

Barne- og likestillingsdepartementet
Regjeringen.no

Dato:
29. september 2017

Vår referanse:
2017/78

Deres referanse:
[Deres ref.]

Høring – NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene

1. Vårt mandat

Vi viser til høringsbrev fra barne- og likestillingsdepartementet, med høringsfrist 30. september 2017. Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter («Nasjonal institusjon») har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.¹ Nasjonal institusjon skal blant annet gi råd til regjeringen og andre offentlige organer om gjennomføringen av menneskerettighetene.² I dette ligger det særlig at Nasjonal institusjon skal komme med innspill i lovgivningsprosesser som berører menneskerettighetene.³

Det er ikke Nasjonal institusjons oppgave å uttale seg om hensiktsmessigheten av forslagene fra utvalget. Nasjonal institusjon ser det primært som sin rolle å bidra med et supplement til utvalgets redegjørelse for barns rettigheter.⁴ Vi vil peke på enkelte internasjonale og konstitusjonelle menneskerettighetsforpliktelser som danner en ytre rettslig ramme som kan være nyttig å ha for øyet i det videre arbeidet med forslaget.

Nasjonal institusjon vil fremme følgende anbefaling:

- Departementet bør innhente mer informasjon om hvilke konsekvenser svak økonomi i barnefamilier kan ha for barns oppvekstvilkår og levestandard.
- Departementet bør utrede de menneskerettslige sidene av forslaget nærmere, slik at de tiltak som settes i verk er egnet til å sikre barns rettigheter innenfor dette rettslige rammeverket.

2. Rammene for utvalgets arbeid – behovet for mer utredning

I sine concluding observations fra 2010 anbefalte FNs barnekomité norske myndigheter følgende:

¹ NIM-loven § 1 (2).

² NIM-loven § 3 (1), bokstav b.

³ Innst. 216 L (2014-2015) s. 3.

⁴ NOU 2017:6 punkt 3.2.2.

«The Committee recommends that the State party undertake efforts to protect children living in poverty against detrimental consequences of this situation, particularly by specific early care and education, targeted programmes in school to compensate deficits of development and learning, measures for better nutrition and health of children from disadvantaged groups and efforts to make municipal housing more child-friendly. The Committee furthermore urges the State party to ensure that poor families get adequate assistance independent of where they are living in Norway.»⁵

Det er derfor positivt at det nå er gjennomført en offentlig utredning om offentlig støtte til barnefamiliene. Utvalget har beskrevet det offentlige tjenestetilbudet og de økonomiske overføringsordningene til familier med barn under 18 år og foreslår en rekke endringer i ordningene. Endringene er begrunnet i særlig tre prioriterte mål: gode oppvekstvilkår, like muligheter for barn og likestilte foreldreskap.⁶ I utredningens kapittel 7 gis en grundig analyse av barnefamiliers økonomi, herunder beskrives ulike grupper med svak økonomi.

I kapittel 7.10 beskrives flere konsekvenser av barnefattigdom slik det defineres i utredningen. Blant annet beskrives hvordan barn fra familier med svak økonomi er noe mindre sammen med venner på fritiden og deltar mindre i organiserte fritidsaktiviteter. Det vises videre til klare indikasjoner på at skamfølelsen forbundet med fattigdom er universell og uavhengig av hva slags samfunn man vokser opp i. Nasjonal institusjon vil bemerke at utredningen i kapittel 7.10 fremstår som knapp. Det vil være en fordel om departementet innhenter mer informasjon om hvilke konsekvenser og effekt svak økonomi i barnefamilier kan ha for barns oppvekstvilkår og levestandard.⁷ Dette er relevant for vurderingen av om de internasjonale og konstitusjonelle kravene ivaretas på en tilstrekkelig måte.

Rettslig sett er dette et spørsmål om hvilke forpliktelser staten har til å sikre barn gode oppvekstvilkår og en god levestandard. Dette aktualiserer for eksempel spørsmål knyttet til rekkevidden av Grunnloven § 104 tredje ledd andre punktum og FNs barnekonvensjon artikkel 27. Disse rettslige spørsmålene er ikke adressert av utvalget. I utvalgets mandat trekkes frem at utvalget skal vurdere *«andre vesentlige konsekvenser på kort og lang sikt av utvalgets forslag i samsvar med utredningsinstruksen»*.⁸ Instruksen oppstiller minimumskrav til utredning, som blant annet omfatter et krav om vurdering av *«hvilke prinsipielle spørsmål»* tiltakene reiser.⁹ Et eksempel på slike prinsipielle spørsmål er menneskerettslige vurderinger, som Nasjonal institusjon mener mangler i utvalgets utredning.¹⁰

