



BARNEOMBUDET

HOD-BPA-utvalget

Vår ref:
20/00737-4

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
22. september 2020

Innspill til BPA-utvalget om barns rettigheter etter barnekonvensjonen

Vi takker for et hyggelig møte. Som avtalt gjengir vi de viktigste innspillene våre knyttet til kravene i barnekonvensjonen, til blant annet barnerettighetsvurdering og barns rett til medvirkning.

Barneombudet mener at ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) kan være et viktig inkluderings- og likestillingsverktøy for barn og unge med nedsatt funksjonsevne. God og riktig hjelp i hverdagen kan bidra til at barn får oppfylt andre rettigheter etter barnekonvensjonen og konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD). For å vite hvordan ordningen skal utformes best mulig er det viktig å få kunnskap om barn og unges erfaringer og meninger. Vi er glade for at utvalget ønsker å vektlegge dette i sitt arbeid.

Barnerettighetsvurderinger

Staten har en plikt til å oppfylle, respektere og beskytte barns rettigheter. Barnekonvensjonen artikkel 4 pålegger staten å sette inn alle egnede lovgivningsmessige, administrative og andre tiltak, for å oppfylle de forpliktelsene som følger av konvensjonen. Ved gjennomføring av ny politikk eller lovgivning må myndighetene vurdere hvilke konsekvenser foreslåtte tiltak vil få for oppfyllelsen av barns rettigheter, det vil si gjennomføre en barnerettighetsvurdering. Dette gjelder også for utvalg.

En barnerettighetsvurdering er et verktøy for å vurdere konsekvensene et forslag har for barn og unges rettigheter. Her undersøker man hvilke rettigheter i barnekonvensjonen som berøres av forslagene man kommer med, og vurderer om forslagene bidrar til å oppfylle rettighetene. Om forslagene påvirker rettighetene negativt, må man vurdere andre tiltak eller eventuelt kompensierende tiltak.

En sentral del av en barnerettighetsvurdering er å høre barn i samsvar med barnekonvensjonen artikkel 12. Dette innebærer at det i utredningen bør redegjøres for barns synspunkter og hvilken vekt utvalget har tillagt disse.

Postadresse:
Postboks 8889
Youngstorget
0028 OSLO

Besøksadresse:
Karl Johans gt. 7
0154 OSLO

E-post:
post@barneombudet.no
Tlf: 22 99 39 50
Org.nr: 971 527 765



www.barneombudet.no

Det finnes ikke en felles modell for hvordan en barnerettighetsvurdering skal gjennomføres, men vi anbefaler følgende fem trinn i vurderingen:¹

1. Kartlegging
 - Definer hva saken handler om, og om den berører barn/unge og deres rettigheter.
2. Problembeskrivelse
 - Hvilke rettigheter i barnekonvensjonen berøres?
 - Hvilke barn og unge berøres direkte eller indirekte?
 - Finn ut hvilke opplysninger som er nødvendige i denne saken, for å belyse barns rettigheter
3. Kunnskapsinnhenting
 - Innhent barn og unges synspunkter, samle inn informasjon fra forskning etc.
4. Vurder forslagenes konsekvenser
 - Diskutere forslagene og konsekvensene de har for barns rettigheter
 - Om forslag har negative konsekvenser kan det, f.eks. være aktuelt å ikke tilrå forslaget, vurdere andre tiltak i tillegg eller kompensierende tiltak for at de negative konsekvensene blir mindre.
5. Konklusjoner og anbefalinger. Disse bør skriftliggjøres særskilt i utredningen.

Rettigheter i barnekonvensjonen som berøres av BPA-ordningen

Et av de første trinnene i en barnerettighetsvurdering er å identifisere hvilke av barns rettigheter som vil bli berørt av eventuelle forslag. Nedenfor nevner vi noen av de mest sentrale rettighetene etter barnekonvensjonen som er aktuelle for deres utvalg.

Kilder fra barnekomiteen

Barnekomiteen uttaler seg om barn med nedsatt funksjonsevne i flere av de generelle kommentarene knyttet til artiklene vi nevner, og har også en egen generell kommentar nr. 9 om rettighetene til barn med nedsatt funksjonsevne.²

Barnekomiteens merknader til Norge i 2018 er særlig aktuelle for utvalgets arbeid. Her ber komiteen Norge om å øke støtten som gis til foreldre til barn med nedsatt funksjonsevne og avskaffe de kommunale forskjellene i tilbudet om personlig assistanse.³

Retten til ikke-diskriminering - Artikkel 2

Artikkel 2 gir alle barn rett til å få oppfylt barnekonvensjonens rettigheter uten diskriminering, og uten hensyn til nedsatt funksjonsevne hos barnet selv eller foreldrene.

