

Utredning om registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Svar på oppdrag 8 i tildelingsbrev 2022



Bufdir

Rapport utarbeidet av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Skatteetaten, Utlendingsdirektoratet, Statens Sivilrettsforvaltning, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Utenriksdepartementet.

BARNE-, UNGDOMS-
OG FAMILIEDIREKTORATET

Postadresse:
Postboks 2233
3103 Tønsberg

Besøksadresse:
Fredrik Selmers vei 3
0663 Oslo

Sentralbord:
466 15 000

Utgitt:
2024

bufdir.no



Sammendrag.....	4
1. Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Fremgangsmåte, omfang og rapportens oppbygging.....	6
1.3 Begrepsavklaringer	8
1.4 Relevante prosesser	9
1.5 Avgrensninger.....	10
2. Kunnskapsgrunnlaget	10
2.1 Foreldreansvar.....	10
2.1.1 Hva er foreldreansvar?	10
2.1.2 Hvem har foreldreansvaret for et barn?	11
2.2 Vergemål.....	20
2.2.1 Innledning.....	20
2.2.2 Vergemål for mindreårige	20
2.2.3 Representantordningen	22
2.2.4 Vergemål tildelt eller fratatt etter utenlandsk rett.....	22
2.3 Registrering av foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret	23
2.3.1 Foreldreansvar.....	23
2.3.2 Vergemål	26
2.4 Hvordan foreldreansvar vurderes og brukes i praksis.....	27
2.4.1 Forvaltningens saksbehandling og enkeltvedtak	27
2.4.2 Offentlige digitale tjenester	35
2.4.3 Private tjenester	36
3. Utfordringsbildet.....	37
3.1 Utfordrende å utøve foreldreansvar	37
3.2 Utfordringer knyttet til vergemål	44
3.3 Mål for utredningen	44
4. Om de relevante tiltakene	44
5. Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret	47
5.1 Dagens situasjon.....	47
5.2 Beskrivelse av tiltaket	48
5.3 Virkninger	49
5.4 Alternative utforminger for registrering av foreldreansvar	50
5.4.1 Hvilke grupper barn.....	50
5.4.2 Hvem kan registreres som innehaver av foreldreansvar	53
5.4.3 Ansvarsfordeling mellom myndigheter ved registrering	54
5.4.4 Hvilken myndighet kan kontaktes ved tvil	57
5.4.5 Kartlegging av klare og uklare typetilfeller	59
5.4.6 Hvordan registreringene kan effektiviseres	65
5.5 Registrering av vergemål	70
5.6 Samlet beskrivelse av tiltaket	72

6. Tiltak 2: Bekreftelse på om utenlandsk foreldreansvar og vergemål gjelder i Norge	73
6.1 Dagens situasjon	73
6.2 Beskrivelse av tiltaket	74
6.3 Virkninger	74
7. Tiltak 1 og 2: Dokumentasjonskrav mv.....	76
7.1 Innledning	76
7.2 Dokumentasjon for utenlandsk foreldreansvar	76
7.3 Hvordan innhente informasjon om utenlandsk rett	77
7.4 Hvordan vurdere om dokumenter er ekte	78
7.5 Oversettelser	80
7.6 Kostnader.....	80
8. Tiltak 3: Rundskriv om utenlandsk foreldreansvar og vergemål	81
8.1 Dagens situasjon	81
8.2 Beskrivelse av tiltaket	81
8.3 Virkninger	82
9. Tiltak 4: Gjennomgang av manglende registreringer og informasjon til foreldre	82
9.1 Dagens situasjon	82
9.2 Beskrivelse av tiltaket	83
9.3 Virkninger	84
10. Samlet vurdering og forslag til tiltak	84
11. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring	89
12. Nødvendig regelverksutvikling og endringer i praksis for anbefalte tiltak	91
12.1 Tiltak 1: Registrere utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret	91
12.1.1 Folkeregistermyndigheten skal registrere klare tilfeller	91
12.1.2 Uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse.....	94
12.1.3 Veiledning fra utlendingsmyndigheten	95
12.2 Tiltak 3: Rundskriv om foreldreansvar og vergemål etter utenlandsk rett.....	96
12.3 Tiltak 4: Gjennomgang av manglende registreringer og informasjon til foreldre	96
13. Økonomiske og administrative konsekvenser ved anbefalte tiltak.....	96
13.1 Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret.....	96
13.2 Tiltak 4: Gjennomgang av saker der barn er registrert med «ukjent» foreldreansvar og informasjon til foreldre.....	98
13.3 Tiltak 1 og 4: Myndigheten med spisskompetanse	99
13.4 Tiltak 3: Rundskriv om foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett	100
14. Avsluttende anbefalinger og bemerkninger	101
Vedlegg.....	103

Sammendrag

Bufdir har på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet og Finansdepartementet ledet en arbeidsgruppe som har utredet og vurdert behovet for endringer i regelverk og praksis for registrering av foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret. I tillegg til Bufdir, har arbeidsgruppen bestått av Skatteetaten, Statens sivilrettsforvaltning, Utlendingsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Utenriksdepartementet har deltatt på vegne av utenriksstasjonene i de delene av arbeidet som gjelder registrering av foreldreansvar når personer er registrert i Folkeregisteret, men bosatt i utlandet.

Arbeidsgruppens utredning viser at en del foreldre eller andre med foreldreansvar kan oppleve utfordringer med å få utøvd foreldreansvaret slik de har rett og plikt til i møte med norske myndigheter og private aktører. Dette problemet oppstår først og fremst når foreldreansvar er registrert som «ukjent» i Folkeregisteret, men også der foreldreansvar er registrert uriktig eller ikke skal registreres.

Utfordringene knyttet til å utøve foreldreansvar, berører i all hovedsak barn og innehavere av foreldreansvar som har fått dette tildelt etter utenlandsk rett. Det vil si personer med foreldreansvar for barn som har, eller har hatt, vanlig bosted i utlandet.

Problemet er alvorlig fordi det kan føre til at den eller de med foreldreansvar i visse sammenhenger ikke får utøvd dette, eller at det tar lang tid. I ytterste konsekvens kan norske myndigheter feilaktig legge til grunn at en person har del i foreldreansvaret. Dette er alvorlig med tanke på at riktig og rask vurdering av foreldreansvar kan være avgjørende for at barn og foreldres rettigheter ivaretas i for eksempel barnevernssaker, barnebortføringssaker, adopsjonssaker og passaker. I tillegg kan problemet føre til manglende oppfyllelse av konvensjoner om internasjonal privatrett som Norge er tilsluttet. Videre kan det føre til at forskjellige instanser vurderer spørsmålet om foreldreansvar ulikt, og at barn og innehavere av foreldreansvar får ulik tilgang til tjenester.

Problemet er også omfattende. I dag er ca. 20 500 barn registrert med foreldreansvar «ukjent» i Folkeregisteret, og tallet er økende. Situasjonen i Ukraina har hatt stor innvirkning på størrelsen på gruppen, hvor over 10 500 av de 20 500 barna har ukrainsk statsborgerskap. Uten å iverksette tiltak, antar arbeidsgruppen at tallet vil øke ytterligere i årene fremover.

Arbeidsgruppen har avdekket tre hovedårsaker til hvorfor innehavere av foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett kan oppleve utfordringer med å utøve foreldreansvaret i møte med norske myndigheter og private aktører. For det første har det blant norske myndigheter vokst fram et feilaktig bilde av Folkeregisteret som en autorativ kilde til opplysninger om foreldreansvar. Norske myndigheter har for det andre mangelfull kunnskap om våre internasjonale forpliktelser og reglene i barneloven om når foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett, gjelder i Norge. For det tredje kan det være utfordrende å dokumentere del i foreldreansvar på grunn av lav notoritet og dårlig datakvalitet når et rettsforhold er etablert etter utenlandsk rett.

Utfordringer knyttet til å utøve vergemål som er etablert etter utenlandsk rett i møte med norske myndigheter og private aktører, kan også oppstå. Dette skjer antagelig der den som er verge ikke har del i foreldreansvaret. Arbeidsgruppens utredning viser at omfanget av disse sakene trolig er lite, men at det er grunn til å tro at selvstendige utfordringer kan oppstå i møte med banker, finansforetak og andre aktører, i tillegg til offentlige registre.

Arbeidsgruppen har satt som mål at den eller de med foreldreansvar eller vergemål skal ha mulighet til å utøve dette i møte med norske myndigheter og private aktører. Dette skal gjelde uavhengig av om foreldreansvaret eller vergemålet er etablert etter norsk eller utenlandsk rett.

Arbeidsgruppen foreslår tre tiltak:

- **Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret.**

Folkeregistermyndigheten skal selv registrere klare tilfeller, men kan ved behov be om en uttalelse fra en annen myndighet med spisskompetanse. Arbeidsgruppen peker på Bufdir og Statsforvalteren i Oslo og Viken som mulige instanser for en slik oppgave.

- **Utarbeide et rundskriv om utenlandsk foreldreansvar og vergemål.**

Rundskrivet vil være nyttig for alle myndigheter og private aktører som må ta stilling til foreldreansvar. I tillegg vil det være egnet til å effektivisere registreringer av utenlandsk foreldreansvar og vergemål dersom det førstnevnte tiltaket innføres.

- **Gjennomgang av manglende registreringer og informasjon til foreldre.**

Folkeregistermyndigheten gjennomgår de ca. 20 500 tilfellene hvor barn i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent» for å vurdere om de kan registreres med foreldreansvar i tråd med det førstnevnte tiltaket. Foreldre skal motta et informasjonsbrev fra registermyndigheten der et barn blir stående, eller i fremtiden blir registrert, med foreldreansvar «ukjent».

Hver og en av tiltakene vil bidra til å løse deler av utfordringene knyttet til utøvelse av foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett, og alle bør innføres.

Arbeidsgruppen har i rapporten beskrevet hovedlinjene for hvordan man kan registrere flere barn med foreldreansvar og vergemål enn i dag, og samtidig sikre riktige registreringer. Årsaken til at vi har fokusert på hovedlinjene, er kompleksiteten som denne utredningen reiser. Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål reiser en rekke kompliserte juridiske spørsmål, i tillegg til hva som er teknisk gjennomførbart hos folkeregistermyndigheten. Kombinasjonen av betydningen foreldreansvar og vergemål har for et barns liv, med tilliten registrerte opplysninger i Folkeregisteret har, har gjort at arbeidsgruppene hele veien har måttet foreta en balanse mellom behovet for å registrere foreldreansvar og vergemål i flere tilfeller enn i dag, opp mot risikoen for uriktige registreringer.

Dersom tiltakene våre innføres, vil det ta oss et langt steg i riktig retning. Det vil imidlertid være både rettslige og praktiske problemstillinger som må løses etter hvert som tiltaket(ene) har virket, og man får mer erfaring og informasjon om utenlandsk rett.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Folkeregisteret inneholder opplysninger om hvem som har foreldreansvar for de aller fleste barn som er registrert som bosatt i Norge. Opplysninger om foreldreansvar er underlagt taushetsplikt, men en rekke offentlige og private aktører har særskilt hjemmel til å hente ut disse opplysningene.

Registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret har bidratt til å effektivisere saksbehandlingen i forvaltningen og domstolene, og til at brukervennlige digitale løsninger kan utvikles. Videre gjør registreringen det enklere å utøve foreldreansvar i møte med relevante aktører.

Rundt 20 500 barn er imidlertid registrert med foreldreansvar «ukjent» i Folkeregisteret, og det er grunn til å tro at en del barn kan være registrert med uriktig foreldreansvar. Det har vært en lenge kjent problemstilling at manglende eller uriktig registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret skaper en del praktiske problemer for både barn, foreldre, offentlige myndigheter og private aktører. Dette er hovedsakelig barn som har flyttet til Norge, og hvor foreldreansvaret er etablert etter utenlandsk rett. Spørsmålet om det utenlandske foreldreansvaret i slike tilfeller også gjelder i Norge, reguleres av internasjonale konvensjoner og barneloven.

I tildelingsbrevet for 2022 fikk Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) i oppdrag å *«lede arbeidsgruppe med deltakere fra berørte direktorater, som skal foreslå tiltak som skal bidra til at kategorien "foreldreansvar ukjent" benyttes i mindre utstrekning enn i dag ved registrering i Folkeregisteret. En nærmere beskrivelse av oppdraget ettersendes Bufdir.»*, jf. O 8.

Barne- og familiedepartementet utformet et mandat for arbeidsgruppen i samarbeid med Finansdepartementet. Ifølge mandatet skal arbeidsgruppen utrede og vurdere behovet for endringer i regelverk og praksis for registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret. Arbeidsgruppen skal komme med forslag til løsninger som kan føre til at færre barn blir registrert med foreldreansvar «ukjent» i Folkeregisteret, og forslag som sikrer at registrerte opplysninger om foreldreansvar er riktig. Arbeidsgruppen skal levere en rapport til Barne- og familiedepartementet og Finanstilsynet. Mandatet er vedlagt.

I tillegg til Bufdir har arbeidsgruppen bestått av Skatteetaten, Statens sivilrettsforvaltning, Utlendingsdirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Utenriksdepartementet har deltatt på vegne av utenriksstasjonene i de delene av arbeidet som gjelder registrering av foreldreansvar når personer er registrert i Folkeregisteret, men bosatt i utlandet.

1.2 Fremgangsmåte, omfang og rapportens oppbygging

Arbeidsgruppen startet arbeidet med rapporten i juni 2022, og har gjennomført 5 heldagsmøter. Temaene for heldagsmøtene har vært spørsmålene i utredningsinstruksen, herunder hva som er

Innledning

problemet, alternative tiltak, prinsipielle spørsmål, hvilke tiltak arbeidsgruppen anbefaler og hvorfor, og hva som er forutsetningene for en vellykket gjennomføring. Det har i tillegg vært gjennomført møter mellom enkelte av deltakerne om særlige problemstillinger.

For å vurdere hva som er problemet, har arbeidsgruppen kartlagt hvordan instansene som er medlemmer av arbeidsgruppen i praksis vurderer og bruker opplysninger om foreldreansvar. Vi har også innhentet skriftlige innspill fra følgende eksterne instanser:

- Utdanningsdirektoratet
- Politidirektoratet
- Legeforeningen
- Helsedirektoratet
- Direktoratet for e-helse
- Digitaliseringsdirektoratet
- Finanstilsynet
- Domstoladministrasjonen

Arbeidsgruppen har også sendt henvendelser til KS og Finans Norge for å belyse hvilke konsekvenser manglende registreringer av foreldreansvar kan ha for kommuner og private aktører, men har ikke fått svar.

For å vurdere relevante tiltak, har arbeidsgruppen innhentet skriftlige innspill fra Sverige, Danmark, Island og Finland om registrering av foreldreansvar i de nordiske landene. Innspillene er oppsummert i vedlegg 2. Bufdir, som har ledet arbeidsgruppen, har i tillegg gjennomført møte med Familieretshuset i Danmark, med særlig fokus på å innhente informasjon om hvilke dokumentasjonskrav som stilles for registrering av foreldreansvar etablert i utlandet i det danske Folkeregisteret. En gjennomgang av registrering av foreldreansvar i de nordiske landene er vedlagt.

Arbeidsgruppen har også sett på hvordan norske myndigheter tar stilling til andre rettsforhold som er etablert etter utenlandsk rett. Dette gjelder anerkjennelse av utenlandske adopsjoner, farskap og medmorskap, skilsmisser og ekteskap inngått av mindreårige. Informasjonen om dette er innhentet fra Bufdir og Arbeids- og Velferdirektoratet, og er vedlagt rapporten.

Som en del av arbeidet med å vurdere hvilke myndigheter som bør få oppgaver når det gjelder vurderinger av om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, har leder av arbeidsgruppen hatt møte med Statsforvalteren i Oslo og Viken.

Da en stor andel av de barna som i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent» har flyttet hit fra Ukraina, har arbeidsgruppen også innhentet informasjon om foreldreansvar fra ukrainske myndigheter.

I tråd med utredningsinstruksens krav har arbeidsgruppen valgt å gjennomføre en forenklet analyse. Vi har lagt vekt på at konsekvensene for barn, foreldre, offentlige og private aktører ved manglende og uriktig registrering av foreldreansvar er store, og at utredningen reiser en rekke

kompliserte problemstillinger. Ettersom utredningen likevel berører en relativt liten gruppe barn i befolkningen, mener vi det ikke er behov for en full samfunnsøkonomisk analyse.

Kapittel 2 inneholder kunnskapsgrunnlaget som arbeidsgruppen har innhentet og vurdert. Her har vi i tråd med mandatet, gjennomgått gjeldende rett og praksis som har betydning for registrering av foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret. Dette er en omfattende gjennomgang, noe som viser kompleksiteten i dette arbeidet. Gjennomgangen gir et godt grunnlag for å beskrive hva som er utfordringsbildet i kapittel 3.

Kunnskapsgrunnlaget og utfordringsbildet danner grunnlaget for arbeidsgruppens anbefalinger som vi gjennomgår fra kapittel 4 til 9. Vår samlede vurdering og forslag til tiltak er beskrevet i kapittel 10. Deretter går vi gjennom hva som er forutsetninger for en vellykket gjennomføring i kapittel 11, og nødvendig regelverksutvikling og endringer i praksis som følge av forslagene våre i kapittel 12. I kapittel 13 er de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene våre beskrevet. I kapittel 14 kommer vi med noen avsluttende anbefalinger og bemerkninger.

1.3 Begrepsavklaringer

Når vi i utredningen bruker begrepet «konvensjonsstat» mener vi en stat som er bundet av en av de internasjonale privatretslige konvensjonene som regulerer foreldreansvar. Se punkt 2.1.2.2 for en oversikt over aktuelle konvensjoner. Når vi bruker begrepet «ikke-konvensjonsstat» sikter vi til en stat som ikke er bundet av en av de nevnte konvensjonene.

I utredningen bruker vi uttrykket "foreldreansvar etter norsk rett" når vi mener foreldreansvar som er tildelt eller fratatt etter reglene i barneloven kapittel 5. Når vi omtaler foreldreansvar som er tildelt eller fratatt etter retten i et annet land enn Norge, veksler vi mellom uttrykkene "foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett" og "utenlandsk foreldreansvar". Når vi omtaler andre lands interne rettsregler, veksler vi mellom uttrykkene «materiell utenlandsk rett» og «bakgrunnsrett».

For foreldreansvar tildelt direkte i kraft av loven eller gjennom avtale eller ensidig viljeserklæring bruker vi uttrykket om at dette skal "legges til grunn" i Norge. For foreldreansvar tildelt gjennom en avgjørelse fattet i et land vi har et konvensjonssamarbeid med, bruker vi uttrykket «å anerkjenne». Det er fordi tilfellene er regulert ulikt i Haagkonvensjonen av 1996¹ og barneloven. Der det ikke er behov for å skille mellom disse tilfellene, veksler vi mellom uttrykkene "gjelder etter norsk rett" og "gjelder i Norge".

Når man leser rapporten er det viktig å ha klart for seg at "vanlig bosted" etter Haagkonvensjonen 1996 og barneloven har et annet rettslig innhold enn det å være "bosatt" etter folkeregisterloven.

¹ Konvensjonen 19. oktober 1996 om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse, fullbyrdelse og samarbeid vedrørende foreldremyndighet og tiltak for beskyttelse av barn.

Hvor en person har "vanlig bosted" etter Haagkonvensjonen 1996 og barneloven beror på en konkret helhetsvurdering av hvor personen har sentrum for sine livsinteresser. Det er et sentralt begrep i internasjonale privatrettslige konvensjoner som gjelder barn. Som vi skal se, har spørsmålet om hvor et barn har "vanlig bosted" betydning for hvilket lands regler som kommer til anvendelse for tildeling eller fratakelse av foreldreansvar, for utøvelse av foreldreansvar, og i hvilket land man kan reise en sak om foreldreansvar.

Hvorvidt en person som flytter til Norge skal registreres som "bosatt" i Folkeregisteret beror på en skjønnsmessig helhetsvurdering. Personen må enten ha sammenhengende opphold i Norge i minst seks måneder, eller til hensikt å bosette seg her varig. Det stilles i tillegg krav til at personen har lovlig opphold i minimum seks måneder.

Det er videre viktig å merke seg forskjellen mellom begrepene "Folkeregisteret" og "folkeregistermyndigheten".

Folkeregisteret er navnet på selve registeret. Folkeregisteret er samfunnets sentrale register over personer som er, eller har vært, bosatt i Norge, eller som har en tilknytning til Norge som gjør at de trenger et administrativt identifikasjonsnummer her. Folkeregisteret inneholder grunndata om personer. Folkeregisteret er, i likhet med f.eks. enhetsregisteret og matrikkelen, en nasjonal felleskomponent som danner grunnlaget for offentlige IT-løsninger.

Det er Skatteetaten som er ansvarlig for å føre Folkeregisteret og sørge for at det til enhver tid er korrekt, fullstendig og oppdatert. Folkeregistermyndigheten består av skattekontoret og Skattedirektoratet. Skattekontoret er folkeregistermyndighet i første instans, mens Skattedirektoratet er «sentral registermyndighet». I dette ligger blant annet at Skattedirektoratet er klageinstans. Skattedirektoratet er også behandlingsansvarlig for «registeret». Dette innebærer at Skattedirektoratet har rollen som behandlingsansvarlig etter personopplysningsloven og personvernforordningen.

1.4 Relevante prosesser

Fosterforeldres tilgang til barns helseopplysninger på Helsenorge.no

Buudir har også fått i oppdrag å utrede alternative løsninger for tilgang til Helsenorge.no for fosterforeldre, som per i dag ikke har digital tilgang til helseopplysninger til barn de utøver omsorgen for. En sentral utfordring for å kunne gi fosterforeldre slik digital tilgang er at det ikke eksisterer et nasjonalt autorativt register over aktive fosterhjemsforhold. Som en mulig løsning for å kunne gi fosterforeldre tilgang til Helsenorge.no, utredet denne arbeidsgruppen om opplysninger om fosterhjemsforhold skal registreres i Folkeregisteret. Buudir ledet arbeidsgruppen, med deltakelse fra Helsedirektoratet, Skatteetaten, Direktoratet for e-helse og Norsk Helsenet. Utredningsarbeidet startet høsten 2022 og de leverte sin anbefaling i januar 2024.

1.5 Avgrensninger

Arbeidsgruppen skal foreslå løsninger som kan føre til at færre barn blir registrert med foreldreansvar «ukjent» i Folkeregisteret, og forslag som sikrer at registrerte opplysninger om foreldreansvar er riktig. For å oppfylle kravene i utredningsinstruksen, har vi i tillegg utredet alternative tiltak *til registrering* som kan løse de utfordringene som beskrevet i kapittel 3.

Vi vurderer at det faller utenfor mandatet vårt å vurdere hvilke myndigheter som bør være ansvarlig for å vurdere hvem som har foreldreansvar for et barn. Det vil si at vi har lagt til grunn at det fremdeles skal være opp til hver enkelt myndighet å prejudisielt vurdere foreldreansvar.

Vi har heller ikke vurdert behovet for endringer i reglene for hvordan foreldreansvar kan etableres etter norsk rett i barneloven kapittel 5. Dette bør Barne- og familiedepartementet vurdere samlet i forbindelse med oppfølgingen av NOU 2020: 14 Ny barnelov. Arbeidsgruppen har likevel avslutningsvis knyttet noen kommentarer til disse spørsmålene, der de har innvirkning på registreringer av foreldreansvar i Folkeregisteret.

En del av utfordringene som kan oppstå når foreldreansvar er registrert som «ukjent» i Folkeregisteret, kan også oppstå i de situasjonene der foreldreansvaret er felles, men foreldrene ikke samarbeider eller den ene er umulig å oppspore. Problemstillingen ligger utenfor mandatet.

Ved innflytting til Norge legges barn-foreldre relasjon som oppgitt på flyttemeldingen som hovedregel til grunn ved registrering i Folkeregisteret for EØS-borgere som flytter samlet. Det vil si at barn-foreldre relasjonen som i disse tilfellene registreres i Folkeregisteret er påstandsbasert. Det avgrenses i denne rapporten mot problemstillinger som følger av dette, men Skatteetaten vil foreta en egen gjennomgang av denne praksisen.

2. Kunnskapsgrunnlaget

2.1 Foreldreansvar

2.1.1 Hva er foreldreansvar?

Foreldreansvar er 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, jf. barneloven § 30. Innholdet er regulert i barneloven og særlovgivningen.

Foreldrene kan ha felles foreldreansvar for barnet, eller en av dem kan ha det alene. Har foreldrene felles foreldreansvar, skal de ta avgjørelser sammen, jf. barneloven § 30. Dersom kun en av foreldrene har del i foreldreansvaret, har denne forelderen en rett og plikt til å ta avgjørelsene alene.

Sentralt for denne rapporten er retten og plikten den eller de med foreldreansvar har til å ta avgjørelser på vegne av barnet etter barneloven og annen særlovgivning. Dette gjelder for eksempel ved:

- Flytting ut av landet og utenlandsreiser, jf. barneloven §§ 40 og 41
- Medisinsk behandling, jf. pasient- og brukerrettighetsloven § 4-4
- Valg av navn, jf. navneloven § 12
- Adopsjon, jf. adopsjonsloven § 10
- Inn- og utmelding i trossamfunn, jf. trossamfunnsloven § 2
- Åpning av bankkonto for- og bestille bankkort til barnet

2.1.2 Hvem har foreldreansvaret for et barn?

2.1.2.1 Innledning

Spørsmålet om hvem som har foreldreansvar for et barn oppstår når lovgivningen gir en kompetanse til den eller de med foreldreansvar. Foreldreansvar tildeles normalt automatisk ved barnets fødsel, men kan senere endres for eksempel dersom foreldrene går fra hverandre eller en av dem dør.

Enhver myndighet som skal avgjøre en sak der foreldreansvar er av betydning, er selv ansvarlig for å prejudisielt ta stilling til hvem som har foreldreansvar for barnet.² Prejudisielt betyr at den enkelte myndighet må ta stilling til hvem som har foreldreansvar som et forspørsmål for å avgjøre hovedspørsmålet. Dette gjelder for eksempel i saker om utstedelse av pass til barn, der det er et vilkår at den eller de med foreldreansvar må samtykke. For å finne ut hvem passmyndigheten må innhente samtykke fra, må den, som et forspørsmål, også ta stilling til hvem som har foreldreansvar for barnet.

Hvem som har foreldreansvaret for et barn, er som oftest registrert i Folkeregisteret. Eksempelvis skal avtaler og norske avgjørelser om foreldreansvar meldes til folkeregistermyndigheten. Dersom opplysninger om foreldreansvar er registrert, forenkler dette myndighetenes vurdering.

I visse tilfeller er registrering i Folkeregisteret avgjørende for at rettsvirkninger skal inntre. En avtale mellom foreldrene om foreldreansvar for felles barn må registreres i Folkeregisteret for å få rettsvirkning, jf. barneloven § 39 første ledd.

Folkeregisteret er imidlertid ikke en autorativ kilde til hvem som har foreldreansvar. Der opplysninger om foreldreansvar ikke er registrert, eller myndigheten har grunn til å tro at de registrerte opplysningene er uriktig, må den selv ta stilling til hvem som har foreldreansvar.

2.1.2.2 Internasjonale privatrettslige konvensjoner

² Se omtale av dette i Prop. 167 L (2016-2017) punkt 8.6.2.1 på side 59-60.

Innledning

Når en myndighet skal ta stilling til hvem som har foreldreansvar for et barn, må den vurdere hvilket lands rett som regulerer hvem som har foreldreansvar for barnet. Dette spørsmålet reguleres av internasjonal privatrettslige regler. Internasjonal privatrett er blant annet regler om hvilket lands³ rett som skal anvendes i saker der personen saken gjelder har tilknytning til flere land. Dette kalles også lovvalgsregler. Norge har tiltrådt flere internasjonale konvensjoner som har som formål å harmonisere lovvalgsreglene mellom de ulike landene. Når det gjelder foreldreansvar, får disse konvensjonene betydning for følgende spørsmål:

- Hvilket lands rett som regulerer hvem som har foreldreansvaret for et barn, og utøvelsen av foreldreansvaret (lovvalg)
- Hvilket lands myndigheter som har jurisdiksjon til å treffe en avgjørelse om foreldreansvar
- Når en utenlandsk avgjørelse om foreldreansvar gjelder i Norge (anerkjennelse)
- Når en utenlandsk avgjørelse om foreldreansvar kan fullbyrdes i Norge

Haagkonvensjonen 1996 om beskyttelse av barn

Haagkonvensjonen 1996 om beskyttelse av barn inneholder regler om jurisdiksjon, lovvalg, anerkjennelse og fullbyrdelse av «parental responsibility». Norge tiltrådte konvensjonen i 2016, og den er inkorporert i norsk rett gjennom lov om Haagkonvensjonen 1996 § 1. Enkelte av konvensjonens regler er også tatt inn i barnelovens kapittel 9 og i barnevernloven.

Det overordnede formålet med konvensjonen er å beskytte barn i internasjonale situasjoner, jf. fortalen og artikkel 1. Når det gjelder foreldreansvar spesielt, har konvensjonen som formål å sikre kontinuitet i foreldre-barn forhold, også på tvers av landegrenser.⁴

Begrepet «parental responsibility» er i den norske oversettelsen oversatt til «foreldremyndighet». Bakgrunnen for at departementet ikke oversatte «parental responsibility» med «foreldreansvar» er at konvensjonens begrep har et selvstendig konvensjonsrelatert innhold. Foreldremyndighet etter konvensjonen svarer ikke fullt ut til det norske foreldreansvarsbegrepet.⁵

«Foreldremyndighet» er i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 1 nr. 2 definert som «foreldreansvar eller tilsvarende myndighetsforhold som er bestemmende for rettigheter og ansvar foreldre, verger eller andre rettslige representanter har med hensyn til barnets person eller dets formue.»

Foreldremyndighet etter Haagkonvensjonen 1996 er relatert til både representasjon av barnets person, dets formue og ellers andre former for rettslig representasjon av barnet. Ansvarer kan tilhøre foreldre, verger eller andre rettslige representanter.⁶ Kvisberg oppsummerer at

³ Det korrekte ville vært å bruke begrepet «stat», men vi vil i det følgende, for enkelthetens skyld, veksle mellom begrepene «stat» og «land».

⁴ Practical Handbook on the Operation of the 1996 Hague Child Protection Convention (2014) side 96.

⁵ Prop. 102 LS (2014-2015) punkt 3.2.3.2 side 17.

⁶ Prop. 102 LS (2014-2015) punkt 3.2.3.2 side 17.

«foreldremyndighet» etter konvensjonen omfatter foreldreansvar etter barneloven, foreldreansvar etter barnevernloven, og vergeansvar for mindreårige etter vergemålsloven.⁷

I den videre fremstillingen vil hovedfokusets vårt være på Haagkonvensjonen 1996, som er den mest sentrale konvensjonen på dette feltet. Vi nevner imidlertid i det følgende også andre relevante konvensjoner.

Europarådskonvensjonen 1980

Europarådskonvensjonen 1980⁸ regulerer anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser om «custody». Konvensjonen er gjennomført i norsk rett gjennom barnebortføringsloven § 1. Europarådskonvensjonen 1980 er i dag praktisk for de tilfellene som gjelder anerkjennelse av en avgjørelse om foreldreansvar truffet i en stat som kun har tiltrådt Europarådskonvensjonen 1980, og ikke Haagkonvensjonen 1996.

Begrepet «custody» er i den norske oversettelsen oversatt til «foreldreansvar». I konvensjonen er dette definert som en avgjørelse som angår omsorgen for barnets person, herunder rett til å bestemme hvor barnet skal bo og retten til samvær med barnet, jf. artikkel 1 c). Ifølge forarbeidene til barnebortføringsloven vil det i norsk rett være riktig å legge til grunn den betydningen foreldreansvar har etter barneloven, og at dette også omfatter retten til å bestemme hvor barnet skal bo.⁹

Hovedregelen i Europarådskonvensjonen er at en avgjørelse om foreldreansvar som er truffet i en konvensjonsstat, skal anerkjennes og fullbyrdes i en annen konvensjonsstat, jf. barnebortføringsloven § 6 første ledd. Anerkjennelse skal likevel nektes blant annet dersom det vil være i strid med prinsippet om hva som er til det beste for barnet, jf. § 7 bokstav a og b.

Nordisk samarbeid

De nordiske landene var tidlig ute med å utarbeide konvensjoner om internasjonal privatrett på familierettens område.¹⁰ For anerkjennelse av avgjørelser om foreldreansvar er Den nordiske familierettskonvensjonen fra 1931 relevant. Konvensjonen gjelder mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige. Konvensjonen er inkorporert i norsk rett¹¹.

2.1.2.3 Hvor har et barn «vanlig bosted»?

Etter Haagkonvensjonen 1996 er et barns «habitual residence» avgjørende for hvilket lands rett som regulerer tildeling, fratakelse og utøvelse av foreldreansvar, samt hvilket lands domstoler som

⁷ Kvisberg, Torunn E., «Barnebeskyttelseskonvensjonen, Haagkonvensjonen 1996.» Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål årg. 17, nr. 1 (2019) side 97.

⁸ Europeisk konvensjonen av 20 mai 1980 om anerkjennelse og fullbyrding av avgjørelser om foreldreansvar og om gjenopprettelse av foreldreansvar.

⁹ Jf. Prop. 143 L (2014-2015) pkt. 3.2.2

¹⁰ Kvisberg, Torunn E. *Internasjonale barnefordelingssaker. Internasjonal barnebortføring*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2009, side 48.

¹¹ Lov 19. desember 1969 nr. 75 jf. Forskrift 26. mai 2008 nr. 507

har jurisdiksjon til å treffe en avgjørelse om foreldreansvar. Vi vil i det følgende bruke begrepet «vanlig bosted» da dette er brukt i den norske oversettelsen av konvensjonen.¹²

Hvor et barn har «vanlig bosted» beror på en konkret vurdering av hvor barnet faktisk bor til vanlig. Vurderingstemaet er hvor barnet har sentrum for sine livsinteresser.¹³

Begrepet «vanlig bosted» er ikke definert i Haagkonvensjonen 1996 og må vurderes konkret fra sak til sak. Begrepet er autonomt, og i vurderingen er det relevant å ta hensyn til konvensjonens formål.¹⁴ Det er også relevant å se hen til hvordan begrepet tolkes i andre konvensjonsstater, for å sikre rettsenhet og forutberegnelighet.¹⁵

Ordlyden i Haagkonvensjonen 1996 gjør det klart at det er barnets, og ikke foreldrenes, vanlige bosted som skal vurderes.¹⁶ Et barn kan med andre ord ha vanlig bosted i samme stat som foreldrene, eller i en annen stat.

I de tilfellene et barn kun har bodd i én stat i hele sitt liv, er det klart at barnet har vanlig bosted i denne staten. Dersom barnet forlater bostedsstaten, blir det et spørsmål om barnets vanlige bosted kan ha endret seg til den nye staten barnet oppholder seg i.

For at barnets vanlige bosted skal endres til en ny stat, stilles det i utgangspunktet et visst krav til lengden på barnets opphold i den nye staten. Et midlertidig fravær som for eksempel skyldes ferie, skoleopphold eller samvær med en forelder i en annen stat, fører ikke nødvendigvis til at barnets bosted endres til oppholdsstaten. Ifølge forarbeidene vil et midlertidig skoleopphold på inntil et år for eksempel «antakelig ikke være nok til å si at personen har vanlig bosted» i den nye oppholdsstaten.¹⁷ I et slikt tilfelle er intensjonen om midlertidighet klar. Barnets vanlige bosted kan imidlertid endres raskt dersom en familie har flyttet til en annen stat.¹⁸

I tillegg til lengden på barnets opphold, er det relevant å se hen til barnets faktiske tilknytning til den aktuelle staten. Dette inkluderer for eksempel om barnet går i barnehage, på skole, deltar på fritidsaktiviteter, om barnet har familie eller venner i det aktuelle landet, statsborgerskap, og om barnet snakker språket mv.¹⁹

¹² Barne- og likestillingsdepartementet. Haagkonvensjonen 1996. (u.å.)