3. Våre internasjonale og konstitusjonelle forpliktelser – gode oppvekstvilkår og levestandard

⁵ Concluding observations 2010 punkt 47. I concluding observations fra 2005, punkt 37 og 38, uttalte komiteen videre: *“The Committee notes with concern the high proportion of immigrant children living in households with a persistently low income. The Committee recommends that the State party ensure that the needs of all children are met and take all necessary measures to ensure that no group of children lives below the poverty line.”*

⁶ NOU 2017:6 kapittel 14 og 15, se særlig kapittel 14.5.2.

⁷ Et eksempel er rapporten *«Oppvekstrapporten 2017, Økte forskjeller – gjør det noe?»* i serien Oppvekstrapport, utgitt av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i 2017. Et annet eksempel er rapporten *«Humanitære behov i Norge»*, av Anders Barstad, utgitt av Røde Kors og SSB i 2017.

⁸ NOU 2017:6 s. 12 andre spalte.

⁹ Utredningsinstruksen 2-1.

¹⁰ Veileder til utredningsinstruksen, Direktoratet for økonomistyring, mars 2016.

I kapittel 3.2.2. *Barns rettigheter* kommenterer utvalget kort Norges folkerettslige forpliktelser etter FNs barnekonvensjon som «*et utgangspunkt for alle diskusjoner om barns juridiske rettigheter*». Det vises særlig til artikkel 3 nr. 1 om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som angår barn. I tillegg nevnes barns rett til gode oppvekstvilkår flere ganger som begrunnelse for utvalgets vurdering av de ulike tiltakene i kapittel 14 og 15. Det gis imidlertid ingen redegjørelse for hvordan utvalget forstår de internasjonale eller konstitusjonelle forpliktelser som ligger til grunn for forslaget. Vi vil i det følgende peke på noen sider ved våre internasjonale og konstitusjonelle forpliktelser, som departementet bør vurdere nærmere.

Det overordnede rettslige utgangspunktet når det gjelder barns rettigheter i Norge, er Grunnloven § 104. Bestemmelsen kom inn i Grunnloven kapittel E ved grunnlovsrevisjonen i 2014. Forarbeidene til grunnlovsreformen er forholdsvis utførlige, og de gir viktige tolkningsbidrag til de nye grunnlovsbestemmelsene.¹¹ Høyesterett har i tiden etter grunnlovsreformen sett hen til uttalelser i forarbeidene ved fortolkning av de nye grunnlovsbestemmelsene.¹²

Det fremgår av Grunnloven § 104 andre ledd at ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal «*barnets beste være et grunnleggende hensyn*». I forarbeidene til bestemmelsen fremgår at barnekonvensjonen artikkel 3, i likhet med tidligere norsk praksis på området, vil være nyttige bidrag til fortolkningen av grunnlovsbestemmelsen.¹³ Grunnloven § 104 andre ledd vil være førende for forståelsen av de øvrige delene av bestemmelsen.

Av Grunnloven § 104 tredje ledd annet punktum følger videre at «*Statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie*». Denne delen av Grunnloven § 104 er etter vårt syn særlig relevant som rettslig ramme for utforming av offentlige støtteordninger og tjenestetilbud til barnefamilier.

En naturlig språklig forståelsen av ordlyden «*sikre*» i bestemmelsen tilsier at staten har en *plikt* til å sørge for nødvendig økonomisk, sosial og helsemessig trygghet til barn, i motsetning til den innledende delen som har en mer åpen utforming. En slik tolkning av ordlyden støttes av forarbeidene til § 104 tredje ledd andre punktum, der det blant annet uttales:

«Den innledende delen om tilrettelegging for barnets utvikling i sin helhet er ikke ment å kunne påberopes for domstolene, men er ment som en politisk rettesnor. Den neste delen om en særlig sikring av økonomisk, sosial og helsemessig trygghet vil i større grad kunne prøves for domstolene, jf. uttrykket «sikre».»¹⁴

Forarbeidene forutsetter således at bestemmelsen pålegger staten plikter som i større grad kan påberopes overfor domstolene. Spørsmålet er imidlertid hvor langt disse forpliktelsene rekker.

¹¹ Dokument 16 (2011-2012) og Innst. 186 S (2013-2014).

