



DET KONGELIGE BARNE-
OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Skattedirektoratet
Pb. 9200 Grønland
0134 OSLO

Deres ref
2014/144088

Vår ref
17/432-

Dato
13.03.2017

Høring – Forslag om ny forskrift til lov om folkeregistrering - merknad fra Barne- og likestillingsdepartementet (BLD)

Vi viser til brev av 09.01.2017 vedrørende ovennevnte sak.

BLD har ikke tidligere vært inne i dette arbeidet, og høringsuttalelsen er av den grunn omfattende. Vi vil knytte merknader til de foreslåtte forskriftene om registrering av ekteskap, skilsmisse, farskap, morskap og foreldreansvar. Innledningsvis har vi imidlertid noen generelle merknader til utkastet til ny forskrift om folkeregistrering.

1. Generelt

Fødselsmeldingsforskriften

Forskrift 25. oktober 1982 nr. 1524 om melding av fødsler, erkjennelse av farskap og melding om valg av navn (fødselsmeldingsforskriften) gitt med hjemmel i folkeregisterloven har regler om bl.a. melding og registrering av fødsel. Det framgår av denne forskriften at registrering av fødsel er et enkeltvedtak, at ytterligere dokumentasjon for fødsel kan kreves fremlagt, at erklæring av farskap skal skje på fastsatt blankett og dermed også at far må framvise gyldig legitimasjon osv. Innholdet i denne forskriften regulerer hva som skal til for å registre ulike forhold, og BLD legger til grunn at innholdet i fødselsmeldingsforskriften vil bli videreført i folkeregisterregelverket.

Registrering av opplysninger i Folkeregisteret og mulighet for å klage

Registrering i Folkeregisteret har på de fleste områder ikke noen rettsstiftende virkning, og innebærer dermed ingen formell godkjenning eller anerkjennelse av f.eks. ekteskap, farskap

og morskap. Folkeregistermyndighetens avgjørelse om registrering er således ikke en avgjørelse som er formelt bindende for andre myndigheters vurdering av om ekteskapet, farskapet eller morskapet er gyldig. Departementet antar likevel at det i praksis har stor betydning for andre myndigheters vurdering av gyldigheten om det foreligger en registrering i Folkeregisteret. Morskap følger av fødselen, og det fattes dermed ikke noe formelt vedtak om å fastsette morskapet. Det samme gjelder farskap som følger av pater est-regelen. Fordi det ikke fattes egne vedtak om fastsettelse av ekteskap, morskap og farskap, blir selve registreringen i Folkeregisteret av stor betydning for partene.

Det kan reises spørsmål om i alle fall Folkeregistermyndighetens avgjørelser om å nekte registrering av morskap og farskap bør kunne påklages etter forvaltningslovens regler. Myndighetenes beslutning om ikke å registrere ekteskap, morskap eller farskap har direkte betydning for den privates rettsposisjon. Personer som får sitt ønske om registrering i Folkeregisteret avvist blir, ved mangel på klageadgang, henvist til domstolen for å få en avklaring av spørsmålet der. Departementet ber direktoratet om å vurdere om det bør være klageadgang til nærmeste overordnede myndighet i disse tilfellene.

Gruppering av land

Under utkastets § 8-4-2 om gruppering av stater for registrering av faktiske og rettslige forhold som har funnet sted i utlandet, kan det stilles spørsmål om det er regelteknisk gunstig å skrive konkrete land inn i en slik oppramsing. Ved endringer i de ulike landenes systemer for dokumenter mv. vil det kreves en formell forskriftsendring hver gang et land skal flyttes mellom gruppene. Dette kan føre til at enkeltland som oppnår bedre systemer for registrering og dokumentasjon ikke blir flyttet til en annen kategori, fordi det er administrativt tungvint med forskriftsendring.

Departementet viser også til de forpliktelser som følger av konvensjoner som Norge har sluttet seg til om når foreldreansvar som følger av utenlandsk lov eller avgjørelse skal legges til grunn i Norge. Det forutsettes at registrering av rettslige forhold som har funnet sted i utlandet skjer i samsvar med slike forpliktelser.

Hjemmelsgrunnlaget for DNA-testing

BLD legger til grunn at dersom det skal pålegges DNA-test, krever dette uttrykkelig hjemmel i lov. Ny folkeregisterlov § 8-3 lyder:

Dersom det er nødvendig for registreringen å fastslå at det eksisterer en familierelasjon, kan det stilles krav om dokumentasjon ved hjelp av DNA-test. Dette gjelder bare dersom de øvrige opplysningene i saken ikke gir grunnlag for med rimelig sikkerhet å fastslå familierelasjonen.