Alle tiltak som bidrar til at barn med nedsatt funksjonsevne får likeverdige muligheter i samfunnet og realisert barnekonvensjonens rettigheter, vil bidra til oppfyllelsen av artikkel 2. Det kan også være nødvendig med positiv særbehandling for at enkelte barn skal få oppfylt rettighetene etter konvensjonen. Vi mener utvalget bør vurdere om dette er tilfellet for barn med behov for BPA.

¹ De europeiske barneombudene (European Network of Ombudspersons for Children) vil i løpet av 2020 gi utfyllende veiledning om hvordan barnerettighetsvurderinger bør gjennomføres og prosessen her er i samsvar med anbefalingene som kommer.

² FN's barnekomité's generelle kommentar nr. 9 (2006)

³ FN's barnekomité's Concluding Observations: (4. juli 2018) punkt 23 f

Barn med nedsatt funksjonsevne - artikkel 23

Artikkel 23 nr. 1 understreker at barn med nedsatt funksjonsevne «bør ha et fullverdig og anstendig liv under forhold som sikrer verdighet, fremmer selvstendighet og bidrar til barnets aktive deltakelse i samfunnet». Ifølge barnekomiteen skal dette sees på som det grunnleggende prinsippet for gjennomføring av konvensjonen når det gjelder barn med nedsatt funksjonsevne.⁴

Bestemmelsens andre ledd gir barn med nedsatt funksjonsevne rett til særlig omsorg, og understreker at staten skal sikre at barna og foresatte får hjelpen de trenger. Hjelpen skal innrettes slik at de «har effektiv adgang til og mottar undervisning, opplæring, helsetjenester, rehabiliteringstjenester, forberedelse til arbeidslivet og rekreasjonsmuligheter på en måte som best mulig fremmer barnets sosiale integrering og personlige utvikling». Barnekomiteen påpeker at hjelpen skal være tilpasset barnets situasjon og situasjonen til foreldre eller de som har omsorgen.⁵

Artikkel 23 gir viktige føringer for hvordan BPA-ordningen for barn og unge bør utformes. Vi anbefaler også utvalget å vurdere hvordan deres forslag kan bidra til oppfyllelsen av denne bestemmelsen.

Hensynet til barnets beste – Artikkel 3

Artikkel 3 første ledd bestemmer at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle avgjørelser som gjelder barn, på alle nivå i samfunnet. I sin generelle kommentar om barn med nedsatt funksjonsevne understreker barnekomiteen at «artikkel 3 skal være fundamentet som programmene og politikken bygger på, og den skal tas behørig hensyn til i enhver tjeneste for barn med funksjonsnedsettelse og enhver annen handling som berører dem».⁶

Hensynet til hva som er best for barn skal altså veie svært tungt i utvalgets arbeid. Dette kan for eksempel bety at ved valget mellom ulike løsninger, bør utvalget velge det som i størst mulig grad ivaretar barnets beste og sikrer oppfyllelsen av barnekonvensjonens rettigheter.

I generell kommentar nr. 14 gir barnekomiteen utfyllende veiledning til hvordan artikkel 3 skal forstås, og hvordan man går frem for å vurdere og fastsette hva som er til barnets beste. Et moment i vurderingen er hvorvidt tiltaket man vurderer bidrar til oppfyllelsen av andre rettigheter i konvensjonen. Komiteen understreker også at beslutningstaker skal vise hvordan hensynet til barnets beste er vurdert og vektet mot andre hensyn.⁷

Artikkel 3 annet ledd krever at staten sikrer barnet nødvendig omsorg og beskyttelse, og legger til rette for at foresatte skal kunne gi barnet dette. Det kan være aktuelt for utvalget å vurdere hvordan brukerstyrt personlig assistanse til barnet selv eller foreldre kan påvirke barnets omsorgssituasjon.

