

Fylkesmannens utrednings- og informasjonsplikt i sak om navneendring for barn

5.1.2021 (2020/1734)

Saken gjelder Fylkesmannens behandling av en sak om å endre et barns fornavn etter søknad fra barnets mor. Skatteetaten avslo søknaden fordi far ikke samtykket til navneendringen. Etter klage fra moren omgjorde Fylkesmannen vedtaket fordi det ville være barnets beste å endre navnet og at det derfor forelå en «særlig grunn» til å godta søknaden. Moren hadde sendt flere dokumenter til forvaltningen som hun mente støttet søknaden, men som ikke ble forelagt faren til uttalelse før Fylkesmannen fattet vedtak i saken.

Ombudsmannen mener det utgjorde et brudd på forvaltningsloven § 17 annet ledd at opplysninger forvaltningen hadde mottatt om klageren ikke ble forelagt ham til uttalelse før Fylkesmannen fattet vedtak i saken. Videre mener ombudsmannen at Fylkesmannens vedtak om at det forelå en «særlig grunn» til å godta navneendring uten klagerens samtykke ikke var tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd, jf. § 17 første ledd.

Manglene ved saksbehandlingen gjør at ombudsmannen mener det er begrunnet tvil om Fylkesmannens avgjørelse i navnesaken er riktig. Ombudsmannen ber Fylkesmannen vurdere saken på nytt.

Sakens bakgrunn

X (klageren) har en sønn på fem år. Sønnen bor sammen med sin mor. I 2019 søkte hun om å slette ett av sønnens to fornavn. Vedlagt søknaden fulgte et støtteskriv hun selv hadde skrevet og andre dokumenter til støtte for søknaden. Skatteetaten underrettet klageren om at søknaden var mottatt, og ba samtidig om hans samtykke til navneendringen. Klageren samtykket ikke, og Skatteetaten avslo søknaden fordi foreldre med foreldreansvar som hovedregel skal samtykke til navneendring for sine barn. Klageren ble senere orientert om at mor hadde klaget på vedtaket ved kopi av Skatteetatens oversendelsesbrev til Fylkesmannen i Oslo og Viken. Den 26. februar 2020 fattet Fylkesmannen vedtak om å omgjøre Skatteetatens vedtak, og innvilget søknaden. Vedtaket var begrunnet med at det forelå «særlig grunn» til å innvilge søknaden uten klagerens samtykke fordi det var til barnets beste å godta navneendringen.

Under saksgangen mottok ikke klageren dokumentene mor sendte til forvaltningen. Da han fikk underretning om Fylkesmannens vedtak, ba han om – og fikk – innsyn i saksdokumentene. Klageren klaget deretter vedtak inn til Sivilombudsmannen, og gjorde blant annet gjeldende at saken var beheftet med saksbehandlingsfeil fordi saksdokumentene ikke hadde blitt forelagt ham til uttalelse under søknadsprosessen.

Våre undersøkelser

Etter en gjennomgang av klagen og sakens dokumenter besluttet vi å foreta nærmere undersøkelser av hvilken informasjon klageren hadde mottatt under saksgangen og Fylkesmannens utredning av saken.

I brev 26. juni 2020 henvendte vi oss til Fylkesmannen, som svarte på undersøkelsen i brev 10. august 2020. Vi spurte blant annet om dokumentene mor hadde sendt til Skatteetaten under saksgangen burde vært forelagt klageren av hensyn til forvaltningens informasjonsplikt, jf. forvaltningsloven § 17 annet eller tredje ledd. Til dette svarte Fylkesmannen at opplysninger om klageren i mors støtteskriv til søknaden ikke burde vært forelagt klageren fordi de ikke hadde hatt avgjørende betydning for vedtaket, jf. forvaltningsloven § 17 annet ledd bokstav c. Fordi støtteskrivet var egnet til å eskalere konfliktnivået mellom partene, mente Fylkesmannen at opplysningene i dokumentet heller ikke burde vært forelagt ham etter § 17 tredje ledd. De øvrige vedleggene til søknaden mente Fylkesmannen kunne vært forelagt av hensyn til klagerens tillit til vedtaket og prosessen som ledet fram til det. Videre mente Fylkesmannen at han burde fått seg forelagt mors klage på vedtaket i sin helhet, jf. forvaltningsloven § 33 tredje ledd siste setning. Fylkesmannen bemerket at de for framtiden ville være særlig oppmerksom på dette ved behandling av tilsvarende saker.