§ 8-4 gir Finansdepartementet hjemmel for å gi forskrift om når DNA-test kan kreves, og om når faktiske og rettslige forhold som har funnet sted i utlandet, skal registreres i Folkeregisteret, og hvilke krav som skal stilles til dokumentasjon.

I Prop. 164 L (2015-2016) står det på side 36 følgende om DNA-testing: "*Formålet med bestemmelsen er å hindre at Folkeregisteret kan misbrukes til å få registrert uriktige familieforhold, noe som igjen kan føre til misbruk av andre regler. Krav om DNA-test av mor og barn kan være aktuelt dersom fødselen har funnet sted i land hvor dokumentasjon har lav notoritet. Det er imidlertid ikke meningen at folkeregistermyndigheten skal kreve DNA-test for å kontrollere familierelasjoner som er lagt til grunn av utlendingsmyndighetene i forbindelse med innvilgelse av oppholdstillatelse. [...]*"

Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil i tilfeller der det er mangelfull dokumentasjon, og hvor DNA-test i de fleste tilfeller vil kunne avklare saken."

I forskriftsutkastets kapittel 8A legges det opp til rutinemessig krav om DNA-testing bl.a. i §§ 8-4-4, 8-4-5 og 8-4-6. Dette er ikke i tråd med lov og forarbeider, hvor det går fram at det kan stilles krav om dokumentasjon ved hjelp av DNA-test dersom det er nødvendig for registreringen å fastslå at det eksisterer en familierelasjon, og de øvrige opplysningene i saken ikke gir grunnlag for med rimelig sikkerhet å fastslå familierelasjonen. Disse vurderingene antas å kreve at hver sak undergis en konkret behandling. I lovproposisjonen står det eksplisitt at muligheten for DNA-testing skal være en sikkerhetsventil. Kravet i forskriften om at det på generelt grunnlag skal avgis DNA-test i en rekke saker bør etter departementets oppfatning samordnes bedre med hjemmelsgrunnlaget i folkeregisterloven. Dette gjelder for flere av bestemmelsene i kapittel 8.

Systematikken i kapittel 8

Særlig under kap. 8 A er forskriftsutkastet komplisert og vi oppfordrer Skattedirektoratet til å forsøke å forenkle forskriftsteksten. Vi anbefaler å skille tydeligere mellom de ulike opplysningene som skal registreres, slik at det går klart fram hva som er vilkårene for å registrere barn (fødselsregistrering), farskap og morskap. BLD vil

Registrering av delt bosted i Folkeregisteret

I Prop. 164 L (2015-2016) står det på side 21 følgende om delt bosted: "*Enkelte barn har imidlertid to faktiske bosteder. Etter et samlivsbrudd kan foreldre avtale delt bosted for barn, og dette kan også idømmes av domstolene. Det å kunne få synliggjort i Folkeregisteret at barnet bor hos begge foreldrene, kan være viktig for foreldrenes opplevelse av likestilt foreldreskap etter et samlivsbrudd. Det bør legges til rette for registrering i Folkeregisteret av at barnet har to faktiske bosteder, selv om kun én bostedsadresse kan legges til grunn for folketellinger, statistikk, valgmanntall og lignende. Det foreslås at det synliggjøres i registeret dersom et barn har delt bosted. Dette kan for eksempel gjøres ved en tilleggsopplysning i tilknytning til bostedsadresse. Brukerne av opplysninger fra Folkeregisteret vil da kunne benytte begge adressene dersom de har behov for det."*

Dette er et område som er viktig for en stadig større del av befolkningen, og også er gjenstand for stor politisk interesse. Vi kan imidlertid ikke se at dette spørsmålet er særlig berørt i forskriftsutkastet, og ber Skattedirektoratet om å vurdere om reglene for registrering av delt bosted bør forskriftsfestes og utdypes nærmere i kommentaren.

Henvisning til Barne- og likestillingsdepartementet

Departementet er kjent med at Skattedirektoratet i ulike sammenhenger oppgir at gjeldende praksis mht. registrering er godkjent av Barne- og likestillingsdepartementet. Dette fører bl.a. til at BLD får henvendelser som gjelder spørsmål om registrering, som bør besvares av Folkeregistermyndigheten/Skattedirektoratet/Finansdepartementet. Vi ber direktoratet om å unngå å vise til BLD når det gjelder registrering i Folkeregisteret og praktisering av regelverket for registrering, ettersom dette faller inn under Skattedirektoratets ansvarsområde. Tolkningsspørsmål knyttet til BLDs regelverk kan imidlertid forelegges BLD på generelt grunnlag.

