

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

v/ Torunn Berg

Vår ref:
21/00918-3

Saksbehandler:
Silje Steinardotter Hasle

Dato:
2. november 2021

Innspill til Likeverds- og mangfoldsutvalget

Barneombudet takker for muligheten til å gi innspill til utvalget. Barneombudet konsentrerer sitt innspill om rettighetene til barn med funksjonsnedsettelse. Barn som får realisert sine rettigheter, vil ha større mulighet til likestilt og demokratisk deltagelse i samfunnet. Vår erfaring er at det er mangel på kunnskap om rettighetene til barn med funksjonsnedsettelse i forvaltningen og i samfunnet generelt, og store kommunale forskjeller når det gjelder etterlevelsen. Det er derfor viktig at utvalget ser på hva som hindrer oppfyllelsen av barns rettigheter, og hva som skal til for å få dem realisert. Barneombudet oppfordrer utvalget til å ha et barneperspektiv i arbeidet, og som en del av dette gjennomføre en barnerettighetsvurdering.

Norske myndigheter har en plikt til å gjennomføre 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. Barnerettighetsvurderinger er anerkjent av FNs barnekomité som et generelt gjennomføringstiltak av barnekonvensjonen. De er også nødvendige for å sikre at hensynet til barnets beste blir ivaretatt (artikkel 3).¹

Utredningsinstruksen med veileder stiller de samme kravene til å vurdere forholdet til barns menneskerettigheter og hvilke konsekvenser et forslag vil få for disse.

Nedenfor går vi gjennom innholdet i en barnerettighetsvurdering og peker på noen sentrale rettigheter vi mener bør innlemmes i utvalgets utredning.

Hva er en barnerettighetsvurdering?

En barnerettighetsvurdering er vurdering myndighetene gjør for å utrede mulige konsekvenser politikk- og lovgivningsforslag har for barn og unges rettigheter. Myndighetene skal undersøke hvilke rettigheter som berøres av forslagene de kommer med, og vurdere om forslagene bidrar

¹ FNs barnekomité Generell kommentar nr. 5 (2003) og FNs barnekomités generelle kommentar nr. 14 (2013)

til å oppfylle rettighetene. Om forslagene påvirker rettighetene negativt, må myndighetene vurdere andre tiltak eller eventuelt kompensierende tiltak. Omfanget av vurderingen vil avhenge av hvor stor innvirkning forslaget er ventet å ha på barns rettigheter.

Barnerettighetsvurderinger er ikke bare interessant i Norge. Det europeiske nettverket av barneombud (ENOC) har arbeidet med dette det siste året, og har utarbeidet et rammeverk for barnerettighetsvurderinger. Rammeverket er ment som et utgangspunkt for nasjonale myndigheter i implementeringen av barnerettighetsvurderinger. ENOCs rammeverk går grundigere inn på de ulike stegene i prosessen. Rammeverket er tilgjengelig på våre nettsider: <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Andre-publikasjoner/ENOCs-Rammeverk-for-barnerettighetsvurderinger.pdf>

En barnerettighetsvurdering består av følgende åtte trinn:



1. Screening

På dette trinnet må det undersøkes om arbeidet som skal gjøres og de forslagene som kommer vil berøre barn og barns rettigheter. Dersom det ikke gjør det, er det ikke nødvendig å foreta en barnerettighetsvurdering. I noen tilfeller vil det også være tilstrekkelig med en delvis barnerettighetsvurdering.

2. Analyse

Dersom det konkluderes med at arbeidet og forslagene krever en barnerettighetsvurdering, må det vurderes i hvilke rettigheter som berøres. Videre må det lages en plan for hvordan man skal få inn kunnskapen som er nødvendig for å kunne gjøre en god barnerettighetsvurdering.

3. Kunnskapsinnhenting

Neste steg er å identifisere og samle inn kunnskap som kan gi et grunnlag for å vurdere konsekvensene for barn. Hva sier eksisterende kunnskap, og hvilken kunnskap må hentes inn? Kunnskapsgrunnlaget kan hentes fra en rekke kilder, og bør inkludere kunnskap fra barn og unge selv.

4. Undersøke barns deltakelse

Synspunkter og erfaringer fra barn og unge som vil bli berørt av forslagene er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. Formålet med dette trinnet er å gjøre en detaljert analyse av i hvilken grad barn og unges synspunkter er belyst, på hvilken måte de har vært involvert, og om det er behov for mer kunnskap fra barn og unge. Dersom det ikke er mulig å innhente nødvendig kunnskap bør en påpeke at det er behov for mer kunnskap fra barn og unge.

5. Konsekvensutredning

Når det er samlet inn nødvendig informasjon og forslagene er definert, kan forslagens konsekvenser for barn vurderes. Barnerettighetsvurderingen bør indikere om

konsekvensene er positive, nøytrale eller negative. Dersom konsekvensene vurderes som negative, bør det ses etter alternativer til det opprinnelige forslaget eller foreslås kompensierende tiltak. Hvis konsekvensene av forslaget vurderes som nøytrale, er det god praksis å gi alternativer eller foreslå endringer som kan forbedre og fremme gjennomføringen av barns rettigheter.

