

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID)
Postboks 8019 Dep

0030 Oslo

Vår ref:
23/00064-2

Saksbehandler:
Silje Steinar-dotter Hasle

Dato:
20. februar 2023

Hørings svar til forslag om videreføring av midlertidige regler i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina

Barneombudet vil i all hovedsak gjenta [vårt tidligere hørings svar](#) av 12. april 2022 og stiller oss kritiske til flere av inngrepene som blir gjort i barns rettigheter.

Innledende bemerkninger

Inngrep må være nødvendige og forholdsmessige

I en situasjon som legger press på velferdssystemet er det viktig at myndighetene holder barns rettigheter høyt og fastholder at barns rettigheter skal oppfylles både lokalt og nasjonalt. Inngrep i barns grunnleggende rettigheter, så som inngrep i retten til opplæring, helsehjelp og retten til beskyttelse og ivaretagelse av barn som er under offentlig omsorg, må begrunnes særskilt. Inngrep må være nødvendige, så lite inngripende som mulig og oppheves så snart det ikke lenger er grunnlag for dem.

Departementet viser til at de ønsker å videreføre de fleste unntakene, samtidig som at det kun er få av dem som er benyttet. Selv om situasjonen fremover fortsatt er noe usikker, mener Barneombudet at de ubrukte lovhjemlene gir grunn til å stille spørsmål ved om de er nødvendige.

Myndighetene har videre en forpliktelse til å vurdere om andre tiltak bedre vil ivareta barns rettigheter, eventuelt om det er nødvendig å sette inn kompensierende tiltak. Barneombudet ønsker å understreke behovet for at myndighetene evaluerer virkningen av tiltakene som nå settes inn og setter inn ytterligere ressurser der det er nødvendig.

Barneombudet mener det generelt er problematisk å gi forskriftshjemler som åpner for vide inngrep i barns rettigheter, basert på en tenkt situasjon. Det bør tilligge Stortinget å foreta en konkret vurdering av hvorvidt inngrep i barns rettigheter er nødvendige og forholdsmessige, og om den gjeldende situasjonen legitimerer slike inngrep.

Departementene må vurdere forslagenes konsekvenser for barn

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

For å vurdere om inngrep i barns rettigheter er forholdsmessige er det nødvendig å utrede grundig hvilke konsekvenser forslagene vil få for barna det gjelder. Barneombudet vil påpeke at barn som er på flukt er en svært sårbar gruppe barn med økt risiko for å bli utsatt for vold, overgrep og menneskehandel. Kunnskapen vi har tilsier at det er ekstra grunn til å være forsiktig med å innskrenke deres rettigheter.

Grunnloven og FNs barnekonvensjon pålegger staten en plikt til å oppfylle, respektere og beskytte barns rettigheter. En viktig del av dette er å sikre at konsekvenser for barns rettigheter er kartlagt og vurdert før beslutninger fattes.

Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. For å vurdere hva som er til barnets beste er det nødvendig å kartlegge hvilke konsekvenser et tiltak kan få for barn.

En barnerettighetsvurdering skal sikre at konsekvenser for barn er tilstrekkelig vurdert når beslutninger fattes. Barnerettighetsvurderinger er dermed et verktøy for å sikre at forslag og ny politikk bidrar til å realisere barns rettigheter. FNs barnekomité har anbefalt at myndighetene benytter seg av barnerettighetsvurderinger som et verktøy for å sikre barns rettigheter.¹ Utredningsinstruksen med veileder stiller også krav til å vurdere forholdet til barns menneskerettigheter og hvilke konsekvenser et forslag vil få for disse.

Mange av endringene som foreslås gjelder generelt og for alle barn. Dette innebærer at tiltakene kan få vidtrekkende konsekvenser og i realiteten bety en svekkelse av viktige tjenester for hele barnebefolkningen. Det er derfor av sentral betydning at myndighetene evaluerer konsekvensene og utreder hvordan man kan kompensere for svekkede tjenester over tid. Det er også viktig at myndighetene vurderer hvilke grupper av barn som er ekstra sårbare og er forsiktige med å gjøre inngrep i deres rettigheter.