Vi spurte også om Fylkesmannen mente at utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum, jf. § 33 siste ledd første punktum var overholdt i denne saken. Fylkesmannen svarte at de mente saken hadde vært tilfredsstillende opplyst før vedtaket i saken ble fattet. Blant

annet påpekte Fylkesmannen at det ikke forelå opplysninger i saken som tilsa at det var motstridende oppfatninger om barnets forhold til og bruk av eget navn. I vurderingen av om saken var tilfredsstillende opplyst hadde Fylkesmannen lagt vekt på at klageren, til tross for at han var kjent med hovedtrekkene i saken gjennom Skatteetatens omtale av mors argumentasjon, ikke hadde uttalt seg om barnets eget forhold til sitt navn. Selv om det tilligger forvaltningsorganet å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes, mente Fylkesmannen at også partene har en oppfordring til å bidra til sakens opplysning, og særlig til å kommentere opplysninger i saken som parten mener gir et åpenbart feilaktig inntrykk.

Klageren inngav merknader til Fylkesmannens svar.

Ombudsmannens syn på saken

1. Rettslige utgangspunkter

1.1 Endring av navn for barn

Navneloven § 12 første ledd om endring av barns navn lyder:

«Melding om å ta, endre eller sløyfe navn for noen som ikke har fylt 16 år, skal fremsettes av den eller de som har foreldreansvaret, eller disse må ha samtykket i meldingen. Gjelder meldingen et barn over 12 år, må også barnet selv ha samtykket. Selv om det ikke foreligger samtykke etter første eller annet punktum, kan meldingen godtas dersom det foreligger særlig grunn.»

Av forarbeidene framgår det at forvaltningen bør være varsom med å frata foreldrene medbestemmelse i navnespørsmål, så lenge medbestemmelsen er en del av foreldreansvaret, jf. NOU 2001:1 side 147. I Justis- og politidepartementets rundskriv G-20/02 framgår det at praksis bør være restriktiv, og at barn under 15 år som hovedregel ikke får innvilget navneendring hvis ikke begge foreldrene samtykker.

I en sak som gjelder endring av navn for et barn, er forvaltningen også forpliktet til å ta hensyn til barnets beste, som skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn, jf. Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 2, jf. menneskerettsloven § 2 nr. 4.

1.2 Klageinstansens informasjons- og utredningsplikt

Etter forvaltningsloven § 33 femte ledd skal klageinstansen påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Det følger videre av forvaltningsloven § 17 annet ledd, som etter § 33 også gjelder i klagesaker, at der forvaltningsorganet mottar opplysninger «om en part» under forberedelsen av en sak, skal organet av eget tiltak sørge for at opplysningene forelegges for parten til uttalelse, jf. § 17 annet ledd første punktum. I annet punktum er det åpnet for at forvaltningen kan

unnlate å forelegge opplysninger etter første punktum, blant annet dersom opplysningene om parten ikke har avgjørende betydning for vedtaket, jf. § 17 annet ledd annet punktum bokstav c.

Retten til å uttale seg er blant annet begrunnet med at parten skal få anledning til å framlegge sine synspunkter på de spørsmål saken reiser og derved øve innflytelse på sakens utfall. I forarbeidene er bestemmelsen også begrunnet med at «partene i særlig grad vil reagere på feil eller mangler ved opplysninger som direkte gjelder dem selv», jr. merknadene til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 3 (1976-1977). Kontradiksjon bidrar til at forvaltningen får et bedre beslutningsgrunnlag og kan fatte materielt sett riktige avgjørelser. Det har også en verdi i seg selv at den saken direkte gjelder får anledning til å uttale seg, idet dette kan bidra til å øke tilliten til forvaltningens avgjørelser.

Også der forvaltningsorganet ikke har en plikt til å forelegge opplysninger for en part, følger det av loven at partene bør gjøres kjent med disse dersom opplysningene er av vesentlig betydning og det må forutsettes at parten har grunnlag og interesse for å uttale seg om dem, jf. forvaltningsloven § 17 tredje ledd.

Partens rett til å uttale seg er en viktig side av forvaltningens plikt etter §§ 17 første ledd og 33 femte ledd til å påse at saken er «*så godt opplyst som mulig*» før vedtak treffes. Det er sikker rett at ordlyden ikke skal forstås helt bokstavelig. Kravet innebærer at forvaltningen må sørge for å skaffe seg de opplysningene som er nødvendig for å kunne foreta en forsvarlig vurdering av om vilkårene vedtaket bygger på er oppfylt. Omfanget av utredningsplikten vil blant annet bero på sakens art.