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f192aef8c57f41cda5c101d227980d8d/norsk-oversettelse-av-haagkonvensjonen.pdf>, hentet 26.09.2022.

¹³ Prop. 102 LS (2014-2015) punkt 3.3.1 side 21-22.

¹⁴ Practical Handbook on the Operation of the 1996 Hague Child Protection Convention (2014), side 40.

¹⁵ Prop. 102 LS (2014-2015), punkt 3.3.1 side 21.

¹⁶ Haagkonvensjonen 1996 artikkel 5, 16 og 17. Se også HR-2016-2262-A, avsnitt 44.

¹⁷ Prop. 102 LS (2014-2015), punkt 3.3.1 side 21-22.

¹⁸ Explanatory report, Lagarde 1998, side 553. Se også Practical Handbook on the Operation of the 1996 Hague Child Protection Convention (2014), side 174.

¹⁹ Practical Handbook on the Operation of the 1996 Hague Child Protection Convention (2014) side 174 og Kvisberg, Torunn E., «Barnebeskyttelseskonvensjonen, Haagkonvensjonen 1996.» Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål årg. 17, nr. 1 (2019) side 103-104.

Det er også relevant å se på årsaken til barnets og familiens opphold i den aktuelle staten.²⁰ Dette tilsier at dersom barnet er sammen med foreldrene, vil det i en slik vurdering være relevant å se hen til foreldrenes intensjon med oppholdet; om det er permanent eller midlertidig. For å belyse foreldrenes intensjon, er det relevant å se hen til foreldrenes tilknytning til landet gjennom bolig og jobb. Høyesterett har for eksempel uttalt at for små barn, vil foreldrenes tilknytning til landet ha «vesentlig betydning for bedømmelsen av barnets tilknytning».²¹ Det foreligger også relevante rettsavgjørelser fra EU-domstolen rundt dette, da knyttet til EU-forordningen Brussel II Bis.

2.1.2.4 Foreldreansvar for barn som alltid har hatt vanlig bosted i Norge

Innledning

For barn som alltid har hatt vanlig bosted i Norge er det norsk rett som kommer til anvendelse for tildeling og fratakelse av foreldreansvar. Dette følger av Haagkonvensjonen 1996 artikkel 5 og 16. Konvensjonens regler er også tatt inn i barneloven §§ 82 og 84 a, i tillegg til barnevernsloven § 1-2.

Når en norsk myndighet skal ta stilling til hvem som har foreldreansvaret for et barn som alltid har hatt vanlig bosted i Norge, må den derfor vurdere hva som følger av de materielle reglene for foreldreansvar i barneloven og eventuelt barnevernsloven. Som vi skal se i punkt 2.3, vil foreldreansvar i disse tilfellene være registrert i Folkeregisteret, noe som forenkler myndighetens vurdering. Vi vil likevel gjennomgå de materielle reglene i barneloven og barnevernsloven for helhetens skyld.

I kraft av barneloven

Når et barn blir født tildeles foreldrene automatisk felles foreldreansvar. Dette gjelder for barn født fra og med 1. januar 2020. Tildelingen av foreldreansvar skjer direkte i kraft av barneloven §§ 34 eller 35. Direkte i kraft av loven betyr at foreldrene i slike tilfeller ikke trenger å foreta seg noe for å få del i foreldreansvaret. Både foreldre som er gift, foreldre som er samboere og foreldre som ikke bor sammen får felles foreldreansvar etter disse bestemmelsene.

Dersom foreldrene ikke bor sammen, kan moren innen ett år fra farskapet ble fastsatt melde fra til Folkeregisteret om at hun ønsker foreldreansvaret alene. Fedre kan innen den samme fristen også melde fra til Folkeregisteret dersom de ikke ønsker del i foreldreansvaret. Når en av foreldrene sender en slik melding, får moren foreldreansvaret alene, jf. barneloven § 35.

For barn som er født før 1. januar 2020 følger foreldreansvaret av hvordan barneloven var da barnet ble født²²:

²⁰ Lowe, Nigel og Micheal Nicholls QC. *The 1996 Hague Convention on the Protection of Children*. Bristol: Family law, 2012, side 37.

²¹ HR-2016-2262-A, avsnitt 44.

²² Regjeringen, «Foreldreansvar». (02.02.2022) <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/foreldreskap/foreldreansvar/id749199/>, hentet 26.09.2022.

- For barn født før 1. januar 2020 fikk gifte foreldre automatisk felles foreldreansvar for barna de fikk sammen.
- For barn født før 1. januar 2006 av samboende foreldre, fikk moren foreldreansvaret alene.
- For barn født mellom 1. januar 2006 og 1. januar 2020 fikk samboende foreldre automatisk felles foreldreansvar for felles barn.
- For barn født utenfor samliv før 1. januar 2020 fikk moren foreldreansvaret alene.

Avtale etter barneloven

Dersom foreldre med felles foreldreansvar separerer eller skiller seg eller flytter fra hverandre, fortsetter de å ha felles foreldreansvar, inntil en avtale eller en avgjørelse endrer dette, jf. barneloven §§ 34 og 35. En avtale om foreldreansvar må meldes til Folkeregisteret for å være gyldig, jf. barneloven § 39.

Rettsavgjørelse etter barneloven

Ved tvist om foreldreansvar, kan hver av foreldrene reise sak for domstolene om hvem som skal ha foreldreansvar for barnet. En forelder kan også reise sak om foreldreansvar når det ikke er mulig å komme fram til en avtale fordi den andre forelderen ikke bor i Norge og ikke lar seg oppspore. Dette følger av barneloven § 56. Retten vil da avsi en rettsavgjørelse om at foreldrene enten skal ha felles foreldreansvar, eller at en av foreldrene skal ha det alene. Norske avgjørelser om foreldreansvar skal meldes til Folkeregisteret, jf. barneloven § 39.

Fratakelse av foreldreansvar etter barnevernsloven

Barneverns- og helsenemnda kan treffe vedtak om å frata foreldre foreldreansvaret dersom nemnda også har vedtatt å overta omsorgen for barnet, jf. barnevernsloven § 5-8. Vedtaket kan overprøves av domstolene. En person kan aldri tildeles foreldreansvar etter barnevernsloven.

2.1.2.5 Foreldreansvar for barn som har, eller har hatt, vanlig bosted i utlandet

Innledning

Når en norsk myndighet skal ta stilling til hvem som har foreldreansvaret for et barn som har, eller har hatt, vanlig bosted i utlandet, vil opplysninger om foreldreansvar ofte ikke være registrert i Folkeregisteret. I slike tilfeller må myndigheten selv klarlegge tre spørsmål:

- Hvem har foreldreansvar for barnet etter materiell utenlandsk rett?
- Gjelder det utenlandske foreldreansvaret etter norsk rett?
- Dersom barnet på tidspunktet for vurderingen har vanlig bosted i Norge, er det utenlandske foreldreansvaret endret etter norsk rett?

Hvem har foreldreansvar for barnet etter materiell utenlandsk rett?

Når et barn har, eller har hatt, vanlig bosted i utlandet kan foreldreansvar være tildelt eller fratatt etter utenlandsk rett. Dette følger av lovvalgsregelen i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 for foreldreansvar etablert direkte i kraft av lov, avtale eller ensidig viljeserklæring. I tillegg er det i slike tilfeller myndighetene i bostedsstaten som har/har hatt jurisdiksjon til å treffe en avgjørelse om hvem som skal ha foreldreansvaret for barnet, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 5.

For å avgjøre hvem som har foreldreansvaret for barnet, må den enkelte myndighet derfor først avklare hvem som har foreldreansvaret for barnet etter materiell utenlandsk rett.

Gjelder det utenlandske forelderansvaret i Norge?

Spørsmålet om det utenlandske foreldreansvaret gjelder i Norge, reguleres av de internasjonale privatrettslige reglene i barneloven og internasjonale konvensjoner som Norge har tiltrådt. Reglene er ulike avhengig av om foreldreansvaret følger av lov, avtale, ensidig viljeserklæring eller avgjørelser.

Foreldreansvar i kraft av lov, avtale eller ensidig viljeserklæring

Foreldreansvar som er tildelt eller fratatt direkte i kraft av loven i staten der barnet har vanlig bosted, skal legges til grunn i Norge. Direkte i kraft av lov vil si at foreldreansvaret følger automatisk av lov, uten at den eller de som har foreldreansvar trenger å foreta rettslige skritt. Dette følger av lovvalgsregelen i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 nr. 1. Regelen er universell, og gjelder både der barnet har vanlig bosted i en konvensjonsstat og i en stat utenfor konvensjonssamarbeidet.²³

Utenlandsk foreldreansvar som er tildelt eller fratatt etter en avtale eller ensidig viljeserklæring der barnet hadde vanlig bosted idet avtalen eller den ensidige viljeserklæringen fikk virkning, skal legges til grunn i Norge. Dette følger av lovvalgsregelen i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 nr. 2. Også denne regelen er universell.

Eksempel på en ensidig viljeserklæring er et testament hvor det fremgår hvem som skal ha foreldreansvar for barnet ved foreldrenes dødsfall. Selv om det ikke er adgang til å tildele noen foreldreansvar gjennom en ensidig viljeserklæring etter norsk rett, må vi likevel legge til grunn slikt foreldreansvar når det er etablert etter utenlandsk rett, med mindre det strider mot ordre public.

Det er et krav at foreldreansvar tildelt eller fratatt i kraft av lov, avtale eller en ensidig viljeserklæring må være etablert uten involvering av en rettslig eller administrativ myndighet for at Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 nr. 1 og nr. 2 skal komme til anvendelse.

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, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 22. I denne vurderingen skal det tas hensyn til barnets beste.

²³ Se Haagkonvensjonen 1996 artikkel 20 hvor det fremgår at bestemmelsene om lovvalg gjelder selv om den lov som utpekes, er loven i en ikke-konvensjonsstat. Se også Practical Handbook side 94 og Explanatory report side 579.

Foreldreansvar etter en rettslig eller administrativ avgjørelse fra en konvensjonsstat

Utenlandsk foreldreansvar som er tildelt gjennom en avgjørelse fra en annen konvensjonsstat, anerkjennes i Norge. Dette følger av barneloven § 84 b, hvor det går fram at en avgjørelse om foreldreansvar bare skal legges til grunn i Norge direkte i kraft av loven når dette følger av overenskomst med annen stat. Direkte i kraft av loven vi si at foreldreansvaret gjelder i Norge, uten at den eller de med foreldreansvar må ta rettslige skritt for at avgjørelsen skal få virkning her.²⁴ Aktuelle overenskomster med andre stater er Haagkonvensjonen 1996, Europarådskonvensjonen 1980 og Den nordiske familierettskonvensjonen.

Når det gjelder Haagkonvensjonen 1996, skal tiltak som er truffet av myndighetene i en konvensjonsstat, anerkjennes direkte i kraft av loven i alle andre konvensjonsstater, jf. artikkel 23 nr. 1. Artikkelen regulerer ikke anerkjennelse av avgjørelser fra stater utenfor konvensjonssamarbeidet. Tiltak kan være tildeling, utøvelse, opphør eller begrensning av foreldreansvar, og delegering av slikt ansvar, jf. artikkel 3 bokstav a. Andre konvensjonsstater skal heller ikke overprøve tiltaket med hensyn til sakens realitet, jf. artikkel 27.

Anerkjennelse av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar kan imidlertid nektes etter unntakene i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 23 nr. 2. Anerkjennelse kan for eksempel nektes dersom myndighetene som traff tiltaket ikke hadde jurisdiksjon, eller anerkjennelse klart ville virke støtende på rettsordnende under hensyntaken til barnets beste. Konvensjonsstatene er imidlertid ikke forpliktet til å nekte anerkjennelse av en avgjørelse selv om vilkårene for noen av unntakene er oppfylt.²⁵

Ifølge Europarådskonvensjonen 1980, gjelder avgjørelser om foreldreansvar som er truffet i en stat som er tilsluttet konvensjonen, i andre konvensjonsstater, jf. artikkel 7. Artikkelen er inntatt i barnebortføringsloven § 6. Her er det viktig å merke seg at konvensjonens regler kun gjelder for barn under 16 år, jf. barnebortføringsloven § 4 og Europarådskonvensjonen 1980 artikkel 1. Det kreves ingen spesiell rettslig eller administrativ prøving av avgjørelsen, så lenge den er truffet av myndighetene i en stat som også er tilsluttet konvensjonen.

Avgjørelser om foreldreansvar kan nektes anerkjent på visse vilkår etter Europarådskonvensjonen 1980 artikkel 9 og 10. Vilråene for å nekte anerkjennelse, svarer langt på vei til unntakene for anerkjennelse i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 23 nr. 2.

Det følger av Den nordiske familierettskonvensjonen at avgjørelser om foreldreansvar fra de nordiske landene skal anerkjennes i Norge. Dette gjelder imidlertid kun dersom avgjørelsen er truffet i forbindelse med en sak om separasjon eller skilsmisse mellom ektefeller, jf. artikkel 22 og 8. Mellom de nordiske landene er anerkjennelsesplikten absolutt, og det skal ikke foretas noen

²⁴ Prop. 102 LS (2014-2015), side 117.

²⁵ Practical Handbook on the Operation of the 1996 Hague Child Protection Convention (2014) side 104.

etterprøving verken av jurisdiksjon eller avgjørelsens innhold.²⁶ Den nordiske konvensjonen går foran Europarådskonvensjonen 1980, jf. barnebortføringsloven § 1.

Foreldreansvar etter en rettslig eller administrativ avgjørelse fra en ikke-konvensjonsstat

Utenlandsk foreldreansvar som er tildelt eller fratatt gjennom en avgjørelse fra en ikke-konvensjonsstat kan ikke legges til grunn i norsk rett etter barneloven § 84 b. Årsaken er at ordlyden presiserer at avgjørelser «berre» gjelder i Norge når dette følger av overenskomst med annen stat. Ingen av konvensjonene Norge har tiltrådt forplikter oss til å anerkjenne avgjørelse om foreldreansvar fra ikke-konvensjonsstater. Se vår avsluttende anbefaling om dette i kapittel 14.

Er det utenlandske foreldreansvaret endret etter norsk rett?

Dersom et barn endrer vanlig bosted fra utlandet til Norge, er som nevnt utgangspunktet at utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge, også etter at barnet har flyttet hit. Dette gjelder både der det utenlandske foreldreansvaret er tildelt eller fratatt direkte i kraft av utenlandsk lov, avtale eller ensidig viljeserklæring, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 nr. 3 og barneloven 84 a andre ledd. Også denne regelen er universell og formålet er å sikre kontinuitet i foreldre-barn forhold.²⁷ Det samme gjelder dersom foreldreansvaret følger av en avgjørelse fra en konvensjonsstat, se Haagkonvensjonen 1996 artikkel 14.

Det utenlandske foreldreansvaret kan likevel endres etter reglene i den norske barneloven når barnet har fått vanlig bosted her, jf. barneloven § 82 og 84 a. Det vil si at foreldre kan inngå en avtale om foreldreansvar, eller reise sak om foreldreansvar for norske domstoler.

Når et barn har fått vanlig bosted i Norge, kan foreldreansvar også tildeles i kraft av den norske barneloven til en person som ikke hadde det fra før. Dette følger av Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16. nr. 4, som også er tatt inn i barneloven § 84 a tredje ledd. Et praktisk eksempel er dersom et barn har vanlig bosted i en stat der mødre i kraft av lov får foreldreansvar alene selv om hun er samboer med barnets far. Dersom familien senere flytter til Norge og barnet får vanlig bosted her, vil faren få del i foreldreansvaret direkte i kraft av barneloven § 35 jf. § 84 a tredje ledd, fordi samboere i Norge har felles foreldreansvar etter norsk rett. For at faren i slike tilfeller skal få del i foreldreansvaret, er det imidlertid et vilkår at også han har vanlig bosted i Norge, jf. barneloven § 84 a. Dette innebærer at en som ikke hadde del i foreldreansvaret etter utenlandsk rett kan få det etter norsk rett ved flytting til Norge dersom vanlig bosted er Norge. Det er imidlertid viktig å merke seg at ingen kan fratas foreldreansvar etter denne særregelen.

²⁶ Kvisberg, Torunn E. *Internasjonale barnefordelingssaker. Internasjonal barnebortføring*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2009, side 274.

²⁷ Practical Handbook on the Operation of the 1996 Hague Child Protection Convention (2014) side 96.

2.2 Vergemål

2.2.1 Innledning

Vergemålsloven regulerer fullmaktsordninger for personer som ikke kan ivareta sin rettslige handleevne selv. Dette inkluderer vergemål for mindreårige som er regulert i vergemålsloven kapittel 3. Utlendingsloven kap. 11 A regulerer oppnevning av representanter for enslige mindreårige asylsøkere, og vergemålslovens gjelder regler så langt de passer.

Statsforvalteren er lokal vergemålsmyndighet, og har i oppgave å blant annet å behandle saker etter vergemålsloven i første instans, jf. vergemålsloven § 55, forvalte midler som overstiger en verdi som er fastsatt i vergemålsforskriften, jf. vergemålsloven § 49 og føre tilsyn og gi opplæring, veiledning og bistand til oppnevnte verger, jf. vergemålsloven § 6 og vergemålsforskriften §§ 2 og 3. For å gjennomføre disse oppgavene trenger statsforvalteren å kjenne til alle oppnevnte verger i sitt vergemålsdistrikt. Oppnevnte verger er alle verger som ikke er verger i kraft av foreldreansvaret for mindreårige.

2.2.2 Vergemål for mindreårige

Innledning

Mindreårige har som hovedregel ikke rettslig handleevne, og trenger derfor noen som kan gjennomføre rettslig bindende handlinger på sine vegne. Det finnes unntak, blant annet følger det av vergemålsloven § 10 at mindreårige over 15 år kan inngå arbeidsavtale.

Hvem som er verge

Verge for mindreårige er som hovedregel den som har foreldreansvaret. Vergene handler i fellesskap med mindre annet er bestemt. En verge kan likevel opptre alene med fullmakt fra den andre vergen. Statsforvalteren kan også bestemme at en av vergene kan opptre alene hvis en verge ikke kan ivareta den mindreåriges interesser i en viss tid eller i visse saker.

Vergens oppgaver

Det følger av barnelova § 30 at den mindreåriges foreldre har rett og plikt til å ta avgjørelser på vegne av barnet. Når det gjelder retten til å representere den mindreårige i økonomiske forhold, er det vergemålslovens regler om verger for mindreårige som kommer til anvendelse.

Det står i vergemålsloven § 31 at vergen innenfor sitt mandat skal ivareta interessene til den som har verge. Etter vergemålsloven § 32 har vergen myndighet til å foreta rettslige handlinger og råde over midler på vegne av personen han eller hun er verge for, innenfor sitt mandat.

Mandatet til vergen er avgjørende for hvilke områder vergen kan opptre på, og for mindreårige er mandatet i stor grad lovbestemt. Vergen handler normalt på den mindreåriges vegne i økonomiske forhold, og hvor det ellers følger av annen lovgivning. Begrepet «økonomiske forhold» vil for eksempel omfatte å ta hånd om løpende utgifter og inntekter, og forvaltning av eiendeler. Videre vil bistand på det økonomiske området kunne omfatte det å ta hånd om næringsvirksomhet som den mindreårige driver.

Det finnes flere eksempler på at vergen også er tillagt myndighet på det personlige området gjennom særskilt bestemmelse i lov. Dette gjelder for eksempel tvisteloven § 2-4 om stedfortrederrollen i saker etter tvisteloven, og reglene om utøvelse av partsrettigheter i straffeprosessloven § 83 og 93 g om utøvelse av straffeprosessuelle rettigheter for mindreårige som har status som henholdsvis siktede eller fornærmede/etterlatte.

Oppnevning av ny eller midlertidig verge

Statsforvalteren kan oppnevne ny eller midlertidig verge for en mindreårig som er uten fungerende verge, jf. vergemålsloven § 16. Vilkåret “uten fungerende verge” praktiseres strengt. I realiteten benyttes adgangen til å oppnevne ny eller midlertidig verge bare når det enten er umulig for vergene å utøve vergeansvaret fordi de er døde, forsvunnet, syke eller skadet eller når vergen ikke har lov til å utøve ansvaret, særlig ved inhabilitet, jf. vergemålsloven § 34. Det er ikke tilstrekkelig at vergen tar beslutninger som oppfattes som ufornuftige eller skadelige for den mindreårige. Hvis det er tilfellet vil den mindreårige fortsatt ha en fungerende verge, og alternativet er å vurdere fratakelse av vergeansvaret etter vergemålsloven § 19.²⁸

Praksis bygger videre på at vergemålsloven § 16 hjemler oppnevning av ny eller midlertidig verge på bestemte områder. Det kan for eksempel være aktuelt for ivaretagelse av mindreåriges rettigheter som fornærmet i saker der vergene er siktet og inhabile etter vergemålsloven § 34.

Dersom ingen har foreldreansvaret, utvides vergens mandat til også å gjelde avgjørelser som tilkommer den som har foreldreansvaret etter barnelova § 30. Det samme gjelder når vergen ikke kan ivareta den mindreåriges interesser, for eksempel fordi vergen er inhabil. Det er likevel en vesentlig begrensning i at vergens myndighet gjelder å foreta rettslige handlinger og råde over midler. Det gjør for eksempel at en verges oppgave aldri vil omfatte omsorgsoppgaver eller praktisk bistand. Vergen vil derimot kunne ha som oppgave å søke om nødvendige tjenester, skoleplass eller liknende.

Statsforvalteren oppnevner verger etter reglene i vergemålsloven § 25. Vergen må være egnet for oppdraget, jf. vergemålsloven § 28. Statsforvalteren kan oppnevne en person som kjenner den mindreårige fra før. Dersom det ikke finnes noen som kjenner den mindreårige som er villige og egnede for oppdraget, kan statsforvalteren oppnevne en av sine faste verger.

Fratakelse av vergeansvaret

²⁸ Eks. VMM-2021-19.

Retten kan etter begjæring fra statsforvalteren eller den andre vergen frata en foreldreverge vergeansvaret dersom hensynet til den mindreåriges beste tilsier det. Vergen kan også be om å bli fritatt fra vergeansvaret.

2.2.3 Representantordningen

Det følger av utlendingsloven § 98 a at personer under 18 år som søker om beskyttelse, og som befinner seg i landet uten foreldre eller andre som har foreldreansvaret skal få oppnevnt en representant. Det samme gjelder for enslige mindreårige som søker om en begrenset oppholdstillatelse etter særskilte ordninger for personer som antas å være utsatt for menneskehandel. Det er statsforvalteren som oppnevner representanter, og dette skal skje straks de får vite om at et barn befinner seg i landet uten foreldrene. Vergemålslovens regler gjelder så langt de passer.

Representantens oppgaver er regulert av utlendingsloven § 98 d. Representanten skal ivareta den mindreåriges interesser i asylsaken, og ellers utføre de oppgaver som tilkommer en verge i henhold til annen lovgivning. En representant er en juridisk erstatte for en forelder, og vil som hovedregel treffe de avgjørelser som faller inn under verge- og foreldreansvaret. Representanten skal sørge for at barnets omsorgsbehov ivaretas på en tilfredsstillende måte, men har ikke selv omsorgsansvaret for barnet.

Hvis barnet senere får et vedtak som gir grunnlag for varig opphold i landet oppnevnes en verge etter de alminnelige reglene som erstatte representanten.

2.2.4 Vergemål tildelt eller fratatt etter utenlandsk rett

I tillegg til foreldreansvar er vergemål til mindreårige et beskyttelsestiltak som reguleres av Haagkonvensjonen 1996. Det innebærer at konvensjonens regler om når foreldreansvar tildelt eller fratatt etter utenlandsk rett gjelder i Norge, også gjelder for tildeling og fratakelse av vergemål til mindreårige etter utenlandsk rett. For vergemål til mindreårige kan dette oppsummeres slik:

- Vergemål tildelt eller fratatt direkte i kraft av lov, avtale eller ensidig viljeserklæring etter utenlandsk rett, gjelder i Norge. Dette følger av Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16. Regelen er universell, og gjelder både der barnet har, eller har hatt, vanlig bosted i en konvensjonsstat og i en stat utenfor konvensjonssamarbeidet.
- Vergemål tildelt eller fratatt etter en avgjørelse fra en stat som er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996, gjelder i Norge, jf. artikkel 23.

2.3 Registrering av foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

2.3.1 Foreldreansvar

2.3.1.1 Innledning

Foreldreansvar er en opplysning som «kan» registreres i Folkeregisteret, jf. folkeregisterloven § 3-1 første ledd bokstav m. Opplysninger om foreldreansvar registreres for barn som er registrert som «bosatt» i Norge etter vilkårene i folkeregisterloven. Foreldreansvar kan registreres som «delt», «mor», «far», «medmor» eller «andre» jf. folkeregisterforskriften § 3-1-1 m. Dersom ingen av de nevnte kan registreres, registreres foreldreansvaret som «ukjent».

Registrering av foreldreansvar er en ren formalregistrering. Folkeregistermyndigheten treffer med andre ord ikke avgjørelser om hvem som skal ha foreldreansvar. Det knyttes som hovedregel ingen rettsvirkning til selve registreringen²⁹, og Folkeregisteret har ikke positiv troverdighet, til forskjell fra for eksempel Grunnboken, jf. tinglysningsloven § 20 første ledd. Dette innebærer at selv om foreldreansvar er registrert i Folkeregisteret eller er registrert som «ukjent», er likevel hver enkelt myndighet ansvarlig for å prejudisielt ta stilling til hvem som har foreldreansvar for barnet der det er av betydning.

2.3.1.2 Vilkår for registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret

Barn som blir født i Norge

Ved fødsel på norsk sykehus sendes en elektronisk fødselsmelding til Folkeregisteret, jf. barneloven § 1 første ledd. Basert på informasjonen i meldingen, registreres barnet i Folkeregisteret og det etableres en relasjon til foreldrene i registeret. Foreldreansvaret utledes automatisk av fødselsregistreringen i samsvar med reglene i barneloven kapittel 5. I tilfeller hvor fødsel har funnet sted utenfor sykehus skal fødselsmelding sendes fra mor, se barnelova § 1 annet ledd. Også her utledes foreldreansvaret automatisk fra fødselsregistreringen.

Barn som har flyttet til, og registreres som bosatt, i Norge

Innledning

Barn som flytter til Norge, får foreldreansvar vurdert og registrert dersom barnet skal registreres som bosatt i Folkeregisteret.

Det foreligger ikke egne regler i barnelova eller folkeregisterloven for registrering av foreldreansvar i Norge når foreldreansvaret er etablert etter utenlandsk rett. Registrering av

²⁹ Når det gjelder rettsvirkninger er det imidlertid viktig å presisere at avtaler om foreldreansvar må registreres i Folkeregisteret for å være gyldige, jf. barneloven § 39.

foreldreansvar for barn som flytter til Norge er regulert av forvaltningspraksis og fremgår av Folkeregisterhåndboken, som baserer seg på barnelovens materielle bestemmelser. Håndbokens omtale er en videreføring av Skattedirektoratets rundskriv 2017 nr. 8 – Foreldreansvar - regler for registrering i Folkeregisteret. Rundskrivets innhold ble utformet etter diskusjon med Barne- og familiedepartementet og ble ved fastsettelsen videreformidlet til Utenriksdepartementet.

I hvilke tilfeller registreres opplysninger om foreldreansvar ved innflytting

Det følger av håndboken at folkeregistermyndigheten skal registrere foreldreansvaret som "felles" hvis foreldrene er gift med hverandre på tidspunktet for innflytting, forutsatt at begge foreldrene og barnet skal bosettes i Norge. Det er i håndboken vist til barneloven § 34.

Opplysninger om foreldreansvar registreres også dersom utlendingsmyndigheten ved innflytting har tatt stilling til hvem som har foreldreansvar for barnet i vedtaket om oppholdstillatelse. Se mer om når utlendingsmyndigheten tar stilling til foreldreansvar i punkt 2.4.1. Har utlendingsmyndigheten kommet til at foreldreansvaret er felles, må opplysninger om minimum navn og fødselsdato på den av foreldrene som ikke er bosatt være registret i Folkeregisteret.

Dersom utlendingsmyndigheten har lagt til grunn at moren eller faren er enke/enkemann ved innflytting til Norge, registreres foreldreansvaret på gjenlevende forelder, jf. barneloven § 38. Tilsvarende gjelder for personer som ikke trenger oppholdstillatelse i Norge og som i flyttemeldingen deklarerer sivilstand enke/enkemann.

Etter barnelova § 84 b kan utenlandske avgjørelser om foreldreansvar legges til grunn i Norge, forutsatt overenskomst mellom Norge og det aktuelle landet, se punkt 2.1.2.5. I håndboken beskrives generelle krav som må foreligge for at slik rettslig avgjørelse kan legges til grunn. For å kunne registrere at en forelder bosatt i Norge med barnet har foreldreansvar alene, må det fremgå klart av avgjørelsen at den andre forelder ikke har noen rettigheter/plikter overfor barnet, alternativt at det foreligger en uttalelse fra kompetent myndighet i vedkommende stat om hva de begreper som er brukt om foreldreansvar reelt sett innebærer, det vil si at den andre forelder ikke har noen rettigheter overfor barnet. Videre vises til at barnebortføringslova § 7, jf. § 1 første ledd, også legger en rekke begrensninger knyttet til hvilke avgjørelser som kan legges til grunn. For eksempelvis at en utenlandsk rettsavgjørelse ikke kan legges til grunn dersom den vil være klart uforenelig med grunnleggende prinsipper i norsk rett.

Dersom foreldreansvar for juridisk forelder er registrert i et annet nordisk land, vil dette foreldreansvaret også bli registrert i det norske Folkeregisteret ved fremleggelse av dokumentasjon på foreldreansvaret, for eksempel en utskrift av registrerte opplysninger fra tidligere bostedsstat.

Avslutningsvis kan det nevnes at i enkelte tilfeller har man etter en grundig vurdering registrert aleneforelder med foreldreansvar alene når barnet kun har én rettslig forelder, typisk at farskap ikke er fastsatt. Dette forutsetter at det fremlegges nødvendig dokumentasjon på at det ikke er fastsatt farskap i noen stat barnet tidligere har bodd.

I hvilke tilfeller blir foreldreansvar registrert som «ukjent» ved innflytting

Det følger av håndboken at foreldreansvaret registreres som «ukjent» når et barn flytter til Norge sammen med begge foreldrene dersom foreldrene er ugift.

Foreldreansvar registreres også som «ukjent» dersom det kun er mor eller far som flytter med barnet til Norge. Dette gjelder uavhengig av om foreldrene er gift eller ugift.

Også dersom et barn kommer til Norge uten foreldrene eller uten annen fungerende verge settes foreldreansvaret som «ukjent». Dersom barnet får oppnevnt verge av Statsforvalteren, vil vergemål bli registrert jf. vergemålsloven § 16.

Barn som har flyttet fra Norge

Registrerte opplysninger om foreldreansvar blir stående i Folkeregisteret selv om et barn flytter fra Norge, og ikke lenger regnes som «bosatt» her etter folkeregisterloven. Det er fordi opplysninger om foreldreansvar ikke kan endres så lenge barnet er bosatt i utlandet. Dersom barnet flytter tilbake til Norge, vil det gjøres en ny vurdering av hvilket foreldreansvar som skal være registrert.

Norske barn født og bosatt i utlandet

Foreldreansvar for norske barn født og bosatt i utlandet registreres ikke i Folkeregisteret før barnet eventuelt flytter til Norge og bosettes her. Se ovenfor om barn som flytter til Norge.

Barnet kan imidlertid ha behov for et fødselsnummer for utstedelse av pass før det eventuelt kommer til Norge. Foreldrene vil da måtte kontakte utenriksstasjon, som passmyndighet, som søker folkeregistreringsmyndigheten om fødselsnummer til pass. I denne prosessen registreres en del opplysninger om barn og foreldre, men barnet registreres ikke som bosatt og foreldreansvar registreres ikke.

Barn som oppholder seg midlertidig i Norge

Foreldreansvar blir kun registrert for personer som er bostedsregistrert i Norge. Det gjør at barn som oppholder seg midlertidig i Norge, ikke blir registrert med foreldreansvar.

Prosess for endring av registrerte opplysninger om foreldreansvar

Både for barn som er født i Norge og for barn som flytter til Norge, vil endringer i registrert foreldreansvar måtte gjøres som følge av avtale om foreldreansvar som er inngått etter norsk rett eller som følge av en norsk rettsavgjørelse.

Norske avtaler og avgjørelser om foreldreansvar skal meldes til Folkeregisteret, jf. barneloven §§ 39 og 84. For avtaler er det oppstilt som et gyldighetsvilkår at avtalen er meldt til Folkeregisteret. Det er da meldingen om avtalen som er gyldighetsvilkåret, og ikke selve registreringen av foreldreansvar.³⁰ Ifølge håndboken godtas både avtaler om foreldreansvar der barn og begge

³⁰ Ot.prp.nr.56 (1996-1997) side 49.

foreldre bor i Norge sammen og avtaler der en forelder bor i Norge med barnet og den andre i utlandet. Avtalen kan skrives på engelsk, så lenge den følger norsk regelverk.

2.3.1.3 Tilgang til registrerte opplysninger om foreldreansvar

Opplysninger om foreldreansvar er taushetsbelagte opplysninger i Folkeregisteret. Det samme er opplysninger om relasjoner, for eksempel hvem som er et barns foreldre. Taushetsbelagte opplysninger kan kun utleveres til offentlige myndigheter og virksomheter, samt til private virksomheter, som har hjemmel i lov til å innhente opplysninger fra Folkeregisteret. For eksempel har de fleste offentlige instanser rett til å få opplysninger om foreldreansvar. Enkelte private aktører har også tilgang.

2.3.2 Vergemål

Der vergen(e) har foreldreansvaret

Opplysninger om vergemål blir ikke registrert i Folkeregisteret der vergen har dette ansvaret i kraft av å være forelder med foreldreansvar.

Heller ikke statsforvalteren registrerer vergemålet i sine saksbehandlingssystemer, med mindre vergemålet har betydning for statsforvalterens saksbehandling. Statsforvalteren registrerer vergeansvaret i sitt saksbehandlingssystem når de mottar melding om at den mindreårige har midler som overstiger to ganger folketrygdens grunnbeløp. I tillegg kan vergeansvaret bli registrert i andre tilfeller, for eksempel når vergen søker om samtykke til å gjennomføre disposisjoner av større betydning for den mindreårige, som kjøp av fast eiendom eller å ta opp gjeld. Vergeansvaret kan også bli registrert når en verge ber om å få opptre som verge alene, eller når vergene ikke blir enige i et spørsmål og ber statsforvalteren avgjøre saken. Selv om vergemålet blir registrert i statsforvalterens saksbehandlingssystemer, formidles ikke dette til Folkeregisteret.

Der det oppnevnes ny eller midlertidig verge

Når statsforvalteren oppnevner en verge som ikke er den som har foreldreansvar, blir vergeansvaret registrert i statsforvalterens saksbehandlingssystem. I disse tilfellene blir vergemålet normalt registrert i Folkeregisteret. Statsforvalterne kan manuelt velge bort sending til Folkeregisteret i saker der det er behov for at vergemålet skal være hemmelig.

Oppnevning av representanter for enslige mindreårige asylsøkere registreres på samme måte som oppnevning av verger for mindreårige.

