

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår ref:
21/00535-22

Saksbehandler:
Inger Aasgaard

Dato:
2. januar 2023

Barneombudets innspill til Finansdepartementet og DFØ om å inkludere barn i utredningsinstruksens generelle veileder

Vi viser til møte med Finansdepartementet og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) 12. desember 2022, hvor Barneombudet ba om at hensynet til barn innarbeides i utredningsinstruksens generelle veileder.

Barneombudet er statens uavhengige overvåkingsorgan for barns rettigheter. Etter lov om barneombud med tilhørende instruks skal vi arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt hensyn til på alle samfunnsområder. Vi skal særlig følge med på at lovgivningen som skal verne om barns interesser blir fulgt, og at norsk lov samsvarer med de forpliktelsene Norge har etter FNs barnekonvensjon.

Nedenfor følger en oppsummering av våre innspill som ble gitt under møtet.

Grunnlovens krav til utredning

Grunnloven § 104 annet ledd fastslår at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og beslutninger som berører barn. Dette innebærer at der det skal innføres tiltak som vil kunne ha direkte eller indirekte konsekvenser for barn, har myndighetene en plikt til å utrede hvordan barn vil kunne bli påvirket av tiltaket og eventuelt vekte dette mot andre hensyn.

Bestemmelsen bygger på FNs barnekonvensjon artikkel 3 som blant annet er begrunnet i historiske erfaringer om at hensynet til barn ofte viker i møte med andre konkurrerende hensyn eller blir uteglemt i utredningsarbeid.

Barneombudet mener at utredningsinstruksens generelle veileder, slik den er utformet i dag, ikke gjenspeiler utredningskravet i Grunnloven § 104 annet ledd. Lovgivers intensjon med

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

grunnlovsfestingen i 2014 var blant annet å videreføre Grunnloven som et rettslig og politisk verktøy. Bestemmelsen om hensynet til barnets beste legger føringer for forvaltningen og domstolene i enkeltavgjørelser, men skal også være et direktiv til lovgiver og forvaltningen ved utformingen av politikk.¹

Barn utgjør over 20 prosent av befolkningen i Norge og er i større grad enn noen annen befolkningsgruppe prisgitt at voksne ivaretar deres interesser ved utformingen av statlige tiltak. Vi anerkjenner i utgangspunktet viktigheten av at utredningsinstruksen og den generelle veilederen skal være så overordnet som mulig, uten å utpensle enkeltgrupper. Grunnloven gir imidlertid to grupper i samfunnet et særskilt vern; den samiske befolkning og barn. Den generelle veilederen synliggjør i dag urfolks rettigheter, men ikke barns rettigheter. Ved å innta hensynet til barn i den generelle veilederen, vil man sikre at utredningsinstruksen samsvarer med utredningsplikten i Grunnloven § 104 annet ledd.

Hensynet til barn overses i utredningsarbeid

Utredningsinstruksens generelle veileder har to henvisninger til barn, under punkt 2.1.2 om positive og negative virkninger av et tiltak. Barneombudet anser ikke eksemplene som tilstrekkelige for å sikre at utreder vurderer virkningene et tiltak kan ha overfor barn, da disse henviser til barn som del av familien og i en kontekst hvor det er åpenbart at barn blir berørt. Punkt 2.1.2 gjenspeiler således ikke det særskilte vernet barn er gitt som gruppe etter Grunnloven § 104 annet ledd.

Ved å ikke ha en tilfredsstillende henvisning til barn i den generelle veilederen risikerer man at utreder overser at de aller fleste tiltak i praksis kan ha virkninger for barn. Dette gjelder særlig der barn er indirekte berørt av et tiltak.

Barneombudet finner grunn til å bemerke at en sektorveileder knyttet til barn i denne sammenheng ikke vil være tilstrekkelig. En sektorveileder risikerer å kun bli brukt i de tilfellene der tiltaket som utredes åpenbart har virkninger for barn som gruppe.

Eksempler på utilsiktede konsekvenser av at hensynet til barn ikke utredes

Sivilombudet har i en uttalelse fra 2016 påpekt overfor Finansdepartementet at betydningen av prinsippet om barnets beste, slik det er nedfelt i FNs barnekonvensjon artikkel 3 og Grunnloven § 104, ikke ble vurdert i forbindelse med revisjon av lov om folkeregistrering og tilhørende forskrift. Dette førte til at samværsordninger med barn og bostedsregistreringer for foreldre etter samlivsbrudd ikke ble berørt ved lovarbeidet, noe som igjen fikk utilsiktede negative konsekvenser for enkelte barn ved samlivsbrudd. Sivilombudet uttalte at barnekonvensjonen artikkel 3 synes å inneholde et generelt direktiv til lovgiver og forvaltningen om at hensynet til barns beste skal hensyntas ved utformingen av regelverk, og ba derfor om at Finansdepartementet ved neste aktuelle gjennomgang av forskriften vurderte de aktuelle bestemmelsene opp mot hensynet til barnets beste.²

