

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Mál nr. 10839/2020

Reykjavík, 23. mars 2021

I

Ég vísa til kvörtunar yðar f.h. A, dags. 26. nóvember sl., yfir úrskurði dómsmálaráðuneytisins í máli [...]. Með úrskurðinum var ákvörðun Þjóðskrár Íslands felld úr gildi og lagt fyrir stofnunina að breyta kenninafni dóttur umbjóðanda yðar þannig að stúlkan yrði framvegis kennd til móður.

Af gögnum málsins má ráða að móðir stúlkunnar hafi, f.h. stúlkunnar, lagt fram umsókn til Þjóðskrár Íslands hinn 23. janúar 2019 þar sem þess var óskað að nafni hennar yrði breytt á þann veg að það yrði framvegis [...] í stað [...]. Í umsókninni kemur fram að umrædd stúlka hafi ekki verið í sambandi við föður sinn frá því að hún varð þriggja ára gömul og að hún hafi hitt hann í u.þ.b. fjögur skipti þar til hún varð rúmlega fimm ára gömul. Hún hafi alltaf notað móðurnafnið [...] og verði ósátt þegar hún sjái [...] standa við nafn sitt eins og t.d. í vegabréfi og þess háttar. Móðir stúlkunnar og stúlkan sjálf, þá 13 ára gömul, hafi skrifað undir beiðnina.

Þjóðskrá Íslands hafi synjað umræddri beiðni hinn 5. júlí 2019 á þeim grundvelli að skilyrðum 6. mgr. 14. gr. laga nr. 45/1996, um mannanöfn, hafi ekki verið fullnægt. Sú ákvörðun hafi verið kærð til dómsmálaráðuneytisins og það komist að öndverðri niðurstöðu hinn 8. maí sl. Í úrskurði ráðuneytisins kemur fram að gögn málsins styðji að skilyrði 6. mgr. 14. gr. laga nr. 45/1996 séu uppfyllt. Sérstaklega standi á í málinu þar sem fyrir liggi að barnið, sem sé stálpað, hafi um árabíl haft lítil samskipti við föður sinn, þó að foreldra barnsins greini á um hvað veldur því. Jafnframt að ætla megi að breytingin verði barninu til verulegs hagræðis en vilji barnsins vegi þungt við það mat. Hin kærða ákvörðun hafi því verið felld úr gildi og lagt fyrir Þjóðskrá Íslands að verða við umbeðinni breytingu á kenninafni stúlkunnar.

Í kvörtun yðar er á því byggt að ráðuneytið hafi ekki fjallað um ásakanir móður barnsins á hendur föður og það að hún hafi útilokað umbjóðanda yðar frá þátttöku í lífi dóttur þeirra. Því er jafnframt haldið fram að slíkt hljóti að hafa þýðingu við úrlausn málsins. Þá má af kvörtun yðar einnig ráða að umbjóðandi yðar telji ráðuneytið ekki hafa leitt vilja stúlkunnar nægilega í ljós og að einungis hafi legið fyrir orð móður hennar og undirritun stúlkunnar á umsóknina sjálfa.

Óljóst sé hvaða þýðingu undirritun hennar hafi í þessum efnum og engar upplýsingar liggi fyrir um við hvaða aðstæður umsóknin hafi verið undirrituð, þ.e. meðal annars hvort stúlkan hafi verið undir áhrifum eða þrýstingi frá móður. Dómsmálaráðuneytið hafi í ljósi framangreinds ekki uppfyllt skyldur sínar samkvæmt rannsóknarreglu 10. gr. stjórn-sýslulaga nr. 37/1993 við úrlausn málsins.

Þá er enn fremur á því byggt að rökstuðningi dómsmálaráðuneytisins hafi verið verulega áfátt í ljósi þess að lítið hafi verið fjallað um eða rökstutt að þau skilyrði, sem fram koma í 6. mgr. 14. gr. laga nr. 45/1996 séu uppfyllt í málinu. Ekki sé rökstutt hvers vegna sérstaklega standi á í þessu tilviki og hvernig það sé stúlkunni til verulegs hagræðis að fallast á nafnbreytinguna. Almennum reglum sem gildi um rökstuðning stjórnvaldsákvarðana hafi því ekki verið fylgt.

Í kjölfar kvörtunar yðar var dómsmálaráðuneytinu ritað bréf, dags. 21. desember sl., þar sem þess var óskað að gögn málsins yrðu afhent. Gögn málsins bárust mér með svarbréfi, dags. 13. janúar sl. Yður var sent svarbréf ráðuneytisins hinn 15. janúar sl. en athugasemdir umbjóðanda yðar við því bárust mér 28. janúar sl. og hef ég haft þær til hliðsjónar við úrlausn málsins.