Inngrep må ledsages av tydelige retningslinjer

Barneombudet vil understreke at eventuelle inngrep må ledsages av tydelige retningslinjer. Pandemien har vist at det er behov for god og samordnet kommunikasjon fra sentrale myndigheter ut til ulike tjenesteytere. Det er viktig at dette blir ivaretatt på en god måte fremover.

Barneombudet etterlyser generelt tydeligere vilkår for når de foreslåtte regelendringene kan åpne for unntak. Uten dette vil det være vanskelig å vurdere når unntaksbestemmelsene skal anvendes, og det er en risiko for at inngrepene ikke alltid blir forholdsmessige eller nødvendige. Vilårene må være tydelige og så snevre som mulig og det må sikres tilstrekkelig kontroll med at lovverk og forskrifter følges. De som yter tjenester til barn og unge må være forberedt på hvilke konsekvenser lovendringene kan ha for tilbudet de gir til barn, slik at de kan vurdere behovet for kompenserende tiltak for å lette byrden.

Integreringsloven

Foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet

Departementet skriver i høringsnotatet at de ser behov for å vurdere om kravene til møter og samtaler ved foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet midlertidig skal reduseres.

¹ FNs barnekomité, CRC/GC/2003/5

Departementet foreslår krav om mellom fire til åtte veiledningsmøter ved veiledning i gruppe, og mellom to til fem veiledningssamtaler ved individuell veiledning. En eventuell midlertidig endring skal gjelde for alle som har rett og plikt til introduksjonsprogram etter både de midlertidige og ordinære reglene i integreringsloven.

Barneombudet stiller seg kritisk til dette forslaget. Som departementet viser til, har foreldreveiledning som mål å gjøre foreldre trygge i oppdragerrollen, og veiledning skal bidra til god integrering og trygge barn. Departementet peker videre på at foreldre som er særlig sårbare som følge av flukt fra krig vil kunne ha spesielle utfordringer, og vil kunne ha behov og nytte av veiledning som gis av fagpersoner innenfor hensiktsmessige rammer. På bakgrunn av dette mener vi det er uheldig å redusere timeantallet for foreldreveiledning.

Departementet begrunner forslaget med at mange kommuner i dagens situasjon opplever økende utfordringer med kapasiteten. Vi savner at departementet vurderer om mindre inngripende tiltak kan iverksettes for å løse kapasitetsutfordringene i stedet for å redusere kravene til timeantall for alle som får foreldreveiledning i introduksjonsprogrammet. Departementet fremhever selv mulighetene som finnes for interkommunalt samarbeid og digitale løsninger. Vi mener at departementet bør vurdere om slike mindre inngripende tiltak kan være tilstrekkelige. Vi savner også at departementet redegjør for hvor stor utfordring dette er i kommunene. Departementet viser kun til en kommune som har gitt innspill om at kravet om foreldreveiledning bør justeres.

Dersom departementets forslag vedtas, mener vi det er viktig å følge nøye med på praktiseringen i kommunene. Departementet understreker at kommunene ikke bør redusere antallet veiledningsmøter dersom ikke kapasitetshensyn gjør det nødvendig. Videre skriver departementet at endringen ikke er til hinder for at kommuner tilbyr fullverdige kurs i tilfeller der det er særskilt behov for det. Vi er likevel bekymret for at kommuner vil nedprioritere dette hvis kravet til timeantall i integreringsforskriften reduseres.

Barnevernsloven

Barneombudet viser til vårt tidligere hørings svar til høringsnotat om midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina. Våre synspunkter på forslagene som omhandler endringer i Barnevernsloven opprettholdes, og vi vil derfor i all hovedsak vise til vårt tidligere innspill.

Barneombudet ser imidlertid behov for å kommentere på departementets manglende redegjørelse for vurderingene som ligger til grunn for forslagene. Under høringsnotatets punkt 10.3.1.1 «Innledning», skriver departementet at:

«Dagens midlertidige regler er vurdert som nødvendige og forholdsmessige sett opp mot situasjonen og de grunnleggende rettighetene som følger av Grunnloven og internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. Myndighetenes handlingsrom er vurdert i lys av den ekstraordinære situasjonen som krigen i Ukraina har utløst, og de kapasitetsutfordringer et stort antall fordrevne kan medføre. Departementet understreker at de midlertidige reglene ikke kommer til anvendelse i en normalsituasjon.»