2.4 Hvordan foreldreansvar vurderes og brukes i praksis

2.4.1 Forvaltningens saksbehandling og enkeltvedtak

Oppholdstillatelser, reisebevis og statsborgerskap

Innledning

I enkelte sakstyper må Utlendingsdirektoratet (UDI) ta stilling til hvem som har foreldreansvaret for et barn. I disse sakstypene er del i foreldreansvar et vilkår for tillatelsen det er søkt om, eller det er krav om at søknaden er signert av de som har del i foreldreansvaret. UDI innhenter da dokumentasjon på hvem som har foreldreansvar.

I andre saker der foreldreansvar er av betydning for UDIs saksbehandling, kan foreldreansvar allerede være registrert i Folkeregisteret. UDI har tilgang til registrerte opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret med hjemmel i utlendingsloven § 84 første ledd bokstav g, jf. utlendingsforskriften § 17-7 j, samt i statsborgerloven § 29 b første ledd bokstav e, jf. statsborgerforskriften § 14-5.

Utlendingsnemnda (UNE) er et selvstendig, uavhengig og domstolliknende forvaltningsorgan og klageinstans for UDIs vedtak. UNE vil vurdere foreldreansvar når det er nødvendig for å avgjøre en sak, og kan komme til en annen konklusjon enn UDI. I en del saker vil det være UNE som har tatt endelig stilling til foreldreansvar og fattet vedtak om førstegangstillatelse.

I saker om familieinnvandring

Hvem som har foreldreansvaret for et barn, er relevant i noen saker om familieinnvandring. Etter utlendingsloven § 42 annet ledd har et barn uten ektefelle eller samboer rett til oppholdstillatelse når én av foreldrene har en oppholdstillatelse i Norge som nevnt i utlendingsloven § 40 første ledd. Det er et vilkår i disse sakene 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.

Vurdering av foreldreansvar er også aktuelt i tilfellene hvor en enslig forelder søker om familieinnvandring med barn, jf. utlendingsloven § 43. Dersom søkeren er en enslig mor eller far, har den av foreldrene som hadde foreldreansvar og som barnet bodde fast sammen med i hjemlandet, fortrinnsrett til opphold i Norge.

UDIs praksis for å ta stilling til foreldreansvar i søknader om familieinnvandring etter utlendingsloven § 42 annet ledd er beskrevet i retningslinjen UDI 2013-003 Familieinnvandring for barn med én forelder i Norge. UNEs praksis er også sammenfallende med det som følger av retningslinjen. Det fremgår av retningslinjens punkt 2.1:

Med "foreldreansvar" menes at den/de som har dette ansvaret må kunne treffe alle beslutninger på vegne av barnet. Dette er i samsvar med begrepet foreldreansvar som følger av barnelova § 30 (ekstern lenke).

Begrepet foreldreansvar er noe annet enn å ha daglig omsorg eller samværsrett for et barn. Det å ha daglig omsorg for et barn tilsier at barnet bor hos denne forelderen, og at forelderen følger opp barnet i det daglige, men innebærer ikke at man kan treffe alle beslutninger på vegne av barnet. En forelder som har samværsrett med et barn, bor ikke fast sammen med barnet, men har rett til å ha samvær med barnet et bestemt eller ubestemt tidsrom.

Disse begrepene er ikke nødvendigvis brukt i andre land. Det er den norske betydningen av begrepet som er avgjørende for om vilkårene om foreldreansvar er oppfylt etter utlendingsloven § 42 annet ledd. Når vi vurderer om vilkårene for foreldreansvar er oppfylt, må vi derfor tolke hvordan foreldreansvar er regulert i andre lands lovgivning, den dokumentasjonen som er fremlagt i saken og de opplysningene vi har.

Dokumentasjon som sier noe om hvem som har foreldreansvaret kan for eksempel være fødselsattester, utskrift fra nasjonale eller regionale folkeregistre, husholdsholdregistre eller tilsvarende, skilsmisdommer, avtaler mellom foreldrene, dommer om samvær og annet.

Videre ligger det sjekklister på udi.no som gir informasjon om hvilken dokumentasjon som skal legges ved en søknad. I disse sakene har det ikke avgjørende betydning for UDIs vurdering av oppholdstillatelse om barnets hjemland har ratifisert Haagkonvensjonen av 1996, da utlendingsmyndighetene uansett også legger til grunn dokumentasjon fra eller regelverk om foreldreansvar i ikke-konvensjonsstater.

Foreldreansvar er også relevant i søknad om oppholdstillatelse fra en forelder etter utlendingsloven §§ 44 og 52. Utlendingsloven § 44 regulerer tilfeller der søker er mor eller far til norsk barn under 18 år som søkeren har foreldreansvaret for og bor fast sammen med. Utlendingsloven § 52 regulerer tilfeller der den som søker har foreldreansvaret for barn under 18 år som ikke bor fast sammen med søkeren, men oppholdstillatelse er nødvendig for å videreføre samvær med barnet, og tilfeller der den som søker har foreldreansvar for barn under 18 år som søker bor fast sammen med, og oppholdstillatelse er nødvendig for å videreføre samvær mellom barnet og den andre av foreldrene i riket.

For tilfellene etter utlendingslovens §§ 44 og 52 er det en forutsetning at søker har hatt en tidligere tillatelse. Foreldreansvar vil i disse tilfellene normalt fremkomme av Folkeregisteret. Dersom foreldreansvar ikke er registrert i Folkeregisteret, som er svært sjeldent, vil UDI ta en prejudisiell vurdering av foreldreansvar, tilsvarende som etter utlendingsloven § 42 annet ledd.

Videre er det også et vilkår om foreldreansvar i saker etter utlendingsforskriften § 9-7 første ledd bokstav c, der referanseperson er fosterforeldre og søkeren er fosterbarn under 18 år. I disse sakene må det godtgjøres at barnet er et etablert medlem av husstanden og at de som utøver foreldreansvaret over barnet, rettmessig gjør dette i henhold til hjemlandets lovgivning. Når barnets biologiske foreldre er i live, må det fremlegges dokumentasjon som bekrefter at foreldreansvaret er overført. Norsk barnevernmyndighet må ha godkjent fosterhjemmet eller foreta en slik godkjenning etter ankomst.

Når det gjelder utlendingsforskriften § 9-7 første ledd bokstav c, dreier dette seg om foreldreansvar som er gitt til andre enn biologiske foreldre, så der vil det normalt være en dom som er aktuell dokumentasjon. Se for øvrig UDI 2010-011 (udiregelverk.no).

I beskyttelsessaker

I beskyttelsessaker er det i utgangspunktet ikke et vilkår å vurdere foreldreansvar i forbindelse med behandling av søknad om oppholdstillatelse. Selv om foreldreansvar ikke er et vilkår for å få innvilget beskyttelse etter utlendingsloven § 28, kan foreldreansvar likevel være en relevant saksopplysning. Unntak gjelder imidlertid ved vurdering av avledet flyktningstatus for barn etter utlendingsloven § 28 sjette ledd, jf. utlendingsforskriften § 7-2, hvor det er krav om å oppfylle vilkårene for familieinnvandring jf. utlendingsloven § 42. Dette innebærer at UDI i disse sakene må vurdere foreldreansvaret på lik linje som i søknad om familieinnvandring.

UDI skriver i vedtaket hva som er lagt til grunn av påstandsbaserte opplysninger som innhentes i forkant av vedtaket. Dette omfatter også opplysninger om foreldreansvaret, men denne informasjonen registreres ikke som strukturert informasjon og sendes ikke til Folkeregisteret. UDI tar alltid stilling til relasjon barn-forelder. Vurderingen av relasjon og foreldreansvar baserer seg på registreringssamtale, asylintervju, opplysninger og dokumenter i saken, tilgjengelig landinformasjon (Landinfo) og i noen tilfeller DNA-test. I dag fremgår vurderingen av foreldreansvar av "Kvalitetsstandard: Vedtak for medfølgende barn i søknader".

Ved utstedelse av reisebevis og utlendingspass

Utlendinger som har fått beskyttelse etter utlendingsloven § 28 skal etter søknad også gis reisebevis for flyktninger, dersom ikke særlig grunner taler for det, jf. utlendingsloven § 64 første ledd. Videre skal utlendinger som får opphold på annet grunnlag gis utlendingspass etter utlendingsloven § 64 annet ledd. I utlendingsforskriften § 12-12 første ledd er det regulert nærmere at det imidlertid ikke skal utstedes reisebevis eller utlendingspass til barn under 18 år uten samtykke fra den eller de som har foreldreansvaret.

Har foreldrene felles foreldreansvar, må begge foreldrene samtykke. Reisebevis eller utlendingspass kan likevel utstedes til barn med bare den ene av foreldrenes samtykke der vedkommende etter barneloven kan ta barnet ut av landet uten den andres samtykke. I tilfeller som nevnt i barnevernsloven § 5-6 om forbud mot å ta med barnet ut av Norge, skal samtykke bare innhentes fra barneverntjenesten.

UDI har regulert forberedelse og behandling av søknad om reisedokument i retningslinjen UDI 2019-001. Det fremkommer der av punkt 2.7:

Hvis det er registrert «ukjent foreldreansvar» i folkeregisteret, må politiet/utenriksstasjonen henvise barnets forelder/foreldre til skatteetaten for å registrere korrekt foreldreansvar. Politiet/utenriksstasjonen må samtidig opplyse forelder/foreldrene om at søknaden til barnet kan bli avvist av UDI på formelt grunnlag hvis det står «ukjent foreldreansvar» i folkeregisteret, eller hvis søknaden ikke er undertegnet av foreldre som har foreldreansvar. Dersom samtykke mangler fra én av foreldrene, må politiet forsøke å innhente dette. Dersom politiet ikke mottar samtykke

fra den andre foresatte innen en frist politiet fastsetter i brev til den foresatte, oversendes saken til UDI.

UNE baserer vurderingen av foreldreansvar på opplysninger i Folkeregisteret, eventuelt om det foreligger rettskraftig dom som tilkjenner foreldreansvaret til den av foreldrene som søker om reisedokument på vegne av barnet, men som ikke har blitt registrert i Folkeregisteret.

I saker etter statsborgerloven

Etter statsborgerloven § 31 første ledd kan søknader om erverv eller tap av statsborgerskap for barn bare fremmes av foreldrene i fellesskap eller av den som har foreldreansvaret alene. Dersom en av foreldrene oppholder seg på ukjent sted, kan søknad likevel fremmes av den andre. Er foreldrene fratatt foreldreansvaret eller er foreldrene døde, opptre vergen for barnet.

Søkerne i disse sakene har hatt opphold i Norge over flere år, og i praksis er foreldreansvar registrert i Folkeregisteret før UDI behandler søknaden. UDI tar ikke selv en vurdering av foreldreansvaret der det fremkommer av Folkeregisteret, men baserer seg i disse sakene på opplysningene som er registrert. Der foreldreansvar er registrert som «ukjent», vil saken ikke få en automatisert behandling. I disse tilfellene vil UDI foreta en prejudisiell vurdering av foreldreansvaret basert på tilsvarende vurdering som nevnt i punktet ovenfor om familieinnvandring etter utlendingsloven § 42 annet ledd. I tilfeller der det er tvil eller foreldreansvaret ikke er sannsynliggjort, henviser UDI til tingretten for en avgjørelse om foreldreansvar. Dersom foreldreansvar ikke fremkommer av Folkeregisteret og heller ikke blir sannsynliggjort, vil UDI avslå søknaden på formelt grunnlag.

I tillegg til opplysninger registrert i Folkeregisteret, baserer UNE sin vurdering av foreldreansvaret på dokumentasjon og opplysningene i saken. Dersom foreldreansvaret fremstår som avklart på grunnlag av dokumenter utstedt i utlandet, har UNE lagt dette til grunn uavhengig av om foreldreansvar er registrert som «ukjent» i Folkeregisteret.

Dersom en av foreldrene oppholder seg på ukjent sted, kan den andre forelder fremme søknaden alene. Dette unntaket er ment som en snever unntaksbestemmelse.

Per september 2022 er det 40 formelle avslag i henhold til statsborgerloven § 31, og 85 i 2021. Mest sannsynlig omhandler de aller fleste av disse sakene avslag grunnet manglende samtykke fra forelder med foreldreansvar. I de fleste av disse sakene vil foreldreansvaret stå som «ukjent». Per september 2022 det 506 åpne statsborgerskapssaker, hvor søker er under 18 år og er registrert med «ukjent» foreldreansvar i Folkeregisteret.

Vergemål for mindreårige

Statsforvalteren vurderer hvem som har foreldreansvaret for et barn i alle saker som gjelder mindreårige. Det kan for eksempel være saker om forvaltning av midler jf. vergemålsloven § 48, eller oppnevning av midlertidig verge i forbindelse med tilrettelagt avhør, jf. vergemålsloven § 34. Statsforvalteren kan innhente opplysninger fra Folkeregisteret som er nødvendig for å utføre oppgavene sine, jf. vergemålsloven § 66 andre ledd.

Statsforvalteren vil vanligvis ha lite informasjon ut over det som fremgår av Folkeregisteret. I utgangspunktet vil man anta at den eller de som står oppført som foreldrene også har foreldreansvaret, og at manglende registrering av foreldreansvar skyldes innvandring fra utlandet. Dersom det er informasjon i saken som tilsier at det ikke er tilfelle, vil statsforvalteren foreta en helhetlig vurdering av om noen har foreldreansvaret, og i så fall hvem. Relevante opplysninger for vurderingen er blant annet registreringen i Folkeregisteret, dom eller kjennelse i Norge, kjennelse fra fylkesnemndene, dom eller kjennelse fra utlandet, opplysninger fra partene, og vurderinger fra andre instanser som UDI, politiet eller barnevernstjenesten.

Statsforvalteren benytter vanlig sannsynlighetsovervekt når den vurderer foreldreansvar. Dersom det sannsynliggjøres at noen har foreldreansvaret legger man dette til grunn.

Statsforvalterne har grunnleggende kunnskap om barneloven, men det er grunn til å tro at kjennskapen når utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge, er begrenset. For eksempel har verken Statens Sivilrettsforvaltning eller andre har gitt veiledning eller føringer til statsforvalterne knyttet til internasjonale konvensjoner om når foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett, gjelder i Norge.

Dersom statsforvalteren kommer til at det ikke er sannsynlig at noen har foreldreansvar for barnet, må den vurdere om barnet er uten fungerende verge, jf. vergemålsloven § 16. Dersom barnet er uten fungerende verge, plikter statsforvalteren å oppnevne en verge. De samme vurderingene gjøres når det er barn som verken er registrert med foreldre eller noen med foreldreansvar. Hvis det ikke finnes andre opplysninger som underbygger at noen har foreldreansvaret, vil statsforvalteren normalt komme til at barnet er uten fungerende verge.

Barnevernstiltak

Barneverntjenesten må vurdere hvem som har foreldreansvar for et barn for å avklare hvem som har partsrettigheter i saken. Spørsmålet om partsrettigheter kan oppstå både i saker som gjelder barn som er bosatt i Norge, og i saker som gjelder barn som midlertidig oppholder seg i Norge. Videre kan spørsmålet oppstå der barn er i Norge og en eller begge av barnets foreldre er bosatt i utlandet. Barneverntjenesten er med andre ord en myndighet som ofte kommer i kontakt med barn som enten ikke er registrert i Folkeregisteret, eller som er registrert med «ukjent» foreldreansvar. I slike tilfeller må barneverntjenesten selv ta stilling til hvem som har foreldreansvar for barnet. Som Sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1996, har Bufdir sett eksempler på at barneverntjenestene kun forholder seg til forelderen som er i Norge sammen med barnet når foreldreansvaret er registrert som «ukjent».

Adopsjon

Adopsjonsmyndigheten må vurdere hvem som har foreldreansvar for et barn for å avgjøre hvem som må samtykke til at et barn under 18 år kan adopteres, jf. adopsjonsloven § 10. Dersom partene hevder at foreldreansvaret er fordelt annerledes enn det som følger av barneloven uten at det er registrert i Folkeregisteret, må partene fremlegge dokumentasjon på dette.

Utstedelse av pass til mindreårige

Innledning

Et av vilkårene for utstedelse av pass til mindreårige, er at den eller de som har foreldreansvaret gir sitt samtykke. Har foreldrene felles foreldreansvar, må begge samtykke. Dette følger av passloven § 4 første ledd. I særlige tilfeller, er det imidlertid adgang til å utstede pass til mindreårige uten samtykke i medhold av passloven 4 tredje ledd dersom det er fare for personens liv og helse, eller det av andre grunner er åpenbart ubetenkelig.

Passkontorene i Norge tar også imot søknader om nasjonalt ID-kort. For utstedelse av nasjonalt ID-kort med reiserett til mindreårige, gjelder samme regler for samtykke fra foreldre med foreldreansvar som for pass. Disse reglene er hjemlet i ID-kortloven § 4.

Politiet er ansvarlig myndighet for utstedelse av pass i Norge. Som passmyndighet anses også norsk utenriksstasjon som er bemyndiget til å utstede pass. Se passloven § 2. De fleste norske ambassader og generalkonsulater har oppgaver knyttet til passutstedelse. Arbeidet med pass omfatter både søknader om ordinære pass og nødpass. Både politiet og utenriksstasjonene har adgang til å gjøre søk i det sentrale personregisteret i forbindelse med søknader om pass.

Passmyndighetens vurdering av foreldreansvar for barn bosatt i Norge

Politiet opplyser at de opplever utfordringer knyttet til manglende eller uriktig registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret. Dette oppstår dersom det står registrert et annet foreldreansvar i Folkeregisteret enn i andre lands folkeregister, eller tvil oppstår som følge av manglende registrering.

Hvis foreldreansvaret er registrert som «ukjent» i Folkeregisteret, legger politiet til grunn at foreldreansvaret er felles og krever samtykke fra begge foreldrene for utstedelse av pass. Dersom foreldreansvaret er registrert som felles, men den ene forelder hevder at den har fått foreldreansvaret alene og kan dokumentere dette ved en avtale eller rettsavgjørelse, skal søknaden tas imot i passranken og sendes til jurist i vedtakslinjen for nærmere vurdering. I slike tilfeller vil forelder få beskjed om å snarest registrere foreldreansvaret i Folkeregisteret. Øst politidistrikt opplyser at de i de fleste tilfellene ber foreldrene få registrert riktig foreldreansvar i Folkeregisteret, før de fremsetter søknad om pass.

Når søknad om fornyelse av pass til barn bosatt i Norge leveres under korttidsopphold i utlandet, vil passmyndigheten ønske å basere sine vurderinger på opplysninger registrert i Folkeregisteret. Dersom foreldreansvaret står registrert som «ukjent», er ikke det mulig. I slike tilfeller, vil passmyndigheten i utlandet be om at begge foreldre skriftlig samtykker til utstedelse av pass. Det er først når en av foreldrene ikke ønsker dette, og den andre forelder hevder å ha foreldreansvaret alene uten at dette er dokumenterbart, at manglende registrering i Folkeregisteret blir en utfordring. I slike tilfeller vil passmyndigheten måtte vurdere om det er grunnlag for å utstede pass uten samtykke fra begge foreldre i medhold av unntaksbestemmelsen i passlovens § 4 tredje ledd. Terskelen for bruk av unntaksbestemmelsen ligger svært høyt. Slike saker ender ofte opp med avslag på søknaden om pass. Dersom formålet med passutstedelsen er retur til det faste bostedslandet, er terskelen for bruken av unntaksbestemmelsen imidlertid lav.

Passmyndighetens vurdering av foreldreansvar for barn som ikke er bosatt i Norge

Så godt som alle søknader om pass som mottas fra mindreårige i utlandet, kommer fra barn som enten er født utenfor Norge, eller som har utvandret. Når barnet har denne type tilknytning til utlandet, kan passmyndigheten bare i begrenset grad støtte seg på registrerte opplysninger i Folkeregisteret om foreldreansvar. Selv om barnet er født i Norge, kan foreldreansvaret være endret etter utenlandsk rett etter at barnet utvandret. Når barnet er født i utlandet vil ikke opplysninger om foreldreansvar være registrert i Folkeregisteret, og foreldreansvaret skal fastsettes etter bostedslandets rett. For passmyndigheten i Norge, kan det være en utfordring at foreldreansvaret kan være endret mens barnet har vært bosatt i utlandet, og at registrerte opplysninger i Folkeregisteret ikke lenger stemmer etter retur til Norge.

Når barnet har, eller har hatt, tilknytning til utlandet, må passmyndigheten følgelig foreta en selvstendig vurdering av hvem som har foreldreansvar for barnet, selv når det foreligger opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret. Dette gjelder uavhengig av om søknaden er fremmet hos passmyndigheten i Norge, eller i utlandet. Passmyndigheten innhenter dokumentasjon på foreldreansvar via foreldrene, og basere sine vurderinger på kjennskap til vertslandets rett.

Fagseksjonen i Utenriksdepartementet gir mye veiledning til utenriksstasjonene, og har inntrykk av at utenriksstasjoner med jevn pågang av pass-saker har relativt god innsikt i gjeldende regelverk om foreldreansvar. Stasjoner med få saker trenger imidlertid mer veiledning.

Politiet tar også imot søknader om pass fra barn bosatt i utlandet, om enn i et mindre omfang enn utenriksstasjonene. Politiet opplever at det kan være utfordrende å vurdere spørsmålet om foreldreansvar for barn bosatt i utlandet.

Barnehage- og skolesektoren

Barnehage- og skolesektoren må i ulike sammenhenger forholde seg til hvem som har foreldreansvaret for et barn. Dette følger av opplæringsloven, barnehageloven og privatskoleloven som viser til «foreldre». Utdanningsdirektoratet har i sitt svar til arbeidsgruppen opplyst at man med «foreldre» mener den eller de som har foreldreansvaret for barnet etter barneloven.

Hvem som har foreldreansvar for et barn er for eksempel relevant i vurderingen av hvem som kan samtykke til spesialundervisning, spesialpedagogisk hjelp, særskilt opplæringstilbud for nyankomne elever, utsatt skolestart og fritak fra opplæringsplikten. I tillegg brukes opplysninger om foreldreansvar for å avgjøre foreldres tilgang til å kommunisere med barnehager/skoler gjennom digitale tjenester. Se mer om offentlige digitale tjenester i punkt 2.4.2.

Når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter barnehageloven, opplæringsloven og privatskoleloven, har offentlige myndigheter rett til å innhente opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret. Dette følger av barnehageloven § 47, opplæringsloven § 15-9 og privatskoleloven § 7-8 med tilhørende forskrifter. Etter det arbeidsgruppen forstår, er det normalt kommuneadministrasjonen som har direkte tilgang til Folkeregisteret. Barnehager og skoler

bruker imidlertid ulike digitale tjenester som importerer opplysninger om foreldreansvar fra Folkeregisteret, og disse tjenestene har visse ansatte i barnehager og skoler tilgang til.

Utdanningsdirektoratet har innhentet svar fra ulike statsforvaltere i Norge om hvordan barnehager og skoler vurderer og bruker foreldreansvar. Noen av statsforvalterne har igjen innhentet svar fra utvalgte kommuner. På grunn av kort svarfrist, har ikke alle statsforvalterne hatt anledning til å besvare henvendelsen, eller besvare den særlig inngående. Arbeidsgruppen vurderer likevel at svarene vi har mottatt, kan belyse hvordan enkelte barnehager og skoler behandler saker der foreldreansvar er av betydning.

Av de statsforvalterne som har svart, kommer det fram at barnehager og skoler i de ulike kommunene behandler saker hvor foreldreansvar er registrert som «ukjent» eller hvor det er tvil om foreldreansvaret, svært ulikt. Ved tvil om, eller manglende registrering av, foreldreansvar i Folkeregisteret er det noen barnehager eller skoler som:

- Ber foresatte dokumentere hvem som har foreldreansvaret for barnet. Noen kommuner opplyser at de på bakgrunn av dette kan overstyre informasjonen som er innhentet fra Folkeregisteret i barnehagen/skolens egne systemer.
- Kontakter kommuneadvokaten eller kommuneadministrasjonen for veiledning.
- Henviser forelderen til Skattedirektoratet for registrering av foreldreansvar.
- Kontakter barnevern eller andre instanser som har tilknytning til barnet for en avklaring av spørsmålet.

Når det gjelder barnehager/skolars kjennskap til barnelovens regler om når foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, svarer noen statsforvaltere at de ikke har kjennskap til dette. En svarer at her er det behov for mer kompetanse, mens andre svarer at barnehagen/skolen antagelig vil kontakte kommunen for veiledning.

Helsehjelp til mindreårige

Helsetjenesten må vurdere hvem som har foreldreansvar for et barn for å avklare hvem som har rett til å samtykke til helsehjelp på vegne av barnet og rett til å få informasjon om barnet. Dette følger av lov om pasient- og brukerrettigheter §§ 3-4 og 4-4. Helsepersonell som har et tjenstlig behov for opplysninger om hvem som har foreldreansvar for et barn, kan få tilgang til registrerte opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret via ulike digitale løsninger, som Personregisteret (PREG), Persontjenesten, Nasjonal kjernejournal eller direkte fra Folkeregisteret.

Hvis et barn ikke er registrert i Folkeregisteret eller er registrert med «ukjent» foreldreansvar, må helsetjenesten foreta en selvstendig vurdering av hvem som har foreldreansvar for barnet. Hvordan vurderingen gjøres i praksis, antas å variere. Helsetjenesten vil i slike tilfeller blant annet kunne basere vurderingen på uttalelser fra den eller de som hevder å ha foreldreansvar og eventuell dokumentasjon som bekrefter foreldreansvar.

2.4.2 Offentlige digitale tjenester

Innledning

Som ledd i den digitale utviklingen av samfunnet, er det flere og flere offentlige myndigheter som har utviklet digitale tjenester som befolkningen kan benytte. For en rekke av disse, er foreldreansvar av betydning enten for barnets tilgang, eller for foreldrenes mulighet til å logge seg inn på vegne av barnet. Vi vil her gi en oversikt over noen digitale tjenester som tilbys fra det offentlige og hvor foreldreansvar er av betydning. Gjennomgangen er ikke uttømmende.

Helsenorge.no

Helsenorge.no er et offentlig nettsted for informasjon om, og tilgang til, helsetjenester for innbyggere i Norge. Tjenesten er delt inn i to hoveddeler; informasjonssider og selvbetjeningsløsninger der innbyggerne har tilgang til ulike helserelevante netjtjenester. Ved å logge inn på de ulike selvbetjeningsløsningene på Helsenorge.no, kan man se og redigere kjernejournal, bytte fastlege, få oversikt over resepter og sjekke vaksiner.

Helsenorge.no bruker registrerte opplysninger om foreldreansvar fra Folkeregisteret for å tilgangsstyre hvem som kan logge seg inn på de ulike selvbetjeningsløsningene på vegne av et barn. Dersom foreldreansvar er registrert som «ukjent» i Folkeregisteret, får ikke den eller de med foreldreansvar tilgang til tjenestene. Er foreldreansvar registrert som uriktig, vil den som ikke er registrert med foreldreansvar heller ikke få tilgang til tjenesten.

Ved manglende eller uriktig registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret, har ikke den eller de med foreldreansvar adgang til å dokumentere dette manuelt for å få tilgang til Helsenorge.no. Direktoratet for e-helse opplyser at bakgrunnen er at «folkeregisteret er nasjonal felleskomponent for personopplysninger og den autoritative kilden for opplysninger om foreldreansvar».

Digilær.no

Digilær.no er en nasjonal plattform for nettundervisning med nettlærere. Tjenesten benytter blant annet video i sanntidsundervisningen. For å delta, kreves samtykke fra den som har samtykkekompetanse for elever under 18 år. Utdanningsdirektoratet har til arbeidsgruppen opplyst at på grunn av usikkerhet knyttet til om registrerte opplysninger i Folkeregisteret gir riktig og oppdatert informasjon om elever, har direktoratet latt skoleeier registrere hvem som har foreldreansvaret, personnummer, e-post adresser m.m. ved påmelding til Digilær.no. Denne registrerte informasjonen brukes for å innhente foreldrenes samtykke.

Digital kommunikasjon mellom foresatte og barnehage- skolesektoren

Barnehager, SFO og skoler bruker digitale tjenester for å kommunisere med foresatte. De digitale tjenestene kan inneholde opplysninger om meldinger, nyheter, fravær, vurderinger, samtykker, søknader og anmerkninger. Eksempler på slike tjenester er Foreldreportalen og Visma Flyt Skole.

Flere av de digitale tjenestene importerer opplysninger om foreldreansvar fra Folkeregisteret, og oppdateres med ulike intervaller. Opplysningen om foreldreansvar brukes for å tilgangsstyre hvem som kan logge seg på tjenesten, og kommunisere med barnehage, SFO eller skole.

Basert på svarene som Utdanningsdirektoratet har innhentet fra statsforvalterne, kan det virke som at det er ulik praksis mellom kommunene når det gjelder hvordan tilgangen til tjenestene påvirkes av at foreldreansvar er registrert som «ukjent» Folkeregisteret. Noen kommuner svarer at de i slike tilfeller kan be foreldrene dokumentere hvem som har foreldreansvar for barnet, og deretter overstyre systemet og gi forelderens tilgang uavhengig av manglende registrering i Folkeregisteret. Andre kommuner svarer at dersom foreldreansvar er registrert som «ukjent», er den eller de som hevder å ha foreldreansvar avskåret fra å bruke tjenesten. Dette vil i praksis føre til en sterk begrensning i dialogen med barnehager og skoler. Noen kommuner foretar en konkret barnets beste vurdering, men forklarer at utgangspunktet er at den eller de med foreldreansvar må få dette registrert i Folkeregisteret.

2.4.3 Private tjenester

For å belyse hvordan foreldreansvar brukes og vurderes i ulike private tjenester, og da særlig med tanke på banksektoren, sendte arbeidsgruppen en henvendelse til Finanstilsynet. Ifølge Finanstilsynet må finansforetakene i ulike sammenhenger forholde seg til hvem som har foreldreansvaret. Dette gjelder for eksempel ved kundekontroll etter hvitvaskingsloven, etablering av bankkonto for mindreårige og ved tegning av forsikring på vegne av mindreårige. Finansforetakene har tilgang til opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret etter finansforetaksloven § 16-2 syvende ledd. Finanstilsynet hadde imidlertid ikke oversikt over praksis og utfordringer hos bankene, og anbefalte arbeidsgruppen å kontakte Finans Norge.

Finans Norge har dessverre ikke besvart henvendelsen vår. Arbeidsgruppen har likevel grunn til å tro at det ved utviklingen av private tjenester som bruker opplysninger om foreldreansvar fra Folkeregisteret, ikke er tatt høyde for at en rekke barn er registrert med manglende eller uriktig foreldreansvar. Vi viser blant annet til arbeidsgruppens mandat hvor det er opplistet at registreringen «ukjent» foreldreansvar kan føre til problemer ved opprettelse av bankkonto.

Videre går det fram av Statsforvalteren i Oslo og Viken sitt høringssvar til NOU 2020:14 Ny barnelov, at de mottar en del henvendelser fra foreldre som ønsker å bli oppnevnt som verge for barnet for å avbøte på utfordringer som følge av manglende registrering av foreldreansvar.³¹ I de fleste tilfellene hvor foreldre tar kontakt med statsforvalteren i saker med ukjent foreldreansvar, er det utfordringer med å få representert barnet overfor bank, i forbindelse med søknad om bankkonto, BankID etc.

³¹ Statsforvalteren i Oslo og Viken, *NOU 2020:14 Ny barnelov – høringssvar fra Statsforvalteren i Oslo og Viken*, 30.04.2021, side 4-5.

Ettersom vi ikke har fått inngående belyst hvordan foreldreansvar vurderes og brukes av private aktører, vil vi i beskrivelsen av utfordringsbildet i neste kapittel fokusere på norske myndigheter.

3. Utfordringsbildet

3.1 Utfordrende å utøve foreldreansvar

Hva er problemet

Arbeidsgruppens utredning viser at en del foreldre eller andre med foreldreansvar kan oppleve utfordringer med å få utøvd foreldreansvaret slik de har rett og plikt til i møte med norske myndigheter og private aktører.

Når foreldreansvar er registrert som «ukjent» i Folkeregisteret

Problemet oppstår først og fremst når foreldreansvar er registrert som «ukjent» i Folkeregisteret. I slike tilfeller skal den enkelte myndighet selv prejudisielt ta stilling til hvem som har foreldreansvar for barnet, slik vi har gjennomgått i punkt 2.1. Arbeidsgruppens utredning viser imidlertid at myndigheter håndterer denne situasjonen forskjellig.

Ved manglende registrering av foreldreansvar, ber noen myndigheter den eller de som påstår å ha foreldreansvaret om å få dette registrert i Folkeregisteret som forutsetning for at myndigheten kan behandle saken. Andre blir henvist til tingretten for å etablere foreldreansvar etter norsk rett.

Andre myndigheter krever for eksempel samtykke fra begge foreldre, istedenfor å ta stilling til om kun én av dem har del i foreldreansvaret. Noen forsøker å benytte ulike unntaksbestemmelser som åpner for å ikke innhente samtykke fra innehaverne av foreldreansvar. Arbeidsgruppen har også sett ett eksempel på at en myndighet kun forholder seg til forelderen som er i Norge ved manglende registrering, istedenfor selv å vurdere hvem som har foreldreansvar.

Det er også utviklet digitale tjenester som henter informasjon om foreldreansvar direkte eller indirekte fra Folkeregisteret, og som ikke åpner for manuelle vurderinger ved manglende eller uriktig registrering. Dette har som konsekvens at innehaveren av foreldreansvaret er avskåret fra å benytte tjenesten.

Når foreldreansvar er uriktig registrert

Problemet kan også oppstå når foreldreansvar er uriktig registrert i Folkeregisteret. Opplysninger registrert i Folkeregisteret nyter stor tillit blant forvaltningen. Dette har som konsekvens at en rekke myndigheter utelukkende forholder seg til den eller de som er registrert med foreldreansvar, og ikke foretar prejudisielle vurderinger av hvem som har foreldreansvar for barnet der det er grunn til å tro at registrerte opplysninger kan være uriktig.

Når foreldreansvar ikke skal registreres

Videre kan problemet oppstå når norske myndigheter kommer i kontakt med barn ikke skal registreres med opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret. Også i disse tilfellene er det grunn til å tro at en del myndigheter ikke prejudisielt vurderer hvem som har foreldreansvar.

Hvem blir berørt

Barn og innehavere av foreldreansvar når dette er etablert etter utenlandsk rett

Utfordringene knyttet til å utøve foreldreansvar i møte med norske myndigheter og private aktører, berører i all hovedsak barn og innehavere av foreldreansvar som har fått dette tildelt etter utenlandsk rett. Det vil si personer med foreldreansvar for barn som har, eller har hatt, vanlig bosted i utlandet. Barna dette gjelder kan deles inn i fire kategorier.

- Barn som har flyttet til, og er registrert som bosatt i, Norge

Kategorien «ukjent» foreldreansvar brukes når barn flytter til, og registreres som bosatt i, Norge. Ettersom barna i disse tilfellene tidligere har hatt vanlig bosted i et annet land, kan foreldreansvar være tildelt eller fratatt etter utenlandsk rett.

Dersom opplysninger om foreldreansvar for barn som flytter til Norge blir registrert i Folkeregisteret, er det en risiko for at registreringen blir uriktig. Ifølge folkeregisterhåndboken blir foreldreansvar ved innflytting til Norge noen ganger registrert etter reglene i barneloven kapittel 5. I disse tilfellene gjøres det med andre ord ikke konkrete vurderinger av hvem som har foreldresvaret etter utenlandsk rett, og om dette foreldresvaret også gjelder i Norge.