Feil i etatsnavn § 7-1-1

I § 7-1-1- om registrering, er det under bokstav a) vist til barne-, ungdoms- og familieforvaltningen. Riktig betegnelse skal være Barne-, ungdoms- og familieetaten.

2. Særlig om farskap

Farskap som følger av pater est-regelen og farskap som følger av erklæring, registreres i dag direkte i Folkeregisteret uten at det foretas noen prøving eller fattes vedtak om farskaps gyldighet. Det er etter barneloven ikke krav om biologisk farskap i disse tilfellene, og det er viktig å ta hensyn til dette ved avgjørelsen av hva som skal registreres.

Dersom det offentlige må ta ansvar for at farskap fastsettes, er det en målsetting at det juridiske farskapet plasseres hos barnets biologiske far. I andre tilfeller skjer det ingen offentlig kontroll med at det etablerte juridiske farskapet er i overensstemmelse med det biologiske. Dersom en DNA-test skulle fastslå at den juridiske faren ikke er biologisk far, vil det juridiske farskapet likevel opprettholdes fram til en av de berørte partene ev. tar skritt for å endre det juridiske farskapet, enten etter § 7 eller § 9 i barneloven. (Både i § 7 og i § 9 er det klar hjemmel for bruk av DNA-analyse).

En manglende registrering i Folkeregisteret, vil ikke ha betydning for farskaps gyldighet.

Når særlige grunner taler for det, kan Arbeids- og velferdsetaten reise sak om endring av farskap, jf. barneloven § 6.

Barne- og likestillingsdepartementet legger til grunn at det særlig er i saker med tilknytning til utlandet, det kan være behov for å kontrollere og eventuelt undersøke nærmere partenes identitet før registrering. Det følger av barneloven § 85 første ledd at farskap som følger "beinveges av utenlandsk lov som skal nyttast etter rettsreglane i vedkomande land" skal legges til grunn i Norge uten noen formell godkjenning. Departementet antar at dette hovedsakelig vil gjelde farskap som følger av pater est-regelen. Det foreligger ingen formell anerkjennelsesordning for farskap som følger av barneloven § 85 første ledd, slik at hvert enkelt organ må gjøre en prejudisiell vurdering av disse farskapenes gyldighet i forbindelse med egen saksbehandling. I realiteten antar vi imidlertid at andre organer legger registreringen i Folkeregisteret til grunn uten noen selvstendig vurdering.

Farskap som ikke følger direkte etter utenlandsk lov, men fastsettes særskilt, må anerkjennes etter barneloven § 85 andre ledd før det kan legges til grunn i Norge. Dette vil for eksempel gjelde farskap som er etablert ved utenlandsk dom eller ved formell erkjennelse. Det er Arbeids- og velferdsetaten som har myndighet til å anerkjenne utenlandske farskap etter barneloven § 85 andre ledd.

Det følger av barneloven § 8 at domstoler eller andre styringsorgan ikke kan prøve farskap i andre saker enn etter barneloven §§ 6 og 7. Barneloven regulerer i hvilke tilfeller partene kan pålegges prøve for DNA-analyse. Når NAV tar stilling til om et utenlandsk fastsatt farskap kan legges til grunn som gyldig i Norge, prøver de om farskapet er juridisk gyldig i landet der det ble fastsatt. NAV har ikke anledning til å kontrollere om det juridiske farskapet er i overensstemmelse med det biologiske. Barne- og likestillingsdepartementet legger til grunn at dersom NAV fatter vedtak om at et utenlandsk farskap skal legges til grunn i Norge, er det dette farskapet som skal registreres uten at Folkeregistermyndigheten skal kontrollere den biologiske tilknytningen.

Det fremgår av Prop. 164 L side 36 at det ikke er meningen at folkeregistermyndigheten skal kreve DNA-test for å kontrollere familierelasjoner som er lagt til grunn av utlendingsmyndighetene i forbindelse med innvilgelse av oppholdstillatelse. I disse sakene er det hjemmel i utlendingsloven for at utlendingsmyndighetene kan anmode om DNA-test.