*Dagens midlertidige regler bygger på vurderinger av at unntakene verken enkeltvis eller samlet er i strid med våre folkerettslige forpliktelser, herunder prinsippet om barnets beste i barnekonvensjonen artikkel 3 og Grunnloven § 104. Departementet har vurdert hvilke nedprioriteringer som samlet sett vil være til barnas beste, dersom en tjeneste på grunn av kapasitetsutfordringer blir nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver i en ekstraordinær situasjon. Barn på flukt er en svært sårbar gruppe, og særlig barn som flykter uten omsorgspersoner. Det er en grunnleggende forutsetning i dagens midlertidige regler at disse sårbare barnas behov skal ivaretas.. **Samlet sett ivaretar de midlertidige reglene barnets behov for omsorg og krav til rettssikkerhet er ivaretatt.**»*

I vårt hørings svar av 12. april 2022 pekte Barneombudet på at:

*«Selv om departementet avslutningsvis viser til menneskerettslige vurderinger, fremstår disse i hovedsak som en opplisting av bestemmelser, hvor vurderingen tilpasses forslagene som allerede er konkludert og fremsatt. Departementet starter således i «feil» ende, og er etter vårt syn forpliktet til å vurdere hvilke oppgaver det vil være minst inngripende for barna at nedprioriteres i en ekstraordinær situasjon. Dette følger av Grunnloven § 104 og barnekonvensjonen artikkel 3 som slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn. For å vurdere hva som er til barnets beste er det nødvendig å kartlegge hvilke konsekvenser et tiltak kan få for barn. Nærmere bestemt innebærer dette at departementet, dersom en tjeneste på grunn av kapasitetsutfordringer blir nødt til å nedprioritere enkelte oppgaver i en ekstraordinær situasjon, må vurdere hvilke nedprioriteringer som samlet sett vil være til barnas beste. I denne sammenheng handler dette om hvilke nedprioriteringer som vil være minst til skade for de barna det gjelder. **Disse vurderingene kan vi ikke se at departementet har foretatt, og vil be om at disse synliggjøres i det videre arbeidet.**»*

Selv om departementet i høringsnotatet skriver at de har gjort vurderinger av om reglene er nødvendige og forholdsmessige, samt at reglene bygger på vurderinger av at unntakene ikke er i strid med barnekonvensjonen eller Grunnloven, fremgår ikke disse vurderingene av høringsnotatet.

Barneombudet er skuffet over at departementet fremdeles ikke har synliggjort de vurderingene som ligger til grunn for forslagene. Dette gjør det umulig for høringsinstansene å kommentere og spille inn til vurderingene som ligger til grunn. Vi vil vise til at departementet nå har hatt god tid på seg til å få frem de vurderinger som forslagene bygger på, og synliggjøre hvorfor forslagene best ivaretar barns rettigheter. Vi vil på det sterkeste oppfordre departementet til å synliggjøre disse vurderingene i det videre arbeid.

Opplæringsloven

Barneombudet mener kommunale og statlige myndigheter må strekke seg langt i å gi innfri retten til utdanning raskt og å sørge for at barn med behov for særskilt språkopplæring inkluderes i ordinær undervisning. Dette er ikke bare viktig for å få god opplæring, men vil også bidra til oppfyllelsen av andre rettigheter. Det å raskt bli inkludert i et fellesskap med andre barn, få faglig og sosial mestring og en meningsfull hverdag vil for eksempel være viktig og positivt for barnas utvikling og psykiske helse. Hensynet til barnets beste vil kunne tilsa at statlige myndigheter bør

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

vurdere andre type virkemidler, for eksempel øke tilskuddene til kommunene, fremfor å gjøre inngrep i barns rettigheter.