Retten til liv og utvikling - Artikkel 6

Artikkel 6 nr. 2 slår fast at staten skal sikre barnets utvikling så langt det er mulig. Barnekomiteen legger til grunn en helhetlig forståelse som omfatter både psykisk, åndelig, moralsk og sosial utvikling, og understreker at alle tiltak for å gjennomføre konvensjonens

⁴ FN's barnekomité's generelle kommentar nr. 9 (2006) avsnitt 11

⁵ FN's barnekomité's generelle kommentar nr. 9 (2006) avsnitt 12

⁶ FN's barnekomité's generelle kommentar nr. 9 (2006) Avsnitt 29

⁷ FN's barnekomité's generelle kommentar nr. 14 (2013)

rettigheter skal ha som mål å sikre alle barn optimal utvikling.⁸ Det kan være aktuelt å vurdere hvordan brukerstyrt personlig assistanse til barnet selv eller foreldre kan bidra til barnets utvikling, for eksempel ved å bistå med helsehjelp eller ved å gjøre barnet mer selvstendig og mer delaktig i skole og fritidsaktiviteter.

Retten til familieliv og omsorg

Retten til familieliv er berørt i flere av barnekonvensjonens artikler, og innebærer blant annet at staten skal respektere foreldreansvaret og forebygge at barn blir skilt fra sine foreldre. (se artikkel 3 nr. 2, artikkel 5, 7, 8 og 9). I generell kommentar nr. 9 kommer det frem at barn med nedsatt funksjonsevne bør bli ivaretatt i sitt eget familiemiljø, og at dette forutsetter at familien får den støtten den trenger. Utvalget kan her vurdere om brukerstyrt personlig assistanse til foreldre eller barn med nedsatt funksjonsevne vil påvirke familiesituasjonen, og bidra til å legge til rette for et trygt og godt familieliv.

Retten til hvile, fritid og lek, og til å delta i kunst og kulturliv – artikkel 31

Artikkel 31 gir alle barn rett til hvile, fritid og lek og til å delta i kunst- og kulturliv. Både FNs barnekomite (2018) og FNs komité for rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (2019) påpeker at norske myndigheter må gjøre mer for å inkludere barn med nedsatt funksjonsevne i fritidsaktiviteter.⁹ I generell kommentar nr. 17 understreker også barnekomiteen at barn med nedsatt funksjonsevne er en gruppe barn som krever spesiell oppmerksomhet, og at det er påkrevd med proaktive tiltak for å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får delta på lik linje med andre.¹⁰

Utvalget kan her vurdere hvordan brukerstyrt personlig assistanse kan påvirke barn sin mulighet til å delta i fritidsaktiviteter, eller på andre måter få overskudd til lek og fritid.

Organisasjonsfrihet – artikkel 15

Etter artikkel 15 skal staten anerkjenne barnets rett til organisasjonsfrihet. Barn med nedsatt funksjonsevne vil ofte trenge støtte for å få en reell mulighet til likeverdig deltagelse i organisasjoner og på andre medvirkningsarenaer.

Rett til helsetjenester – artikkel 24

Artikkel 24 gir barn rett til et helsetilbud som sikrer at de nyter godt av den høyest oppnåelige helsestandard, og staten skal både sikre nødvendig helsehjelp og utvikle forebyggende helseomsorg. Det kan være aktuelt å vurdere hvordan brukerstyrt personlig assistanse vil påvirke barnet sin fysiske og psykiske helsestand, både gjennom helserelatert hjelp, eller ved å på andre måter forebygge fysiske og psykiske helseplager.

Levestandard – artikkel 27

Etter artikkel 27 har barn rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets utvikling, både fysisk psykisk åndelig, moralsk og sosialt. Staten skal også treffe tiltak for å hjelpe foresatte med å virkeliggjøre denne rettigheten. Å ha en brukerstyrt personlig assistent vil ha stor innvirkning på barnets livssituasjon, og det kan være aktuelt for utvalget å vurdere hvordan støtte til barnet selv eller dets foreldre kan bidra til økt levestandard.

Retten til utdanning - artikkel 28 og 29

Barnekonvensjonen gir barn rett til tilgang til utdanning (artikkel 28), og til en utdanning som med sitt innhold sikrer at barnet får utvikle sine evner og talenter (artikkel 29). Opplæringen skal være barnevennlig og tilrettelagt, og elever med nedsatt funksjonsevne skal få nødvendig

⁸ FNs barnekomités generelle kommentar nr. 5(2003) avsnitt 12

⁹ FNs barnekomités Concluding Observations: (4. juli 2018) avsnitt 30 og FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne. Concluding observations (7. mai 2019) avsnitt 48

¹⁰ FNs barnekomités generelle kommentar nr. 17 (2013) Avsnitt 50

hjelp og støtte til å utnytte sitt potensiale.¹¹ Det kan være aktuelt for utvalget å vurdere hvordan BPA-ordningen vil påvirke barnets mulighet til å delta på skolen eller utnytte potensiale sitt i utdanningsammenheng.