Vi legger for ordens skyld til at i tilfeller der farskap er erklært etter bl. § 4 på norsk utenriksstasjon, skal dette farskapet legges til grunn uten noen ytterligere prøving i forbindelse med registreringen.

I følge forskriftutkastet § 8-4-8 er det ikke nødvendig med godkjenning etter barneloven § 85 andre ledd når barnet er født i England, Wales og Nord-Irland. Departementet vil etterspørre begrunnelsen for at disse sakene ikke skal forelegges NAV for anerkjennelse etter § 85 andre ledd.

3. Særlig om morskap

Det følger av barneloven § 2 at det er kvinnen som har født barnet som skal regnes som barnets mor. Morskap kan som følge av dette ikke på en sikker måte bekreftes av DNA-test. For å avklare morskap, er det nødvendig å dokumentere identiteten til kvinnen som har født barnet. Selv om det etter norsk rett ikke gis tilbud om eggdonasjon, er dette tillatt i en rekke land. Både kvinner som føder i Norge og i andre land, kan dermed ha DNA som ikke knytter dem til barnet, mens de likevel er å regne som barnets juridiske mor etter norsk rett.

Det offentlige har etter barneloven § 5 tredje ledd ansvar for å klargjøre hvem som er mor til barnet, dersom dette ikke er kjent. I Forskrift om å klargjøre morskap (FOR-2013-12-17-1592) er det regler for hvordan det offentlige skal gå fram for å klargjøre identiteten til kvinnen som har født barnet. Som følge av at DNA-test ikke er et sikkert bevismiddel for å fastslå juridisk morskap, er det etter forskriften ikke adgang til å pålegge prøve for DNA-

analyse i saker hvor det offentlige skal klargjøre morskap til et barn. Departementet legger imidlertid til grunn at retten kan benytte DNA-analyse som bevismiddel i slektskapsaker etter barneloven kapittel 4A.

I saker hvor det er tvil om morskap bør en være varsom med å pålegge DNA-testing, og heller legge vekt på å fremskaffe dokumentasjon for identiteten til kvinnen som har født barnet. Dette er særlig viktig med tanke på at DNA-analyse i morskapssaker har vesentlig svakere bevisverdi enn i saker om farskap. Dette bør framgå av forskriften og av kommentarene.

Departementet vil også rette oppmerksomhet mot praksisen med å pålegge mor og barn DNA-test i saker som gjelder registrering av farskap. Dersom det er tvil om hvorvidt det er biologisk slektskap mellom far og barn, framstår det som lite formålstjenlig å pålegge mor og barn DNA-test, se §§ 8-4-5 og 8-4-6.

I forskriften § 8-4-9 for registrering av barn, vises det til at §§ 8-4-5 til 8-4-6 gjelder tilsvarende. Sistnevnte bestemmelser gir adgang til å DNA-teste mor og barn. I surrogattilfeller benyttes det ofte egg-donasjon, slik at DNA-test vanligvis ikke vil gi opplysninger om det juridiske morskapet, jf. barneloven § 2.

4. Særlig om foreldreansvar

Vi kan ikke se at spørsmålet om registrering av foreldreansvar er særlig omtalt i forskriftsutkastet. Erfaringsmessig er dette et område hvor det oppstår ulike vanskelige problemstillinger, særlig i tilfeller hvor familien har tilknytning til utlandet. BLD mottar mange henvendelser fra domstoler, advokater og publikum om dette.

I forbindelse med tiltredelsen av Haagkonvensjonen 1996, ble det gjort endringer i regelverket om foreldreansvar i saker med tilknytning til utlandet. Departementet viser i denne sammenhengen særlig til barneloven §§ 84 a og 84 b, som trådte i kraft 1. juli 2016 og Prop. 102 LS (2014-2015).

Vi ber Skattedirektoratet om å vurdere å forskriftsfeste registrering av foreldreansvaret nærmere, ettersom dette spørsmålet har stor betydning for partene som berøres. Regelverket bør være tydelig og tilgjengelig.

5. Særlig om separasjon/skilsmiss og vigsler i utlandet

Departementet viser til at fylkesmannen behandler saker om anerkjennelse av utenlandske skilsmiss og separasjoner, jf. lov 2. juni 1978 nr. 38 om anerkjennelse av utenlandske skilsmiss og separasjoner § 4. Av forskriftsutkastet § 8-4-11 om registrering av vigsler gjennomført i såkalte gruppe 2-stater går det fram at "vigsel som er gjennomført i stat som nevnt i § 8-4-2 annet ledd kan registreres dersom Utlendingsdirektoratet i forbindelse med familiegjenforening har godtatt at ekteskapet er inngått. [Vigselen] kan også registreres dersom norsk utenriksstasjon har verifisert vigselen." Det er bestemt at § 8-4-11 gjelder

tilsvarende for registrering av separasjon/skilsmisse oppnådd i gruppe 2-stater, jf. utkastet § 8-4-14.