Den absolutte fristen til å gi et fullverdig opplæringstilbud i grunnskolen

Departementet foreslår å videreføre endringen av fristen for når retten til fullverdig opplæringstilbud senest skal oppfylles. Barneombudet vil påpeke at selv tre måneder er lenge å vente i den situasjonen disse barna er i, og kan påvirke livskvaliteten og utviklingen deres negativt. Erfaring viser at barn utsatt for traumatiske hendelser har behov for normalitet og struktur i hverdagen. Derfor er utdanning og lek prioriterte oppgaver i humanitært arbeid. Barneombudet ber derfor departementet vurdere en kortere frist enn tre måneder.

Barneombudet stiller også spørsmål ved om tre måneder er nødvendig og forholdsmessig. Departementets undersøkelser indikerer at 85% av barna har et opplæringstilbud i løpet av de første fire ukene, og at kun 9 prosent må vente opptil 12 uker. Dette kan tyde på at kommunene har relativt gode forutsetninger for å oppfylle normalfristen. Vi har forståelse for at det kan bli vanskelig for noen kommuner å sørge for et fullverdig opplæringstilbud innen en måned. Samtidig mener vi det er problematisk at loven åpner for unntak på generelt grunnlag, når det for de aller fleste kommuner fremstår som overkommelig å oppfylle fristen, og det er få holdepunkter for å si om presset på kommunene vil bli vesentlig større.

Vi ber departementet vurdere andre virkemidler fremfor å gjøre inngrep i rettighetene, som å øke tilskudd til kommunene. En annen løsning er å opprettholde den opprinnelige fristen, men å åpne for en dispensasjons- eller godkjenningsordning. På denne måten blir det mulig å gjøre en konkret vurdering av om hvorvidt et slikt inngrep er nødvendig, og å føre kontroll med at det ikke gjøres større inngrep enn nødvendig.

Barneombudet er glad for at departementet understreker at vilkåret om å gi opplæring så raskt som mulig gjelder. Dette er viktig. Samtidig er vi bekymret for at en utvidelse av fristen likevel vil påvirke kommunenes prioriteringer i en presset situasjon. Dersom departementet utvider fristen, ber vi departementet om å sette mer konkrete vilkår, og føre tilsyn med vurderingene som blir gjort. Det bør også komme klart frem av lov eller forskrift hva som ligger i vilkåret om å gi til tilbud så raskt som mulig, og at departementet sørger for at det kommuniseres ut til kommunene hva som er forventet.

Hjemmel for å gi forskrift om ytterligere fristforlengelse

Departementet foreslår å videreføre forskriftshjemmel som åpner for ytterligere forlengelse av fristen. Barneombudet støtter ikke dette, og stiller spørsmål ved om det er tilstrekkelig godtgjort at dette er nødvendig og forholdsmessig. Det er inngripende med en forskriftshjemmel som gir generell adgang til å gjøre unntak fra alle rettigheter og krav til et fullverdig opplæringstilbud. Slike bør behandles av Stortinget som må gjøre en konkret vurdering dersom behovet oppstår. Dersom departementet likevel går videre med dette mener vi det må settes en maksimal fristlengde.

Unntak fra kravet om samtykke for innføringstilbud

Departementet foreslår å videreføre unntaket fra kravet om samtykke fra eleven eller foresatte, før innføringstilbud gis i egne grupper. Barneombudet har forståelse for at hensynet til fleksibilitet er viktig for kommunene, men savner en grundigere vurdering og vektlegging av hensynet til barnets beste, herunder konsekvensene for barna det gjelder. Inkluderende opplæring er et

viktig og grunnleggende prinsipp i både barnekonvensjonens artikkel 29 og opplæringsloven. Å bli inkludert i ordinære klasser fremfor egne innføringsklasser vil ha stor innvirkning på barnets mulighet til å bli inkludert i samfunnet og med jevnaldrende norske barn. Rapporten «det viktige er å bli Norsk,..?» peker for eksempel på at innføringsklassene kunne være tydelig fysisk adskilt fra resten av skolen, og at barna selv kunne ønske de kunne få begynne tidligere i «vanlige» klasser.²

Behovet for ytterligere tilpasninger i opplæringsloven

Barneombudet støtter departementet i at det ikke er nødvendig med ytterligere tilpasninger i opplæringsloven. Som nevnt fraråder vi imidlertid å åpne for en forskriftshjemmel som for å gjøre unntak fra rettigheter og krav til et fullverdig opplæringstilbud.