Som eksempel kan nevnes tilfellene der UDI har lagt til grunn at forelderen som kommer alene med barnet til Norge er enke/enkemann. I slike tilfeller registreres foreldresvaret på den som flytter til Norge sammen med barnet, og i Folkeregisterhåndboken er det vist til barneloven § 38. Det kan imidlertid ikke utelukkes at foreldreansvar ved dødsfall tildeles andre enn kun den gjenlevende forelderen etter loven i barnets tidligere bostedsstat, for eksempel til en steforelder.

- Barn som har flyttet fra Norge

Videre kan foreldreansvar være uriktig registrert i Folkeregisteret for barn som har flyttet fra Norge. I slike tilfeller kan foreldresvaret som er registrert i Folkeregisteret være endret etter utenlandsk rett, og denne endringen vil ikke fanges opp i registeret før barnet eventuelt flytter tilbake til Norge.

- Norske barn født og bosatt i utlandet

Norske statsborgere som er født og bosatt i utlandet blir ikke registrert med opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret. Ettersom barna har vanlig bosted i utlandet, er foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett.

- Barn som oppholder seg midlertidig i Norge

Norske myndigheter kan måtte vurdere foreldreansvar for barn som er på midlertidig opphold i Norge, og dette er en gruppe som ikke skal registreres med foreldreansvar Folkeregisteret fordi de ikke er bosatt i Norge i folkeregisterlovens forstand. Dette er med andre ord barn som kan ha, eller har hatt, vanlig bosted i et annet land, og hvor foreldreansvaret vil være etablert etter utenlandsk rett. Dette kan gjelde barn som er på midlertidig ferieopphold i Norge, men også gjelde barn som er i Norge på et midlertidig opphold som skal varer over lenger tid. Arbeidsgruppen tenker her særlig på asylsøkere, barn av NATO-personell og barn av diplomater.

Norske myndigheter

Alle myndigheter som behandler en sak der foreldreansvar er av betydning, berøres av problemet. Myndigheter som ofte må ta stilling til hvem som har foreldreansvar som ledd i sin saksbehandling er for eksempel utlendingsmyndigheten, passmyndigheten, barneverntjenesten og helsetjenesten.

I tillegg viser arbeidsgruppens utredning at også andre myndigheter som ikke skal behandle en konkret sak der foreldreansvar er av betydning, berøres når innehavere av foreldreansvar opplever utfordringer med å få utøvd dette i møte med norske myndigheter og private aktører. Vi har kartlagt at dette gjelder særlig Skatteetaten, domstolene og statsforvalterne.

Ifølge Skatteetaten blir innehavere av foreldreansvar henvist til dem av andre myndigheter for å få foreldreansvar registrert, eller få registrerte opplysninger om foreldreansvar endret. Som konsekvens, bruker Skatteetaten tid og ressurser på å veilede innehavere av foreldreansvar om når og hvordan foreldreansvar kan registreres i Folkeregisteret, og hva innehaverne bør gjøre dersom foreldreansvar ikke kan bli registrert.

Videre viser utredningen at innehavere av foreldreansvar også kontakter domstolene for å få etablert foreldreansvar etter norsk rett, slik at dette kan registreres i Folkeregisteret. Ifølge Domstoladministrasjonen bruker domstolene en del tid og ressurser på å veilede personen i Norge om foreldreansvar, og på å avgjøre saker etter barneloven § 56 der foreldre legger ned påstand om å få foreldreansvar alene fordi den andre forelderen ikke bor i landet og ikke lar seg oppspore.

Statsforvalterne blir også kontaktet av innehavere av foreldreansvar som ønsker å bli oppnevnt som barnets verge, for å avbøte på problemet med manglende eller uriktig registrering i Folkeregisteret. Ifølge statsforvalteren har de ikke nødvendigvis hjemmel til å oppnevne noen som verge for et barn bare fordi foreldreansvaret er registret som «ukjent» i Folkeregisteret.³²

Private aktører

³² Statsforvalteren i Oslo og Viken, NOU 2020:14 Ny barnelov – høringsvar fra Statsforvalteren i Oslo og Viken, 30.04.2021, side 4-5.

Arbeidsgruppen antar at også private aktører som bruker opplysninger om foreldreansvar fra Folkeregisteret berøres av problemet ved at de ikke kan tilby de samme tjenestene til innehavere av foreldreansvar ved manglende eller uriktig registrering.

Problemets alvorlighet

Manglende oppfyllelse av barn og foreldres rettigheter

Utfordringene innehavere av foreldreansvar kan møte ved manglende eller uriktig registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret kan føre til at den eller de med foreldreansvar i visse sammenhenger ikke får utøvd dette, eller at det tar lang tid. I ytterste konsekvens kan norske myndigheter feilaktig legge til grunn at en person har del i foreldreansvaret. Dette er alvorlig med tanke på at riktig og rask vurdering av foreldreansvar kan være avgjørende for at barn og foreldres rettigheter ivaretas i for eksempel barnevernssaker, barnebortføringssaker og passaker.

Manglende oppfyllelse av konvensjoner om internasjonal privatrett

Norge har tiltrådt internasjonale konvensjoner som i mange tilfeller forplikter oss til å la utenlandsk foreldreansvar gjelde i Norge. Der norske myndigheter henviser innehaveren av foreldreansvar til å få dette registrert i Folkeregisteret eller få det etablert etter norsk rett, får innehaveren av foreldreansvar ikke utøvd foreldreansvaret i møte med norske myndigheter eller det tar unødvendig lang tid. Dette er ikke i tråd med konvensjonenes formål, som er å sikre kontinuitet i foreldre-barn forhold, også på tvers av landegrenser.

Instanser kan vurdere spørsmålet om hvem som har foreldreansvaret ulikt

Den eller de med foreldreansvar som har fått tildelt dette etter utenlandsk rett, kan oppleve å få utøvd foreldreansvaret i møte med noen myndigheter, men ikke alle. Som vi har sett, håndterer myndighetene denne situasjonen ulikt.

Barn og innehavere av foreldreansvar får ulik tilgang til tjenester

Manglende eller uriktig registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret kan føre til at innehavere av foreldreansvar ikke får tilgang til ulike digitale tjenester på vegne av barnet. Som gjennomgangen viser gjelder dette for eksempel Helsenorge.no, som har utviklet seg til en viktig tjeneste for å ivareta barns helse. Videre bruker barnehager og skoler ulike digitale tjenester til å kommunisere med foresatte, og denne dialogen vanskeliggjøres ved uriktig eller manglende registrering.

Manglende registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret kan også føre til at barna det gjelder ikke får lik tilgang til ulike tjenester som andre barn. Som vi har sett, er det grunn til å tro at manglende registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret fører til at den eller de med foreldreansvar ikke kan samtykke til opprettelse av bankkonto og heller ikke BankID til barn.

Unødvendig bruk av offentlige ressurser

Manglende eller uriktig registrering av foreldreansvar fører også til unødvendig bruk av offentlige ressurser, ved at innehavere henvises til, eller selv kontakter, ulike instanser som ikke nødvendigvis kan avhjelpe problemet. Utredningen vår viser at dette gjelder Skatteetaten, statsforvalteren, domstolene og barneverntjenesten.

Omfanget av problemet

Per i dag er ca. 20 500 bosatte barn registrert med «ukjent» foreldreansvar. Dette har vært en utfordring over mange år, og tallet er økende.

Situasjonen i Ukraina har hatt stor innvirkning på størrelsen, hvor over 10 500 av de 20 500 barna har ukrainsk statsborgerskap. Bakgrunnen er at tilstrømningen av kvinner og barn fra Ukraina har vært stor, mens far i de aller fleste tilfeller har blitt igjen i hjemlandet. Dette har ført til vanskeligheter med å få registrert foreldreansvaret og størsteparten av de innflyttede barna har endt opp med å bli registrert med «ukjent» foreldreansvar.

Cirka 1400 av de 20 500 barna har norsk statsborgerskap. Det legges til grunn at det hovedsakelig dreier seg om barn som er født i utlandet og som senere har flyttet til Norge. Ved innflytting har det ikke vært mulig å registrere foreldreansvar. Videre følger barn med polsk statsborgerskap. I underkant av 900 barn med polsk statsborgerskap er registrert med «ukjent» foreldreansvar. I synkende rekkefølge er det ellers Syria, Kongo, Litauen, Afghanistan, Eritrea, Thailand og Filipinene som har flest statsborgere (barn) som er registrert med «ukjent» foreldreansvar. Når man ser på antall barn med «ukjent» foreldreansvar fordelt etter fraflyttingsland, er situasjonen lignende. Det vil si at cirka 4 700 av barna har flyttet til Norge fra Ukraina, mens i underkant av 900 av barna har flyttet fra Polen. Videre følger Litauen, Uganda, Eritrea, Thailand, Afghanistan, Sverige og Filippinene i synkende rekkefølge.

Årsakene til at barna er registrert med «ukjent» foreldreansvar varierer, men cirka 16 000 av barna med «ukjent» foreldreansvar har fått dette registrert ved innflytting til Norge. Ca. 13 500 av disse er tredjelandsborgere og har blitt registrert som innflyttet basert på informasjon fra UDI. Ellers er andre registrert med «ukjent» foreldreansvar for eksempel som følge av dødsfall meldt av norske helsemyndigheter eller av norsk utenriksstasjon, som følge av vedtak fra barneverns- og helsenemnda eller som følge av dom. I tillegg er det cirka 4 500 barn som er registrert med «ukjent» foreldreansvar hvor dette er overført fra gammelt system, Det sentrale Folkeregisteret. Årsaken til at disse barna er registrert med «ukjent» foreldreansvar er ikke tilgjengelig.

Det har ikke vært mulig å gi et anslag på hvor mange barn som kan være registrert med uriktig foreldreansvar i Folkeregisteret. Det har heller ikke vært mulig å gi et anslag på hvor mange norske barn som er født og bosatt i utlandet, og ikke heller hvor mange barn som ikke skal bostedsregistreres i Norge, men som oppholder seg her midlertidig over noe tid.

Årsaker til problemet

Feilaktig bilde av Folkeregisteret som en autorativ kilde til opplysninger om foreldreansvar

En av årsakene til at den eller de som har fått tildelt foreldreansvar etter utenlandsk rett kan oppleve utfordringer med å få utøvd dette i møte med norske myndigheter og private aktører, er at mange har et feilaktig bilde av Folkeregisteret som en autorativ kilde til opplysninger om foreldreansvar. For å forstå hvorfor dette bildet har oppstått, er det relevant å se hen til bakgrunnen for at opplysninger om foreldreansvar ble tatt inn i Folkeregisteret, og utviklingen som har skjedd siden.

I barneloven av 1956 var det ikke anledning for foreldre å avtale hvem som skulle ha foreldreansvar for et barn. Dersom foreldrene var gift på tidspunktet for fødsel, var foreldreansvaret felles. Dersom foreldre ikke var gift, hadde mor foreldreansvaret alene. Med andre ord var det enkelt å ta stilling til hvem som hadde foreldreansvaret.

Dette ble endret ved innføringen av barneloven av 1981, hvor det ble åpnet for at foreldrene i visse tilfeller kunne inngå avtale om hvem som skulle ha foreldreansvar. For at en avtale om foreldreansvar mellom ugifte foreldre skulle være gyldig, ble det satt som vilkår at avtalen var sendt til Folkeregisteret for registrering. Formålet var å sikre notoritet om hvilke avtaler om foreldreansvar som var inngått *etter norsk rett*. I forbindelse ble det også utviklet en løsning for å registrere foreldreansvar slik det fulgte av lovens hovedregler. Det vil si at foreldreansvaret ble registrert som delt for gifte foreldre, og at mor ble registrert med foreldreansvar alene når foreldrene var ugift.

I 1998 fikk domstoler og andre offentlige myndigheter en plikt til å sende avgjørelser til Folkeregisteret for registrering. Endringen innebar at Folkeregisteret fikk "fullstendig troverdighet mht. foreldreansvar for avtaler om foreldreansvar som er inngått etter at lovendringen har trådt i kraft", jf. Ot. prp. nr. 56 (1996-1997) side 85.

Etter millenniumskiftet har man sett en kraftig formålsutglidning når det gjelder bruken av registrerte opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret. I tillegg til å gi notoritet til avtaler om foreldreansvar etter norsk rett, har det vært behov for en autoritativ kilde til opplysninger om hvem som kan opptre på vegne av et barn i takt med at digitale løsninger i økende grad bruker opplysninger om foreldreansvar. Det har vært nærliggende å benytte Folkeregisteret som den eneste kilden i Norge som inneholder opplysninger om dette.

Etter hvert som reglene om foreldreansvar i barneloven har blitt endret, har Folkeregisteret utviklet systemene sine for å understøtte disse endringene. Den nære sammenhengen mellom reglene om foreldreansvar og registreringen av opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret kommer til uttrykk ved endringen som ble vedtatt i 2017. Da fikk alle foreldre i utgangspunktet felles foreldreansvar, men endringen trådte ikke i kraft før 1. januar 2020. Forsinkelsen skyldtes at man var i en situasjon med utvikling av et nytt Folkeregister.

En samfunnsutvikling som imidlertid ikke er tilstrekkelig innarbeidet i Folkeregisterets systemer, er at foreldreansvar for barn kan være etablert etter utenlandsk rett, og at dette foreldreansvaret kan gjelde i Norge. Da Haagkonvensjonen 1996 ble innarbeidet i barneloven, vurderte departementet om det burde innføres regler om registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret i saker med tilknytning til utlandet. Forslaget ble ikke fulgt opp, jf. Prop. 102 LS (2014-2015) punkt

8.5.4.4. Det ble isteden uttalt at dette eventuelt burde vurderes etter at det forelå erfaringer med de endringene som ble foreslått.

På grunn av det økende behovet for at alle barn skal være registrert med foreldreansvar i Folkeregisteret, har Skatteetaten utviklet en forvaltningspraksis der det i visse tilfeller er åpnet for å registrere foreldreansvar som er etablert etter utenlandsk rett. Som gjennomgangen i punkt 2.3 viser, er praksisen for å registrere foreldreansvar etter utenlandsk rett restriktiv i den forstand at den leder til registrering «ukjent» i en del tilfeller. Deler av begrunnelsen for dette er at konsekvensene ved feil registrering kan være betydelige med tanke på den beslutningsmyndighet som ligger til innehaveren og den tilliten registreringen har blant registerets brukere – som er hele samfunnet. En særskilt risiko knytter seg til barnebortføring, som en feilregistrering også kan medvirke til. Hensynet til effektivitet er til sammenligning underordnet, om enn likevel til stede.

Som et resultat av denne utviklingen, der man i økende grad har registrert opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret, har det vokst fram et feilaktig bilde blant myndigheter og private aktører om at Folkeregisteret er en autorativ kilde til opplysninger om foreldreansvar. Dette kan igjen ha gitt myndigheter grunn til å tro at det ikke er deres ansvar å prejudisielt ta stilling til hvem som har foreldreansvaret for et barn.

Manglende kunnskap om våre internasjonale forpliktelser og reglene i barneloven

Arbeidsgruppens utredning viser at der Folkeregisteret mangler opplysninger om foreldreansvar eller noen hevder at registrerte opplysninger er uriktig, foretar en del myndigheter en prejudisiell vurdering av hvem som har foreldreansvaret for et barn. Det er likevel grunn til å tro at en del myndigheter ikke har tilstrekkelig kompetanse til å foreta disse vurderingene i tråd med våre internasjonale forpliktelser og reglene i barneloven, noe som vil gjøre det utfordrende for innehavere av foreldreansvar å utøve dette. Vi viser til at i den grad det finnes veiledning om hvordan vurdere hvem som har foreldreansvar for et barn, har arbeidsgruppen avdekket at disse sjeldent eller uriktig nevner reglene i Haagkonvensjonen 1996 og barneloven.³³ I tillegg er det flere myndigheter som har opplyst til arbeidsgruppen at de har lite kjennskap til disse reglene.

Utfordringer knyttet til notoritet og datakvalitet

I de tilfellene en myndighet er klar over at den må vurdere om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, kan den eller de med foreldreansvar likevel oppleve å ikke få utøvd dette på grunn av utfordringer knyttet til notoritet og datakvalitet. Det kan være vanskelig å ta stilling til hvem som har foreldreansvar for et barn dersom det er usikkerhet knyttet til selve dokumentasjonen, og dersom notoriteten på offentlige dokumenter fra det aktuelle landet ikke er god. I noen land er også spørsmålet om foreldreansvar lite regulert, og/eller det kan være vanskelig å vurdere hva som er gjeldende regelverk i det aktuelle landet. På tross av disse utfordringene, er det etter det arbeidsgruppen kjenner til ikke gitt klare føringer gjennom

³³ Som eksempel, se rundskriv RPOD-2020-8-2 om retningslinjer for pass og ID-kortmyndighetens behandling av saker etter passloven, ID-kortloven og pass- og ID-kortforskriften punkt 5.4.5. Her gis det veiledning om anerkjennelse av utenlandske avgjørelser om foreldreansvar, der Haagkonvensjonen 1996 kun nevnes som en konvensjon det «må ses hen til», og ikke en konvensjon som direkte regulerer anerkjennelse av slike avgjørelser.

regelverk, instruksjoner eller veiledere for hva som kan anses som tilstrekkelige opplysninger om, og dokumentasjon av, foreldreansvar.

3.2 Utfordringer knyttet til vergemål

Det er grunn til å tro at omfanget av saker om utenlandsk vergeansvar for mindreårige er lite. Undersøkelser hos lokal vergemålsmyndighet har vist at de ikke mottar henvendelser om vergemål etablert etter utenlandsk rett, og Statens sivilrettsforvaltning er ikke kjent med slike saker fra tidligere. Det lave antallet saker gjør at vi har lite kunnskap om mulige problemer innehavere av vergemål etablert etter utenlandsk rett har i møte med norske myndigheter og private aktører. Bufdir er i senere tid blitt kontaktet av en del barneverntjenester som har spørsmål om ukrainske dokumenter som gir personer foreldreansvar og/eller vergemål til ukrainske barn. I disse sakene kan det være utfordrende å få klarhet i om personen har fått tildelt foreldreansvar eller kun et vergemål for et barn etter ukrainsk rett. Det kan derfor være grunn til å tro at utfordringer knyttet til vergemål kan øke i tiden framover.

Vergeansvaret vil i de aller fleste tilfeller følge foreldreansvaret. Selvstendige utfordringer knyttet til utøvelse av vergeansvar etablert etter utenlandsk rett vil dermed kunne oppstå i de tilfellene der den som er verge ikke har foreldreansvaret. Det er grunn til å tro at utfordringer kan oppstå i møte med banker, finansforetak og andre private aktører. Utenlandsk vergemål kan også tenkes å skape utfordringer i kontakten med offentlige registre ved tinglysning og registrering av disposisjoner over realregistrerte eiendeler som fast eiendom.

3.3 Mål for utredningen

Arbeidsgruppen har satt som mål at den eller de med foreldreansvar eller vergemål skal ha mulighet til å utøve dette i møte med norske myndigheter og private aktører. Dette skal gjelde uavhengig av om foreldreansvaret eller vergemålet er etablert etter norsk eller utenlandsk rett.

4. Om de relevante tiltakene

Hvilke tiltak arbeidsgruppen har vurdert og hvilke vi anbefaler

For å nå målet om at den eller de med foreldreansvar skal ha mulighet til å utøve dette i møte med norske myndigheter og private aktører, har arbeidsgruppen utredet fire tiltak:

1. Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret
2. Bekreftelse på om utenlandsk foreldreansvar og vergemål gjelder i Norge
3. Utarbeide et rundskriv om utenlandsk foreldreansvar og vergemål
4. Gjennomgang av manglende registreringer og informasjon til foreldre

Arbeidsgruppens hovedanbefaling er tiltak 1 som vil gjøre det mulig å registrere utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret. I tillegg anbefaler vi tiltak 3 om at det utarbeides et rundskriv om hvordan vurdere om utenlandsk foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge. Videre anbefaler vi tiltak 4 om å gjennomgå tilfellene der barn er registrert med «ukjent» foreldreansvar i dag for å vurdere om foreldreansvar kan registreres i tråd med praksisen som foreslått i tiltak 1, og at foreldre skal få informasjon ved manglende registrering. Vi mener disse tre tiltakene er egnet til å gjøre det mulig for flere å utøve foreldreansvar og vergemål.

Vi anbefaler ikke å innføre tiltak 2 om en adgang til å få en bekreftelse fra en offentlig myndighet på om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett, gjelder i Norge. Det er fordi vi mener at tiltak 1, 3 og 4 samlet vil mest effektivt avhjelpe problemet med minst mulig bruk av ressurser.

Arbeidsgruppen har beskrevet de alternative tiltakene og ulike utforminger i kapittel 5-9, og begrunnelsen for anbefalingene våre går fram av kapittel 10. Når det gjelder beskrivelsen av tiltak 1 og 2, er hovedfokuset vårt på foreldreansvar da arbeidsgruppens utredning viser at innehavere av foreldreansvar opplever større utfordringer med å utøve dette, enn innehavere av vergemål.

I kapittel 7 beskriver vi hvilke dokumentasjonskrav som bør gjelde for vurderingen av om utenlandsk foreldreansvar og vergemål gjelder i Norge. For enkelthetens skyld retter denne beskrivelsen seg kun mot tiltak 1. Dersom det likevel er aktuelt å gå videre med tiltak 2, anbefaler arbeidsgruppen at de samme kravene til dokumentasjon bør gjelde.

Vi har beskrevet hovedlinjene

Før vi beskriver de relevante tiltakene, ønsker arbeidsgruppen innledningsvis å understreke at vi har beskrevet hovedlinjene for hvordan man kan registrere flere barn med foreldreansvar og vergemål enn i dag, og samtidig sikre riktige registreringer. Årsaken til at vi har fokusert på hovedlinjene, er kompleksiteten som utredningen reiser.

Selve vurderingen av om foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, kan reise flere utfordringer. En utfordring er at man må ha informasjon om materiell utenlandsk rett. I tillegg er dette et felt som reguleres av både internasjonale og norske regler, og disse reglene må virke sammen for å løse spørsmålet. Videre kan det være varierende grad av notoritet og datakvalitet rundt dokumentasjonen som skal bevise hvem som har foreldreansvar og vergemål for barnet. Samlet sett gjør dette at risikoen for å ta feil i noen tilfeller kan være stor.

Samtidig er det svært viktig at der man velger å registrere utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret, at de registrerte opplysningene er korrekte. Det er fordi registrerte opplysninger nyter stor tillit, og spørsmålet om hvem som har foreldreansvar eller vergemål har stor betydning for både innehavernes og barns rettigheter. I tillegg til å sørge for riktige registreringer, kommer hvilke tekniske løsninger som er mulige hos registreringsmyndigheten. En ytterligere kompliserende faktor er at første kontaktpunkt i Norge avhenger av barnets oppholdsgrunnlag.

Om de relevante tiltakene

Kompleksiteten i arbeidet har gjort det utfordrende å kartlegge alle typetilfellene som kan oppstå når barn skal registreres med utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret, og kartlegge behovet for praksisendringer i detalj. Det har også vært utfordrende å gi god nok veiledning for hvordan vurdere om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, og hvilke dokumentasjonskrav som bør gjelde. Det er fordi arbeidsgruppen ikke har hatt konkrete saker å forholde seg til, og vi har heller ikke hatt kapasitet til å innhente informasjon om alle lands interne rettsregler om foreldreansvar innenfor rammene for denne utredningen.

Dersom anbefalingene våre innføres, vil det ta oss et steg i riktig retning. Det vil imidlertid være både rettslige og praktiske problemstillinger som må løses etter hvert som tiltaket(ene) har virket, og man får mer erfaring. For å komme enda lengre, peker vi i punkt 5.4.6 på hvordan man framover bør arbeide for å effektivisere registreringene ytterligere, og starte arbeidet med å utvikle praksis mer i detalj.

Prinsipielle spørsmål og hensyn

Rettsikkerhet

Ved utredningen av relevante tiltak, har arbeidsgruppen vektlagt hvilke løsninger som i størst mulig grad ivaretar barn og foreldres rettsikkerhet. Bakgrunnen er at hvem som har foreldre- og/eller vergeansvar for et barn, har stor betydning for barnets rett til omsorg og beskyttelse, og hvem som kan ta beslutninger i viktige spørsmål på vegne av barnet. Dersom en myndighet uriktig legger til grunn hvem som er innehaver av foreldreansvar eller vergemål, eller uriktig legger til grunn om foreldreansvaret er felles eller ikke, kan dette få store konsekvenser for barnets liv.

Retten til familieliv og privatliv

Enhver har krav på respekt for sitt familieliv og privatliv, jf. Grunnloven § 102, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 8 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17. Etter forholdene kan manglende adgang til å opptre på vegne av barn som man har foreldreansvar for, være i strid med disse bestemmelsene. Vi viser til at denne problemstillingen også er påpekt av Barnelovutvalget i NOU 2020:14.³⁴ Hvor mye som skal til for at en praksis er i strid med disse bestemmelsene er uklart, og må vurderes konkret. Arbeidsgruppen tar ikke endelig stilling til spørsmålet, men peker på at våre forpliktelser til å etterleve menneskerettighetene taler for at arbeidsgruppens forslag blir fulgt opp.

Haagkonvensjonen av 1996 om beskyttelse av barn

Reglene i Haagkonvensjonen 1996 setter en viktig begrensning for hvordan vi kan utforme tiltak for registrering av foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret. Vi er forpliktet til å legge til grunn utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Norge i den grad det følger av konvensjonen, uten at innehaverne av foreldreansvar eller vergemål skal måtte foreta noen rettslige skritt i Norge. Dette innebærer at registrering av foreldreansvar og vergemål ikke kan være en gyldighetsbetingelse for

³⁴ NOU 202:14 Ny barnelov - Til barnets beste punkt 10.2.4.4 side 165.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

at foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett skal gjelde i Norge. Dersom foreldreansvar eller vergemål ikke er registrert i Folkeregisteret, må den enkelte myndighet derfor selv foreta en prejudisiell vurdering av hvem som har foreldreansvar eller vergemål for barnet.

EØS-avtalen

Det at utøvelse av foreldreansvar blir vanskeligere for andre EØS-borgere enn for norske borgere kan være i strid med EØS-avtalens bestemmelser om fri fly av personer, eventuelt det generelle ikke-diskrimineringsforbudet i hoveddelens artikkel 4. Det må imidlertid vurderes konkret. Vi understreker at arbeidsgruppen ikke har tatt endelig stilling til dette spørsmålet, men peker på at våre forpliktelser etter EØS-avtalen taler for at arbeidsgruppens forslag blir fulgt opp.

5. Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

5.1 Dagens situasjon

Internasjonale konvensjoner regulerer når foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge. Disse forpliktelsene regulerer imidlertid ikke en plikt til registrering.

Når et barn flytter til og registreres som bosatt i Norge er prosessen og praksis for registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret todelt avhengig av barnets oppholdsgrunnlag. Dersom foreldreansvar ikke kan registreres i tråd med denne praksisen, settes det som «ukjent».

Nordiske statsborgere eller personer med oppholdsrett etter EØS-regelverket

For innflyttere som er nordiske statsborgere, eller som har oppholdsrett i Norge etter EØS-regelverket, er skattekontorene første kontaktpunkt i Norge. Her skal innflytterne møte til id-kontroll og melde flytting til Norge. Foreldreansvaret kan registreres i forbindelse med registrering av innflyttingsmeldingen eller i etterfølgende saksbehandling i tråd med håndboken for folkeregistrering. Praksis kan grovt oppsummeres slik:

- Foreldreansvar som følger av en rettslig avgjørelse fra en konvensjonsstat registreres.
- Foreldreansvar som følger av utenlandsk lov, avtale eller ensidig viljeserklæring registreres ikke.
- Noen ganger registreres foreldreansvar basert på de materielle reglene i barneloven kapittel 5, uten at det gjøres en vurdering av hvem som har foreldreansvar for barnet etter utenlandsk rett, og om det utenlandske foreldreansvaret gjelder i Norge.
- Foreldreansvar som er registrert i et annet nordisk land kan registreres ved fremleggelse av relevant dokumentasjon.

Oppholdstillatelse etter tredjelandets regelverket

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

For innflyttere som innvilges en oppholdstillatelse på minst 6 måneder i henhold til tredjelandsregelverket, f.eks. som følge av rett til arbeid, behov for beskyttelse eller familiegjenforening, er utlendingsmyndigheten første kontaktpunkt i Norge. Disse vil i de fleste tilfeller bli registrert bosatt i Folkeregisteret basert på en digital melding fra utlendingsmyndighetene, og trenger dermed ikke å møte til id-kontroll hos Skatteetaten.

Der foreldreansvar er et vilkår for oppholdstillatelsen, sender utlendingsmyndigheten en elektronisk og strukturert melding om foreldreansvar til folkeregistermyndigheten. Foreldreansvar blir deretter registrert i tråd med meldingen. Bakgrunnen for denne praksisen er at når foreldreansvar er et vilkår for oppholdstillatelsen, har utlendingsmyndigheten tatt stilling til hvem som har foreldreansvar for barnet, som beskrevet i punkt 2.4.1. Dette følger av lang og fast forvaltningspraksis, og er en opplysning som UDI gir fordi den er nødvendig for registerføringen, jf. folkeregisterloven § 7-1. En melding om foreldreansvar sendes i følgende saker:

- Oppholdstillatelse for barn etter utlendingsloven § 42
- Oppholdstillatelse for barnets mor eller far etter utlendingsloven §§ 44 og 52
- Oppholdstillatelse for fosterbarn under 18 år etter utlendingsforskriften § 9-7
- Reisebevis og utlendingspass til barn under 18 år etter utlendingsforskriften § 12-12

I saker der foreldreansvar kun er en relevant saksopplysning som går fram av vedtaket, formidler ikke utlendingsmyndigheten informasjon om foreldreansvar direkte til folkeregistermyndigheten. Foreldreansvaret vil i slike saker bli registrert som «ukjent». Der foreldreansvaret blir registrert som «ukjent», sender folkeregistermyndigheten et brev med informasjon om hva bruker må foreta seg for å få registrert foreldreansvaret.

Brukeren kan for eksempel selv legge fram vedtaket for folkeregistermyndigheten og be om en registrering av foreldreansvaret. Praksis hos folkeregistermyndigheten viser at foreldreansvar i slike tilfeller registreres dersom det av vedtaket går fram at utlendingsmyndigheten har gjort en selvstendig vurdering av hvem som har foreldreansvar for barnet. Der det ikke fremgår at foreldreansvaret er vurdert av utlendingsmyndigheten, anses opplysningene som påstandsbaserte og blir ikke registrert. Ved registrering av felles foreldreansvar, er det en forutsetning at utlendingsmyndigheten også har gitt opplysninger om begge foreldreansvarshavere i vedtaket.

Også i tilfeller der foreldreansvar ikke kan registreres på bakgrunn av opplysningene i et vedtak, må brukeren selv kontakte folkeregistermyndigheten og eventuelt be om en registrering i tråd med praksisen som følger av håndboken, som nevnt ovenfor.

5.2 Beskrivelse av tiltaket

Et relevant tiltak er å sørge for registrering av foreldreansvar som er etablert etter utenlandsk rett, og som gjelder etter norsk rett, i Folkeregisteret. Tiltaket vil innebære registrering av foreldreansvar som:

- er etablert på et tidspunkt barnet hadde vanlig bosted i utlandet,

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

- gjelder i Norge etter norsk rett etter reglene i barneloven og våre internasjonale forpliktelser.

Ifølge mandatet skal det være mulig å registrere foreldreansvar som følger av utenlandsk rett i alle tilfeller vi er konvensjonsforpliktet til å legge foreldreansvaret til grunn i Norge. Foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett, og som vi er forpliktet til å legge til grunn, kan følge av følgende utenlandske rettsgrunnlag:

- Lov
- Avtale eller ensidig viljeserklæring
- Rettslig eller administrativ avgjørelse fra en konvensjonsstat³⁵

5.3 Virkninger

Positive virkninger:

- Gjøre det enklere å få utøvd foreldreansvar i møte med norske myndigheter og private aktører, noe som vil gi bedre beskyttelse av barn og innehavere av foreldreansvar i for eksempel saker om utstedelse av pass, barnebortføring mv.
- Redusere fremtidig bruk av kategorien «ukjent» foreldreansvar og legge til rette for riktige registreringer.
- Effektiviserende og ressursbesparende for norske myndigheter og private aktører ved å at de enkelt kan få tilgang til korrekt informasjon om foreldreansvar som er etablert etter utenlandsk rett til bruk for sin saksbehandling, og ved utvikling av digitale tjenester.
- Enkel tilgang til korrekt informasjon om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett er særlig viktig i hastesaker, som barnevernssaker og ved behov for akutt helsehjelp.
- Redusere behovet for at en rekke myndigheter og private aktører må bygge opp kompetanse om internasjonal privatrett om foreldreansvar, hvordan innhente og vurdere informasjon om utenlandsk rett og hvordan vurdere utenlandsk dokumentasjon.
- Sikre god oppfyllelse av forpliktelser som følger av konvensjoner om internasjonal privatrett som Norge er tilsluttet.
- Redusere risikoen for at ulike myndigheter og private aktører vurderer foreldreansvar uriktig eller ulikt.

³⁵ Vi er ikke forpliktet til å anerkjenne foreldreansvar tildelt etter en avgjørelse fattet i en stat vi ikke har et konvensjonssamarbeid med, og dette er ikke en del av tiltaket. Vi viser imidlertid til vår anbefaling om disse tilfellene i punkt 14.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

- Redusere behovet for at innehavere av foreldreansvar må dokumentere samme spørsmål ovenfor ulike myndigheter.
- Ressursbesparende for myndigheter som kontaktes av innehavere av utenlandsk foreldreansvar ved manglende eller uriktig registrering, men som ikke nødvendigvis kan avhjelpe problemet. Dette gjelder særlig Skatteetaten, statsforvalteren, domstolene og barneverntjenesten.

Negative virkninger

- Vil ikke løse problemet innehavere av foreldreansvar kan oppleve dersom foreldreansvar ikke kan, eller skal, registreres i Folkeregisteret.
- Noen land har andre begreper om, og ulikt innhold i, foreldreansvar. Dette kan gjøre det utfordrende å vurdere hva som kan registreres som foreldreansvar i Folkeregisteret.
- Varierende kvalitet og notoritet rundt dokumentasjon kan gjøre det utfordrende og tidkrevende å registrere riktig foreldreansvar i Folkeregisteret.
- Økt registrering av foreldreansvar vil ta vekk søkelyset fra den enkelte myndighets ansvar til å vurdere foreldreansvar, ved å fokusere på registrering. Dette kan gjøre det enda mer utfordrende for foreldre eller andre med foreldreansvar å utøve dette dersom foreldreansvar av ulike grunner ikke kan registreres.
- Registrering vil ikke nødvendigvis føre til at forelderen i Norge får utøvd foreldreansvar i de tilfellene det er et krav om at begge foreldrene må samtykke der foreldreansvaret etter utenlandsk rett er felles, og den andre forelderen bor i utlandet og ikke lar seg oppspore.

5.4 Alternative utforminger for registrering av foreldreansvar

5.4.1 Hvilke grupper barn

Barn som har flyttet til, og registreres som bosatt i, Norge

Dagens situasjon

Barn som flytter til Norge, får foreldreansvar vurdert og registrert dersom barnet skal registreres som bosatt i Folkeregisteret.

Anbefaling

Arbeidsgruppens anbefaler at barn som flytter til, og registreres som bosatt i, Norge bør registreres med foreldreansvar i Folkeregisteret også når dette følger av utenlandsk rett. Denne gruppen barn utgjør den største delen av kategorien som er registrert med «ukjent»

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

foreldreansvar. Ved å få registrert foreldreansvar for denne gruppen i større omfang enn i dag, vil vi legge til rette for at flere innehavere av foreldreansvar får utøvd dette i møte med norske myndigheter og private aktører.