II

1

Um breytingu kenninafna barna er fjallað í 14. gr. laga nr. 45/1996, um mannanöfn. Í 6. mgr. 14. gr. segir að ef óskað er breytingar á kenninafni barns þannig að það fái ættarnafn sem það á rétt á eða verði kennt til móður í stað föður eða öfugt og foreldrið, sem barnið hefur verið kennt til, er andvíggt breytingunni getur Þjóðskrá Íslands leyft hana ef sérstaklega stendur á og telja verður að hún verði barninu til verulegs hagræðis. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 45/1996 er ekki sérstaklega vikið að sjónarmiðum um hvenær skilyrðinu um að „sérstaklega standi á“ að mati löggjafans geti talist fullnægt eða hvenær breyting sé talin barni til „verulegs hagræðis“.

Í athugasemdum við 14. gr. er þó vísað til þess að sú málsgrein sem að lokum varð að 6. mgr. samsvari 2. mgr. 12. gr. þeirra laga sem þá voru í gildi. (Alpt. 1995-1996, A-deild, bls. 688.) Í 2. mgr. 12. gr. áðurgildandi laga nr. 37/1991, um mannanöfn, var meðal annars kveðið á um að heimilt væri með leyfi dómsmálaráðuneytisins að feðrað barn væri kennt til stjúpforeldris. Ef kynforeldri gæfi ekki samþykki fyrir breytingu gæti ráðuneytið engu að síður leyft breytinguna ef sérstaklega stæði á og talið yrði að breytingin væri barninu til verulegs hagræðis.

Frumvarp það er varð að lögum nr. 37/1991 var upphaflega lagt fram á 112. löggjafarþingi 1989-1990. Í því var aðeins gert ráð fyrir að leitað væri umsagnar kynforeldris. (Sjá Alpt. 1989-1990, A-deild, bls. 3503.) Á næsta löggjafarþingi var hins vegar gerð breytingartillaga af hálfu menntamálanefndar þar sem efnisskilyrði ákvæðisins voru færð í núverandi horf. (Alpt. 1990-1991, A-deild, bls. 4160.) Áður hafði

menntamálaráðuneytið sent athugasemdir til dóms- og kirkjumálaráðuneytisins vegna frumvarpsins, sjá þskj. 28 á sama löggjafarþingi, þar sem lagðar voru til breytingar á frumvarpinu frá 112. löggjafarþingi. Í athugasemdunum segir meðal annars: „Með þeirri tilhögun sem ráðuneytið leggur til hlýtur tillitið til hagsmuna kynföður að koma til álita við ákvörðunartöku.[...] Telja verður eðlilegt að slík heimild verði ekki veitt án samþykkis kynföður nema sérstaklega standi á og hagsmunir barnsins vegi þyngra en hagsmunir kynföður.“

Í 9. mgr. 14. gr. laganna segir að breyting á kenninafni barns undir 18 ára aldri skuli háð samþykki þess hafi það náð 12 ára aldri. Sams konar ákvæði er að finna í 5. mgr. 13. gr. laganna í tengslum við breytingu á eigin nafni eða millinafni barna undir 18 ára aldri. Í athugasemdum við það ákvæði er vísað til þess að ákvæðið sé reist á virðingu fyrir vilja barnsins og í samræmi við mannréttindasáttmála sem Ísland er aðili að, meðal annars sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins. (Alþt. 1995-1996, A-deild, bls. 2749.) Viðhorfum barna sem náð hafa framangreindum aldri er með ákvæðinu veitt meira vægi en ella við ákvarðanatöku, sjá til hliðsjónar Elísabet Gísladóttir: „Aðild og fyrirsvar barna í stjórnsýslumálum.“ Stjórnsýslulögin 25 ára. Reykjavík 2019, bls. 127-128. Ekki er nánar kveðið á um útfærslu þessa lagaákvæðis í lögunum sjálfum en í framkvæmd er gert ráð fyrir að barn undirriti umsókn um kenninafnbreytingu og staðfesti þannig það sem þar kemur fram.