¹² Se f.eks. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 62 og 64. Se også Rt. 2014 s. 1292 avsnitt 14 og Rt. 2015 s. 155 avsnitt 40.

¹³ Dokument 16 (2011-2012) s. 189 andre spalte.

¹⁴ Dokument 16 (2011-2012) s. 194 andre spalte.

Det er som et utgangspunkt foreldrene som har ansvaret for barnets oppvekstvilkår. I forarbeidene uttales at staten har en plikt til å legge forholdene til rette for barns utvikling, men staten kan ikke være «*en garanti for at alle barn får utvikle seg på en god måte*». Hvordan barnet utvikler seg avhenger også av foreldrene, bosted, genetikk osv. På den annen side har staten «*et større ansvar*» når det gjelder «*de ytre rammene som staten særlig kan gjøre noe med, slik som økonomisk, sosial og helsemessig trygghet*». ¹⁵ I forarbeidene vises det også til at bakgrunnen for bestemmelsen er våre forpliktelser etter FNs barnekonvensjon som pålegger staten «*å legge forholdene til rette for*» at barnet «*får utvikle seg på en god måte*» gjennom utdanning, gode oppvekstvilkår, økonomisk og sosial trygghet og helsetjenester. ¹⁶ I innstillingen fra kontroll- og konstitusjonskomiteen uttales at bestemmelsene i Grunnloven § 104 blant annet skal «*leses som et vern mot [...] langvarige skadevirkninger som kan ramme barn i fattigdom*». ¹⁷

Det er med andre ord særlig de ytre rammevilkårene for oppveksten til et barn som staten har en plikt til å sikre for å avverge *skadevirkninger* som kan ramme barn i fattigdom. Nasjonal institusjon mener derfor at utredningen i større grad burde klargjøre virkningen av å leve i fattigdom for barn, slik at statens behov for – og plikt til – å iverksette tiltak tydeliggjøres. Sikringsplikten kan for eksempel ivaretas ved å sørge for at en barnefamilies økonomi kan styrkes igjennom offentlige støtteordninger der disse er «*nødvendige*» for at barnet i familien skal ha *mulighet* til å utvikle seg på en god måte. Ordlyden i § 104, tredje ledd er skjønnspreget, og det er vanskelig å si noe mer om hva en slik sikringsplikt helt konkret innebærer for det enkelte barn. Slike spørsmål har heller ikke vært reist for domstolene.

FNs barnekonvensjon gjelder som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 3. I forarbeidene til Grunnloven fremgår det at Grunnlovens menneskerettighetsbestemmelser «*må tolkes i lys av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene og praksis knyttet til disse*». ¹⁸ Dette er også lagt til grunn av Høyesterett. ¹⁹ I tillegg til å pålegge statene konkrete plikter, kan bestemmelsene i barnekonvensjonen også kaste lys over det nærmere innholdet i statens forpliktelser etter Grunnloven § 104 tredje ledd annet punktum. En særlig relevant bestemmelse i barnekonvensjonen er artikkel 27 om retten til en tilstrekkelig levestandard:

- 1. States Parties recognize the right of every child to a standard of living adequate for the child's physical, mental, spiritual, moral and social development.*
- 2. The parent(s) or others responsible for the child have the primary responsibility to secure, within their abilities and financial capacities, the conditions of living necessary for the child's development.*
- 3. States Parties, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in*

¹⁵ Dokument 16 (2011-2012) s. 194 andre spalte.

¹⁶ Dokument 16 (2011-2012) s. 194 første spalte.

¹⁷ Innst. 186 S (2013-2014) s. 29.

¹⁸ Dokument 16 (2011-2012) s. 90 første spalte.

¹⁹ Se f.eks. Rt. 2015 s. 93 avsnitt 62 og 64. Se også Rt. 2014 s. 1292 avsnitt 14 og Rt. 2015 s. 155 avsnitt 40.

case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.²⁰ (vår understrekning)

Etter ordlyden i artikkel 27 nr. 1 har ethvert barn rett på en levestandard som på en tilfredsstillende måte («adequate») sikrer barnets utvikling både fysisk og psykisk. Det fremgår samtidig av annet ledd at det i all hovedsak er foreldrene som har hovedansvaret for barnets levestandard. Av tredje ledd fremgår det at staten har en mer sekundær rolle i denne sammenheng. Selv om staten har en sekundær rolle, fremgår det like fullt av artikkel 27 nr. 3 at staten har en *plikt* til å sørge for nødvendig «material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing», jf. ordlyden «shall». Bestemmelsen innebærer en plikt for staten til å sørge for adekvate ytre rammevilkår som gir barn mulighet til å utvikle seg tilstrekkelig fysisk og psykisk. Hvilke tiltak dette konkret innebærer, vil avhenge av det generelle velferdsnivået i en stat, som vi kommer tilbake til under.