Barn som har flyttet fra Norge

Dagens situasjon

Barn som har vært bosatt i Norge, men som senere har flyttet til utlandet vil normalt være registrert med foreldreansvar i Folkeregisteret. Når barnets vanlige bosted endres, kan hvem som har foreldreansvar for barnet tildeles eller fratas etter utenlandsk rett. I dag kan ikke opplysninger om foreldreansvar endres for barn som ikke lenger er registrert som bosatt i Norge. Foreldreansvaret vil eventuelt oppdateres dersom barnet flytter tilbake til Norge og på nytt skal registreres som bosatt.

Verken Danmark eller Island oppdaterer opplysninger om foreldreansvar automatisk i sine populasjonsregistre for barn som flytter ut av landet, men Danmark har en løsning hvor foreldre kan melde fra om endringer. Se vedlegg 2.

Anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler ingen praksisendringer for registrering av foreldreansvar for denne gruppen, selv om utredningen vår viser at registrerte opplysninger om foreldreansvar senere kan bli uriktige etter utflytting fra Norge. Årsaken er at det allerede pågår et arbeid hos folkeregistermyndigheten med å se på en løsning der denne gruppen blir registrert med «ukjent» foreldreansvar eller at foreldreansvaret slettes når barnet blir registrert utflyttet. Folkeregistermyndigheten har blant annet opprettet kontakt med sentrale brukere av Folkeregisteret for å kartlegge hvilke konsekvenser en slik endring vil medføre.

Vi støtter at det i Folkeregisteret bør synliggjøres at norske myndigheter ikke lenger har oppdatert informasjon om foreldreansvar når et barn har flyttet fra Norge. Vi anbefaler imidlertid at folkeregistermyndigheten vurderer et tredje alternativ, som går ut på at foreldreansvaret settes med en sluttdato ved utflytting.

Norske barn født og bosatt i utlandet

Dagens situasjon

Norske barn som er født og bosatt i utlandet blir ikke registrert med opplysninger om foreldreansvar i Folkeregisteret.

Anbefaling

Arbeidsgruppen anbefaler å beholde dagens ordning med at norske barn født og bosatt i utlandet ikke registreres med foreldreansvar i Folkeregisteret.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Vi har lagt vekt på at det for denne gruppen vil være en forhøyet risiko for at registrerte opplysninger om foreldreansvar senere blir uriktige, og at behovet for å registrere opplysninger om foreldreansvar for denne gruppen ikke er særlig stor. Den forhøyede risikoen for feilregistreringer skyldes at barna har vanlig bosted i utlandet, noe som gjør det krevende å holde eventuelle registrerte opplysninger om foreldreansvar oppdatert. Samtidig er dette en gruppe som først og fremst kommer i kontakt med passmyndigheten ved spørsmål om utstedelse av norske pass. Passmyndigheten ved utenriksstasjonene er en myndighet som ofte må vurdere om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, og er også en myndighet som relativt enkelt har tilgang på nødvendig informasjon om utenlandsk rett. Det gjør at behovet for registreringer i Folkeregisteret ikke er særlig stort.

Dersom barna flytter til Norge, vil arbeidsgruppens anbefaling føre til at denne gruppen senere kan bli registrert med foreldreansvar i Folkeregisteret.

Barn som oppholder seg midlertidig i Norge over lengre tid

Dagens situasjon

Foreldreansvar registreres for barn som er bostedsregistrert i Norge. Det er imidlertid noen grupper barn som oppholder seg i Norge over tid uten å være bostedsregistrert. Dette gjelder barn som er husstandsmedlemmer av NATO-personell og av utenlandske diplomater, samt asylsøkere med søknad til behandling eller som har fått avslag på sin søknad om asyl.

Enslige mindreårige asylsøkere ivaretas ved representantordningen³⁶, og eventuelle endringer må ses i sammenheng med løsninger for vergemål mv.

Anbefaling

Arbeidsgruppens utredning viser at innehavere av foreldreansvar for barn som oppholder seg midlertidig i Norge over lengre tid, er en gruppe som kan oppleve utfordringer med å utøve foreldreansvar i møte med norske myndigheter og private aktører. Det er fordi denne gruppen ikke registreres med foreldreansvar i Folkeregisteret, samtidig som foreldreansvaret er etablert etter utenlandsk rett. Dette trekker i retning av at denne gruppen bør registreres med foreldreansvar i Folkeregisteret. På tross av dette, anbefaler arbeidsgruppen ingen endringer for disse tre gruppene.

Vi viser til at for utenlandsk NATO-personell og deres husstandsmedlemmer har Finansdepartementet i et høringsnotat foreslått en endring slik at disse blir bostedsregistrert.³⁷ Dersom dette følges opp, vil denne gruppen bli behandlet som andre bosatte, og foreldreansvar kan registreres.

³⁶ Se utlendingsloven kapittel 11a.

³⁷ Høringsnotat av 4 mai 2023, saksnummer 21/2233.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Når det gjelder barn av diplomater, pågår det prosesser mellom folkeregistermyndigheten, Finansdepartementet og Utenriksdepartementet for å finne frem til løsninger. Det er en mulighet for at foreldreansvar for disse barna kan bli registrert i Folkeregisteret.

Årsaken til at arbeidsgruppen ikke anbefaler endringer for asylsøker med søknad til behandling eller som har fått avslag på sin søknad om asyl, er at dette er et spørsmål som vil kreve en grundigere utredning enn det arbeidsgruppen har hatt mulighet til. Dette er en gruppe barn som har få rettigheter i Norge, og vi anbefaler at de politiske og rettslige spørsmålene som reises for denne gruppen utredes særskilt.

5.4.2 Hvem kan registreres som innehaver av foreldreansvar

Dagens situasjon

Ifølge mandatet skal arbeidsgruppen foreslå løsning for registrering av foreldreansvar for personer som ikke er juridiske foreldre i de tilfeller vi er konvensjonsforpliktet til å legge til grunn at vedkommende har del i foreldreansvaret.

Foreldreansvar etter norsk rett kan som hovedregel kun tildeles juridiske foreldre, jf. barneloven kapittel 5. Andre kan få del i foreldreansvaret dersom en eller begge foreldrene dør, jf. barnelovens kapittel 7 del IV. Høyesterett har også åpnet for at en person som tidligere har vært juridisk far til et barn, men som ikke lenger er det, kan få del i foreldreansvaret i den utstrekning noe annet vil være et brudd på EMK artikkel 8 om retten til familieliv.³⁸

I Folkeregisteret brukes i dag kategoriene «delt», «mor», «far», «medmor» eller «andre» for foreldreansvar. Dersom ingen av disse passer, registreres foreldreansvaret som «ukjent».

Til forskjell fra det norske foreldreansvarsbegrepet, omfatter foreldremyndighet etter Haagkonvensjonen 1996 og Europarådskonvensjonen 1980³⁹ også de situasjoner hvor andre enn barnets foreldre er tildelt foreldreansvar. Dette kan for eksempel være en steforelder, en offentlig myndighet eller en institusjon. Andre enn barnets foreldre kan ha foreldreansvaret alene, eller sammen med foreldrene. Dette innebærer at Norge er konvensjonsforpliktet til å legge til grunn foreldreansvar etter utenlandsk rett tildelt andre innehavere enn det som følger av norsk rett.

Anbefaling

Arbeidsgruppen foreslår å åpne for registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret til ikke-juridiske foreldre og ikke-juridiske personer, der vi etter våre internasjonale forpliktelser skal legge dette til grunn i Norge.

³⁸ HR-2022-847-A.

³⁹ Ot. Prp. Nr. 52 (1987-1988), side 16.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Dette er en gruppe som i dag vil bli registrert med «ukjent» foreldreansvar. Ettersom hovedregelen etter norsk rett er at kun juridiske foreldre har del i foreldreansvaret, er det grunn til å tro at innehavere av foreldreansvar tildelt etter utenlandsk rett som ikke er juridiske foreldre, kan oppleve store utfordringer med å utøve foreldreansvaret i Norge. En eventuell registrering av foreldreansvaret i Folkeregisteret vil dermed være et svært effektivt tiltak for denne gruppen, ettersom andre myndigheter og private aktører dermed ikke trenger å ha inngående kjennskap til våre internasjonale forpliktelser om foreldreansvar.

5.4.3 Ansvarsfordeling mellom myndigheter ved registrering

Dagens situasjon

Folkeregistermyndigheten er første kontaktpunkt for innflyttere som er nordiske borgere eller som har oppholdsrett etter EØS-regelverket. For disse gruppene er folkeregistermyndigheten ansvarlig for å registrere foreldreansvar i tråd med praksisen som følger av håndboken for folkeregistrering.

Utlendingsmyndigheten er første kontaktpunkt for personer som innvilges oppholdstillatelse etter tredjelandsregelverket. Folkeregistermyndigheten registrerer foreldreansvar på bakgrunn av en melding fra utlendingsmyndigheten der denne har tatt stilling til foreldreansvar som et vilkår for oppholdstillatelsen.

Der foreldreansvar er en relevant saksopplysning i et vedtak om oppholdstillatelse etter tredjelandsregelverket, kan brukeren selv kontakte folkeregistermyndigheten for en registrering på bakgrunn av vedtaket. Folkeregistermyndigheten må da vurdere om opplysningene i vedtaket kan brukes som grunnlag for registrering av foreldreansvar, eller om foreldreansvar kan registreres i tråd øvrig praksis fra håndboken.

Alternativ 1: Folkeregistermyndigheten vurderer og registrer i alle saker

Folkeregistreringsmyndigheten får i oppgave å vurdere om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, og om dette kan registreres i Folkeregisteret. Dette er løsningen som er valgt i Finland, Sverige og på Island.

Alternativ 2: En annen myndighet enn folkeregistermyndigheten vurderer

En annen myndighet enn folkeregistreringsmyndigheten får i oppgave å vurdere om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge og sender en uttalelse til folkeregistermyndigheten. Folkeregistermyndigheten registrerer deretter foreldreansvaret i Folkeregisteret dersom de øvrige vilkårene for registrering er oppfylt.

Alternativ 3: Folkeregistermyndigheten vurderer og registrerer klare tilfeller, og kan ved tvil be en myndighet med spisskompetanse om en uttalelse

Folkeregistermyndigheten får i oppgave å registrere foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett i Folkeregisteret, der det er klart at dette gjelder etter norsk rett. I tvilstilfeller skal

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

folkeregistermyndigheten be om en uttalelse fra en myndighet med spisskompetanse. I uttalelsen skal myndigheten med spisskompetanse vurdere hvem som har foreldreansvar for barnet etter utenlandsk rett, om dette gjelder etter norsk rett, og om det er et rettsforhold som kan kategoriseres som foreldreansvar eller vergemål etter norsk rett. Se nærmere om vergemål i punkt 5.5.

Arbeidsgruppen legger til grunn at uttalelsen myndigheten med spisskompetanse skal gi til folkeregistermyndigheten, ikke vil være et enkeltvedtak som kan påklages. Årsaken er at myndigheten kun skal vurdere et allerede etablert rettsforhold, og en eventuell registrering i Folkeregisteret vil ikke være en gyldighetsbetingelse for om foreldreansvaret gjelder i Norge. Myndigheten vil ikke treffe en avgjørelse som endrer hvem som har foreldreansvar for barnet etter norsk rett. Uttalelsen vil med andre ord ikke være et enkeltvedtak som er bestemmende for rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b.

En lignende løsning er valgt i Danmark. Der har kommunene ansvaret for å sørge for at barn som flytter til Danmark blir registrert i Folkeregisteret. Ved tvil om utenlandsk foreldreansvar, kan kommunen be Familierettshuset om en uttalelse. Se vedlegg 2.

Kombinere alternativ 1, 2 eller 3 med dagens praksis for registrering der utlendingsmyndigheten har tatt stilling til foreldreansvaret

Alternativ 1, 2 og 3 kan alle kombineres med dagens praksis for registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret der utlendingsmyndigheten har tatt stilling til foreldreansvaret ved oppholdstillatelser etter tredjelandsregelverket.

Anbefaling:

Arbeidsgruppen anbefaler det tredje alternativet, kombinert med dagens praksis for registrering der utlendingsmyndigheten har tatt stilling til foreldreansvaret.

Om alternativ 1

Det første alternativet om at folkeregistermyndigheten selv i alle saker skal vurdere om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge og kan registreres i Folkeregisteret, har den fordel at kun én myndighet er involvert i vurderingen og registreringen. Videre er alternativet brukervennlig i den forstand at én og samme myndighet vurderer og registrerer foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett. Det vil også være intuitivt for innehavere av foreldreansvar, myndigheter og private aktører å henvende seg til folkeregistermyndigheten for spørsmål om registrering av foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett.

Det første alternativet avviker imidlertid fra utgangspunktet om at folkeregistermyndigheten kun skal registrere informasjon som er mottatt fra, og vurdert av, andre myndigheter. Alternativet vil derfor kreve at folkeregistermyndigheten igangsetter et stort arbeid med å bygge opp sin kompetanse om hvordan vurdere om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

På denne bakgrunn anbefaler ikke arbeidsgruppen alternativ 1.

Om alternativ 2

Det andre alternativet om at en annen myndighet enn folkeregistermyndigheten skal vurdere om utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge og sende en uttalelse til folkeregistermyndigheten, er det alternativet som etter arbeidsgruppens syn er forbundet med minst risiko for feilregistreringer.

Selv om alternativet involverer to myndigheter, er det en fordel at ansvarsforholdet mellom folkeregistermyndigheten og den andre myndigheten ikke beror på skjønn.

Det avgjørende for at arbeidsgruppen likevel ikke anbefaler dette alternativet, er at dette vil kreve unødvendig bruk av ressurser. Arbeidsgruppen antar at det i visse sakstyper vil være ukomplisert å vurdere om utenlandsk foreldreansvar gjelder etter norsk rett. Dette gjelder for eksempel dersom et barn flytter til Norge fra et EØS-land, og foreldrene er gift eller samboere. Videre vil spørsmålet være klart dersom Oslo tingrett på forhånd har besluttet at en utenlandsk avgjørelse kan anerkjennes etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 24. Dette tilsier at det i mange saker vil være unødvendig bruk av ressurser at en annen myndighet enn folkeregistermyndigheten skal gi en egen uttalelse om at foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett, gjelder i Norge.

Om alternativ 3

Arbeidsgruppen anbefaler det tredje alternativet om at folkeregistermyndigheten vurderer og registrerer klare tilfeller, og ved tvil skal be en annen myndighet om en uttalelse. Vi anbefaler at denne løsningen kombineres med dagens praksis for registrering der utlendingsmyndigheten har tatt stilling til foreldreansvaret. Etter vår vurdering vil dette være den løsningen som i størst mulig grad legger til rette for flest mulig riktige registreringer på en mest mulig effektiv måte.

Vi har lagt vekt på at det tredje alternativet vil være ressursbesparende ved at folkeregistermyndigheten selv kan registrere klare tilfeller relativt raskt. Samtidig vil det oppstå tvilstilfeller hvor det vil være behov for spisskompetanse for å foreta riktige vurderinger av om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge. Ved at én myndighet, som fortrinnsvis allerede har kompetanse om både internasjonal privatrett og vurderinger av utenlandsk dokumentasjon, får i oppgave å vurdere de mest krevende sakene, kan vi legge til rette for riktige registreringer med en mest mulig effektiv bruk av ressurser.

Vi har også vektlagt at dette vil være en brukervennlig løsning, da folkeregistermyndigheten er første kontaktpunkt for en stor andel av de som flytter til Norge (nordiske borgere og personer med opphold etter EØS-regelverket). Det vil også være brukervennlig at det er folkeregistermyndigheten selv som innhenter en uttalelse fra en annen instans med nødvendig spisskompetanse utenfor de klare tilfellene, i stedet for den som ønsker registrering.

Alternativet har imidlertid den ulempen at når grensedragningen mellom to myndigheters ansvarsforhold beror på skjønn, gir det risiko for at det kan ta lengre tid å få registrert foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett enn der det er klart hvilken myndighet som er

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

ansvarlig for å gjøre vurderingene, slik det vil være etter alternativ 1 og 2. Arbeidsgruppen har imidlertid lagt vekt på at denne ulempen vil avhjelpes etter hvert som folkeregistermyndigheten og myndigheten med spisskompetanse får erfaring og mengdetrening. I tillegg kan dette avhjelpes ved å utvikle et godt rundskriv. Se tiltak 3.

Når det gjelder anbefalingen om å beholde dagens praksis for registrering av foreldreansvar der utlendingsmyndigheten har tatt stilling til dette, har arbeidsgruppen lagt vekt på at det er ressursbesparende å bygge videre på en allerede etablert løsning. Videre er det en brukervennlig løsning ettersom utlendingsmyndigheten er første kontaktpunkt for personer som får oppholdstillatelse etter tredjelandsregelverket. Arbeidsgruppen har kartlagt at det kan være muligheter for å utvide antallet saker hvor utlendingsmyndigheten sender opplysninger om foreldreansvar til folkeregistermyndigheten. Dette er omtalt i punkt 5.4.6.

5.4.4 Hvilken myndighet kan kontaktes ved tvil

Innledning

Arbeidsgruppen har vurdert hvilken myndighet som bør få i oppgave å gi en uttalelse om hvorvidt foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, der folkeregistermyndigheten er i tvil (alternativ 3). De samme myndighetene vil være relevante ved innføring av alternativ 2 om at en annen myndighet enn folkeregistermyndigheten alltid skal gi en uttalelse om utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge i forkant av registrering.

Relevante myndigheter

UDI

UDI har gjennom forvaltningen av utlendingsregelverket og statsborgerloven erfaring med å innhente informasjon om utenlandsk rett og vurdere utenlandsk dokumentasjon. De har også noe erfaring med å vurdere foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett.

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Statsforvalterne generelt, og Statsforvalteren i Oslo og Viken spesielt, har som oppgave å vurdere anerkjennelse av utenlandske separasjoner og skilsmisser, anerkjennelse av visse typer utenlandske ekteskap (Statsforvalteren i Oslo og Viken) og utstedte attester om foreldremyndighet. I tillegg har statsforvalteren kompetanse på vergemål, og skillet mellom vergemål og foreldreansvar.

Bufetat region Øst

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) er organisert i fem regioner og har ansvar for det statlige barne- og familievernet. Bufetat region Øst har som oppgave å bekrefte eller avgjøre om en utenlandsk adopsjon skal anerkjennes i Norge.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Arbeids- og velferdsdirektoratet har som oppgave å vurdere om farskap og medmorskap som er fastsatt individuelt i utlandet utenfor Norden, kan anerkjennes i Norge etter barneloven § 85.

Bufdir

Bufdir er Sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1996, Haagkonvensjonen 1980 og Europarådskonvensjonen 1980. Dette er en oppgave som innebærer veiledning av myndigheter og privatpersoner om når foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge. I tillegg er Bufdir klageinstans for avgjørelser truffet av statsforvalterne og Bufetat region Øst om anerkjennelse av ekteskap, adopsjoner, separasjoner og skilsmisser gjennomført i utlandet.

Anbefaling

Ut fra en vurdering av hvem som har kompetanse på internasjonal privatrett, herunder om foreldreansvar, vurdering av utenlandsk rett og dokumentasjon, samt sammenheng med øvrige oppgaver, mener arbeidsgruppen at to instanser peker seg ut til å ha oppgaven med å gi uttalelse til folkeregistreringsmyndigheten i tvilstilfellene. Dette er Bufdir og Statsforvalteren i Oslo og Viken. Etter vår vurdering er begge instansene egnet til å legge til rette for riktige registreringer, samtidig som det vil kreve minst mulig bruk av ressurser å bygge opp nødvendig spisskompetanse.

Bufdir har spisskompetanse på reglene om internasjonal privatrett og foreldreansvar, og har som Sentralmyndighet for Haagkonvensjonen 1996 muligheter til å innhente informasjon om utenlandsk rett. Videre har direktoratet erfaring med å vurdere informasjon om utenlandsk rett og utenlandske dokumenter, men det gjelder i hovedsak i klagesaker. Antallet saker er med andre ord ikke særlig stort.

Statsforvalteren i Oslo og Viken har, sammenlignet med Bufdir, ikke den samme spisskompetansen om de internasjonale privatrettslige reglene som regulerer foreldreansvar. Årsaken til at vi likevel peker på Statsforvalteren i Oslo og Viken som en mulig instans, er at de behandler et stort antall saker som reguleres av internasjonal privatrett. Det vil gjøre det enklere for Statsforvalteren å bygge opp kompetanse også om foreldreansvar og de internasjonale reglene som direkte regulerer dette. I tillegg har de erfaring med å innhente og vurdere utenlandsk rett og dokumentasjon som førsteinstans. En annen viktig årsak til at Statsforvalteren i Oslo og Viken peker seg ut, er at de har kompetanse om skillet mellom foreldreansvar og vergemål. Dette vil være nyttig ved vurderingen av om et rettsforhold etablert etter utenlandsk rett skal registreres som foreldreansvar eller vergemål i Folkeregisteret.

Når det gjelder UDI, har arbeidsgruppen lagt vekt på at selv om dette er en instans som i dag tar stilling til hvem som har foreldreansvar for barn etter utenlandsk rett, gjøres dette i relativt få sakstyper. Dersom UDI blir ansvarlig instans for å gi en uttalelse i tvilstilfeller, vil det kreve større grad av ressurser for at UDI skal bygge seg opp nødvendig spisskompetanse om internasjonal privatrett og foreldreansvar, sammenlignet med Bufdir eller Statsforvalteren i Oslo og Viken. En slik oppgave har heller ingen naturlig sammenheng med øvrige oppgaver hos UDI.

Når det gjelder Bufetat region Øst og Arbeids- og velferdsdirektoratet, har arbeidsgruppen vektlagt at de kan sies å ha mindre grad av kompetanse om internasjonal privatrett sammenlignet med Bufdir og Statsforvalteren i Oslo og Viken, samtidig som de i dag ikke har oppgaver som direkte knytter seg til foreldreansvar.

5.4.5 Kartlegging av klare og uklare typetilfeller

5.4.5.1 Innledning

Vi har startet en kartlegging av hvilke typetilfeller folkeregistermyndigheten kan registrere på egenhånd, som kan kategoriseres som «klare», og typetilfeller hvor folkeregistermyndigheten kan ha behov for å be om en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse. Denne kartleggingen viser at folkeregistermyndigheten i noen tilfeller kan starte med å registrere foreldreansvar når et barn flytter til og bosettes i Norge uten at det er behov for å gjøre nærmere undersøkelser av bakgrunnsretten.

Den nærmere grensedragningen mellom klare og uklare tilfeller må imidlertid utvikles videre i praksis. Det bør være myndigheten med spisskompetanse som er ansvarlig for å fange opp endringer i rettstilstanden i det enkelte land, slik at praksis kan tilpasses.

Vi anbefaler at folkeregistermyndigheten og myndigheten med spisskompetanse får i oppgave å fortsette arbeidet med å kartlegge «klare» og «uklare» tilfeller. I den forbindelse peker vi i punkt 5.4.6 på hvordan man framover bør arbeide for å effektivisere registreringene ytterligere, og starte arbeidet med å utvikle praksis mer i detalj.

5.4.5.2 Klare typetilfeller

A: Barn med gifte foreldre som omfattes av EØS- regelverket som flytter til Norge med kun den ene forelderen

Felles foreldreansvar for barn som omfattes av EØS-regelverket vil i enkelte tilfeller registreres i etterkant av oppmøte på et skattekontor ved innflytting. I dag gjøres dette kun der barn og gifte foreldre flytter sammen til Norge. Der et barn flytter til Norge alene eller sammen med kun den ene forelderen, registreres foreldreansvaret som «ukjent».

- Det foreslås følgende ny praksis:

Foreldreansvaret registreres som *felles* for barn som omfattes av EØS-regelverket der foreldrene var gift ved fødsel, uten at det er behov for å gjøre nærmere undersøkelser av bakgrunnsretten i landet barnet tidligere hadde vanlig bosted. Foreldreansvaret blir registrert som felles uavhengig av om barnet flytter til Norge sammen med en eller begge foreldrene.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Bakgrunnen for at registreringen kan settes som felles i disse tilfellene, er at alle gifte foreldre i EØS automatisk får felles foreldreansvar når et barn blir født.⁴⁰ Foreldreansvar tildelt direkte i kraft av loven gjelder i Norge, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 og barneloven § 84 a.

Denne praksisendringen er egnet til å øke antallet registreringer for barn som kommer til Norge alene, eller kun sammen med den ene forelderen, fra et annet EØS-land.

Praksisendringen vil kreve noe endring i Skatteetatens skjema og dialog med part, herunder i digitale løsninger. Det må spørres om foreldrene var gifte da barnet ble født, og om familien har vært bosatt i et EØS-land hele barnets liv for å utelukke at foreldreansvar kan være etablert i et land utenfor EØS med annen bakgrunnsrett. Videre bør det spørres om foreldrene har en avtale eller avgjørelse om foreldreansvar som avviker fra bakgrunnsretten. Dersom svaret på dette spørsmålet er ja, må det gjøres nærmere undersøkelser om hvem som har foreldreansvar for barnet. Der den ene forelderen er i utlandet og folkeregistermyndigheten har kontaktinformasjon til vedkommende, bør det sendes et brev om den utførte registreringen.

B: Barn og begge foreldre får vanlig bosted i Norge

I dag registreres foreldreansvaret som «ukjent» når et barn av ugifte foreldre flytter til Norge, uavhengig av om barnet flytter til Norge alene eller sammen med en eller begge foreldrene. Som beskrevet under typetilfelle A, registreres det som felles der barn av gifte foreldre flytter til Norge sammen med begge foreldrene. Foreldreansvar kan også registreres der utlendingsmyndigheten har tatt stilling til foreldreansvaret.

- Det foreslås følgende ny praksis:

I den grad barnet og begge foreldrene flytter til Norge sammen, registreres foreldreansvaret som *felles*, uten at det er behov for å gjøre nærmere undersøkelser av bakgrunnsretten i landet barnet tidligere hadde vanlig bosted. Dette skal gjelde uavhengig av om foreldrene er gift, samboer eller aldri har bodd sammen. Det samme gjelder om de flytter på ulike tidspunkt; slik at det settes til felles når alle tre er bostedsregistrert i Norge. Også dette vil kreve endringer av skjema mv.

Bakgrunnen for at foreldreansvar kan registreres i disse tilfellene, er en særregel i Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 nr. 4 og barneloven § 84 a tredje ledd. Særregelen går ut på at dersom et barn endrer vanlig bosted til Norge, blir tildeling av foreldreansvar i kraft av loven til en person som ikke hadde slikt ansvar fra før, regulert av loven i staten der barnet har nytt vanlig bosted.

Ettersom hovedregelen etter norsk materiell rett i dag er at alle foreldre har felles foreldreansvar for et barn uavhengig av sivilstatus, vil begge foreldre ved innvandring til Norge få del i foreldreansvaret, uavhengig av om de begge hadde del i foreldreansvaret fra før, dersom en legger tidspunktet for tildeling av foreldreansvar i Norge til grunn for vurderingen, og ikke gjeldende

⁴⁰ https://europa.eu/youreurope/citizens/family/children/parental-responsibility/index_en.htm#:~:text=As%20a%20parent%2C%20you%20are,as%20does%20a%20married%20father,hentet 14.11.2023.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

regelverk ved barnets fødsel. Se mer om dette nedenfor. Dette gjør det unødvendig å ta stilling til hva som fulgte av utenlandsk rett før innvandring til Norge. Årsaken til at begge foreldrene må være bosatt i Norge for at foreldreansvaret kan registreres som felles, er at det er et vilkår etter barneloven § 84 a tredje ledd at forelderen som ikke har foreldreansvar fra før, også får vanlig bosted i Norge.

Praksisendringen vil kreve noe endring i Skatteetatens skjema og dialog med part, herunder i digitale løsninger. Det må spørres om foreldrene har en avtale eller avgjørelse om foreldreansvar. Dersom svaret på dette spørsmålet er ja, må det gjøres nærmere undersøkelser av hvem som har foreldreansvar for barnet.

- Praksisendringen fordrer følgende tolkning av barneloven § 84 a og § 35:

Med tanke på at hovedregelen om at alle foreldre har del i foreldreansvaret etter materiell norsk rett er relativt ny, er det et spørsmål om en ugift forelder som flytter til Norge, og som ikke har foreldreansvar fra før, får foreldreansvar i kraft av barneloven § 35 uavhengig av når barnet er født, eller om man må så hen til hvilken rettsregel som gjaldt i Norge da barnet ble født.

Dersom praksisendringen som nevnt ovenfor skal iverksettes, fordrer dette at loven tolkes slik at § 35 får anvendelse når vilkårene for tildeling i kraft av loven er oppfylt, altså når forelderen får vanlig bosted i Norge, jf. barneloven § 84 a tredje ledd, uavhengig av barnets fødselsdato. Dette vil innebære at tildeling i kraft av loven skjer ut fra gjeldende rettsregel på tidspunktet vilkåret for tildelingen er oppfylt.

I denne forbindelse vil arbeidsgruppen påpeke at bestemmelsen om muligheten for en mor til å beholde foreldreansvar alene der foreldre ikke bor sammen ved melding til folkeregistermyndigheten, ikke synes å ta høyde for situasjoner hvor foreldreansvar blir tildelt i kraft av loven ved flytting etter barneloven § 35 jf. § 84 a tredje ledd. Fristen for en forelder å melde fra til folkeregistermyndigheten er satt til et år fra farskapet ble fastsatt. I tilfeller etter § 84 a tredje ledd vil denne fristen kunne være oversittet allerede ved tildeling. Det er mulig at dette kun vil være relevant i et fåtall saker, men dersom det er ønskelig at det skal være en slik mulighet for moren til å beholde foreldreansvar alene ved melding også i disse tilfellene, kreves det etter vår mening en endring av barneloven § 35.

- Praksisendringen fordrer at man aksepterer risiko ved ulike vurderinger for bostedregistrering og vanlig bosted:

Vurderingen av om en person skal registreres som «bosatt» etter folkeregisterloven og vurderingen av om en person har «vanlig bosted» i Norge etter barneloven og Haagkonvensjonen 1996, er ulike. Dette kan komme på spissen der barn og/eller forelder skal registreres som bosatt i Folkeregisteret, men oppholdet er, eller er ment å være, midlertidig slik at vanlig bosted ikke endrer seg til Norge. Arbeidsgruppen antar at denne problemstillingen kun vil komme på spissen i få saker, og delvis kan avhjelpes ved å be om informasjon om intensjonen om varigheten på oppholdet i skjema. Dersom oppholdet er ment å være midlertidig, bør det gjøres en konkret vurdering av hvem som har foreldreansvar for barnet.

C: Beslutning fra Oslo tingrett om at en utenlandsk avgjørelse om foreldreansvar anerkjennes

I dag er det ingen fast praksis for registreringer av foreldreansvar der Oslo tingrett ved beslutning har tatt stilling til at en utenlandsk avgjørelse om foreldreansvar anerkjennes i Norge, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 24 og 26, jf. lov om Haagkonvensjonen 1996 § 9.

- Det foreslås følgende ny praksis:

Der Oslo tingrett ved beslutning har tatt stilling til at en utenlandsk avgjørelse om foreldreansvar anerkjennes i Norge, kan foreldreansvar registreres i tråd med det som følger av beslutningen. Brukeren må selv legge fram beslutningen for folkeregistermyndigheten.

D: Utenlandsk attest om foreldreansvar etter Haagkonvensjonen 1996

I dag er det ingen fast praksis for registrering av foreldreansvar der utenlandske myndigheter har utstedt en attest til den som har foreldreansvar etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 40.

- Det foreslås følgende ny praksis:

Der en innehaver av foreldreansvar kan fremvise en attest om foreldreansvar utstedt av utenlandske myndigheter etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 40, registreres foreldreansvar i tråd med det som følger av attesten. Brukeren må selv legge fra attesten for folkeregistermyndigheten.

5.4.5.3 Typetilfeller som kan volde tvil

A: Utfordrende å vurdere hvor et barn har vanlig bosted

Hvor et barn har hatt «vanlig bosted» forut for innflytting til Norge er avgjørende for hvilket lands rett som regulerer tildeling av foreldreansvar. I de fleste tilfeller vil det være klart hvor et barn har hatt vanlig bosted. Dette gjelder for eksempel der et barn har bodd i det samme landet i hele sitt liv forut for flytting til Norge. Vi antar imidlertid at det i noen saker vil være utfordrende å vurdere dette, og da kan folkeregistermyndigheten be om en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse.

Krevende vurderinger av vanlig bosted kan for eksempel oppstå i saker hvor et barn har oppholdt seg over noe tid i ulike land før innflytting til Norge.

Videre kan det være utfordrende å vurdere hvor et nyfødt barn har vanlig bosted dersom det forut for flytting til Norge, ble født under foreldrenes midlertidige opphold i en annen stat enn den staten foreldrene bodde i til vanlig. Utfordringene skyldes at nyfødte barn har et sterkt bånd til

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

omsorgspersonen, og at de ikke har etablert et forhold til et geografisk sted eller land.⁴¹ Dette reiser problemstillingen om barnet har vanlig bosted i staten det er født, eller i staten hvor foreldrene bor til vanlig. Problemstillingen kan også formuleres som et spørsmål om et barn kan ha vanlig bosted i et land det aldri har oppholdt seg i. Det foreligger flere relevante rettsavgjørelser om dette fra andre land og fra EU-domstolen. Etter arbeidsgruppens vurdering er dette et spørsmål som bør belyses nærmere i et rundskriv. Problemstillingen kommer imidlertid kun på spissen dersom landet barnet er født i, og landet foreldrene har vanlig bosted, har ulike regler for hvem som får del i foreldreansvaret ved fødsel.

B: Utfordrende å vurdere hva som følger av utenlandsk rett

Arbeidsgruppen antar at det i noen saker vil være utfordrende å vurdere reglene for tildeling av foreldreansvar etter materiell utenlandsk rett. Dette kan for eksempel skyldes at noen land ikke har regler om tildeling av foreldreansvar.

C: Utfordrende å vurdere om en avtale/ensidig viljeserklæring er et tiltak

Det kan noen ganger være utfordrende å vurdere om en avtale eller viljeserklæring etablert etter utenlandsk rett i realiteten er å regne som en avgjørelse (tiltak), som ikke kan legges til grunn i norsk rett. Denne utfordringen oppstår kun der avtaler/ensidige viljeserklæringer er etablert etter retten i en stat Norge ikke har et konvensjonssamarbeid med.

Utenlandsk foreldreansvar som er tildelt eller fratatt etter en avtale eller ensidig viljeserklæring gjelder i Norge, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 nr. 2. Denne regelen er universell og gjelder både overfor konvensjonsstater og ikke-konvensjonsstater. Det er imidlertid et krav at foreldreansvaret må være etablert uten involvering av en rettslig eller administrativ myndighet for at Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 nr. 2 kommer til anvendelse. Der foreldreansvaret er etablert med involvering av en rettslig eller administrativ myndighet, vil det regnes som et «tiltak». Tiltak om foreldreansvar, gjelder kun i Norge dersom det er fattet av myndighetene i en annen konvensjonsstat, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 23.

Spørsmålet om en utenlandsk avtale/ensidig viljeserklæring er å regne som et tiltak eller ei, kan oppstå hvor myndighetene registrerer avtaler eller ensidige viljeserklæringer om foreldreansvar i et register. Dersom det kun er snakk om en formalregistrering, og den enkelte registreringsmyndighet selv ikke kan endre innholdet i avtalen eller viljeserklæringen, regnes ikke dette som en involvering av en rettslig eller administrativ myndighet. Dersom avtalen eller den ensidige viljeserklæringen imidlertid må godkjennes av en offentlig myndighet for å være gyldig, vil dette være involvering av en rettslig eller administrativ myndighet. I slike tilfeller kan avtalen eller den ensidige viljeserklæringer kun legges til grunn i Norge dersom de er fra en konvensjonsstat.