2. Fylkesmannens behandling av saken

I denne saken kom Fylkesmannen til at det av hensyn til barnet og barnets beste var «særlig grunn» til å endre barnets navn uten fars samtykke. Hovedproblemstillingen i ombudsmannssaken er om Fylkesmannen hadde sørget for en tilstrekkelig opplysning av saken til å kunne foreta en forsvarlig vurdering av dette spørsmålet, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd og 17 første ledd.

Det er først et spørsmål om det var en saksbehandlingsfeil at klageren ikke fikk tilsendt enkelte dokumenter før Fylkesmannen avgjorde saken. I dette tilfellet mottok Skatteetaten flere dokumenter som ikke ble sendt til klageren. Han fikk ikke tilsendt Skatteetatens søknadsskjema, et støtteskriv fra barnets mor, klagen og andre dokumenter til støtte for søknaden. Flere av disse dokumentene inneholdt opplysninger om klagerens holdning til og bruk av sønnens navn, og opplysninger om hvordan denne bruken påvirket gutten. Opplysningene var bare i liten grad omtalt i brevene klageren mottok fra Skatteetaten. Det er ikke tvilsomt at dette er opplysninger som gjelder klageren direkte. Utgangspunktet er derfor at opplysningene i disse dokumentene skulle vært forelagt ham for uttalelse.

Fylkesmannen har i tilbakemeldingen til ombudsmannen erkjent at opplysningene mor ga i søknaden med vedlegg i større grad kunne ha blitt omtalt nærmere av Skatteetaten, og videre at klagen skulle vært forelagt for klageren i sin helhet, jf. forvaltningsloven § 33 tredje ledd siste

setning. Ombudsmannen er enig i dette og merker seg at Fylkesmannen ved fremtidig klagesaksforberedelse i tilsvarende saker vil være særlig oppmerksom på slike feil.

Ombudsmannen bemerker at det for Skatteetaten var mindre oppfordring til å oversende dokumenter til klageren. Skatteetaten hadde, i samsvar med klagers ønske, avslått søknaden om navneendring, og opprettholdt avslaget etter klagen fra mor. Saken stilte seg vesentlig annerledes når Fylkesmannen vurderte å innvilge søknaden på tross av fars manglende samtykke. Det var da viktig å sikre at den part som avgjørelsen kunne gå i mot, ble gitt anledning til å uttale seg. Under enhver omstendighet er det i et tilfelle som dette, der førsteinstansen og klageinstansen ser ut til å ha ulik oppfatning om hvilken betydning opplysningene har for utfallet av saken, særlig viktig at klageinstansen selv tar stilling til om partene har fått anledning til å uttale seg om opplysninger av betydning for utfallet av klagebehandlingen.

I Fylkesmannens vurdering av om opplysningene skulle forelegges klageren til uttalelse, la Fylkesmannen vekt på at opplysningene enten var kjent for klageren fra tidligere eller ble gjort kjent gjennom Skatteetatens omtale. Vi forstår det slik at dette blant annet gjelder et brev fra mors advokat, barnehagen og helsestasjonen. Ombudsmannen er ikke enig i at Skatteetatens omtale av mors søknad og klage var egnet til å gjøre klageren kjent med at disse opplysningene utgjorde en del av Fylkesmannens beslutningsgrunnlag. Det er heller ikke slik at opplysningene ble gjengitt av Skatteetaten. I Skatteetatens klageoversendelse er det riktignok vist til søknaden med vedlegg, men det er ikke presisert hva slags vedlegg det er snakk om eller sagt noe om innholdet i disse. For øvrig er det ingen andre henvisninger eller opplysninger i brevene klageren mottok om at mor hadde lagt ved brev fra andre instanser til støtte for søknaden. Fylkesmannen la i sitt vedtak avgjørende vekt på at morens begrunnelse for navneendringen bekreftes av andre enn partene selv. Ombudsmannen mener derfor at Fylkesmannen skulle sørget for at disse opplysningene ble forelagt ham til uttalelse.