Barn og unges rett til medvirkning – artikkel 12

Trinn tre i en barnerettighetsvurdering er å innhente kunnskap, blant annet fra barn og unge. Barn og unge kan blant annet bidra med viktig kunnskap om hvordan en ordning fungerer, hva de har behov for og forslag til forbedringer.

Barn og unges rett til å bli hørt følger av artikkel 12. I generell kommentar nr. 12 gir komiteen utfyllende veiledning i hvordan rettigheten skal forstås og hva som skal til for å realisere den.¹² Vi oppfordrer utvalget til å benytte denne i arbeidet med å høre barn og unge.

Barnekomiteen skiller innledningsvis (punkt III) mellom retten hvert enkelt barn har til å bli hørt, og retten barn har til å bli hørt som gruppe. Skillet mellom disse kan ha betydning for hvordan høringen gjennomføres, og hvordan man vurderer barnets synspunkter.

Barnekomiteen understreker betydningen av barns deltagelse i politiske prosesser. De påpeker at barns synspunkter vil tilføre relevante perspektiver og erfaringer som bør tas med når myndighetene utformer og evaluerer lovgivning, politiske programmer og tiltak. Komiteen omtaler gjennomføringen av retten i enkelte sammenhenger i del C, for eksempel innenfor helseomsorgen, utdanning og i nasjonale sammenhenger. I del D redegjør komiteen for grunnleggende krav til gjennomføringen av barns rett til å bli hørt, der de oppstiller ni prinsipper for en tilrettelagt og barnevennlig prosess:

- Åpen og informativ
- Frivillig
- Basert på respekt
- Barnevennlig
- Inkluderende
- Støttet av opplæring
- Sikker og sensitiv
- Ansvarlig

Prinsippene innebærer blant annet at barn må forstå hva det er med på, det må brukes et språk de forstår, og at de får uttale seg om ting som er relevante for dem selv. Det forutsetter at barn får forståelig informasjon om de delene av saken de kan relatere seg til og mene noe om. Det er også viktig at barnet får informasjon om hvordan selve høringen vil foregå. Barn skal få anledning til å fritt gi uttrykk for sin mening, i trygge rammer uten noen form for manipulasjon. Barn som av ulike grunner trenger hjelp til å gi uttrykk for sin mening, for eksempel på grunn av en funksjonsnedsettelse, skal få nødvendig tilrettelegging.

I noen tilfeller kan det være aktuelt for utvalget og snakke med barn individuelt, for eksempel for å få frem synspunkter og behov som vanskelig kan bli berørt i en gruppe. Barnekomiteen går gjennom det enkeltes barns rett til å bli hørt i del A. Der berører de blant annet hva det innebærer at noen barn har vanskeligheter med å gi uttrykk for sine synspunkter, og hva det krever av tilrettelegging. De omtaler også hvorvidt barn skal høres direkte eller gjennom en representant. Når det gjelder gjennomføringen skisserer de et opplegg i fem faser, med tiltak knyttet til forberedelser, selve høringen, vurderingen av barnets kapasitet, tilbakemelding og mulighet for klage og oppreisning. De ni prinsippene nevnt overfor gjelder også her.

¹¹ FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 1 (2001) og nr. 9 (2006)

¹² FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 12 (2012)

Metoder for medvirkning

Når Barneombudet innhenter barn og unges synpunkter gjør vi dette gjennom ekspertmøter og ekspertgrupper. Med ekspertmøter mener vi engangsmøter med en eller flere barn og unge. Ekspertgrupper er en gruppe barn og unge med erfaringer på et gitt område, som over en periode jobber med viktige problemstillinger sammen med Barneombudets rådgivere.

I Barneombudets medvirkningshåndbok beskriver vi metoder og tips for å jobbe med barn og unge som eksperter. Informasjon om vårt medvirkningsarbeid, og lenke til medvirkningshåndboken ligger på våre nettsider: <https://www.barneombudet.no/om-barneombudet/barns-medvirkning>

Vi håper denne informasjonen er nyttig for utvalget, og bidrar gjerne i en videre dialog om disse temaene.

Vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Mottakerliste

HOD-BPA-utvalget
HOD-BPA-utvalget, Sølve Jacobsen