D: Utfordringer knyttet til ulikt innhold i foreldreansvarsbegrepet

⁴¹ Kvisberg, Torunn E. *Internasjonale barnefordelingssaker. Internasjonal barnebortføring*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2009, side 154.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Arbeidsgruppen antar at det i noen saker vil være utfordrende å vurdere om innholdet i det utenlandske foreldreansvaret er av en slik karakter at det bør registreres som foreldreansvar i Folkeregisteret. Bakgrunnen er at foreldreansvarsbegrepet etter norsk rett ikke svarer fullt ut til «foreldremyndighet» Haagkonvensjonen 1996 og «foreldreansvar» etter Europarådskonvensjonen 1980. Vi viser til omtalen av dette i punkt 2.1.2.2. Det kan derfor tenkes tilfeller hvor vi er forpliktet til å la utenlandsk foreldreansvar gjelde i Norge, men hvor dette ikke nødvendigvis bør registreres som «foreldreansvar» i Folkeregisteret. Vi antar at det i saker hvor dette kommer på spissen, kan være gode grunner for at folkeregistermyndigheten kontakter myndigheten med spisskompetanse for en uttalelse og vi vil her forsøke å trekke opp noen hovedlinjer.

Etter vårt syn bør «foreldremyndighet» tildelt etter utenlandsk rett kunne registreres i Folkeregisteret som foreldreansvar dersom innholdet i instituttet samsvarer med det norske foreldreansvarsbegrepet. Det vil si at det utenlandske foreldreansvaret må innebære en plikt og rett til å ha omsorg for barnet og til å ta avgjørelser for barnet i personlige spørsmål.

Hvilket begrep som er benyttet for å omtale det utenlandske foreldreansvaret bør ikke være avgjørende, så lenge innholdet tilsvarer det norske foreldreansvarsbegrepet.

Der det utenlandske foreldreansvaret tilsvarer både norsk foreldreansvar og vergemål, er det tilstrekkelig å registrere dette som foreldreansvar i Folkeregisteret. Dersom «foreldremyndigheten» i realiteten er et vergemål, bør det registreres som vergemål, og ikke foreldreansvar. Se mer om registrering av vergemål i punkt 5.5.

«Foreldremyndighet» etter Haagkonvensjonen 1996 kan også i noen tilfeller være noe som verken tilsvarer norsk foreldreansvar eller vergemål. Her er det ikke snakk om variasjoner mellom hva som ligger i foreldreansvaret i norsk rett og utenlandsk rett, men noe som ikke kan defineres som foreldreansvar eller vergeansvar i det hele tatt. I slike tilfeller bør det ikke registreres verken som foreldreansvar eller vergemål.

E: Utfordringer knyttet til utøvelse av foreldreansvar

Hva en person som har fått foreldreansvar tildelt i kraft av utenlandsk rett har rett til å foreta seg (utøve), kan variere fra hva som følger med det å være innehaver av foreldreansvar etter norsk materiell rett. Arbeidsgruppen antar at det her kan oppstå vanskelig grensedragninger, hvor det kan være nødvendig å be om en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse.

For eksempel kan det følge av utenlandsk lovgivning at en innehaver har rett til å samtykke til visse spørsmål på vegne av barnet, som det ikke er tillatt å samtykke til etter norsk rett. Arbeidsgruppen vurderer at slike variasjoner ikke bør hindre at det utenlandske foreldreansvaret registreres som foreldreansvar i Folkeregisteret. Det er fordi det er norsk rett som regulerer utøvelsen av det utenlandske foreldreansvaret når barnet får vanlig bosted i Norge, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 17 og barneloven § 84.

Der foreldreansvar er tildelt gjennom en utenlandsk avgjørelse og det samtidig er opplistet i avgjørelsen hva innehaveren har rett til og ikke, kan det oppstå vanskelige problemstillinger knyttet til hva som er tiltaket (tildeling av foreldreansvar) og hva som er utøvelsen av tiltaket. Etter

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Haagkonvensjonen 1996 skal tiltaket gjelde også i andre land, men selve utøvelsen av tiltaket reguleres av norsk rett, jf. artikkel 15 nr. 3. Folkeregistermyndigheten har for eksempel sett utenlandske avgjørelser som tildeler foreldreansvar til en person, men som samtidig gjør det klart at innehaveren av foreldreansvaret ikke har rett til å samtykke til en adopsjon. Slike grensetilfeller bør vurderes konkret fra sak til sak. Dersom man kommer fram til at en slik avgjørelse ikke kan registreres som foreldreansvar i Folkeregisteret, bør innehaveren få veiledning om hvordan vedkommende kan få norske myndigheter til å fatte et nytt tiltak for barnet som barnets nye bostedsstat, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 5.

F: Utfordringer knyttet til vurdering av utenlandsk dokumentasjon

Det kan også være grunn for folkeregistermyndigheten å kontakte myndigheten med spisskompetanse dersom det er utfordringer knyttet til å vurdere den utenlandske dokumentasjonen som blir fremlagt.

G: Ordre public

Noen ganger kan foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett være i strid med ordre public, og det skal dermed ikke gjelde i Norge, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 22 og artikkel 23 nr. 2 bokstav d). Arbeidsgruppen antar at det i noen tilfeller kan oppstå krevende vurderinger, hvor det kan være grunn for folkeregistermyndigheten å kontakte myndigheten med spisskompetanse.

5.4.6 Hvordan registreringene kan effektiviseres

Innledning

Arbeidsgruppen har vurdert hvordan man framover bør arbeide for å effektivisere registreringene ytterligere, og starte arbeidet med å utvikle praksis mer i detalj. Vi anbefaler at det arbeides videre med dette for å øke antallet barn som kan registreres med foreldreansvar, samtidig som behovet for å be om en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse reduseres.

Informasjon fra de nordiske landene

Det er etablert et samarbeid mellom de nordiske landene om utveksling av informasjon mellom folkeregistermyndighetene om personer som flytter mellom de nordiske landene, se Nordisk overenskomst om folkeregistrering av 1 november 2004.

Det følger av artikkel 2 nr. 2 at folkeregistermyndigheten i tilflyttingslandet underretter registermyndigheten i utflyttingslandet om flyttingen. I forlengelsen av dette er det utviklet en løsning for oversendelse av en rekke bestemte opplysninger fra fraflyttingslandet. Opplysningene sendes automatisk til tilflyttingslandet i forbindelse med at vedtak om bostedsregistrering blir fattet. Det er også mulig å innhente opplysninger utover hva som fremgår av artikkel 2 nr. 2, i henhold til artikkel 4.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Ved utveksling av meldinger mellom de nordiske landene er dagens praksis at folkeregistermyndigheten sender og mottar opplysninger om personens fødselsnummer i utflyttingsstaten, navn, fødselsdato, kjønn og eventuelt innflyttingsdato og norsk fødselsnummer, kommune og bostedsadresse i Norge.

Overenskomsten åpner for at de nordiske landene kan sende forespørsel om de opplysningene som fremgår av artikkel 4. Ettersom opplysninger om foreldreansvar kan «antas nødvendige for bedømmelsen av bosettingsspørsmålet» ved innflytting til Norge, er det mulig å innhente opplysninger om foreldreansvar fra de andre nordiske landene. Det er et omforent ønske blant de nordiske landene å få utviklet en ny teknisk løsning som innebærer at folkeregistermyndighetene kan utveksle opplysninger om foreldreansvar digitalt. Av hensyn til forutberegnelighet for borger, bør den internordiske overenskomsten undergis revisjon, med tanke på tydeliggjøring av at foreldreansvaret er en av opplysningene som kan utveksles. Dette kan gjøres ved en tilføyelse i overenskomsten artikkel 4.

Dette krever enighet med de andre nordiske landene, og eventuelt Grønland og Færøyene. Spørsmålet ble tatt opp på det årlige samhandlingsmøtet i 2023, og samtlige land er positive. Arbeidsgruppen foreslår at Skatteetaten og Finansdepartementet arbeider videre med disse spørsmålene i dialog med de andre nordiske landene.

Kartlegge bakgrunnsretten

Arbeidsgruppen antar at det vil være mulig å effektivisere registreringer av foreldreansvar etter hvert som man får mer informasjon om bakgrunnsretten i de ulike landene. Vi anbefaler derfor at folkeregistermyndigheten og myndigheten med spisskompetanse straks bør gå i gang med å innhente informasjon utenlandsk rett prioritert etter hvilke statsborgerskap flest barn i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent». Statistikken viser at det her kan være effektiviseringsgevinster ved å innhente informasjon om ukrainsk, polsk, tyrkisk og kongolesisk rett.

Når det gjelder ukrainsk rett, har arbeidsgruppen av ukrainske myndigheter fått tilsendt en lenke til den ukrainske familieloven på engelsk. Etter det arbeidsgruppen forstår, har ukrainske foreldre felles foreldreansvar uavhengig av sivilstatus, men vi har ikke hatt kapasitet til å verifisere dette. Dersom denne forståelsen stemmer, vil det være rom for å effektivisere registreringer av foreldreansvar, som særlig vil få betydning der barn kommer alene eller sammen med kun den ene forelderen.

Dersom Skattedirektoratet får i oppgave å gjennomgå de ca. 20 500 tilfellene som i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent» for å vurdere om de kan registreres med foreldreansvar i tråd med foreslått praksis (tiltak 4), vil også dette gi nyttig kunnskap om bakgrunnsretten i ulike land som kan gi grunnlag for å effektivisere registreringene.

Informasjon fra utlendingsmyndigheten når barn flytter fra tredjeland

Dagens situasjon

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Som nevnt, foreslår arbeidsgruppen å videreføre dagens praksis om registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret på bakgrunn av informasjon fra utlendingsmyndigheten som beskrevet i punkt 5.1. Vi har i tillegg vurdert hvordan man kan bedre eller utvide denne informasjonsflyten.

Samarbeid om utlendingsmyndighetens vedtak

Vi anbefaler at utlendingsmyndigheten og folkeregistermyndigheten starter et samarbeid om hva som bør stå om foreldreansvar i utlendingsmyndighetenes vedtak for å synliggjøre om opplysninger om foreldreansvar i hovedsak er basert på påstand, eller om utlendingsmyndigheten har tatt stilling til foreldreansvar på bakgrunn av dokumentasjon. Som vi har sett, har dette skillet betydning for dagens praksis om når brukeren kan legge fram et vedtak fra utlendingsmyndigheten som grunnlag for registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret. Dersom man blir enige om en praksis her, kan dette bidra til å effektivisere registreringene hos folkeregistermyndigheten. Se mer om mulighetene for å oversende dette strukturert til folkeregistermyndigheten nedenfor i punktet om «Prosjekt Modernisering Person».

Utvidet adgang til å registrere foreldreansvar basert på påstand

Arbeidsgruppen har vurdert om praksis bør endres slik at foreldreansvar kan registreres i Folkeregisteret på bakgrunn av vedtak fra utlendingsmyndigheten der foreldreansvar i hovedsak er en saksopplysning som er basert på påstand. Dette vil åpne opp for registreringer av foreldreansvar i et stort antall av sakene der barn har fått beskyttelse i Norge. Her kan man se for seg en løsning at utlendingsmyndigheten, i likhet med sakene der foreldreansvar er et vilkår for oppholdstillatelsen, sender en elektronisk og strukturert melding om foreldreansvar til folkeregistermyndigheten.

Vi viser til Barnelovutvalgets omtale av foreldreansvar «ukjent» i NOU 2020: 14. Utvalget peker på at spørsmål som reiser seg i forbindelse med foreldre som kommer til Norge med barn, bør kunne løses igjennom utlendingsforvaltningen. Utvalget kommer imidlertid ikke med noen konkrete forslag fordi problemstillingen ikke kunne løses i barneloven alene.⁴²

Det er uenighet i arbeidsgruppen om en slik praksis bør iverksettes, og vi kommer derfor ikke med noen anbefalinger på dette punktet. Vi vil imidlertid synliggjøre fordeler og ulemper.

Alternativet har potensiale til å redusere behovet for å benytte kategorien «ukjent» foreldreansvar i fremtiden. Kombinert med tiltak 4, vil det også redusere antallet barn som i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent». Vi viser til at barn som flytter til Norge fra tredjeland og som søker om beskyttelse i Norge, utgjør en stor andel av barna som i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent».

Behovet for å sørge for riktige registreringer av foreldreansvar i Folkeregisteret tilsier imidlertid generelt at foreldreansvar ikke bør registreres basert på påstand fra parten(e) og landinformasjon. For å sørge for riktige registreringer, anbefaler arbeidsgruppen i utgangspunktet at en myndighet

⁴² Punkt 10.2.4.4 side 165.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

med spisskompetanse om utenlandsk foreldreansvar og internasjonal privatrett får i oppgave å vurdere relevant dokumentasjon og gi en uttalelse til folkeregistermyndigheten i de mest krevende sakene. Barn som flytter fra tredjeland og som har søkt beskyttelse i Norge, reiser imidlertid noen særskilte problemstillinger som kan tilsa at man for denne gruppen bør åpne opp for å registrere foreldreansvar basert på påstand.

Uten å åpne opp for å registrere foreldreansvar basert på påstand og landinformasjon når et barn flytter til Norge fra et tredjeland, er det en risiko for at det vil være utstrakt behov for å benytte kategorien «ukjent» foreldreansvar. Denne risikoen gjør seg til dels gjeldende uavhengig av hvilken myndighet som skal ta stilling til hvem som har foreldreansvar for barnet, det være seg utlendingsmyndigheten, folkeregistermyndigheten, myndigheten med spisskompetanse eller domstolene.

Det er fordi det for denne gruppen i praksis kan være krevende å vurdere hvem som har foreldreansvar for barnet etter utenlandsk rett, og om foreldresvaret gjelder i Norge i tråd med våre internasjonale forpliktelser og reglene i barneloven. Bakgrunnen er at fra disse landene vil det ofte være utfordringer knyttet til lav notoritet og datakvalitet. Videre kan det være utfordrende å innhente og vurdere informasjon om utenlandsk rett fordi dette er land som gjerne ikke har regler om foreldreansvar. Dersom barnet og forelder er asylsøkere, kan man heller ikke kontakte utenlandske myndigheter for å innhente nødvendig dokumentasjon fra land de har søkt om beskyttelse fra.

Dersom man åpner opp for at opplysninger om foreldreansvar kan registreres basert på påstander fra parten(e) og landinformasjon, er det imidlertid en ikke ubetydelig risiko for at foreldreansvar blir registrert uriktig. Konsekvensene av uriktige registreringer er likevel størst i tilfeller der det legges til grunn at det er forelderens som oppholder seg i Norge som har foreldreansvar alene. Dette har for eksempel potensiale til å skjule at det har skjedd en bortføring av barnet.

For å avbøte på denne risikoen, er et alternativ at det kun kan bli registrert *felles* foreldreansvar hvor opplysningene er basert på påstand og landinformasjon. Sammenlignet med dagens praksis der foreldreansvar registreres som «ukjent», er det en fordel å legge til rette for at det i større grad kan registreres felles foreldreansvar fordi forelderens i Norge da vil få tilgang til for eksempel Helsenorge.no på vegne av barnet, og andre digitale tjenester.

Norge er imidlertid i mange tilfeller forpliktet til å legge utenlandsk foreldreansvar til grunn. Dersom vi uriktig registrerer innehavere med felles foreldreansvar i tilfeller det i realiteten følger av utenlandsk rett at en innehaver har dette alene, følger vi ikke dette regelverket. Dette vil føre til at innehavere som etter utenlandsk rett har fått tildelt foreldresvaret alene, vil måtte forholde seg til en person som ikke har del i foreldresvaret ved åpning av bankkonto, innmelding i trossamfunn, samtykke til helsehjelp mv.

I vurderingen av om man bør åpne opp for å registrere foreldreansvar basert på påstander fra partene formidlet av utlendingsmyndigheten og landinformasjon innhentet av Landinfo, er det også viktig å huske på at der det ikke er mulig å ta stilling til hvem som har foreldreansvar for et barn som flytter til Norge fra et tredjeland, kan innehaverne av foreldreansvar henvises til å etablere foreldreansvar etter norsk rett. Dette kan gjøres ved å inngå en avtale om foreldreansvar

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

eller reise sak for domstolene. Vi viser til at dette er et av punktene vi anbefaler at folkeregistermyndigheten skal få i oppgave å opplyse foreldre om der et barn blir stående med foreldreansvar «ukjent», se tiltak 4.

Oppsummert kan man si at dersom man vurderer at behovet for å øke antallet registreringer av foreldreansvar veier tyngst, kan man muligens akseptere den høyere risikoen som registreringer basert på påstand og landinformasjon medfører. I så fall vil løsningen med at utlendingsmyndigheten får en utvidet adgang til å formidle opplysninger om foreldreansvar til folkeregistermyndigheten effektivisere registreringene, samtidig som behovet for å be om en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse reduseres. Løsningen vil også være brukervennlig i den forstand at brukerne selv ikke må kontakte folkeregistermyndigheten for registrering, og heller ikke må vente på en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse.

Dersom man derimot vurderer at behovet for å sørge for riktige registreringer veier tyngre enn behovet for å øke antallet registreringer av foreldreansvar, bør man ikke åpne for å registrere foreldreansvar basert på landinformasjon og påstand fra parten(e) videreformidlet av utlendingsmyndigheten. Da bør man isteden følge arbeidsgruppens hovedforslag om å gi folkeregistermyndigheten i oppgave å registrere klare tilfeller, og at myndigheten med spisskompetanse skal uttale seg i de mest krevende sakene. Selv om myndigheten med spisskompetanse i en del saker med barn som flytter fra tredjeland trolig vil måtte komme til at det ikke er mulig å vurdere hvem som har foreldreansvar for barnet, bør man ikke undervurdere den unike muligheten denne myndigheten vil få til å opparbeide seg betydelig kunnskap om bakgrunnsretten i ulike land, inkludert tredjeland. Se punkt 7.3 om hvordan innhente informasjon om utenlandsk rett. Myndigheten vil også opparbeide seg betydelig kompetanse på å vurdere utenlandsk dokumentasjon om foreldreansvar. Dette tilsier at myndigheten med spisskompetanse vil være den myndigheten som vil være best egnet til å foreta riktige vurderinger av foreldreansvar, også der barn flytter fra tredjeland.

Avslutningsvis ønsker arbeidsgruppen også å knytte noen kommentarer til domstolenes uttalelse om denne problemstillingen i den nasjonale veilederen for behandling av foreldretvister, som også er gjengitt i NOU 2020: 14 Ny Barnelov⁴³. Domstolene mener at de ikke har bedre mulighet til å avklare eller vurdere saker om foreldreansvar enn det Utlendingsdirektoratet har når søknad om asyl eller annet oppholdsgrunnlag behandles i forkant. Til dette ønsker arbeidsgruppen å bemerke at en sak for domstolene om foreldreansvar, også i de tilfellene der den andre forelder er umulig å oppspore, gir foreldre visse prosessuelle rettigheter. Dette trekker i retning av at selv om domstolene kan ha like store utfordringer med å vurdere og innhente informasjon om utenlandsk foreldreansvar som utlendingsmyndigheten, ivaretar imidlertid en domstolsbehandling partenes rettssikkerhet i større grad enn en registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret basert på påstand fra parten(e) samt landinformasjon fra Landinfo.

Prosjekt Modernisering Person

⁴³ Se punkt 10.2.4.4 på side 165.

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Det pågår i dag et prosjekt hos utlendingsmyndigheten som går ut på at utlendingsforvaltningens IT-portefølje skal moderniseres for å realisere bedre brukertjenester og høyere grad av effektiv saksbehandling. Prosjektet kalles Modernisering Person og skal bedre datakvalitet på persondata i utlendingsforvaltningens saksbehandlingssystemer ved å innføre valideringsregler for registrering av persondata (herunder relasjonsdata). Prosjektet skal etter planen være ferdigstilt i 2024. Et resultat av prosjektet vil være at utlendingsmyndigheten får bedre datakvalitet rundt persondata, og at opplysninger om foreldreansvar vil være registrert som et eget informasjonselement i deres saksbehandlingssystem.

Når prosjektet er ferdigstilt, kan man se for seg en løsning der utlendingsforvaltningen kan formidle opplysninger om foreldreansvar til folkeregistermyndigheten på en mer effektiv måte enn i dag. En forutsetning er at det kommer på plass en teknisk løsning som muliggjør deling av strukturerte relasjonsdata og data om foreldreansvar mellom utlendingsmyndigheten og folkeregistermyndigheten.

Arbeidsgruppen anbefaler at UDI og Skattedirektoratet starter et samarbeid om å vurdere om en slik løsning er mulig i forbindelse med det pågående prosjektet hos utlendingsmyndigheten.

I den forbindelse er det viktig å vurdere om utlendingsmyndigheten kun skal formidle opplysninger om foreldreansvar der den har tatt stilling til dette, eller om man også skal inkludere saker der opplysninger om foreldreansvar er basert på påstand og aktuell landinformasjon. Vi viser til vurderingen av påstandsbaserte registreringer ovenfor.

Videre bør det ses på mulighetene for at utlendingsmyndigheten kan formidle opplysninger om felles foreldreansvar der barn og foreldre flytter sammen til Norge og får oppholdstillatelse etter tredjelandets regelverket, uavhengig av om foreldrene er gift, samboere eller aldri har bodd sammen. Vi viser til vurderingen vår i punkt 5.4.5.2, praksisendring A. Dette har potensiale til å redusere antallet barn som blir registrert med foreldreansvar «ukjent», og effektivisere registreringene hos folkeregistermyndigheten.

5.5 Registrering av vergemål

Dagens situasjon

Ifølge mandatet skal arbeidsgruppen komme med forslag til registrering av vergemål, og det er i mandatet vist til definisjonen av «parental responsibility» i Haagkonvensjonen 1996.

Norge er på samme måte som for foreldreansvar, konvensjonsforpliktet til å legge til grunn vergemål for mindreårige som er etablert etter utenlandsk rett. Vergemål etablert etter utenlandsk rett blir i dag verken registrert hos statsforvalteren eller i Folkeregisteret.

Vergemål etablert etter norsk rett kan bli registrert hos statsforvalteren som lokal vergemålsmyndighet. Der statsforvalteren har oppnevnt en verge som ikke er den som har

Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

foreldreansvaret, formidler den informasjon om dette til folkeregistermyndigheten og vergemålet blir registrert i Folkeregisteret.

Beskrivelse av tiltaket

Folkeregistermyndigheten identifiserer saker som kan gjelde vergeansvar etablert etter utenlandsk rett. Som nevnt ovenfor, kan det være utfordrende å vurdere om et rettsforhold etablert etter utenlandsk rett kan kategoriseres som foreldreansvar eller vergemål etter norsk rett. Av den grunn, bør folkeregistermyndigheten be om en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse i saker der det kan være et vergemål etablert etter utenlandsk rett.

Myndigheten med spisskompetanse må deretter vurdere hvem som har foreldreansvar og/eller vergemål for barnet, om dette gjelder etter norsk rett og om rettsforholdet kan kategoriseres som foreldreansvar eller vergemål. Dersom myndigheten med spisskompetanse kommer fram til at rettsforholdet er foreldreansvar, sendes det en uttalelse tilbake til folkeregistermyndigheten som registrerer foreldreansvaret dersom vilkårene for registrering er oppfylt.

Dersom myndigheten med spisskompetanse kommer fram til at det utenlandske rettsforholdet er et vergemål tildelt til en annen enn den som har foreldreansvaret, og dette gjelder etter norsk rett, sendes uttalelsen til statsforvalteren som lokal vergemålsmyndighet, og ikke folkeregistermyndigheten.

Årsaken til at uttalelsen bør sendes til statsforvalteren og ikke folkeregistermyndigheten, er at det kan være hensiktsmessig at vergemålsmyndigheten gjør den faktiske registreringen av vergemålet, siden det er statsforvalterne som registrerer vergemål med grunnlag i norsk rett. Deretter kan vergemålsmyndigheten dele informasjonen om det utenlandske vergemålet til folkeregistermyndigheten, på samme måte som ved vergemål etablert etter norsk rett. På denne måten får statsforvalteren informasjon om det utenlandske vergemålet slik at den kan utføre sine lovpålagte oppgaver overfor vergen, som å føre tilsyn, gi opplæring og veiledning. Denne løsningen gjør også at folkeregistermyndigheten vil kunne forholde seg til samme kilde for opplysninger om vergemål for mindreårige etablert etter norsk og utenlandsk rett.

Virkninger

- Gjøre det enklere for verger som er oppnevnt etter utenlandsk rett å utøve vergeoppdraget i Norge.
- Hindre at tredjemenn bygger på at den som har foreldreansvaret også har vergeansvaret.
- Legger til rette for riktige registreringer av vergemål og foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett ved at myndigheten med spisskompetanse skal vurdere dette, istedenfor lokal vergemålsmyndighet som sjelden vil komme borti disse sakene.

5.6 Samlet beskrivelse av tiltaket

Dersom tiltak 1 innføres, anbefaler arbeidsgruppen at tiltaket samlet bør utformes slik:

- Foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett, og som gjelder etter norsk rett, skal registreres i Folkeregisteret.
- Utenlandsk foreldreansvar som kan gi grunnlag for registrering i Folkeregisteret kan følge av lov, avtale, ensidig viljeserklæring og rettslig eller administrativ avgjørelse fra en konvensjonsstat.
- Alle barn som er registrert som bosatt i Norge kan registreres med foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett.
- Innehavere av foreldreansvar kan være både juridiske og ikke-juridiske foreldre, i tillegg til ikke-juridiske personer.
- Folkeregistermyndigheten skal registrere foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett, der det er klart at dette gjelder etter norsk rett.
- I tvilstilfeller skal folkeregistermyndigheten be om en uttalelse fra en annen myndighet med spisskompetanse på om det utenlandske foreldreansvaret gjelder etter norsk rett. Arbeidsgruppen peker på Bufdir og Statsforvalteren i Oslo og Viken som mulige instanser for en slik oppgave.
- Folkeregistermyndigheten skal fremdeles registrere mottatte opplysninger om foreldreansvar fra utlendingsmyndigheten der den har tatt stilling til foreldreansvaret som et vilkår for oppholdstillatelsen.
- Folkeregistermyndigheten identifiserer saker som kan gjelde vergeansvar etter utenlandsk rett som ikke følger foreldreansvaret, og oversender dem til myndigheten med spisskompetanse. Der myndigheten med spisskompetanse kommer fram til at et rettsforhold er vergemål og at dette gjelder etter norsk rett, sendes det en uttalelse til lokal vergemålsmyndighet. Lokal vergemålsmyndighet registrer vergemålet, og opplysningene deles med folkeregistermyndigheten gjennom dagens systemer.
- Skattedirektoratet og Finansdepartementet arbeider videre for å revidere Nordisk overenskomst om folkeregistrering, slik at de nordiske landene kan dele opplysninger om foreldreansvar.
- Folkeregistermyndigheten og myndigheten med spisskompetanse starter en kartlegging av utenlandsk rett om foreldreansvar prioritert etter hvilke statsborgerskap flest barn i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent» for å avdekke mulige effektiviseringsgevinster.

- Utlendingsmyndigheten og folkeregistermyndigheten starter et samarbeid om hva som bør stå om foreldreansvar i utlendingsmyndighetenes vedtak for å synliggjøre om opplysninger om foreldreansvar er basert på påstand og landinformasjon, eller om utlendingsmyndigheten har tatt stilling til foreldreansvar når det er et vilkår for oppholdstillatelsen.
- Skattedirektoratet og UDI får i oppgave å vurdere om utlendingsmyndigheten bør dele opplysninger om foreldreansvar til folkeregistermyndigheten i flere tilfeller i forbindelse med prosjekt Modernisering Person.

6. Tiltak 2: Bekreftelse på om utenlandsk foreldreansvar og vergemål gjelder i Norge

6.1 Dagens situasjon

Når foreldreansvar er etablert etter utenlandsk rett, oppstår utfordringer med å utøve dette først når en myndighet eller privat aktør i Norge må ta stilling til hvem som har foreldreansvar for barnet. Ifølge Practical Handbook til Haagkonvensjonen 1996 kan det forårsake ulemper å måtte vente til dette tidspunkt, før en forelder eller andre kan få avgjort om tiltaket anerkjennes.⁴⁴

Av den grunn inneholder Haagkonvensjonen 1996 artikkel 24 en adgang for enhver person med rettslig interesse å anmode kompetente myndigheter i en konvensjonsstat om å ta stilling til om et tiltak truffet i en annen konvensjonsstat skal anerkjennes eller ikke. Adgangen til å be om en forhåndsanerkjennelse er imidlertid begrenset til tiltak fattet av myndighetene i en stat som er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996. Det vil si at adgangen gjelder for foreldreansvar etablert etter en rettslig eller administrativ avgjørelse, men ikke foreldreansvar som følger av utenlandsk lov, avtale eller ensidig viljeserklæring. Det er Oslo tingrett som ved beslutning avgjør om et utenlandsk tiltak kan forhåndsanerkjennelse etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 24, jf. lov om Haagkonvensjonen 1996 § 9.

I tillegg har Haagkonvensjonen 1996 artikkel 40 regler om at myndighetene i en konvensjonsstat der barnet har vanlig bosted, eller i konvensjonsstaten der et beskyttelsestiltak er truffet, *kan* utstede en attest til den som har foreldremyndighet. Bestemmelsen innebærer ingen plikt for myndighetene til å utstede en slik attest. Attesten kan for eksempel inneholde opplysninger om hvem som har foreldreansvar, uavhengig av om det følger direkte av lov eller avgjørelse.⁴⁵ I mangel på bevis på det motsatte, skal det antas at vedkommende har de egenskaper til å handle og de beføyelser som er angitt i attesten. I Norge er det Statsforvalteren som kan utstede slike attester, jf. lov om Haagkonvensjonen 1996 § 8.

⁴⁴ Practical Handbook on the Operation of the 1996 Hague Child Protection Convention (2014) side 110.

⁴⁵ Prop. 102 LS (2014-2015) punkt 3.7 side 33.

6.2 Beskrivelse av tiltaket

Som et alternativ til tiltak 1 om registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret, er et annet relevant tiltak å innføre en adgang til å få en bekreftelse fra en offentlig myndighet på om foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett, gjelder i Norge. Arbeidsgruppen har sett hen til løsningen som er valgt for anerkjennelse av utenlandske adopsjoner etter adopsjonsloven § 47, som er omtalt i vedlegg 3. Tiltaket kan utformes slik:

Adgangen til å be om en bekreftelse kan gis til den som påstår å være innehaver av foreldreansvar eller vergemål, i tillegg til offentlige myndigheter og private aktører som skal håndtere en sak der foreldreansvar eller vergemål er av betydning.

Dersom den utpekte myndigheten bekrefter at det utenlandske foreldreansvaret eller vergemålet gjelder i Norge, kan det innføres regler om at bekreftelsen uten videre skal legges til grunn av øvrige norske myndigheter og privat næringsliv. Bekreftelsen kan imidlertid aldri være en gyldighetsbetingelse for at det utenlandske foreldreansvaret eller vergemålet skal gjelde i Norge, jf. barneloven §§ 84 a og 84 b.

Der myndigheten kommer til at foreldreansvaret eller vergemålet av ulike grunner ikke kan bekreftes, kan myndigheten få i oppgave å veilede hva den som hevder å ha foreldreansvar eller vergemål bør foreta seg. Dette kan for eksempel innebære veiledning om hvordan få etablert foreldreansvar etter norsk rett.

Etter arbeidsgruppens vurdering, er de samme myndighetene som omtalt i punkt 5.4.4, også relevante for hvem som kan få i oppgave å utstede slike bekreftelser. Vi peker på Bufdir og Statsforvalteren i Oslo og Viken som instanser som kan få en slik oppgave med samme begrunnelse som under tiltak 1.

Tiltaket kan utformes slik at bekreftelsen kan brukes som grunnlag for registrering av foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett i Folkeregisteret ved å kombinere tiltak 1 og 2 på følgende måte:

Folkeregistermyndigheten får i oppgave å vurdere om foreldreansvar eller vergemål etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, og registrere dette dersom de øvrige vilkårene for registrering er oppfylt. Ved behov, kan folkeregistermyndigheten, i likhet med øvrige myndigheter og private aktører, be den aktuelle myndigheten bekrefte om det utenlandske foreldreansvaret eller vergemålet gjelder i Norge. Når folkeregistermyndigheten mottar en slik bekreftelse, skal den kun vurdere om formalvilkårene for registrering er oppfylt.

6.3 Virkninger

Positive virkninger:

Tiltak 2: Bekreftelse på om utenlandsk foreldreansvar og vergemål gjelder i Norge

- Vil legge til rette for at den eller de med foreldreansvar eller vergemål kan utøve dette så raskt som mulig, ved at man kan få en bekreftelse både før og når spørsmålet om foreldreansvar eller vergemål har oppstått.
- Vil legge til rette for utøvelse av foreldreansvar og vergemål uavhengig av om barnet er registrert som bosatt i Folkeregisteret. Sammenlignet med tiltak 1, vil dette tiltaket dermed også rette seg mot barn som har flyttet fra Norge, norske barn født og bosatt i utlandet og barn som oppholder seg midlertidig i Norge.
- Vil muliggjøre at alle myndigheter og private aktører kan få hjelp til å vurdere om utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge, og dermed redusere behovet for at alle selv må opparbeide seg kompetanse om internasjonale privatrett og barnelovens regler om foreldreansvar.
- Redusere antallet barn som er registrert med «ukjent» foreldreansvar og uriktig foreldreansvar.
- Brukervennlig ved at en myndighet får et særlig ansvar for å veilede personer eller andre som ikke får utenlandsk foreldreansvar og vergemål anerkjent i norsk rett.
- Bedre beskyttelse av rettighetene til barn og innehavere av foreldreansvar i for eksempel saker om barnevern, helsehjelp, utstedelse av pass, barnebortføring mv.
- God oppfyllelse av våre internasjonale forpliktelser, som Haagkonvensjonen 1996.
- Redusere risikoen for at ulike myndigheter og private aktører vurderer foreldreansvar og vergemål uriktig eller ulikt.
- Redusere behovet for at foreldre må dokumentere samme spørsmål ovenfor ulike myndigheter.
- Ressursbesparende for myndigheter som kontaktes av innehavere av utenlandsk foreldreansvar ved manglende eller uriktig registrering, men som ikke nødvendigvis kan avhjelpe problemet. Dette gjelder særlig Skatteetaten, statsforvalteren, domstolene og barneverntjenesten.

Negative virkninger

- Selv om tiltaket ikke endrer at foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett skal gjelde i Norge uten at innehaveren må foreta seg noe i de tilfellene dette følger av våre konvensjonsforpliktelser, kan adgangen til å be en annen myndighet bekrefte at foreldreansvaret gjelder, i praksis medføre en risiko for at myndighetene selv vil se på bekreftelsen som en gyldighetsbetingelse.
- Ikke alle vil få en bekreftelse fordi det utenlandske foreldreansvaret enten ikke gjelder i Norge, er i strid med ordre public eller foreldreansvar ikke kan dokumenteres tilstrekkelig.

Tiltak 1 og 2: Dokumentasjonskrav mv.

- En bekreftelse vil ikke nødvendigvis føre til at forelderen i Norge får utøvd foreldreansvar i de tilfellene foreldreansvaret etter utenlandsk rett er felles, men den andre forelderen bor i utlandet og ikke lar seg oppspore.

7. Tiltak 1 og 2: Dokumentasjonskrav mv.

7.1 Innledning

Arbeidsgruppen skal ifølge mandatet vurdere hvordan foreldreansvar kan registreres på en betryggende måte, herunder hvilke dokumentasjonskrav som bør gjelde.

