



Barne- og familiedepartementet
Innsendt gjennom høringsportal på regjeringen.no

Deres referanse: 23/3448
Vår referanse: 2024/32
Dato: 26.01.2024
Publikasjonsnr.: NIM-H-2024-007

Høringsvar om ekspertgrupperapport om barn i fattige familier

1. Innledning

Vi viser til brevet fra Barne- og familiedepartementet 25. oktober 2023 der ekspertgruppen om barn i fattige familier (heretter «ekspertgruppen») sin rapport «En barndom for livet - Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier» ble sendt på høring.

NIM har ikke gått nærmere inn i alle forslagene og vurderingene til ekspertgruppen. I dette høringsvaret vil vi kort fremheve enkelte sider ved utredningen, og understreker at høringsvaret vårt ikke er uttømmende når det gjelder de menneskerettslige sidene ved ekspertgruppens rapport. Først vil vi gjennomgå menneskerettslige forpliktelser som er særlig relevante når det gjelder barn i fattige familier, og hvordan ekspertgruppens rapport behandler disse. Deretter kommenterer vi anbefalingen om å innta en bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven.

2. Overordnet om menneskerettslige forpliktelser

Ekspertgruppens mandat og utredning har betydning for ivaretagelsen av flere menneskerettslige forpliktelser som Norge er bundet av.

Etter Grunnloven § 104, tredje ledd, skal statens myndigheter «legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie».

FNs barnekonvensjon er det mest aktuelle internasjonale instrumentet i denne sammenhengen, og omfatter en rekke bestemmelser som kommer til anvendelse i situasjoner der barn lever i fattigdom. Etter barnekonvensjonens artikkel 27 har barn rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling. Artikkel 27 har en del overlapp med FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 11, men den er mer barnespesifikk ved at den knytter retten til en tilstrekkelig levestandard direkte sammen

med en bred forståelse av barnets utvikling.¹ Barn har også rett til liv og helse etter barnekonvensjonens artikkel 6 og 24.

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 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.

Ved siden av Barnekonvensjonen, har Norge også relevante forpliktelser under ØSK, slik som retten til sosial sikkerhet i artikkel 9, retten til en tilfredsstillende levestandard i artikkel 11, herunder retten til bolig, og retten til utdanning i artikkel 13. Disse omfatter også barn.

Gjennomføringsforpliktelsen for noen økonomiske sosiale og kulturelle rettigheter betegnes som innsatsforpliktelser. Dette kommer til uttrykk i ØSK artikkel 1, tredje ledd og barnekonvensjonens artikkel 4. Statene skal treffe tiltak for å gjennomføre de økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene «to the maximum extent of their available resources».² Dette betyr at statene kan oppfylle disse forpliktelsene gradvis, avhengig av hvilke ressurser de har tilgjengelig. Norge har relativt sett store økonomiske ressurser, noe som vil si at det stilles høye krav til Norges oppfyllelse av ØSK-rettigheter.

FNs traktatororganer har også avgitt en rekke anbefalinger som vil være relevante for rapportens innhold, og i oppfølgingen av rapporten. FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter anbefalte i 2020 Norge å innføre effektive tiltak for å redusere inntektsulikhet og utrydde fattigdom, især barnefattigdom i Norge:

The Committee recommends that the State party take effective measures to reduce the income inequality and intensify its efforts to eradicate poverty, particularly child poverty in the State party. In particular, it recommends that the State party assess the effectiveness of existing policies and programmes and identify the root causes of child poverty and the needs of children living in poverty and their families with a view to adopting effective measures to tackle child poverty and to providing adequate support to children and their families living in poverty.³

FNs barnekomité anbefalte i 2018 Norge å arbeide mot barnefattigdom, ved å “increase the resources allocated to combating child poverty, including by increasing child benefit

¹ Tobin, The UN Convention on the Rights of the Child, s. 1023

² FNs barnekonvensjon, artikkel 4

³ FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, Concluding observations on the sixth periodic report of Norway, CESCR/E/C.12/NOR/CO/6, avsnitt 33

rates and by adjusting them in accordance with wage inflation.”⁴ Blant komiteens øvrige anbefalinger var at Norge skulle allokere tilstrekkelige ressurser, i samsvar med barnekonvensjonens artikkel 4,⁵ og å forbedre barn med begrensede økonomiske ressurser sin tilgang til fritidsaktiviteter.⁶

