrefte at barnet kan bosette seg i Norge,
- b. helsøsken som er under 18 år og har kjent identitet. Det er også et vilkår at vedkommende er uten foreldre eller annen omsorgsperson. Referansepersonen skal som hovedregel være godkjent omsorgsperson av norske barnevernsmyndigheter,
- c. pleietrengende. Det må dokumenteres at det foreligger alvorlige, helsemessige problemer og at referansepersonen er absolutt nødvendig for å pleie vedkommende. Det er også et vilkår at vedkommende ikke har andre familiemedlemmer i hjemlandet eller oppholdslandet til å pleie seg,
- d. forsørgede. Det må dokumenteres at familiemedlemmet i hjemlandet eller oppholdslandet er avhengig av EØS-borgerens forsørgelse, og
- e. *EØS-borgerens husstandsmedlemmer. Det må dokumenteres at familiemedlemmet i hjemlandet eller oppholdslandet er en del av EØS-borgerens husstand. Det er et vilkår at det er en tett og stabil personlig tilknytning til EØS-borgeren.*

*Ved vurdering av opphold i Norge for personer nevnt i første ledd, skal personens tilknytning til eller avhengighet av EØS-borgeren, samt risikoen for at velferdsordningene blir urimelig belastet, være relevant i vurderingen. I vurderingen av risikoen for at velferdsordningene blir urimelig belastet skal det legges vekt på om søkeren har en heldekkende sykeforsikring og er sikret underhold og bolig.*

Utlendingsdirektoratet kan gi nærmere retningslinjer, herunder om dokumentasjonskrav mv.