I dette kapittelet vil vi derfor komme med anbefalinger til hvilke dokumenter som bør kreves når myndigheten(e) under tiltak 1 eller 2 skal vurdere om utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge. Videre vil arbeidsgruppen komme med anbefalinger til hvordan myndigheten(e) bør ta stilling til om et dokument er ekte eller ei. Avslutningsvis vil vi knytte noen kommentarer til behovet for oversettelser og dekning av kostnader.

For å komme fram til anbefalingene våre i dette kapittelet har vi sett særlig hen til en dansk veileder om vurdering av familierettslige dokumenter fra utlandet.⁴⁶ Vi har også sett hen til dokumentasjonskravene som gjelder for andre rettsforhold som er etablert etter utenlandsk rett, slik som ekteskap og adopsjon, se vedlegg 3.

7.2 Dokumentasjon for utenlandsk foreldreansvar

Arbeidsgruppen vurderer at dokumentene som er beskrevet i det følgende bør kunne kreves fremlagt som dokumentasjon for utenlandsk foreldreansvar. Den som påstår å være innehaver av foreldreansvar bør være ansvarlig for å legge frem relevant dokumentasjon. Vi legger til grunn at myndigheten(e) som skal ta stilling til om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, selv vurderer hvilken dokumentasjon det er nødvendig å kreve i hver enkelt sak ut fra en vurdering av deres kjennskap til bakgrunnsretten i landet hvor foreldreansvaret er etablert.

For foreldreansvar som følger direkte av utenlandsk lov, vurderer arbeidsgruppen at følgende dokumenter kan være relevante:

- Opplysninger om innholdet i utenlandsk lovgivning og dato for ikrafttredelse.

⁴⁶ VEJ nr 11344 af 30/12/2015 Vejledning om dokumentation for ægtheden af familieretlige dokumenter fra udlandet.

Tiltak 1 og 2: Dokumentasjonskrav mv.

- Dokumentasjon som viser at lovens vilkår er oppfylt. Dette kan for eksempel være vigselsattest dersom gifte foreldre har felles foreldreansvar, bostedsregistreringer dersom samboere har felles foreldreansvar mv.
- Erklæring om hvem som er innehaver(e) av foreldreansvar for barnet etter lovgivningen i det aktuelle landet, utstedt av kompetent myndighet, i original eller bekreftet kopi.
- Dokumentasjon som viser relasjonen mellom foreldreansvarshaver og barn.

For foreldreansvar som følger av en avtale inngått etter utenlandsk rett eller ensidig viljeserklæring avgitt etter utenlandsk rett, vurderer arbeidsgruppen at følgende dokumenter kan være relevante:

- Avtale eller ensidig viljeserklæring i original eller bekreftet kopi.
- Utskrift av lovgivning eller annen dokumentasjon som bekrefter at avtalen eller viljeserklæringen er gyldig inngått/etablert.
- Dokumentasjon som viser relasjonen mellom foreldreansvarshaver og barn.

For foreldreansvar som følger av en utenlandsk avgjørelse fra en konvensjonsstat, vurderer arbeidsgruppen at følgende dokumenter kan være relevante:

- Avgjørelsen i original eller bekreftet kopi.
- Avgjørelsen må ha en påtegning om at den er rettskraftig, med mindre det fremgår av avgjørelsen at den er endelig.

I tillegg vurderer arbeidsgruppen at følgende dokumenter kan være relevante:

- Bekreftelse på at foreldreansvaret ikke senere er endret gjennom avtale, ensidig viljeserklæring eller avgjørelse. Relevante dokumenter kan være utskrifter fra nasjonale populasjonsregistre, bekreftelse fra en kompetent myndighet, attest etter Haagkonvensjonen 1996 artikkel 40 eller en uttalelse fra den andre forelderen.
- ID på barn og innehaver av foreldreansvar.

Bekreftede kopier må være bekreftet av kompetent myndighet som har fattet avgjørelsen, alternativt av notarius publicus/notary public i opprinnelseslandet.

7.3 Hvordan innhente informasjon om utenlandsk rett

Den som påstår å være innehaver av foreldreansvar bør fortrinnsvis være ansvarlig for å legge fram dokumentasjon på hva som følger av utenlandsk rett. Ved behov kan myndigheten(e) verifisere informasjonen ved hjelp av:

- Bistand fra norsk utenriksstasjon.
- Søk på troverdige nettsider.
- Bruk av Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) sine publikasjoner.

- Hvis foreldreansvaret er etablert etter retten i et land som er tilsluttet Haagkonvensjonen 1996, kan myndigheten henvende seg til den norske sentralmyndigheten i Bufdir som kan bistå med å innhente informasjon om utenlandsk rett.

7.4 Hvordan vurdere om dokumenter er ekte

Innledning

Myndigheten(e) som skal vurdere om foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge, må vurdere om dokumentasjonen i saken er ekte. Fremgangsmåten er avhengig av hvilket land dokumentet stammer fra, og om dokumentet er omfattet av en konvensjon som regulerer hvilke dokumentasjonskrav som gjelder. Arbeidsgruppen skiller mellom følgende kategorier:

1. Dokumentet stammer fra et land hvor det normalt ikke kreves dokumentasjon for ektheten av dokumentet
2. Dokumentasjonen for ektheten av dokumentet er regulert av en konvensjon på det gjeldende saksområdet
3. Dokumentet stammer fra et land som har tiltrådt Apostillekonvensjonen
4. Dokumentet er ikke omfattet av konvensjonssamarbeid

Myndigheten(e) som vurderer om et dokument er ekte, bør først ta stilling til hvilken av disse kategoriene dokumentet hører inn under i prioritert rekkefølge.

1. Dokumenter fra land hvor det normalt ikke kreves dokumentasjon for ektheten

Det er normalt ikke behov for å kreve dokumentasjon for ektheten av dokumenter som stammer fra de øvrige nordiske landene (Danmark, Finland, Island og Sverige). Tilsvarende gjelder for en rekke andre land. Folkeregisterforskriften gjelder ikke direkte for registrering av foreldreansvar, men § 8-4-2 tredje ledd kan gi veiledning om hvilke land dette gjelder. En myndighet kan likevel kreve fremlagt dokumentasjon for ektheten av et dokument fra disse landene, hvis myndigheten etter en konkret vurdering mener at det er behov for det.

2. Dokumenter som skal være fritatt fra krav om legalisering eller tilsvarende formaliteter

Norge har som nevnt i punkt 2.1.2.2 tiltrådt flere internasjonale konvensjoner på foreldreansvarsområdet: Haagkonvensjonen 1996 om beskyttelse av barn og Europarådskonvensjonen av 1980.

Haagkonvensjonen 1996 stiller ingen bestemte krav til hvordan foreldre skal dokumentere hvem som har foreldreansvar for barnet, verken når dette følger av lov, avtale, ensidig viljeserklæring eller avgjørelse. Bakgrunnen for dette er å unngå byråkratiske ordninger som hindrer beskyttelsen av barn. Dokumenter som oversendes eller utstedes etter Haagkonvensjonen 1996 skal være fritatt fra krav om legalisering eller tilsvarende formaliteter, jf. artikkel 43. Dette omfatter alle

dokumenter som er videreformidlet eller mottatt *under* konvensjonen.⁴⁷ Tilsvarende gjelder for dokumenter omfattet Europarådskonvensjonen av 1980, jf. artikkel 16.

Dette innebærer at myndigheten(e) ikke skal kreve dokumentasjon for ektheten av dokumenter som er omfattet av konvensjonene. Dette hindrer likevel ikke den enkelte myndighet å be om ytterligere informasjon om dokumenter dersom de fremstår som mistenkelige.⁴⁸

3. Dokumenter fra land som har tiltrådt Apostillekonvensjonen

Apostille er en metode som brukes for å bekrefte ektheten av signatur og stempel på offentlige dokumenter. Apostille innebærer derimot ingen bekreftelse på at dokumentets innhold er riktig. Apostillekonvensjonen⁴⁹ regulerer apostilleordningen og ble ratifisert av Norge i 1983. Gjennom konvensjonen erstattes legalisering av en forenklet prosedyre, hvor dokumentet eller et vedlegg til dette, påføres et stempel, en såkalt apostille.

Etter konvensjonen er ektheten av et utenlandsk dokument bekreftet når følgende betingelser er oppfylt:

- Dokumentet er påført apostillepåtegning
- Apostillepåtegningen er utstedt av en myndighet i det landet dokumentet stammer fra
- Myndigheten som har utstedt apostillepåtegningen er ført opp på listen som man finner på Haagkonferansens nettside: <https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/authorities1/?cid=41>

Når en norsk myndighet vurderer ektheten av et dokument som er påført apostille, skal den undersøke om disse tre betingelsene er oppfylt.

4. Dokumenter utenfor konvensjonssamarbeid

Hvis dokumentet ikke faller inn under en av de tre nevnte kategoriene over, bør det kreves at det påføres legalisering. Legalisering er en bekreftelse på at underskriften på et dokument stammer fra en person som arbeider for den myndighet som har utstedt dokumentet, og i den egenskap har rett til å utferdige et slikt dokument. Formålet er å dokumentere at dokumentet er ekte og underskriverens kompetanse til å utstede dokumentet. I likhet med apostille, innebærer legalisering ingen bekreftelse på at dokumentets innhold er riktig.

Et dokument som er legalisert skal inneholde en kjede av underskrifter, som typisk ser slik ut:

- Det originale dokument med underskrift (eller en underskrift bekreftet av myndigheten som har utstedt originalen)

⁴⁷ Det vil si all skriftlig dokumentasjon, alle rettslige eller administrative avgjørelser, inkludert attester etter artikkel 40.

⁴⁸ Explanatory report, Lagarde 1998, side 597.

⁴⁹ Konvensjon av 5. oktober 1961 om å sløyfe kravet om legalisering av utenlandske offentlige dokumenter.

Tiltak 1 og 2: Dokumentasjonskrav mv.

- Underskriften bekreftes av den myndighet som er overordnet den utstedende myndighet (typisk det departement myndigheten ligger under)
- Den overordnede underskrift bekreftes av landets utenriksmyndighet – «Foreign Affairs» (i noen få land av landets innenriksmyndighet – «Interior affairs»)
- Utenriksmyndighetens underskrift bekreftes av den norske representasjonen i landet (typisk den norske ambassaden)

For de fleste land vil det være tilstrekkelig at dokumentet er legalisert eller påført apostille for at dokumentets ekthet skal legges til grunn. Det er imidlertid en del land hvor notoriteten til utstedte dokumenter er så lav at legalisering eller apostille ikke er tilstrekkelig til at dokumentet kan legges til grunn. Folkeregisterforskriften § 8-4-2 andre ledd kan gi veiledning om hvilke land dette gjelder. I noen av disse landene kan det være aktuelt å be norsk utenriksstasjon om hjelp til å verifisere dokumentene. Videre kan det bes om bistand fra Nasjonalt ID-senter (NID) dersom det er inngått et samarbeid med de. Hvis det ikke er mulig, bør myndigheten foreta en konkret helhetsvurdering av alle dokumentene i saken, jf. forvaltningsloven § 17. Troverdigheten til de fremlagte dokumentene må ses i sammenheng med andre opplysninger i saken.

7.5 Oversettelser

Myndigheten(e) bør alltid kunne kreve at den som påstår å være innehaver av foreldreansvar, sørger for oversettelse av relevante dokumenter. Fortrinnsvis bør statsautorisert oversetter benyttes. Privat oversettelse kan ikke godtas. Dokumenter fra andre nordiske land kan ikke kreves oversatt.⁵⁰

7.6 Kostnader

Den som påstår å være innehaver av foreldreansvar bør dekke alle kostnader forbundet med vurderingen. Den aktuelle myndigheten(e) kan i unntakstilfeller ha anledning til å dekke kostnader under hensyntaken til barnets beste. For å spare kostnader for den som påstår å være innehaver av foreldreansvar, bør oversettelse ikke kreves i større utstrekning enn nødvendig.

⁵⁰ Konvensjon av 17. juni 1981 om nordiske statsborgeres rett til å bruke sitt eget språk i et annet nordisk land.

8. Tiltak 3: Rundskriv om utenlandsk foreldreansvar og vergemål

8.1 Dagens situasjon

Arbeidsgruppens utredning har avdekket at reglene for når utenlandsk foreldreansvar og vergemål gjelder i Norge, er lite omtalt i relevante rundskriv, veiledere mv. I den grad reglene er omtalt, er omtalen gjerne fragmentert og mangelfull. I Danmark er det utviklet veiledere om både anerkjennelse av utenlandsk foreldreansvar, og hvordan vurdere ektheten av familierettslige dokumenter fra utlandet.⁵¹

8.2 Beskrivelse av tiltaket

Et relevant tiltak er å utvikle et rundskriv om foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett som beskriver:

- Hvem som er ansvarlig for å vurdere foreldreansvar og vergemål etter utenlandsk rett
- Hvordan vurdere hvor et barn har/har hatt vanlig bosted
- Hvordan vurdere om utenlandsk foreldreansvar eller vergemål gjelder i Norge
- Hvordan foreldreansvar kan etableres etter norsk rett dersom det utenlandske foreldreansvaret av ulike grunner ikke gjelder i Norge
- Når foreldreansvar og vergemål kan registreres i Folkeregisteret og hva man kan gjøre ved manglende registrering
- Dokumentasjonskrav

Rundskrivet kan gjøres tilgjengelig for alle myndigheter som vurderer foreldreansvar eller vergemål, men også private aktører.

Sammen med rundskrivet, kan det gis et oppdrag til de relevante myndighetene om å sette i gang tiltak for å sørge for at deres vurderinger, praksis og systemer er i tråd med regelverket som omtalt i rundskrivet.

⁵¹ VEJ nr 11344 af 30/12/2015 Vejledning om dokumentation for ægtheden av familieretlige dokumenter fra utlandet og VEJ nr 9258 af 20/03/2019 Vejledning om anerkendelse af udenlandsk forældremyndighed.

8.3 Virkninger

Positive virkninger:

- Vil gjøre det enklere for innehavere av foreldreansvar og vergemål å få utøvd dette i møte med norske myndigheter og private aktører, uavhengig av registrering i Folkeregisteret.
- Gjøre myndigheter i stand til å foreta riktige vurderinger av når foreldreansvar eller vergemål etablert etter utenlandsk rett gjelder i Norge.
- Forhindre at foreldre eller andre med foreldreansvar feilaktig henvises til Folkeregisteret for registrering av foreldreansvar, eller til andre myndigheter som ikke har kompetanse til å løse saken.
- Gjøre myndighetene i stand til å veilede foreldre riktig i de tilfellene eneste løsning er å etablere foreldreansvar etter norsk rett.
- Gjennomføring av tiltaket sammen med tiltak 1, kan bidra til riktige registreringer på en mest mulig effektiv måte. Et rundskriv vil være viktig for å redusere folkeregistermyndighetens behov for å be om en uttalelse i tvilstilfeller fra myndigheten med spisskompetanse. I tillegg vil rundskrivet være nyttig for at myndigheten med spisskompetanse skal kunne foreta effektive og riktige vurderinger.

Negative virkninger:

- Gjennomføring av tiltaket isolert sett, vil føre til at innehavere av foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett må dokumentere det samme spørsmålet ovenfor ulike myndigheter.

9. Tiltak 4: Gjennomgang av manglende registreringer og informasjon til foreldre

9.1 Dagens situasjon

Når et barn blir registrert med «ukjent» foreldreansvar etter at folkeregistermyndigheten har mottatt innflyttingsmelding fra utlendingsmyndigheten, sendes det i dag ut et informasjonsbrev til foreldrene. Det sendes ikke ut et slikt brev i andre saker hvor barnet registreres med foreldreansvar «ukjent», men det gis veiledning ved personlig oppmøte i forbindelse med ID-kontroll og melding om innflytting.

9.2 Beskrivelse av tiltaket

Det er to situasjoner hvor tiltak 1 ikke vil gjøre det enklere for innehavere av foreldreansvar å utøve dette i møte med norske myndigheter og private aktører:

- 1) Tiltaket 1 vil ikke berøre de 20 500 barna som allerede er registrert med «ukjent» foreldreansvar. Det er fordi tiltaket retter seg mot barn som i fremtiden innvandrer til, og registreres som bosatt, i Norge.
- 2) Dersom foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett av ulike grunner ikke kan registreres i Folkeregisteret.

For å gjøre det enklere å utøve foreldreansvar for de barna som allerede er registrert med foreldreansvar «ukjent», kan Skattedirektoratet få i oppdrag å gjennomgå de ca. 20 500 tilfellene ved å kontakte foreldre for å be om nødvendig dokumentasjon, og vurdere om foreldreansvar kan registreres i tråd med praksisen som foreslått i tiltak 1.

Der barn blir stående med foreldreansvar registrert som «ukjent» etter at Skattedirektoratet har gjennomgått de 20 500 tilfellene, eller ved fremtidig innflytting, skal Skattedirektoratet sende et informasjonsbrev til foreldrene. Brevet kan inneholde følgende informasjon:

- Opplysninger om at foreldreansvar er registrert som «ukjent».
- Informasjon om ansvaret myndighetene har til prejudisielt vurdere hvem som har foreldreansvar for et barn.
- Hvordan man kan gå fram for å få endret registreringen, og hvilke dokumenter som kreves.
- Hvordan foreldreansvar kan etableres etter norsk rett dersom registrering av utenlandsk foreldreansvar ikke er mulig.
- Henvisning til rundskrivet som nevnt i punkt 8.

Forholdet til taushetsplikten

At barnet er registrert med «ukjent» foreldreansvar er en taushetsbelagt opplysning. Arbeidsgruppen vurderer at folkeregistermyndigheten ved manglende registrering av foreldreansvar likevel kan kontakte de som er registrert som barnets foreldre uten hinder av taushetsplikt, i medhold av barneloven § 47.

Etter barneloven § 47 har den som ikke har foreldreansvar for et barn rett til å få opplysninger om barnet fra barnehage, skole, helse- og sosialvesen og politi. Selv om bestemmelsen i utgangspunktet er uttømmende og Folkeregistermyndigheten ikke nevnt, så må den forstås i lys av dagens samfunnsorganisering. Det følger for eksempel av forarbeidene, Innst. O. 1980-81 s.19, at informasjonsretten strekker seg også til private “i den utstrekning de dekkes av betegnelsene”. Registreringen av foreldreansvar i Folkeregisteret som foretas av folkeregistermyndigheten er i

praksis avgjørende på livsområdene informasjonsretten gjelder, og det gis her kun informasjon om at dette er ukjent for å fremme prosesser som leder til registrering – som er til barnets beste.

9.3 Virkninger

Positive virkninger:

- Redusere antallet barn som er registrert med «ukjent» foreldreansvar og uriktig foreldreansvar, både nå og i framtiden.
- Vil gjøre det enklere for innehavere av utenlandsk foreldreansvar å få utøvd dette i møte med norske myndigheter og private aktører, ved at manglende registrering endres, eller at innehaveren får kunnskap om hvordan etablere dette etter norsk rett.
- Brukervennlig at myndigheten uoppfordret gir informasjon om manglende registrering og hva man kan foreta seg, slik at foreldre selv slipper å finne denne informasjonen.
- Ressursbesparende for andre myndigheter som blir kontaktet når foreldreansvar er registrert som «ukjent», men som ikke har kompetanse til å løse utfordringene innehaverne kan møte.
- Gjennomgangen av de ca. 20 500 barna som er registrert med «ukjent» foreldreansvar, kan gi viktig informasjon om bakgrunnsretten i ulike land, noe som kan gi grunnlag for å effektivisere registreringer i framtiden ved innføringen av tiltak 1. Se punkt 5.4.6.

Negative virkninger:

- Ressurskrevende for folkeregistermyndigheten, særlig for den delen av tiltaket som retter seg mot barn som allerede er registrert med foreldreansvar «ukjent». Det er også grunn til å tro at en del av sakene kan volde tvil, noe som kan føre til et økt behov for å kontakte myndigheten med spisskompetanse for en vurdering av om det utenlandske foreldreansvaret gjelder i Norge.

10. Samlet vurdering og forslag til tiltak

Nullalternativet – Behov for tiltak

Utredningen vår viser at en del foreldre eller andre med foreldreansvar i dag opplever utfordringer med å få utøvd foreldreansvaret slik de har rett og plikt til i møte med norske myndigheter og private aktører. Dette gjelder i all hovedsak barn og innehavere av foreldreansvar som har fått dette tildelt etter utenlandsk rett. Problemet er alvorlig ettersom det kan gå utover mulighetene som både myndigheter og innehavere av foreldreansvar har til å beskytte barna det gjelder.

Der foreldreansvar er etablert etter norsk rett, er det igangsatt tiltak som effektiviserer behandlingen av saker der myndigheter eller private aktører må ta stilling til hvem som har

foreldreansvar. Dette er gjort ved å sørge for at opplysninger om foreldreansvar etablert etter norsk rett er registrert i Folkeregisteret, og at opplysningene skal være så oppdaterte som mulig. Det samme er ikke igangsatt der foreldreansvar er etablert etter utenlandsk rett.

For å avbøte på utfordringene som innehavere av foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett møter, ser mange seg i dag nødt til å etablere foreldreansvar på nytt etter norsk rett. Dette er imidlertid ikke mulig for alle. Det kan skyldes at vilkårene for å reise sak om foreldreansvar for norske domstoler ikke er oppfylt, eller at vedkommende ikke har de nødvendige midlene som kreves. Å inngå en avtale om foreldreansvar etter norsk rett er heller ikke nødvendigvis et reelt alternativ for alle, for eksempel der den andre forelderen ikke er samarbeidsvillig, eller er umulig å få tak i. Å etablere foreldreansvar på nytt etter norsk rett, bør så langt som mulig heller ikke være nødvendig all den tid vi har inngått internasjonale konvensjoner som forplikter oss til å anerkjenne utenlandsk foreldreansvar med det formål å opprettholde etablerte rettsforhold på tvers av landegrenser.

Uten å iverksette tiltak rettet mot barn der foreldreansvar er etablert etter utenlandsk rett, vil vi opprettholde dagens situasjon hvor det er langt enklere for innehavere av foreldreansvar som er etablert etter norsk rett å utøve dette i møte med norske myndigheter og private aktører. Statistikk innhentet av Skattedirektoratet viser at det har vært en stor økning i antallet meldinger om innflytting til Norge fra 2021 til 2022, både etter EØS- og tredjelandsregelverket. Økningen er imidlertid størst etter tredjelandsregelverket, og skyldes trolig situasjonen i Ukraina. Som følge av den økte innvandringen til Norge og i takt med digitaliseringen av samfunnet, er det forventet at problemene dette medfører vil øke. Dette er etter arbeidsgruppens vurdering ikke en holdbar situasjon.

Det er også grunn til å tro at innehavere av vergemål etablert etter utenlandsk rett kan oppleve utfordringer med å få utøvd dette i Norge. Også for denne gruppen er det nødvendig å sette i verk tiltak, og dette bør gjøres samtidig som man iverksetter tiltak for utenlandsk foreldreansvar. På denne måten kan man legge til rette for riktige vurderinger av om et rettsforhold etablert etter utenlandsk rett skal kategoriseres, og registreres, som foreldreansvar eller vergemål i Norge.

For å nå målet om at den eller de med foreldreansvar eller vergemål skal ha mulighet til å utøve dette i møte med norske myndigheter og private aktører uavhengig av om foreldreansvaret er etablert etter norsk eller utenlandsk rett, mener vi at det er nødvendig å iverksette tre ulike tiltak. Etter arbeidsgruppens vurdering må tiltak 1, 3 og 4 alle innføres for å få en helhetlig løsning på utfordringene. Vi anbefaler ikke tiltak 2.

Anbefaler tiltak 1 – Registrere utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Arbeidsgruppen anbefaler at foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett bør registreres i Folkeregisteret, slik vi har beskrevet i kapittel 5.

Ettersom utredningen vår viser at utfordringene innehavere av foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett møter, først og fremst oppstår der foreldreansvar er registrert som «ukjent» eller uriktig i Folkeregisteret, mener vi at dette er et treffsikkert tiltak. Tiltaket vil redusere behovet for å registrere barn med foreldreansvar «ukjent», og samtidig sørge for riktige registreringer.

Selv om Folkeregisteret ikke er en autorativ kilde til opplysninger om foreldreansvar, vet vi at det i praksis er hit myndigheter og private aktører henvender seg når de skal ta stilling til hvem som har foreldreansvar. I tillegg henter flere og flere digitale løsninger opplysninger om foreldreansvar enten direkte eller indirekte fra Folkeregisteret. Dersom foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett blir registrert, vil dette dermed gjøre det enklere for innehavere av foreldreansvar å utøve dette, på lik linje som for innehavere av foreldreansvar etablert etter norsk rett.

Tiltaket vil også føre til at innehavere av foreldreansvar ikke må dokumentere dette for hver gang de er i kontakt med en ny myndighet som må ta stilling til hvem som har foreldreansvar for barnet. Muligheten til å utøve foreldreansvaret vil dermed gå raskere sammenlignet med dagens situasjon.

Ved at myndigheter og private aktører får tilgang til opplysninger om foreldreansvar der dette er etablert etter utenlandsk rett, reduserer man også risikoen for at ulike myndigheter vurderer spørsmålet om hvem som har foreldreansvar ulikt for samme barn.

Videre vil registrering av foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett, virke effektiviserende på store deler av den offentlige forvaltningen, og ved utviklingen av digitale løsninger. Det er fordi tiltaket reduserer behovet for å gjøre kompliserte vurderinger av hvem som har foreldreansvar for et barn etter utenlandsk rett, og om det utenlandske foreldreansvaret gjelder i Norge.

Tiltaket vil også redusere ressursbruken hos andre myndigheter som veileder den eller de med foreldreansvar der dette er registrert som «ukjent». Vi tenker her særlig på Skatteetaten og statsforvalterne. I tillegg vil det redusere behovet for å reise sak om foreldreansvar for domstolene for å få endret registreringen i Folkeregisteret.

Selv om vi ikke er forpliktet til å registrere utenlandsk foreldreansvar, vil registrering sørge for god overenstemmelse med våre internasjonale forpliktelser ettersom tiltaket i praksis vil føre til at innehavere av utenlandsk foreldreansvar får utøvd dette i møte med norske myndigheter og private aktører.

Ved å sørge for at vergemål etablert etter utenlandsk rett kan registreres hos lokal vergemålsmyndighet som igjen kan dele disse opplysningene med Folkeregisteret, legger vi til rette for at norske myndigheter kan følge opp innehaverne av utenlandsk vergemål. I tillegg vil det gjøre det enklere å utøve det utenlandske vergemålet i kontakt med norske myndigheter og private aktører.

Registrering av rettsforhold som er etablert etter utenlandsk rett, reiser imidlertid noen særskilte problemstillinger. Når et rettsforhold er etablert i utlandet, kan det oppstå utfordringer knyttet til å vurdere hva som følger av utenlandsk materiell rett. Det kan også være problemer rundt dokumenters notoritet og datakvalitet. Samlet sett gir dette en økt risiko for feilregistreringer når man skal registrere foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett. All den tid myndigheter og private aktører i praksis forholder seg til Folkeregisteret som en autorativ kilde til opplysninger om foreldreansvar, kan risikoen for uriktige registreringer tale mot at det bør åpnes for registrering av utenlandsk foreldreansvar. Det er fordi korrekt informasjon om foreldreansvar er helt avgjørende

både av hensyn til innehavernes mulighet til å beskytte barnet slik de har rett og plikt til, men også for myndighetenes muligheter til å beskytte barnet.

Arbeidsgruppen vurderer imidlertid at behovet for å registrere foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett er så stort, at vi må akseptere enn viss risiko for feilregistreringer. Vi må isteden innrette tiltaket slik at denne risikoen blir så liten som mulig, samtidig som hensynet til effektiv ressursbruk ivaretas. Etter vår vurdering ivaretar innretningen på tiltaket slik det er beskrevet i punkt 5.6, disse hensynene. Gjennom at folkeregistermyndigheten kan registrere klare tilfeller ivaretar vi hensynet til effektiv ressursbruk. Ved at folkeregistermyndigheten der den er i tvil kan be om en uttalelse fra en myndighet med spisskompetanse på feltet, sørger vi for at registrering kan skje på en betryggende måte som ivaretar brukernes rettssikkerhet.

Anbefaler ikke tiltak 2 – Bekreftelse på om utenlandsk foreldreansvar og vergemål gjelder i Norge

Som et alternativ til tiltak 1, har arbeidsgruppen vurdert om det bør innføres en adgang til å få en bekreftelse fra en offentlig myndighet på om foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett, gjelder i Norge. Vi anbefaler ikke dette tiltaket.

I likhet med tiltak 1 om å registrere foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett i Folkeregisteret, vil muligheten til å få en bekreftelse på om utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge gjøre det enklere for innehaverne av foreldreansvaret å utøve dette. Innehaverne som får foreldreansvaret bekreftet, kan bruke bekreftelsen i møte med norske myndigheter og private aktører. Tiltaket kan også utformes slik at bekreftelsen kan brukes som grunnlag for registrering i Folkeregisteret.

En fordel med en slik bekreftelse sammenlignet med tiltak 1 om å registrere utenlandsk foreldreansvar i Folkeregisteret, er at tiltaket vil treffe alle barn som kommer i kontakt med norske myndigheter uavhengig av om barnet er bostedsregistrert i Folkeregisteret. Dette vil legge til rette for utøvelse av foreldreansvar før et barn er registrert som bosatt i Folkeregisteret, eller for barn som av ulike grunner ikke skal bostedsregistreres, men som kommer i kontakt med norske myndigheter. Tiltaket treffer med andre ord en større gruppe sammenlignet med tiltak 1.

Årsaken til at arbeidsgruppen likevel ikke anbefaler tiltak 2, er hensynet til effektiv ressursbruk. Ettersom tiltaket om en bekreftelse på om utenlandsk foreldreansvar og vergemål gjelder i Norge treffer en bredere gruppe sammenlignet med tiltak 1, vil tiltaket kreve større bruk av ressurser. Samtidig er det innehavere av foreldreansvar og vergemål for barn som skal bostedsregistreres i Norge som oftest opplever utfordringer med å utøve foreldreansvar i møte med norske myndigheter og private aktører. Tiltak 1 er etter vår mening derfor et mer treffsikkert tiltak, som samtidig ivaretar hensynet til effektiv ressursbruk.

Anbefaler tiltak 3 – Rundskriv om utenlandsk foreldreansvar og vergemål

Arbeidsgruppen anbefaler at det utarbeides et rundskriv om foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett, som beskrevet i punkt 8.

Vi har lagt vekt på at selv om tiltak 1 gjennomføres som foreslått, vil det fortsatt være tilfeller hvor foreldreansvaret for et barn registreres som «ukjent», eller hvor myndighetene eller private aktører må vurdere foreldreansvaret for et barn som ikke er registrert i Folkeregisteret. I slike tilfeller vil det være opp til den enkelte myndighet å vurdere hvem som har foreldreansvaret for et barn der det er av betydning. Ettersom utredningen vår viser at myndighetene mangler kompetanse om foreldreansvar og internasjonal privatrett, vil et rundskriv om temaet gjøre myndighetene i bedre stand til å foreta riktige vurderinger. På denne måten vil tiltaket legge til rette for at den eller de med foreldreansvar kan utøve dette i møte med norske myndigheter og private aktører.

Videre har vi lagt vekt på at et godt rundskriv om foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett, også er viktig for at tiltak 1 skal føre til riktige registreringer på en mest mulig effektiv måte. Et rundskriv vil være viktig for å redusere folkeregistermyndighetens behov for å be om en uttalelse i tvilstilfeller fra myndigheten med spisskompetanse, samtidig som den vil synliggjøre når det er behov for å be om en slik uttalelse. I tillegg vil rundskrivet være nyttig for at myndigheten med spisskompetanse skal kunne foreta effektive og riktige vurderinger.

Anbefaler tiltak 4 – Gjennomgang av manglende registreringer og informasjon til foreldre

Arbeidsgruppen anbefaler at Skattedirektoratet får i oppdrag å gjennomgå de ca. 20 500 tilfellene hvor barn i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent» for å vurdere om foreldreansvar kan registreres i tråd med tiltak 1.

En slik oppgave vil være både tid- og ressurskrevende for Skattedirektoratet. Dette er imidlertid helt nødvendig dersom vi skal nå målet om at den eller de med foreldreansvar skal ha mulighet til å utøve dette i møte med norske myndigheter og private aktører, og redusere antallet barn som er registrert med foreldreansvar «ukjent». Bakgrunnen er at dersom tiltak 1 gjennomføres som foreslått, vil dette redusere antallet barn som blir registrert med foreldreansvar «ukjent» fremover, og ikke redusere antallet som allerede er registrert med «ukjent» foreldreansvar.

Der et barn er eller blir stående med foreldreansvar «ukjent» i Folkeregisteret etter gjennomgangen av de ca. 20 500 tilfellene eller ved fremtidige registreringer, anbefaler vi at Skattedirektoratet skal sende et informasjonsbrev til foreldrene som beskrevet i punkt 9.2.

Bakgrunnen for denne anbefalingen er at selv om tiltak 1 gjennomføres, og Skattedirektoratet gjennomgår de ca. 20 500 barna som i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent», vil barn av ulike årsaker enten bli stående, eller bli registrert, med foreldreansvar «ukjent». Det kan for eksempel skyldes at det er for stor usikkerhet knyttet til dokumentene som skal bevise foreldreansvaret, eller at det etablerte foreldreansvaret strider mot ordre public. I slike tilfeller er det viktig at innehaverne av foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett får tilstrekkelig informasjon om hva de bør foreta seg i Norge for å kunne utøve foreldreansvar her.

11. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Alle de tre anbefalte tiltakene må gjennomføres

En viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring er at alle de tre anbefalte tiltakene gjennomføres. Det er fordi ingen av tiltakene alene er egnet til å løse de utfordringene som innehavere av foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett møter. Disse utfordringene krever en helhetlig tilnærming, og tiltakene vil kun få den ønskede effekten dersom de gjennomføres samlet.

Myndigheten med spisskompetanse må utpekes raskt

Det er videre en viktig forutsetning for å redusere antallet barn som er registrert med «ukjent» foreldreansvar i dag og behovet for å benytte denne kategorien i framtiden, at myndigheten med spisskompetanse etableres raskt. Etter arbeidsgruppens vurdering, kan folkeregistermyndigheten starte med å registrere foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett før denne myndigheten er utpekt. Se mer om dette i kapittel 12 om nødvendig regelverksutvikling og endringer i praksis. Folkeregistermyndigheten bør imidlertid ikke registrere foreldreansvar på egenhånd i tilfeller som kan volde tvil av hensyn til behovet for riktige registreringer.

Det må settes av tilstrekkelig med midler og ressurser

En avgjørende forutsetning er at det må bevilges tilstrekkelig med midler og ressurser til folkeregistermyndigheten og myndigheten med spisskompetanse for å håndtere de foreslåtte oppgavene. Dette er viktig for å sørge for riktige registreringer, men også for å hindre at det tar lang tid før foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett kan registreres i Folkeregisteret.

Når det gjelder folkeregistermyndigheten må det settes av nok midler og ressurser til å iverksette nødvendige endringer i regelverk, praksis og IT-løsninger. Det vil være en omfattende jobb å vurdere om man kan registrere foreldresvaret i henhold til ny praksis for de ca. 20 500 barna som er registrert med foreldreansvar «ukjent» i dag, i tillegg til å håndtere nye registreringer. Når oppdraget med å gjennomgå de ca. 20 500 tilfellene er ferdigstilt, bør de avsatte midlene og ressursene tilpasses.