Í 2. mgr. 1. gr. barnalaga nr. 76/2003 segir að það sem barni er fyrir bestu skuli ávallt hafa forgang þegar teknar eru ákvarðanir um málefni þess. Í athugasemdum við 1. gr. laga nr. 61/2012 sem breyttu barnalögum segir m.a. um ákvæðið: „Með því að skipa ákvæðinu eins og lagt er til í frumvarpinu er þessi grundvallarréttur barns tryggður í öllum málaflokkum og óháð því hver tekur ákvörðun, t.d. foreldrar, aðrir en foreldrar sem annast eða gæta barna, einkaaðilar, stofnanir og stjórnvöld.“ (Sjá þskj. 328 á 140. löggjafarþingi 2011-2012, bls. 54.) Sambærilega reglu er að finna í 1. mgr. 3. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins (barnasáttmálinn), sem lögfestur var hér á landi með lögum nr. 19/2013.

Í 5. mgr. 28. gr. barnalaga segir að forsjá barna feli í sér rétt og skyldu fyrir foreldri til að ráða persónulegum högum barns og að forsjárforeldri fari með lögformlegt fyrirsvar barns. Lögformlegt fyrirsvar forsjáraðila byggist á því að börn hafa oft ekki náð nægilegum þroska til að koma fram í eigin nafni og gæta réttar síns. Forsjárforeldrar hafa því almennt það hlutverk að koma fram fyrir hönd barna sinna og gæta hagsmuna þeirra. Í 6. mgr. 28. gr. segir þó að foreldrum beri að hafa samráð við barn sitt áður en málefnum þess er ráðið til lykta eftir því sem aldur og þroski gefur tilefni til. Skal afstaða barns fá aukið vægi eftir því sem barnið eldist og þroskast. Ákvæði þetta er í samræmi við 3. mgr. 1. gr. barnalaga og 12. gr. barnasáttmálans.

2

Af orðalagi 6. mgr. 14. gr. laga nr. 45/1996 og forsögu þess má ráða að þar sé tekið tillit til hagsmuna þess foreldris sem barn er kennt við og sem er andvígt breytingunni. Aftur á móti er gert ráð fyrir því í ákvæðinu að hagsmunir barnsins geti vegið þyngra en hagsmunir foreldrisins og í þeim tilfellum geti stjórnvald fallist á breytingu á kenninafni. Þannig verður sú ályktun dregin að stjórnvöld verði að leggja mat á hvort „sérstaklega [standi] á og telja [verði] að breytingin verði barninu til verulegs hagræðis“ meðal annars með það fyrir augum hvort hagsmunir barnsins vegi þyngra í aðstæðunum. Almennar reglur 2. mgr. 1. gr. barnalaga og 1. mgr. 3. gr. barnasáttmálans leiða einnig til þess að hagsmunir barnsins skuli hafðir í fyrirrúmi. Þá verður ráðið af 3. mgr. 1. gr. barnalaga og 12. gr. barnasáttmálans að taka eigi tillit til vilja barnsins í samræmi við aldur og þroska þess. Eftir því sem barn er eldra kunna því viðhorf þess að vega þyngra í matinu. Ákveðna birtingarmynd þessa er að finna í fyrrnefndu ákvæði 9. mgr. 14. gr. mannanafnalaga.

Eins og áður greinir byggði dómsmálaráðuneytið afmörkun sína á því hvort „sérstaklega stæði á“ í málinu í skilningi 6. mgr. 14. gr. laga nr. 45/1996 á því að fyrir lægi að barnið, sem væri stálpað, hefði um árábil haft lítil samskipti við föður sinn, þó að foreldra barnsins greindi á um hvað ylli því. Má af niðurstöðu ráðuneytisins að þessu leyti ráða að sú staðreynd að barnið hafi átt í litlum samskiptum við föður sinn hafi ráðið úrslitum um hvort framangreint skilyrði teldist uppfyllt. Jafnframt að ekki hafi skipt máli hver ástæða hinna litlu samskipta sé.

Ég tel mig ekki hafa forsendur til þess að gera athugasemdir við framangreinda túlkun og afstöðu ráðuneytisins. Hef ég hér meðal annars í huga að ég get ekki betur séð en að sjónarmið um tengsl barns og foreldris sé málefnalegt í þessum efnum og að óumdeilt sé að barnið hafi átt lítil samskipti við föður sinn um árábil. Þá afstöðu mína styð ég einnig við afstöðu umboðsmanns barna sem hefur bent á að kenninöfn barna skipti máli fyrir sjálfsmynd þeirra og að þau vísi oftast til tengsla barns við föður og/eða móður. Samkvæmt umboðsmanni barna getur slíkt haft jákvæð áhrif, sérstaklega þegar barn er eða var í góðum tengslum við það foreldri sem það er kennt við. Aftur á móti geti kenninöfn einnig haft neikvæð áhrif á sjálfsmynd barna og jafnvel þannig að nafn valdi barni beinlínis vanlíðan. Það geti til dæmis átt við í þeim tilvikum sem umrætt foreldri hefur haft lítil, engin eða neikvæð samskipti við barnið og það vill mun fremur kenna sig við það foreldri sem hefur verið til staðar fyrir það, sjá til hliðsjónar skýrslu umboðsmanns barna frá árinu 2014, bls. 38.