I juni 2024 skal Norge rapportere til FNs barnekomité. I komiteens «List of issues» som norske myndigheter skal svare på i sin rapportering, omfattes tiltak knyttet til barn i fattige familier. Norske myndigheter bes beskrive tiltak som tar sikte på følgende:

- (a) To ensure that children in low-income households benefit from poverty-reduction policies and that children participate in the development of such policies;
- (b) To assess the impact of measures to combat poverty, including child benefits and municipal housing schemes;
- (c) To ensure the application of a child rights-based approach, including the principle of the best interests of the child, to the implementation of policies and programmes to combat poverty.⁷

3. Ekspertgruppens rapport og ivaretagelsen av menneskerettslige forpliktelser

NIM ønsker ekspertgruppens rapport velkommen. Ekspertgruppens utredning er et viktig grunnlagsarbeid som bidrar til å gi et tydeligere situasjonsforståelse og beslutningsgrunnlag når det gjelder barnefattigdom i Norge. Dette vil kunne bidra til å oppfylle relevante anbefalinger fra FNs traktatorganer, og å realisere barn i fattige familier sine rettigheter.

Ekspertgruppens rapport inneholder en rekke anbefalinger til tiltak for å bedre situasjonen for barn i fattige familier. For flere av tiltakene vil det avgjørende fra et menneskerettslig perspektiv være effekten av tiltakene. I dette høringssvaret har ikke NIM vurdert tiltakene konkret, med unntak av anbefalingen om en egen bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven (kap. 4). Målsetningene for tiltakene som vurderes av ekspertgruppen, er

- i. Forbedre barns levekår og livskvalitet

⁴ FNs barnekomité, Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Norway, CRC/C/NOR/CO/5-6, avsnitt 28

⁵ ibid., avsnitt 6

⁶ ibid., avsnitt 30

⁷ FNs barnekomité, List of issues prior to submission of the seventh periodic report of Norway, CRC/C/NOR/QPR/7, avsnitt 25

- ii. Motvirke at fattigdom går i arv, gjennom like muligheter for utvikling, læring og helse.⁸

Til tross for at rapporten har klare sider til menneskerettighetene, inngår menneskerettslige vurderinger i begrenset grad i rapporten. NIM vil derfor understreke at det er viktig at dette perspektivet i større grad tas inn i oppfølgingen av rapporten.

Ekspertgruppen viser i noen grad til barns rettigheter i sin utredning. Som ekspertgruppen påpeker er det å sikre at barnas grunnleggende behov dekkes, nødvendig for å oppfylle barns rett til liv og helse.⁹ Ekspertgruppen tydeliggjør forholdet mellom lav inntekt i en familie og dårligere levekår og livskvalitet for barn, herunder tilfredstilelsen av grunnleggende behov som omsorg og trygghet i hjemmet, og grunnleggende materielle goder.

Ekspertgruppen viser også til andre substansielle rettigheter i sin rapport, som barns rett til fritid og barns rett til å bli hørt i spørsmål som angår dem selv. Ekspertgruppen viser til at barn i fattige familier i mindre grad enn andre barn deltar i organiserte fritidsaktiviteter, og anbefaler å «prøve ut modeller og tiltak for å øke barn i fattige familiers deltakelse, og å endre finansieringsmodellen for tilskudd til slike tiltak hos kommunene.»¹⁰ Det er også positivt at ekspertgruppen i sitt arbeid har benyttet innspill fra barn og unge og lagt vekt på disse, som de påpeker er i samsvar med barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 og artikkel 12.¹¹

4. Anbefalingen om en egen bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven

Ekspertgruppen anbefaler, blant andre tiltak, en egen bestemmelse i sosialtjenesteloven om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser om ytelser til barnefamilier. Anbefalingen er beskrevet i kapittel 8.5 i ekspertgruppens rapport, hvor det står at én av fire sosialhjelpsmottakere har forsørgeransvar for barn. Ifølge ekspertgruppen skal sosialhjelp være en midlertidig ytelse som er ment å ligge på et nivå som barnefamilier ikke skal være avhengig av over lengre tid. Flere barn vokser i dag likevel opp i familier som er langtidsmottakere av sosialhjelp. Vurderingen av en søknad om sosialhjelp skal være konkret og individuell, og ifølge rundskrivet skal det særlig tas hensyn til barnas behov. Ekspertgruppen viser til Statens helsetilsyns landsomfattende tilsyn med NAV-kontorenes ansvar for å ivareta barns behov når familien søker