Det er også viktig at det settes av nok midler og ressurser til myndigheten med spisskompetanse. Det er grunn til å tro at sakstilfanget til denne myndigheten i starten vil være stort før en praksis for hva folkeregistermyndigheten kan registrere på egenhånd er etablert. Også når en slik praksis er etablert, er det viktig at nok midler og ressurser opprettholdes for å sikre en forsvarlig saksbehandlingstid. Bakgrunnen er at på sikt vil myndigheten med spisskompetanse kun måtte vurdere de mest kompliserte sakene. Tilstrekkelig midler og ressurser er også nødvendig for at myndigheten med spisskompetanse skal kunne fange opp endringer i utenlandsk rett, og informere folkeregistermyndigheten om dette.

Kompetanseheving

Forutsetninger for en vellykket gjennomføring

Det er også viktig å iverksette kompetansehevingstiltak både hos folkeregistermyndigheten og myndigheten med spisskompetanse. Det er lagt opp til at folkeregistermyndigheten skal registrere foreldreansvar i "enkle" tilfeller. Det vil ta tid å få opp en rigg på dette og å opparbeide tilstrekkelig kompetanse slik at folkeregistermyndigheten er trygge på vurderingen av hva som er "enkelt" eller ikke.

Arbeidsgruppen peker på Bufdir og Statsforvalteren i Oslo og Viken som aktuelle myndigheter til å få oppgaven med å gi uttalelser om utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge. Uavhengig av hvilken myndighet som får denne oppgaven, vil det også her være nødvendig med kompetansehevingstiltak.

En viktig forutsetning for en vellykket gjennomføring er at Bufdir opparbeider seg nødvendig kompetanse om materiell utenlandsk rett om foreldreansvar fra flere ulike land, og på skillet mellom foreldreansvar og vergemål i ulike land og hva som omfattes av disse begrepene i de aktuelle landene.

Statsforvalteren i Oslo og Viken må på sin side bygge opp tilstrekkelig kompetanse om reglene for når utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge.

Med tanke på at arbeidsgruppen foreslår å beholde dagens praksis om at utlendingsforvaltningens vurdering av foreldreansvar kan brukes som grunnlag for registrering i Folkeregisteret, er det også en forutsetning for en vellykket gjennomføring at reglene i Haagkonvensjonen 1996 og barneloven oppdateres i relevante retningslinjer mv. for utlendingsmyndigheten.

Videre bør rundskrivet om utenlandsk foreldreansvar og vergemål gjøres kjent for relevante instanser.

Effektiviseringsgevinster må kartlegges ytterligere

Arbeidsgruppen har i punkt 5.4.6 pekt på mulige effektiviseringsgevinster som er egnet til å effektivisere registreringene hos folkeregistermyndigheten, og redusere saksomfanget til myndigheten med spisskompetansen. Disse må kartlegges ytterligere.

12. Nødvendig regelverksutvikling og endringer i praksis for anbefalte tiltak

12.1 Tiltak 1: Registrere utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

12.1.1 Folkeregistermyndigheten skal registrere klare tilfeller

Innledning

Arbeidsgruppen anbefaler at folkeregistermyndigheten får i oppgave å registrere foreldreansvar etablert etter utenlandsk rett, der det er klart at dette gjelder etter norsk rett.

Forslaget krever endringer av praksis, men kan gjennomføres innenfor gjeldende lovgivning. Vi viser til at foreldreansvar er en opplysning som kan registreres i Folkeregisteret, jf. folkeregisterloven § 3-1 første ledd bokstav m. Hvem som registreres med foreldreansvar beror på reglene i barneloven. Ettersom barneloven også regulerer når utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge, er det dermed ikke behov for lovendringer for at folkeregistermyndigheten kan registrere utenlandsk foreldreansvar i større utstrekning enn i dag.

Arbeidsgruppen vil i det følgende synliggjøre hvilke praksisendringer som er nødvendig. Disse må beskrives nærmere i folkeregisterhåndboken, i aktuelle rutiner og annen publisert informasjon. Det er også mulig det må gjøres tilføyelser i enkelte skjema som skal anvendes i saksbehandlingen. Se punkt 7 om hvilke dokumentasjonskrav som kan gjelde i disse tilfellene.

Registrere foreldreansvar etablert i kraft av utenlandsk lov

Praksis må endres slik at folkeregistermyndigheten i klare tilfeller kan registrere foreldreansvar som er etablert direkte i kraft av utenlandsk lov og som gjelder etter norsk rett, jf. Haakonkonvensjonen 1996 artikkel 16 og barneloven § 84 a.

For innflyttere som skal vurderes etter EØS-regelverket, peker arbeidsgruppen i punkt 5.4.5.2 på hvilke tilfeller Skatteetaten kan registrere foreldreansvar basert på bakgrunnsretten, uten å gjøre nærmere undersøkelser av hvem som har foreldreansvar for barnet. Dette gjelder der et barn flytter fra et EØS-land og foreldrene var gift ved barnets fødsel. I slike tilfeller kan foreldreansvar registreres som felles uavhengig av om barnet flytter til Norge sammen med en eller begge foreldrene. Bakgrunnen er at i EØS har alle gifte foreldre felles foreldreansvar.

Der barn og begge foreldrene flytter til Norge sammen, kan foreldreansvaret også settes som felles uten nærmere undersøkelser, jf. barneloven § 84 a tredje ledd, dersom en legger til grunn at regelverket skal tolkes slik at skjæringstidspunktet for vurderingen av foreldreansvar er

Nødvendig regelverksutvikling og endringer i praksis for anbefalte tiltak

tidspunktet for når barnet og foreldrene fikk vanlig bosted i Norge, og ikke gjeldende regelverk på tidspunktet for barnets fødsel. Dette gjelder både personer som omfattes av EØS-regelverket og tredjelandetsregelverket. Se punkt 5.4.5.2 for en nærmere forklaring.

Forslaget vil medføre behov for endring i systemløsninger.

Registrere foreldreansvar basert på avtale, ensidige viljeserklæringer eller rettsavgjørelse etter utenlandsk rett

Praksis må endres slik at folkeregistermyndigheten i klare tilfeller kan registrere foreldreansvar som følger av en avtale eller ensidige viljeserklæringer etablert etter utenlandsk rett, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 og barneloven § 84 a.

I dag kan foreldreansvar registreres basert på en utenlandsk rettsavgjørelse fra en stat Norge har et konvensjonssamarbeid med, og denne praksisen foreslås videreført. Det er imidlertid behov for å endre omtalen i folkeregisterhåndboken slik at denne er i tråd med Haagkonvensjonen 1996.

Forslaget vil medføre behov for endring i systemløsninger.

Registrering av foreldreansvar uten at begge foreldrene er registrert som bosatt i Folkeregisteret

Barn flytter til Norge sammen med en forelder

Dagens praksis er at foreldreansvaret som hovedregel blir registrert som «ukjent» dersom barnet er bosatt i Norge sammen med kun en av foreldrene. For saker etter tredjelandetsregelverket hvor utlendingsmyndigheten har vurdert hvem som har foreldreansvaret, legges dette likevel til grunn ved registrering i Folkeregisteret. Dersom utlendingsmyndighetene har vurdert at foreldreansvaret er felles, må minimum opplysninger om navn og fødselsdato på den av foreldrene som ikke er bosatt i Norge, være registrert i Folkeregisteret.

Denne praksisen må endres slik at folkeregistermyndigheten kan registrere felles foreldreansvar der dette er etablert etter utenlandsk rett og gjelder i Norge, selv om kun den ene forelderen er registrert som bosatt i Folkeregisteret. Praksisendringen må gjelde også der man ikke har navn og fødselsdato på forelderen som ikke er bosatt i Norge.

Praksisendringen har som *konsekvens* at brukerne av Folkeregisteret i noen tilfeller vil få opplyst at foreldreansvaret er felles, men ikke oppgitt hvem den andre forelderen er.

Bakgrunnen for den foreslåtte praksisendringen er at det ifølge arbeidsgruppens mandat skal være mulig å registrere foreldreansvar som følger av utenlandsk rett i alle tilfeller vi er konvensjonsforpliktet til å legge foreldreansvaret til grunn i Norge. Det følger av konvensjonsforpliktelsene våre at vi kan være forpliktet til å legge til grunn utenlandsk foreldreansvar, uavhengig av om barnet er i Norge alene, eller sammen med en eller begge foreldrene.

Den foreslåtte praksisendringen har potensiale til å redusere antallet barn som er, og i framtiden kan bli, registrert med foreldreansvar «ukjent». Vi viser til at ukrainske barn utgjør en relativt stor andel av barna som er registrert med «ukjent» foreldreansvar, og at dette er en gruppe som stort sett har kommet til Norge sammen med kun den ene forelderen.

Slik folkeregisterforskriften er lagt opp, er det ikke et krav å ha registrert begge foreldrene for å registrere foreldreansvaret som «delt». Arbeidsgruppen ser likevel fordelene ved å i størst mulig grad beholde dagens praksis om å måtte registrere bestemte informasjonselementer om begge foreldre. For innflytting etter EØS-regelverket vil skatteetaten som hovedregel kreve at innflytter gir opplysninger om den andre forelderens navn og fødselsdato ved innlevering av innflyttingsmelding. Der personer har fått opphold etter tredjelandsregelverket, vil det være behov for å registrere felles foreldreansvar selv om vi ikke har opplysninger om den andre forelderen.

For å sørge for at det i flest mulig tilfeller er mulig å registrere navn og fødselsdato på begge foreldrene, anbefaler arbeidsgruppen at folkeregistermyndigheten og utlendingsmyndigheten får i oppgave å vurdere hvordan det kan legges til rette for at utlendingsmyndighetene kan oversende informasjon om relasjon mellom barnet og innehavere av foreldreansvar i flere tilfeller.

Forslaget vil medføre behov for endring i systemløsninger.

Barn flytter til Norge alene

Dagens praksis er at når et barn flytter til Norge alene og ingen av foreldrene er registrert som bosatt i Folkeregisteret, registreres foreldreansvaret som «ukjent». Som oftest vil statsforvalteren ha oppnevnt verge for barnet i slike tilfeller, og da blir vergemålet registrert.

Selv om barnet er i Norge alene, kan vi likevel være konvensjonsforpliktet til å legge til grunn at en eller begge foreldrene som er bosatt i utlandet har foreldreansvar for barnet. Det er grunn til å tro at innehaverne som er i utlandet i slike tilfeller vil oppleve utfordringer med å utøve foreldreansvaret i møte med norske myndigheter. Arbeidsgruppen er kjent med at innehavere av utenlandsk foreldreansvar noen ganger kontakter statsforvalteren for å bli oppnevnt som verge for å avbøte på den manglende registreringen. Dette kan tilsi at praksis bør endres slik at foreldreansvar kan registreres for et barn der ingen av foreldrene er registrert som bosatt i Norge.

Arbeidsgruppen har imidlertid ikke hatt kapasitet til å utrede dette spørsmålet nærmere, og vi anbefaler at Skattedirektoratet arbeider videre med om dette er en gruppe som bør registreres med foreldreansvar i Folkeregisteret.

Registrere foreldreansvar for personer som ikke er foreldre

Dagens praksis hos folkeregistermyndigheten er at man ikke registrerer at andre enn foreldre har foreldreansvar, med mindre det foreligger en rettsavgjørelse. Unntak gjelder for nordiske borgere.

Denne praksisen må endres slik at foreldreansvar kan registreres på personer som ikke er barnets juridiske foreldre, jf. Haagkonvensjonen 1996 artikkel 16 og artikkel 23 og barneloven §§ 84 a og

Nødvendig regelverksutvikling og endringer i praksis for anbefalte tiltak

84 b. Vi viser til at «foreldremyndighet» etter Haagkonvensjonen 1996 er videre enn etter norsk rett, og kan tildeles andre enn barnets juridiske foreldre. Dette kan vi være konvensjonsforpliktet til å legge til grunn i Norge.

Forslaget vil medføre behov for endring i systemløsninger.

Foreldreansvar for juridiske personer

Vi kan være konvensjonsforpliktet til å legge til grunn at juridiske personer har del i foreldreansvaret.

Folkeregisterets datamodell tar høyde for at en juridisk person kan registreres med foreldreansvar. Etter intern norsk rett vil en juridisk person kun ha foreldreansvar ved fratagelse av foreldreansvar etter barnevernsloven § 5-8. Forslaget vil ikke medføre behov for endring i systemløsninger.

12.1.2 Uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse

Innledning

Arbeidsgruppen anbefaler at folkeregistermyndigheten i tvilstilfeller skal be om en uttalelse fra en annen myndighet med spisskompetanse på om utenlandsk foreldreansvar eller vergemål gjelder etter norsk rett. Vi peker på Bufdir og Statsforvalteren i Oslo og Viken som mulige instanser.

Når det gjelder utenlandsk vergemål, anbefaler arbeidsgruppen at folkeregistermyndigheten identifiserer saker som kan gjelde vergeansvar etter utenlandsk rett som ikke følger foreldreansvaret, og oversender dem til myndigheten med spisskompetanse. Der myndigheten med spisskompetanse kommer fram til at et rettsforhold er vergemål og at dette gjelder etter norsk rett, sendes det en uttalelse til lokal vergemålsmyndighet. Lokal vergemålsmyndighet registrer vergemålet, og opplysningene deles med Folkeregisteret gjennom dagens systemer

Forslaget vil kreve lov- og forskriftsendringer, i tillegg til praksisendringer.

Behov for lov- og forskriftsendring

Arbeidsgruppens forslag vil kreve lovendring for å sørge for at personopplysninger kan utveksles og behandles i tråd med personopplysningsloven.

For det første må man sørge for at folkeregistermyndigheten har tilstrekkelig hjemmel til å utveksle personopplysninger med myndigheten med spisskompetanse når den skal be om en uttalelse i tvilstilfeller. Myndigheten med spisskompetanse må for det andre ha tilstrekkelig hjemmel til å behandle personopplysningene når den skal vurdere om utenlandsk foreldreansvar eller vergemål kan legges til grunn i Norge. For det tredje må myndigheten med spisskompetanse ha tilstrekkelig hjemmel til å utveksle personopplysninger når den sender uttalelsen sin enten til folkeregistermyndigheten eller vergemålsmyndigheten.

Når det gjelder vergemålsmyndigheten, kan den gjenbruke eksisterende prosesser og tekniske løsninger for registrering av vergeansvar. Statsforvalteren har behandlingsgrunnlag for behandling av opplysninger om vergemål, jf. vergemålsloven § 66 første ledd, og det vil ikke være behov for regelverksendringer. Den har også hjemmel til å formidle opplysninger om vergemål med folkeregistermyndigheten, jf. folkeregisterloven § 7-1, jf. folkeregisterforskriften § 7-1-1 første ledd bokstav h.

I hvilken lov en slik lovhjemmel bør plasseres, må vurderes nærmere når det er tatt stilling til hvilken myndighet som skal få i oppgave å gi en uttalelse til folkeregistermyndigheten i tvilstilfeller.

En lovhjemmel kan for eksempel utformes slik:

«[Myndigheten med spisskompetanse] skal på anmodning fra folkeregistermyndigheten gi en uttalelse på om foreldreansvar eller vergemål etablert etter utenlandsk rett, kan legges til grunn i Norge. Uttalelser om foreldreansvar sendes til folkeregistermyndigheten, og uttalelser om vergemål sendes til vergemålsmyndigheten. Departementet fastsetter hvilken myndighet som skal gi slike uttalelser. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om oppgaver, saksbehandling og samhandling med andre organer.»

Innholdet i en slik forskrift må vurderes nærmere når det er tatt stilling til hvilken myndighet som bør få i oppgave å gi en uttalelse på om utenlandsk foreldreansvar eller vergemål kan legges til grunn i Norge.

Praksisendring

Forslaget vil kreve praksisendringer hos folkeregistermyndigheten ved at det bør innarbeides beskrivelser og rutiner for hvilke typetilfeller det kan være behov for å be om en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse. Vi viser til omtalen av dette i punkt 5.4.5.3 og tiltak 3 om et rundskriv om utenlandsk foreldreansvar og vergemål.

12.1.3 Veiledning fra utlendingsmyndigheten

Inntil vi vet resultatet av Prosjekt Modernisering Person og mulighetene for at utlendingsmyndigheten i større grad kan formidle informasjon om foreldreansvar direkte til folkeregistermyndigheten, bør utlendingsmyndigheten videreføre dagens praksis med å informere foreldre som flytter til Norge alene med barn, om at de kan kontakte folkeregistermyndigheten for registrering av foreldreansvar. Dette gjelder i dag i sakene etter tredjelandets regelverk hvor opplysninger om foreldreansvar ikke formidles direkte til folkeregistermyndigheten.

12.2 Tiltak 3: Rundskriv om foreldreansvar og vergemål etter utenlandsk rett

Utarbeidelse av et rundskriv om foreldreansvar og vergemål etter utenlandsk rett som beskrevet i punkt 8, vil verken kreve endringer i regelverk eller praksis.

12.3 Tiltak 4: Gjennomgang av manglende registreringer og informasjon til foreldre

Under forutsetning av at tiltak 1 gjennomføres, vil en gjennomgang av de ca. 20 500 tilfellene hvor barn er registrert med felles foreldreansvar kunne gjennomføres innenfor gjeldende regelverk. Behandlingen av disse sakene vil trolig være ressurskrevende og i mange tilfeller vil det kreves en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse. Det vil derfor være de samme behovene for lov- og forskriftsendringer som det redegjøres for i pkt. 12.1.2. Videre må det etableres rutiner for utsendelse av brev i samtlige tilfeller der foreldreansvaret blir stående som «ukjent».

13. Økonomiske og administrative konsekvenser ved anbefalte tiltak

13.1 Tiltak 1: Registrering av utenlandsk foreldreansvar og vergemål i Folkeregisteret

Skatteetaten

Forslaget om å registrere foreldreansvar etter utenlandsk rett i Folkeregisteret vil medføre betydelige endringer for skatteetaten. Endringer i praksis vil kreve flere systemtilpasninger, kompetanseheving i flere ledd, ny organisering av oppgaveløsningen og intern- og ekstern kommunikasjon.

En foreløpig grov beregning av kostnader knyttet til saksbehandling viser at det er behov for 7-9 varige årsverk for å utføre denne oppgaven. Beregningen er gjort ut ifra et omtrentlig snitt av antall barn som registreres med «ukjent» foreldreansvar hvert år, sammenholdt med et anslag på saksbehandlingstid for registrering etter utenlandsk rett. I tillegg er det estimert med et behov for fagstøtte på området.

Det er videre estimert at etableringen av myndighet med spisskompetanse vil kreve 2-4 årsverk for skatteetaten i en oppstartsfase på 1-2 år. Ved innføring av denne gruppen må flere prosesser

Økonomiske og administrative konsekvenser ved anbefalte tiltak

endres. Det vil bli flere ledd i saksbehandlingen og det må utarbeides nye rutiner og retningslinjer samt løpende koordinering og styring.

Videre varig forretningsutvikling er estimert til en kostnad på 1-2 årsverk.

En foreløpig beregning av kostnader for nødvendig IT utvikling er kroner 3 800 000. Det må blant annet gjøres endringer i saksflyter for innflytting og i innflyttingsportalen. Videre må det gjøres flere endringer i saksflyt for endring av foreldreansvar for å tilrettelegge for saksbehandling av en ny type saker, bl.a. når det gjelder dialog med myndighet med spisskompetanse. Vi bemerker at den estimerte løsningen kun omfatter oversendelse fra skatteetaten til myndighet med spisskompetanse, ikke motsatt vei. Det vil være hensiktsmessig om myndigheten med spisskompetanse blir involvert i det videre arbeide med et endelig forslag til teknisk løsning for dialog.

I tillegg vil praksisendringen medføre behov for endringer i andre tilhørende saksflyter, eksempelvis endring av navn og flytting i Norge.

Endelig estimeres forvaltningskostnaden til 20 % av utviklingskostnaden, dvs. omkring 750 000 kroner årlig.

Foreløpige beregninger av potensielle kostnader:

	Midlertidig	Varig
IT-utvikling	3 800 000	750 000
Saksbehandling og fagressurser		7-9 årsverk
Etablering av og koordinering med myndighet med spisskompetanse	2-4 årsverk over 1-2 år	
Forretningsutvikling		1-2 årsverk

Skatteetaten bemerker at estimatene ovenfor er forbundet med en viss usikkerhet på grunn av nødvendige premisser som er tatt i forbindelse med estimeringen.

Statsforvalteren

Når det gjelder registrering av vergemål for mindreårige med oppnevnt verge, skal dette uansett registreres i statsforvalterens fagsystemer. På basis av denne registreringen skjer registreringen i Folkeregisteret ved en allerede etablert automatisert prosess. Gitt at vergemålsmyndigheten gis ansvar for selve registreringen etter at den har mottatt en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse, vil det dermed verken medføre behov for investeringskostnader eller økte driftskostnader. At myndigheten med spisskompetanse skal vurdere utenlandske vergemål, kan muligens føre til at statsforvalteren får kjennskap til vergemål som ikke har blitt registrert tidligere. Saksmengden antas likevel å være så liten at de økonomiske og administrative konsekvensene av dette er ubetydelige.

13.2 Tiltak 4: Gjennomgang av saker der barn er registrert med «ukjent» foreldreansvar og informasjon til foreldre

Skatteetaten

Vi har estimert at en gjennomgang av alle tilfeller i Folkeregisteret hvor et barn er registrert med «ukjent» foreldreansvar, vil kreve ressurser tilsvarende 3-5 årsverk over en periode på ca. 2 år. Det er her lagt til grunn at oppgaven, i tillegg til saksbehandling, vil kreve noe analyse/uttrekk, intern opplæring og koordinering, rapportering, styring og kommunikasjon.

En foreløpig beregning av kostnader for nødvendig IT utvikling er kroner 1 200 000. Dette omfatter utsending av brev til samtlige som er registrert med «ukjent» foreldreansvar.

Foreløpige beregninger av potensielle kostnader:

	Midlertidig
IT-utvikling	1 200 000
Saksbehandling og fagressurser	3-5 årsverk i ca. 2 år

Skatteetaten bemerker at estimatene ovenfor er forbundet med en viss usikkerhet på grunn av nødvendige premisser som er tatt i forbindelse med estimeringen.

13.3 Tiltak 1 og 4: Myndigheten med spisskompetanse

Forslaget om å opprette en myndighet med spisskompetanse som skal gi uttalelser om utenlandsk foreldreansvar til folkeregistermyndigheten eller lokal vergemålsmyndigheten vil kreve økte og varige ressurser til myndigheten som får oppgaven. Beregningene av de årlige merutgiftene knyttet til denne oppgaven er på nåværende tidspunkt usikre.

Når det gjelder saksomfang, gir antallet registreringer av foreldreansvar «ukjent» per år noe veiledning. I en viss andel av disse, vil folkeregistermyndigheten ha behov for en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse, men det er usikkert hvor mange (tiltak 1). I tillegg er det usikkerhet rundt hvor mange av de ca. 20 500 tilfellene som i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent», folkeregistermyndigheten vil ha behov for en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse (tiltak 4).

Det er også knyttet usikkerhet til hvor lang tid myndigheten med spisskompetanse vil bruke per sak. Etter arbeidsgruppens syn har det ikke nødvendigvis overføringsverdi å se på hvor lang tid en myndighet i dag bruker på å prejudisielt ta stilling til utenlandsk foreldreansvar fordi utredningen vår viser at disse vurderingene ofte er mangelfulle eller behandles svært ulikt. Det kan imidlertid ha overføringsverdi å se hen til andre tilfeller der norske myndigheter tar stilling til rettsforhold etablert etter utenlandsk rett, som for eksempel anerkjennelse av utenlandske adopsjoner eller skilsmisser. Men heller ikke disse tilfellene har nødvendigvis overføringsverdi. Det er fordi utenlandsk foreldreansvar er det eneste rettsforholdet som både kan følge av lov, avtale, ensidig viljeserklæring eller en avgjørelse. Dette gjør det trolig mer utfordrende å ta stilling til om utenlandsk foreldreansvar gjelder i Norge, enn for eksempel en utenlandsk adopsjon.

I tillegg vil tiden hver sak krever, variere avhengig av hvilke problemstillinger saken reiser. Her vil det være ulike gradsforskjeller avhengig av om myndigheten for eksempel har tilstrekkelig informasjon om utenlandsk rett fra før, om den kun må gjøre søk på troverdige kilder, eller om det er behov for å innhente informasjon fra utenlandske myndigheter. I punkt 5.4.5.3, peker vi på typetilfeller som kan volde tvil, og hvor selve vurderingene også kan ta tid, gitt at man har tilstrekkelig informasjon og dokumentasjon.

Det er grunn til å tro at saksomfanget til myndigheten med spisskompetanse i starten vil være stort før en praksis for hva folkeregistermyndigheten kan registrere på egenhånd er etablert. I tillegg vil myndigheten antagelig også bruke mer tid per sak før den har fått tilstrekkelig mengdetrening og har opparbeidet seg informasjon om ulike lands rett. I tillegg vil hvilke effektiviseringstiltak som er iverksatt, jf. punkt 5.4.6, påvirke saksomfanget. Selv om saksomfanget på lengre sikt trolig vil avta noe, vil myndigheten med spisskompetanse da kun måtte vurdere de aller mest kompliserte og tidkrevende sakene.

Samlet sett tilsier dette at de avsatte midlene og ressursene må tilpasses i forbindelse med de årlige budsjettframleggene.

De usikkerhetsmomentene som arbeidsgruppen her peker på, vil reduseres etter at folkeregistermyndigheten og myndigheten med spisskompetanse har gjennomgått de ca. 20 500

tilfellene som i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent» (tiltak 4), i tillegg til fremtidige registreringer. Denne gjennomgangen vil gjøre at både myndigheten med spisskompetanse og folkeregistermyndigheten opparbeider seg kompetanse. I tillegg vil gjennomgangen gi nyttig informasjon om bakgrunnsretten i ulike land, som kan gjøre det mulig å effektivisere registreringene hos folkeregistermyndigheten og redusere saksomfanget til myndigheten med spisskompetanse. Dette vil gi viktig informasjon både om hvor mange saker det trolig vil være behov for en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse i, og tiden hver sak normalt vil kreve.

På denne bakgrunn, foreslår arbeidsgruppen at det i første omgang settes av midlertidige ressurser til myndigheten med spisskompetanse i en periode på 2 år. I denne perioden skal myndigheten med spisskompetanse bistå folkeregistermyndigheten med å gjennomgå de ca. 20 500 registreringene av foreldreansvar «ukjent», i tillegg til nye registreringer som kommer i denne perioden. Når 2-årsperioden er gjennomført, anbefaler vi at det gjennomføres nye beregninger av de årlige merutgiftene for myndigheten med spisskompetanse.

Når det gjelder behovet for midler til myndigheten med spisskompetanse i denne 2-årsperioden, har antallet årsverk som settes av betydning for antallet barn som kan bli registrert med riktig foreldreansvar i Folkeregisteret. Dette er et spørsmål om prioritering. Utredningen vår viser at problemet innehavere av utenlandsk foreldreansvar i dag møter er alvorlig, og av et stort omfang. Dette tilsier at det er et problem man bør prioritere å løse, og da er registrering av foreldreansvar i Folkeregisteret et treffsikkert tiltak. Det er imidlertid ikke et tiltak som kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjетtrammer.

Sett hen til beregningen av ressurser i Skatteetaten for tiltak 1 og 4, anbefaler arbeidsgruppen at det i en 2-års periode settes av 12-14 årsverk til myndigheten med spisskompetanse. Vi har lagt vekt på at selv om myndigheten med spisskompetanse skal behandle færre saker enn folkeregistermyndigheten, skal denne myndigheten behandle de mest krevende sakene. I tillegg vil myndigheten i stor grad måtte opparbeide seg kompetanse om utenlandsk rett, og samarbeide med folkeregistermyndigheten for å effektivisere registreringene der. For å sørge for riktige registreringer, og at effektiviseringsgevinstene kan hentes ut, er det derfor nødvendig at det settes av nok ressurser i denne overgangsperioden.

Både Statsforvalteren i Oslo og Viken og Bufdir vurderer i dag anerkjennelse av visse rettsforhold etablert etter utenlandsk rett. Arbeidsgruppen legger til grunn at eksisterende saksbehandlingssystemer kan benyttes.

13.4 Tiltak 3: Rundskriv om foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett

Forslaget om å utarbeide et rundskriv om foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett kan gjennomføres innenfor gjeldende budsjетtrammer, og antas ikke å ha økonomiske og administrative konsekvenser av betydning. Ved utarbeidelsen av rundskrivet kan man ta

utgangspunkt i denne rapporten, og arbeidsgruppen har av den grunn forsøkt å gjennomgå gjeldende rett, praksis og dokumentasjonskrav så grundig som mulig.

Et rundskriv vil ha flere samfunnsøkonomiske gevinster som det er vanskelig å tallfeste. Den vil sørge for riktige vurderinger av foreldreansvar der dette er av betydning for forvaltningens saksbehandling. Videre vil et rundskriv bidra til at innehavere av foreldreansvar ikke henvises til instanser som ikke har oppgaver på feltet.

Dersom tiltak 1 og 4 innføres, vil et rundskriv virke ressursbesparende både inn mot registreringene som skal foretas hos folkeregistermyndigheten, men også for vurderingene som myndigheten med spisskompetanse skal foreta. Et rundskriv vil også redusere behovet folkeregistermyndigheten vil ha for å be om en uttalelse fra myndigheten med spisskompetanse.

14. Avsluttende anbefalinger og bemerkninger

Innledning

Arbeidsgruppen ønsker å komme med noen avsluttende anbefalinger og bemerkninger til hvordan det kan arbeides videre med foreldreansvar og vergemål etablert etter utenlandsk rett utover det som er anbefalt over.

Vurdere oppdrag til instanser som bruker foreldreansvar i digitale løsninger

Arbeidsgruppen anbefaler at ansvarlige departementer vurderer behovet for et oppdrag til underliggende instanser som bruker foreldreansvar i digitale løsninger. Bakgrunnen er at utredningen vår viser at det i dag er utviklet digitale løsninger som henter opplysninger om foreldreansvar, enten direkte eller indirekte fra Folkeregisteret, for å styre hvem som kan få tilgang til tjenesten.

Tiltakene arbeidsgruppen anbefaler, vil bidra til at flere barn kan registreres med foreldreansvar i Folkeregisteret, og dermed føre til at flere vil få tilgang til digitale løsninger. Tross innføringen av tiltakene vi foreslår, vil det fremdeles være barn som enten ikke skal, eller kan, registreres med foreldreansvar i Folkeregisteret. Det vil med andre ord fremdeles være innehavere av foreldreansvar og barn som ikke får tilgang til visse digitale løsninger. Etter arbeidsgruppens syn kan oppdrag til instanser som bruker opplysninger om foreldreansvar fra Folkeregisteret i digitale løsninger dermed være nyttig for å vurdere om, og eventuelt hvordan, innehavere av foreldreansvar og barn kan få tilgang til digitale tjenester ved manglede registrering.

Utrede behovet for å anerkjenne avgjørelser om foreldreansvar fra ikke-konvensjonsstater

Arbeidsgruppen anbefaler at Barne- og familiedepartementet utreder behovet for å anerkjenne avgjørelser om foreldreansvar fra ikke-konvensjonsstater. I dag er vi ikke konvensjonsforpliktet til å anerkjenne slike avgjørelser, og dette er også reflektert i barneloven § 84 b.

Denne problemstillingen ble omtalt av Barnelovutvalget i NOU 2020: 14 Ny barnelov. Barnelovutvalget hadde imidlertid ikke kapasitet til å utrede om adgangen til anerkjennelse burde utvides, men pekte på at en nærmere utredning burde vurderes.⁵²

Vi har ikke utredet om det bør åpnes for å anerkjenne avgjørelser om foreldreansvar fra ikke-konvensjonsstater, da vi mener dette ligger utenfor mandatet vårt. Vi viser til at arbeidsgruppen skal legge til grunn at det skal være mulig å registrere foreldreansvar som følger av utenlandsk rett i alle tilfeller vi er konvensjonsforpliktet til å legge foreldreansvaret til grunn i Norge.

Vi mener likevel det er behov for en slik utredning. Årsaken er at barn fra land vi ikke har et konvensjonssamarbeid med, utgjør en relativt stor andel av barna som i dag er registrert med foreldreansvar «ukjent» i Folkeregisteret. En åpning for å anerkjenne avgjørelser om foreldreansvar fra ikke-konvensjonsstater, har dermed potensiale til å redusere behovet for å registrere barn med foreldreansvar «ukjent». Se også Bufdirs høringsvar til NOU 2020: 14, der Bufdir begrunner nærmere hvorfor dette bør utredes.

Vurdere utredning om vergemålsloven og Haagkonvensjonen 1996

Arbeidsgruppen anbefaler at ansvarlige departementer vurderer om forholdet mellom vergemålsloven og Haagkonvensjonen 1996 bør utredes. Vi viser til at gjennomgangen vår av gjeldende rett og praksis, viser at relevante regler fra Haagkonvensjonen 1996 er innarbeidet i både barneloven og barnevernsloven, men ikke i vergemålsloven. Dette kan ha en innvirkning på hvor godt kjent både reglene om foreldreansvar og vergemål i Haagkonvensjonen 1996 er for lokale vergemålsmyndigheter.

Arrangere seminarer om foreldreansvar

Vi anbefaler at det jevnlig arrangeres seminarer om foreldreansvar mellom instanser som arbeider med problemstillinger knyttet til dette. Bakgrunnen er at regelverket er komplekst og at vi gjennom arbeidet vårt med rapporten har erfart verdien av å starte et tverrsektorielt samarbeid om foreldreansvar.

Om adgangen til å reise sak om foreldreansvar alene

Selv om det ligger utenfor arbeidsgruppens mandat å vurdere behovet for endringer i barnelovens regler om hvordan foreldreansvar kan etableres etter norsk rett, ønsker vi likevel å komme med en avsluttende bemerkning om adgangen til å reise sak om foreldreansvar for norske domstoler.

Når foreldreansvar er registrert som «ukjent» i Folkeregisteret, er det en del foreldre i Norge som reiser sak for domstolene for å få foreldreansvaret alene der det ikke er mulig å inngå en ny avtale om foreldreansvar fordi den andre forelder ikke bor i landet og ikke lar seg oppspore, jf.

⁵² NOU 2020:14, punkt 16.4.5.1.4 side 336.

barneloven § 56 første ledd andre punktum. Den norske avgjørelsen kan deretter brukes som grunnlag for registrering i Folkeregisteret, jf. barneloven § 39.

Domstoladministrasjonen har til arbeidsgruppen opplyst at flere tingretter påpeker at de bruker unødvendig ressurser på slike saker, uten at prosessen for domstolene gir tilstrekkelig sikkerhet for at resultatet blir riktig. Flere av tingrettene som Domstoladministrasjonen har vært i kontakt med, fremhever at dette er saker som burde ha vært løst av andre forvaltningsmyndigheter, for eksempel utlendingsmyndigheten, på et tidligere tidspunkt.

Arbeidsgruppens anbefalinger vil føre til at flere barn kan registreres med foreldreansvar i Folkeregisteret, og vil dermed redusere behovet for å reise sak for domstolene. Tross innføringen av anbefalingene våre, vil det fremdeles være behov for å bruke kategorien «ukjent» foreldreansvar i Folkeregisteret. For disse tilfellene, vil det være nyttig å kunne etablere foreldreansvar på nytt etter norsk rett, enten gjennom en ny avtale eller en avgjørelse om foreldreansvar, slik at foreldreansvar kan registreres.

Vedlegg

- Vedlegg 1: Mandat
- Vedlegg 2: Hvordan foreldreansvar registreres i de nordiske landene
- Vedlegg 3: Vurdering og registrering av andre rettsforhold etablert etter utenlandsk rett