Bestemmelsen er omhandlet i en generell kommentar fra Barnekomiteen om gjennomføringen av barns rettigheter i tidlig barndom.²¹ De generelle kommentarene er ikke rettslig bindende, men benyttes som kilde av Barnekomiteen selv. Også Høyesterett har lagt vekt på Barnekomiteens generelle kommentarer ved tolkning av barnekonvensjonen.²² Hvordan Høyesterett veier komiteens uttalelser opp mot andre kilder avhenger av en konkret vurdering, blant annet av hvor klart uttalelsen må anses å gi uttrykk for overvåkningsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonen.²³ Særlig vurderer Høyesterett om uttalelsen må anses som en tolkningsuttalelse, eller mer som en tilrådning om optimal praksis på konvensjonens område.²⁴

I avsnitt 26, under kapittel V om «*Comprehensive policies and programmes for early childhood, especially for vulnerable children*», kommenteres artikkel 27 eksplisitt:

“Standard of living and social security. *Young children are entitled to a standard of living adequate for their physical, mental, spiritual, moral and social development (art. 27). The Committee notes with concern that even the most basic standard of living is not assured for millions of young children, despite widespread recognition of the adverse consequences of deprivation. Growing up in relative poverty undermines children’s well-being, social inclusion and self-esteem and reduces opportunities for learning and development. Growing up in conditions of absolute poverty has even more serious consequences, threatening children’s survival and their health, as well as undermining the basic quality of life. States parties are*

²⁰ Bestemmelsens punkt 4 omhandler statens plikt til å inndrive barnebidrag, som holdes utenfor i denne sammenheng.

²¹ General Comment nr. 7 om gjennomføring av barns rettigheter i tidlig barndom. Se også General Comment nr. 20 om gjennomføringen av barns rettigheter i ungdomstiden, som har lignende formuleringer i avsnitt 66-67: «*The impact of poverty has profound implications during adolescence, sometimes leading to extreme stress and insecurity and to social and political exclusion. Strategies imposed on or adopted by adolescents to address economic hardship can include dropping out of school, being involved in child or forced marriage, becoming involved in sexual exploitation, trafficking, hazardous or exploitative work or work that interferes with education, becoming members of a gang, being recruited into militias and migrating States are reminded of the right of every child to a suitable standard of living for physical, mental, spiritual, moral and social development, and are urged to introduce social protection floors that provide adolescents and their families with basic income security, protection against economic shocks and prolonged economic crises and access to social services.*»

²² Se blant annet Rt. 2009 s. 1261 avsnitt 43-44, Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 151 flg. og Rt. 2015 s. 93 avsnitt 64.

²³ Rt. 2015 s. 1388 avsnitt 151 flg.

²⁴ Rt. 2009 s. 1261 avsnitt 44.

urged to implement systematic strategies to reduce poverty in early childhood as well as combat its negative effects on children's well-being. All possible means should be employed, including "material assistance and support programmes" for children and families (art. 27.3), in order to assure to young children a basic standard of living consistent with rights. Implementing children's right to benefit from social security, including social insurance, is an important element of any strategy (art. 26)" (vår understrekning)²⁵

Uttalelsen omhandler konsekvensene av både absolutt og relativ fattigdom, og gir generelt uttrykk for at statene må ta i bruk alle tilgjengelige virkemidler for å redusere begge former for fattigdom i tidlig barndom. Uttalelsen er etter vårt syn en tilrådning om optimal praksis på konvensjonens område. Denne delen av kommentaren bidrar ikke til å kaste lys over hva som vil være «*a basic standard of living*», som konvensjonsstatene er forpliktet til å sikre. Kommentaren gir dermed ikke særlig veiledning om hva den rettslige plikten etter konvensjonen innebærer utover selve ordlyden i konvensjonsteksten, men peker på at staten må iverksette systematiske strategier for å redusere barnefattigdom.