Videregående opplæring for ungdom

Departementet foreslår ingen endringer i regelverket for videregående. Barneombudet er bekymret for den store variasjonen mellom fylkene, at bare halvparten av ungdommene i alderen 16-19 år har fått et videregående skoletilbud i regi av fylkeskommunen og at bare halvparten av fylkeskommunene har fortløpende inntak. Departementet synliggjør betydningen videregående skole vil ha for barna det gjelder og deres rettigheter, men mener andre tiltak enn regelverksendringer kan stimulere fylkeskommunene til å gi et raskt tilbud. Vi understreker behovet for at departementet raskt tar grep for at flere barn skal få et tilbud, eventuelt vurderer endringer i regelverket for å styrke barna rett til videregående opplæring.

Helselovgivningingen

Viser til tidligere høringssvar. Vi understreker at det er grunn til å være ekstra oppmerksomme på hvordan de foreslåtte endringene påvirker helsetjenester til barn og unge.

Retten til vurdering og nødvendig helsehjelp

I høringsnotatet foreslår departementet i ny § 2-5 d bokstav c i pasient- og brukerrettighetsloven at det skal kunne fastsettes forskrift om at fristen for vurdering forlenges utover dagens krav om 10 virkedager. Ved mistanke om alvorlig eller livstruende sykdom vil pasienten fortsatt ha rett til raskere vurdering. I tillegg foreslås det i bestemmelsen en mulighet til å fastsette forskriftsbestemmelser om midlertidig unntak fra spesialisthelsetjenestens plikt til å sette en frist for når pasienten senest skal få nødvendig helsehjelp.

Barneombudet stiller seg kritisk til at det gjennom forskrift skal kunne gis bestemmelser som kan forlenge vurderingen av barn og unges rett til nødvendig helsehjelp, og til forslaget om midlertidig unntak om en frist for når nødvendig helsehjelp skal starte opp.

Antall henvisninger til barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) øker. Det rapporteres om høyere grad av alvorlighet, oppstart ved yngre alder enn før, økende forekomst av spiseforstyrrelser, stor pågang og økende ventetid.¹ Dette tilsier at barns rett til helsehjelp ikke må svekkes. De foreslåtte mulighetene til å fastsette unntaksbestemmelser i forskrift kan føre til svært alvorlige konsekvenser for barn som har behov for rask psykisk helsehjelp fra spesialisthelsetjenesten.

² Redd Barna: «DET VIKTIGSTE ER Å BLI NORSK...?» – barn og unges tanker om å være ny i Norge»

Vi savner at departementet vurderer om mindre inngripende tiltak kan iverksettes i stedet for å forlenge vurderingstiden for barn og unge, og at disse vurderingene synliggjøres.

Koordinator og barnekoordinator

Departementet foreslår bestemmelser som åpner for midlertidige forskriftsbestemmelser om unntak fra retten til koordinator og barnekoordinator. Også dette forslaget er Barneombudet kritisk til. Retten til barnekoordinator skal bidra til å sikre viktige og sentrale rettigheter til noen av de mest utsatte barna i samfunnet. Blant annet skal det sørge for at familien og barnet får nødvendig informasjon og veiledning om aktuelle velferdstjenester og at tjenestetilbudet er samordnet.

Vi kan heller ikke under dette punktet se at departementet har vurdert mindre inngripende tiltak, eller tydeliggjort de avgjørende begrunnelsene for departementets forslag. Etter Barneombudets syn må departementet kunne vise til at mindre inngripende tiltak er vurdert også under dette punktet. Barneombudet mener at retten til koordinator og barnekoordinator bør bestå, og fraråder unntak fra rettighetene til en svært sårbar gruppe.

Med vennlig hilsen

Ivar Stokkereit
fagsjef

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.

ⁱ <https://ukom.no/rapporter/to-ar-med-pandemi--status-for-det-psykiske-helsetilbudet-til-barn-og-unge/bakgrunn>