Hvað síðara skilyrði 6. mgr. 14. gr. laga nr. 45/1996 varðar, þ.e. það að telja verði að breyting verði barni til verulegs hagræðis, byggði ráðuneytið, líkt og áður segir, fyrst og fremst á því að ætla mætti að

breytingin yrði barninu til verulegs hagræðis í ljósi vilja þess um að breyta um nafn. Viljinn vægi þungt við það mat. Með hliðsjón af framangreindu, og þá fyrst og fremst 9. mgr. 14. gr. laga nr. 45/1996, tel ég mig ekki hafa forsendur til þess að gera athugasemdir við að sjónarmið um vilja barnsins hafi skipt meginmáli við afmörkun á framan-greindu skilyrði.

Athugasemdir yðar í þessum efnum lúta aftur á móti helst að því að vilji umræddrar stúlku hafi ekki verið leiddur nægilega í ljós. Einungis orð móður stúlkunnar liggi fyrir og undirritun stúlkunnar á umsóknina sjálfa en ekki liggi fyrir hvaða þýðingu undirritun hennar hafi eða við hvaða aðstæður stúlkan undirritaði umrædda beiðni. Má af kvörtun yðar að þessu leyti ráða að þér teljið ekki ljóst hvort vilji stúlkunnar sjálfrar hafi ráðið för þegar óskað hafi verið eftir kenninafnabreytingu.

Í áðurnefndu svarbréfi ráðuneytisins til mín, dags. 13. janúar sl., kemur fram að það hafi verið mat ráðuneytisins að vilji barnsins til að kenna sig til móður, sem fari ein með forsjá þess og lögformlegt fyrirvar samkvæmt barnalögum, hafi legið fyrir og birst í meðal annars undirritun þess á umsóknina. Ekki hafi verið talin ástæða til að draga í efa þann vilja barnsins og óska eftir frekari upplýsingum eða nýrri staðfestingu barnsins á þeim vilja. Að mati ráðuneytisins hafi málið verið nægilega upplýst þegar úrskurður var kveðinn upp hinn 8. maí sl.

Eftir að hafa kynnt mér gögn málsins og lagagrundvöll þess tel ég mig ekki hafa forsendur til þess að fullyrða að vilji stúlkunnar hafi ekki legið fyrir í gögnum málsins með fullnægjandi hætti og að rannsóknarregla 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 hafi verið brotin í þessum efnum. Hef ég hér meðal annars í huga að ákvæði 9. mgr. 14. gr. laga nr. 45/1996 er reist á virðingu fyrir vilja barns og því að undirritun barns sé ætlað að endurspeгла vilja þess. Jafnframt þær upplýsingar sem fram koma í umræddri umsögn, þ.e. að barnið skrifi sig alltaf [...] og sé ósátt þegar hún sjái nafnið [...] í t.d. vegabréfi. Þó að síðastnefndu upplýsingarnar hafi að öllum líkindum verið ritaðar af hálfu móður stúlkunnar verður að líta á slíkt með hliðsjón af þeim reglum sem gilda um fyrirvar barns og skyldu forsjárforeldris til þess að hafa samráð við það áður en málefnum þess er ráðið til lykta eftir því sem aldur og þroski gefur tilefni til.

Í ljósi framangreinds er það niðurstaða mín að ekki séu forsendur til þess að gera athugasemdir við niðurstöðu dómsmálaráðuneytisins frá 8. maí sl. Með hliðsjón af framangreindu tel ég auk þess ekki tilefni til athugasemda að því er varðar rökstuðning ráðuneytisins enda er í úrskurðinum vísað til þeirra réttarreglna sem ákvörðunin byggðist á sem og meginsjónarmiða sem voru ráðandi við matið, sbr. 1. mgr. 22. gr. stjórnisýslulaga.

III

Með vísan til alls framangreinds lýk ég hér með umfjöllun minni um kvörtun yðar, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.

Undirritaður fór með mál þetta sem settur umboðsmaður Alþingis á grundvelli 3. mgr. 14. gr. laga nr. 85/1997.

Virðingarfyllst,

Kjartan Bjarni Björgvinsson