Dette må sees i sammenheng med at gjennomføringsforpliktelsen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter ofte karakteriseres som en innsatsforpliktelse. Dette er noe som er annerledes enn for de tradisjonelle sivile og politiske rettighetene som bærer større preg av å være en resultatforpliktelse. For barnekonvensjonens del kommer dette til uttrykk i artikkel 4 som gir statene en viss fleksibilitet når det gjelder gjennomføringen av økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. Statene skal treffe tiltak for å gjennomføre de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene «*to the maximum extent of their available resources*». Dette betyr at statene kan oppfylle disse forpliktelsene gradvis på bakgrunn av sine økonomiske forutsetninger, så lenge det påvises at staten gjør det som er mulig for å oppfylle sine forpliktelser.²⁶ Det vil si at statene må ta i bruk systematiske strategier for å begrense også relativ fattigdom hos barn. Flere har tatt til orde for at ettersom Norge er et svært velstående land, vil forpliktelsen til å realisere økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter for Norges del være ganske høy.²⁷

Det fremgår videre av utredningen at «*svake sosiale og økonomiske ressurser tidlig i livet øker risikoen for lavere inntekt, dårligere helse og lavere kompetanse i voksen alder*».²⁸ Relativ fattigdom fører til avledede konsekvenser for barn, som også er beskyttet av andre bestemmelser i barnekonvensjonen. Eksempler på dette er barns rett til utdanning i artikkel 28 og 29, rett til helse i artikkel 24 og rett til lek, hvile og fritid i artikkel 31. En annen viktig bestemmelse etter barnekonvensjonen er artikkel 26 om retten til sosiale trygdeytelser og artikkel 18 om tjenester innen barneomsorg. Også disse

²⁵ Kommentaren understreker for øvrig hvordan de fire generelle prinsippene om retten til liv, ikke-diskriminering, barnets beste og barnets rett til å bli hørt er avgjørende for oppfyllelsen av barns rettigheter etter barnekonvensjonen i tidlig alder. I tillegg understrekes at det er foreldrene som har primæransvaret for barnets oppvekst, mens myndighetene har en mer sekundær rolle.

²⁶ Frøydis Heyerdahl, «*Barnekonvensjonen*», Høstmølingen, Kjørholt og Sandberg (red.) 3. utgave 2016 s. 47.

²⁷ «*Barnevern og menneskerettighetene*» av Christian Børge Sørensen, utredning til Barnevernslovutvalget 23. desember 2015 (rev. 20. juni 2016), vedlegg 4 til NOU 2016:16 Ny barnevernslov s. 325.

²⁸ NOU 2017:6 punkt 3.2. Se også punkt 7.10.

bestemmelsene vil danne en grunnleggende rettslig ramme for utformingen av offentlige støtteordninger for barnefamilier.²⁹

Nasjonal institusjon vil også minne om at øvrige folkerettslige forpliktelser vil være relevante i det videre arbeidet med utvalgets utredning. For eksempel har FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, som også er gjort til norsk lov ved menneskerettsloven § 3, en rekke viktige bestemmelser som også gjelder barn: for eksempel retten til sosial sikkerhet i artikkel 9, retten til en tilfredsstillende levestandard i artikkel 11, herunder retten til bolig, eller retten til utdanning i artikkel 13.³⁰

På bakgrunn av det ovennevnte, mener vi at departementet bør utrede og ta stilling til det ytre rettslige rammeverket, slik at det sikres at de tiltak som settes i verk er innenfor denne rammen. Det er derfor hensiktsmessig om departementet kommenterer nærmere spørsmål som for eksempel rekkevidden av våre internasjonale og konstitusjonelle forpliktelser i relasjon til å sikre at det enkelte barn har råd til å være med på et minimum av fritidsaktiviteter, og i så fall hva et slikt minimum av fritidsaktiviteter skal være. Andre viktige rettslige spørsmål er hvilken minstestandard på bolig barn har rett til i Norge, eller hvilket minimum av livssynaktiviteter eller politisk virksomhet et barn skal ha tilgang til.³¹

Vennlig hilsen

for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Petter Wille

Direktør

Stine Langlete

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur

²⁹ FNs barnekomité har utarbeidet generelle kommentarer for flere av disse bestemmelsene.

³⁰ Ressursforbeholdet som nevnt over vil for øvrig også gjelde FNs konvensjon for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, jf. konvensjonens artikkel 2.

³¹ Mons Oppedal, «Barnekonvensjonen», Høstmælingen, Kjørholt og Sandberg (red.) 3. utgave 2016 s. 248 flg.