Departementet bemerker at fylkesmannens anerkjennelse av skilsmisse/separasjon oppnådd i utlandet bør være tilstrekkelig grunnlag for registrering i folkeregisteret.

Et ekteskap som er inngått i utlandet, anerkjennes her i riket dersom ekteskapet er gyldig inngått i vigselslandet med mindre det ville virke støtende på norsk rettsorden (ordre public), jf. ekteskapsloven § 18 a. Det finnes ikke noen egen anerkjennelsesinstans for ekteskap inngått etter utenlandsk rett, men de aktuelle norske myndigheter bør se hen til andre norske myndigheters beslutninger om samme forhold. Departementet viser i den forbindelse til rundskriv Q-20/2016 hvor ekteskapsloven § 18 a om anerkjennelse av ekteskap inngått i utlandet omtales slik:

"I Norge finnes det ikke noen egen «anerkjennelsesinstans» for ekteskap inngått i henhold til utenlandsk rett. Hver enkelt norsk myndighet må derfor selv ta stilling til om et ekteskap er gyldig inngått i vigselslandet der dette har betydning for saken. Dette gjelder bl.a. utlendingsmyndighetene, folkeregistermyndigheten og Bufdir. En slik vurdering av ekteskapets gyldighet kalles en «prejudisiell» vurdering og den beslutning som foretas er ikke uten videre bindende for andre offentlige myndigheter. Ulike myndigheter kan ha ulike krav til den dokumentasjon som må fremlegges. Dette kan f.eks. føre til at folkeregistermyndigheten legger til grunn at det er inngått et gyldig ekteskap, mens utlendingsmyndighetene mener ekteskapet ikke er gyldig.

Det norske myndighetsorgan som må foreta en slik vurdering av et ekteskaps gyldighet bør likevel se hen til andre norske myndighetsorganers beslutninger om samme forhold.

I forhold til de fleste land vil det sjelden oppstå problemer mht. å fastslå om det foreligger et gyldig ekteskap, da det kan legges til grunn at det dokument som er fremlagt er ekte. Dette er f.eks. tilfelle for land hvor dokumentets ekthet bekreftes av påført legalisering eller apostille. (...)

I forhold til land hvor troverdighetene til dokumenter er lav må det foretas en helhetsvurdering hvor blant annet beslutninger fattet av andre norske myndigheter om ekteskaps gyldighet bør innhentes.

Dersom ingen norsk myndighet tidligere har truffet en beslutning om ekteskapets gyldighet må det foretas en vurdering basert på mer generell informasjon."

I tilfeller hvor et ekteskap inngått i utlandet ikke anerkjennes, kan det likevel anerkjennes etter ekteskapsloven § 18 a andre ledd dersom sterke grunner taler for det.

Barne- og likestillingsdepartementet stiller spørsmål ved om utkastet til forskrift om folkeregistrering samsvarer med det som følger av rundskriv Q-20/2016 når det gjelder praksis for dokumentasjon for ekteskaps gyldighet og myndighetenes vurdering av dette.

For ordens skyld vil vi også påpeke at ordlyden i utkastet til kapittel 8 B bør være "vigsel inngått etter utenlandsk rett". Det inngås en god del ekteskap etter norsk rett på norske ambassader i utlandet, og det skal da sendes vigselmelding til prøvingsmyndigheten om dette. Vi antar at en slik melding fra norske utenriks tjenestemenn legges til grunn for registrering av vigsel etter forskriftens § 7-1-1 bokstav c, på samme måte som for ekteskap inngått i Norge.

Setningen i § 8-4-11 om UDI bør også etter BLDs syn omformuleres noe, slik at det står at UDI i forbindelse med en søknad om familiegjenforening har lagt til grunn at et ekteskap er gyldig inngått.

Med hilsen

Helga Berit Fjell (e.f.)
ekspedisjonssjef

Camilla Børresen Tjelflåt
rådgiver

Dokumentet er godkjent elektronisk, og har derfor ikke håndskrevet signatur.