Når det gjaldt mors støtteskriv til søknaden, mente Fylkesmannen at dette kunne unntas foreleggelsesplikten, jf. § 17 annet ledd annet punktum bokstav c fordi opplysningene ikke fikk avgjørende betydning for vedtaket. Ombudsmannen har forståelse for Fylkesmannens oppfatning om at innholdet i mors støtteskriv var egnet til å eskalere konflikten mellom foreldrene. Likevel fremstår det slik at i alle fall enkelte av opplysningene i støtteskrivet fikk betydning for Fylkesmannens vurdering. I begrunnelsen for vedtaket skrev Fylkesmannen at det særlig var sett hen til at bruk av guttens navn virket belastende på ham. Opplysningene om klagerens bruk av guttens navn er særlig fremhevet i morens støtteskriv og framsto derfor som helt sentralt ved vurdering av saken. Sett hen til at formålet med foreleggelsesplikten blant annet er at parten skal få anledning til å korrigere og supplere opplysninger som gjelder en selv, mener ombudsmannen at unntaksbestemmelsen i forvaltningsloven § 17 annet ledd bokstav c ikke kom til anvendelse på opplysningene i mors støtteskriv.

Det er dernest et spørsmål om saken likevel kan anses tilstrekkelig opplyst til at Fylkesmannen kunne foreta en forsvarlig vurdering av saken. Fylkesmannen mente at saken, samlet sett, var

tilfredsstillende opplyst og at utredningsplikten ble oppfylt. Blant annet viste Fylkesmannen til at det ikke forelå motstridende opplysninger om barnets forhold til og bruk av eget navn og at klageren ikke av eget tiltak hadde uttalt seg om forhold og argumenter han ble kjent med gjennom Skatteetatens behandling av saken.

Ombudsmannen er enig i at også partene har et ansvar for å bidra til sakens opplysning. Forvaltningens utredningsplikt kan være mindre omfattende i saker der partene har en oppfordring og anledning til å legge fram opplysninger som taler til vedkommendes fordel, se blant annet omtalen av gjeldende rett i NOU 2019:5 Ny forvaltningslov punkt 21.2.2. Det er likevel vanskelig å se at klageren i denne saken hadde en oppfordring til å kommentere og eventuelt rette opp de opplysningene mor hadde gitt og som ble sentrale for Fylkesmannens vurdering. Skatteetaten hadde avslått mors søknad om navneendring fordi klageren ikke hadde samtykket, og vurderte det slik at det ikke hadde framkommet opplysninger som tilsa at det forelå særlig grunn til å godta meldingen uten slikt samtykke. Sett hen til at klageren bare var kjent med morens begrunnelse for navneendringen og opplysninger som kom direkte fra henne slik dette var gjengitt i Skatteetatens brev, hadde klageren i begrenset grad forutsetning for å forstå at det forelå opplysninger i saken som kunne vurderes å utgjøre en «særlig grunn» etter navneloven § 12. Det var også først da klageren mottok Fylkesmannens vedtak at han ble kjent med at det sentrale vurderingstemaet under klagesaksbehandlingen hadde vært «barnets beste». I dette tilfellet er konfliktnivået høyt og det hadde pågått en langvarig diskusjon mellom partene om barnets navn. Det er da ikke unaturlig at partene også har et ulikt syn på hva som vil være «barnets beste» i denne sammenhengen. Det er uheldig at Fylkesmannen ikke i større grad sørget for et balansert beslutningsgrunnlag før det ble fattet vedtak i saken.

På denne bakgrunn mener ombudsmannen at Fylkesmannens vedtak om at det forelå en «særlig grunn» til å godta navneendring uten klagerens samtykke bygget på et utilstrekkelig utredet vurderingsgrunnlag. Det knytter seg dermed begrunnet tvil til forhold av betydning i saken, jf. sivilombudsmannsloven § 10 annet ledd.

Fylkesmannen bes om å behandle saken på nytt. Ombudsmannen minner om at mor ikke har vært part i saken her, og at hun må gis anledning til å ivareta sine interesser ved den fornyede behandlingen av saken. Ombudsmannen ber om å bli orientert om utfallet av den fornyede behandlingen av saken ved oversendelse av kopi av brev til klageren innen 30. mars 2021.

Konklusjon

Ombudsmannen mener det utgjorde et brudd på forvaltningsloven § 17 annet ledd at opplysninger forvaltningen hadde mottatt om klageren ikke ble forelagt ham til uttalelse før Fylkesmannen fattet vedtak i saken. Videre mener ombudsmannen at Fylkesmannens vedtak om at det forelå en «særlig grunn» til å godta navneendring uten klagerens samtykke ikke var tilstrekkelig utredet, jf. forvaltningsloven § 33 femte ledd, jf. § 17 første ledd.

Manglene ved saksbehandlingen gjør at ombudsmannen mener det er begrunnet tvil om Fylkesmannens avgjørelse i navnesaken er riktig. Ombudsmannen ber Fylkesmannen vurdere saken på nytt.

5.1.2021 (2020/1734)