⁸ Ekspertgruppe om barn i fattige familier, *En barndom for livet. Økt tilhørighet, mestring og læring for barn i fattige familier* (2023), s. 9

⁹ Ibid., s. 124

¹⁰ Ibid., s. 17

¹¹ Ibid., s. 23

økonomisk stønad (2022-2023). Så langt viser flere av tilsynsrapportene at «barns behov i mange tilfeller fortsatt ikke blir tilstrekkelig kartlagt og ivaretatt ved vurdering og utmåling av sosialhjelp» (ekspertgrupperapporten s. 148).

Gruppen vurderer at en ny bestemmelse om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser om ytelser til barnefamilier, vil kunne ha flere mulige positive effekter:

- Økt bevissthet rundt barns rettigheter i arbeids- og velferdsforvaltningen
- Bidra til at det i større grad tas hensyn til barns behov ved vurdering og oppfølging og utmåling av stønad
- Bidra til at det i økende grad fattes vedtak for lengre perioder, som vil kunne gi økt forutsigbarhet

En mulig virkning kan også være «økte satser for å sikre barna i familiene en levestandard og livsvilkår som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige og sosiale utvikling, i tråd med barnekonvensjonens artikkel 27, men også bidra til at NAV lettere kan identifisere andre hjelpebehov i familiene», ifølge gruppen.

NIM mener at å innta en bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven kan være ett mulig grep for å sikre ivaretagelsen av barns rettigheter på dette området. Vi viser til Kirsten Sandbergs utredning «Barnets beste i lovgivningen – Betenkning til Barnevoldsutvalget» fra 2016, der en bestemmelse om barnets beste foreslås inntatt i sosialtjenesteloven.¹² Sandberg skriver at det er nødvendig at kommunene forpliktes klarere når det gjelder barn. Fordi barnekonvensjonen artikkel 26 legger opp til at barn kan få tilgang til sosiale ytelser indirekte gjennom foreldrene («the right to benefit from») er det særlig viktig at barneperspektivet er innebygd i utformingen og implementeringen av regelverket for sosiale trygdeytelser.¹³

NIM støtter ekspertgruppens vurdering av at det i et lovarbeid også må vurderes om andre rettigheter for barn bør komme tydeligere fram av særlovgivningen. Vi mener det er viktig å vurdere dette fordi andre rettigheter vil kunne innebære mer konkrete forpliktelser for statene på det aktuelle området enn det som følger av prinsippet om barnets beste. Vi viser til barnekonvensjonen artikkel 27, barnekonvensjonen artikkel 26 og ØSK-forpliktelsene som er omtalt over. Vi nevner også i denne sammenheng at Sandberg i sin utredning foreslo at barnekonvensjonen artikkel 27 nr. 1 bør gjenspeiles i sosialtjenesteloven for å sikre at det i større grad tas hensyn til barns behov.¹⁴

Ekspertgruppen reiser videre spørsmål ved om en lovbestemmelse om hensynet til barnets beste bør vurderes i andre lover, som NAV-loven og folketrygdloven. NIM

¹² Kirsten Sandberg, *Barnets beste i lovgivningen. Betenkning til Barnevoldsutvalget* (21. desember 2016) s. 44

¹³ John Tobin (red.), *The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary* (Oxford: Oxford UP, 2019), s. 986-987

¹⁴ Sandberg, *Barnets beste i lovgivningen*, s. 44

understreker at eventuelle slike lovarbeider også må vurdere og ta hensyn til det helhetlige rettighetsvernet barn har.

Ekspertgruppen understreker at en egen bestemmelse om barnets beste i sosialtjenesteloven ikke automatisk vil føre til at barns behov blir bedre ivaretatt, og at den «antakelig» må kombineres med andre tiltak, som økt kompetanse. NIM støtter at en eventuell lovregulering suppleres av andre tiltak for å sikre at barns rettigheter ivaretas i praksis.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Administrerende direktør

Even Sebastian Skallerud

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.