¹ Dok. 16 (2011-2012) s. 62; s. 192

² SOM 2016/2886

Manglende bevissthet om hvordan et tiltak påvirker barn, kan medføre at forvaltningen mister det «tverrsektorielle blikket». En vurdering av hvilke konsekvenser et tiltak har for barn forutsetter ofte kunnskap fra flere sektorer, ettersom virkningene av et tiltak sjeldent oppstår i en sektor alene. Barneombudet vil løfte frem ytterligere tre eksempler som illustrerer dette:

- Koronakommisjonen fremhevet i sin rapport at statlige myndigheter ikke vurderte risiko på tvers av sektor.³ Dette fikk særlige følger for barn og unge, og medførte at det ikke i tilstrekkelig grad ble satt inn kompenserende tiltak for å begrense skadevirkningene av smitteverntiltakene. Kommisjonen konkluderte som kjent med at regjeringen ikke nådde sin egen målsetting om å prioritere barn og unge.
- I 2014 kom en lovendring som hevet terskelen for å sette barn i fengsel. Som alternativ til fengsling, skulle barn kunne bli pålagt oppfølging i form av ulike målrettede tiltak. Lovendringen forutsatte at kommunene var rustet til å følge opp denne gruppen ungdom som kriminalomsorgen tidligere hadde hatt ansvaret for. Til tross for dette ble ikke konsekvensene lovendringene hadde for andre sektorer adressert i beslutningsgrunnlaget. Dette har i praksis ført til at det i mange år har vært utfordringer med god oppfølging av denne gruppen barn, blant annet som følge av at den kommunale barneverntjenesten ikke har fått tilstrekkelige rammer og virkemidler til å hjelpe denne gruppen ungdom på en god måte.
- Lov om krisesenter ble opprinnelig utformet med kvinner som brukere. Lovarbeidet tok ikke tilstrekkelig høyde for at også mange barn bor på krisesenter og hvordan dette påvirker blant annet skolegang, deltakelse i fritidsaktiviteter og helsetilbud.

De ovennevnte eksemplene belyser utilsiktede konsekvenser som etter vårt syn kunne vært unngått, dersom utreder hadde hatt større bevissthet om hvordan et bestemt tiltak påvirker barn. Et slikt sviktende beslutningsgrunnlag vil kunne ha store virkninger for barns oppvekstvilkår, og vil dessuten kunne få store økonomiske konsekvenser på sikt, i det barns oppvekstvilkår legger grunnlaget for voksenlivet til fremtidige generasjoner.

Forslag til hvordan hensynet til barn kan inkluderes i den generelle veilederen

Vår erfaring over mange år er at statlige utredninger mangler kunnskap om konsekvenser for barn, og dermed ikke ivaretar plikten til å ivareta barnets beste som et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn. Barneombudet mener at en generell henvisning til barn som gruppe under spørsmål 4 i veilederen vil kunne avhjelpe dette.

En formulering som «*Mange tiltak vil ha direkte eller indirekte betydning for barn, og hensynet til barnets beste skal dermed være et grunnleggende hensyn i saken*» vil kunne skape større bevissthet om konsekvenser for barn, og således bidra til at utredningskravet i Grunnloven § 104 annet ledd følges.

³ Koronakommisjonens andre rapport, s. 545. «Det gikk nesten ett år før det ble etablert et formalisert samarbeid mellom Utdanningsdirektoratet (Udir) og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og FHI og Helsedirektoratet. Først da ble de sentrale fagmyndighetene i skole og utdanning gitt reell mulighet til å delta ved utformingen av tiltakene for barn, unge og utdanningssystemet.»

Barneombudet vil avslutningsvis bemerke at FNs barnekomité i sine avsluttende merknader til Norge i 2018 gjentok at staten må styrke sin innsats for å sikre at hensynet til barnets beste blir innarbeidet og anvendt i lovgivningsprosesser og i politikktutforming som har innvirkning på barn. Norge skal rapportere til barnekomiteen om blant annet oppfølging av dette i 2024.

Barneombudet ber Finansdepartementet om en tilbakemelding på hvordan departementet vil sikre at utredningsinstruksens generelle veileder er i overensstemmelse med Grunnloven § 104 annet ledd.

Med vennlig hilsen

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Inger Aasgaard
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

Mottakerliste

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)
Finansdepartementet

Kopimottakerliste

Barne- og familiedepartementet (BFD)