6. Konklusjoner og anbefalinger

I dette trinnet skal det legges frem konklusjoner og anbefalinger med grunnlag i konsekvensutredningen. Det bør tilstrebes å anbefale tiltak som har positive konsekvenser for barn og dermed bidrar til å oppfylle barns rettigheter i størst mulig grad. Alternativt må anbefalingene omfatte alternativer og kompensierende tiltak som er vurdert i trinn 5. Anbefalinger kan også peke på at ytterligere kunnskap er nødvendig og at forslaget må evalueres etter gjennomføring.

7. Publisering

Publisering av barnerettighetsvurderingen bidrar til å dokumentere konklusjonene og understøtte anbefalingene. Det bør også publiseres en barnevennlig versjon av utredningen.

8. Oppfølging og evaluering

Barnerettighetsvurderinger bør være en kontinuerlig prosess som er gjenstand for gjennomgang og oppdatering etter hvert som lover, politikk eller praksis utvikles. Dette kan gjøres gjennom forslag som innebærer at tiltakene evalueres og justeres ved behov.

Rettigheter i barnekonvensjonen som kan bli berørt

I de første trinnene i en barnerettighetsvurdering skal det identifiseres hvilke av barns rettigheter som vil bli berørt av eventuelle forslag. Nedenfor nevner vi eksempler på rettigheter i barnekonvensjonen som kan være aktuelle for utvalget å se på. 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 Vi vil understreke at også andre artikler og konvensjoner kan være relevante. Utvalget bør særlig vurdere barns rettigheter etter konvensjonen for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD). Vi anbefaler utvalget å vurdere hvordan deres forslag kan bidra til oppfyllelsen av disse.

Barneombudet anbefaler også utvalget å se nærmere på Barnekomiteens (og CRPD-komiteens) siste merknader til Norge der de har flere anbefalinger om hvordan Norge i større grad kan sikre rettighetene til barn med funksjonsnedsettelse. Begge komiteene har blant annet pekt på at norske myndigheter må sørge for mindre kommunale forskjeller i tjenestetilbudet.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

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

³ FNs barnekomité's Concluding Observations: (4. juli 2018) og FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, Concluding observations: (7 Mai 2019)

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.

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».⁵

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 en går frem for å vurdere og fastsette hva som er til barnets beste. Et moment i vurderingen er hvorvidt tiltaket en 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

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 rettigheter skal ha som mål å sikre alle barn optimal utvikling.⁸ Likestilling og deltagelse kan bidra positivt til barnets utvikling og et barn som får ivarettatt sin rett til utdanning vil ha større forutsetninger for aktiv deltagelse i samfunns- og arbeidsliv.

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

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

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

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

⁸ FNs barnekomité's generelle kommentar nr. 5(2003) avsnitt 12

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 fullt ut (artikkel 29). Opplæringen skal være barnevennlig og tilrettelagt, og elever med nedsatt funksjonsevne skal få nødvendig hjelp og støtte til å utnytte sitt potensiale. Det kan for eksempel være aktuelt for utvalget å vurdere hvordan realisering av retten til utdanning kan øke barnets mulighet til likestilling og deltagelse i samfunns- og arbeidsliv, og hvordan rettigheten kan sikres i størst mulig grad.

Tilpasset opplæring og spesialundervisning kan være nødvendig for å ivareta barns rett til utdanning, og dermed forebygge utenforskap. Rapporten «Uten mål og mening» kan gi kunnskap om etterlevelsen av disse rettighetene. Rapporten peker blant annet på at det er viktig at elever som trenger slik hjelp i større grad får opplæring av lærere med god kompetanse, og at den Pedagogisk-Psykologiske tjenesten (PPT) blir styrket gjennom krav til kompetanse og bemanning. På nettsiden vår ligger rapporten, og to korte filmer som viser to elever med henholdsvis gode og dårlige eksempler på inkluderende praksis: <https://www.barneombudet.no/vart-arbeid/publikasjoner/uten-mal-og-mening-om-spesialundervisning-i-norsk-skole>

Tilgjengelige skolebygg er også en forutsetning for å sikre en inkluderende utdanning. Likevel utestenges mange barn med funksjonsnedsettelse fra sin nærskole fordi skolen ikke er universelt utformet. Både FNs barnekomite, FNs komite for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne og FNs spesialrapportør på feltet funksjonsevne har kritisert Norge for ikke å ha prioritert dette arbeidet og anbefalt at Norge sørger for økt tilgjengelighet til skolebygg.⁹

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.¹⁰ 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.¹¹

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. Aktiv deltagelse i samfunns- og arbeidsliv er helsefremmende. Helsehjelp bidrar

⁹ FNs komité for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne Concluding observations (7. mai 2019) artikkel 9 pkt. 16 b, FNs barnekomités Concluding Observations (4. juli 2018) avsnitt 23 e

¹⁰ 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

¹¹ FNs barnekomités generelle kommentar nr. 17 (2013) Avsnitt 50

også til å forebygge psykiske og somatiske helseplager, og dermed øke muligheten for slik deltagelse.

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. Det kan for eksempel være aktuelt for utvalget å vurdere hvordan deltagelse i arbeids- og samfunnsliv kan bidra til økt levestandard.

Særlig om barn og unges rett til medvirkning – artikkel 12

Trinn tre og fire i en barnerettighetsvurdering handler om å innhente kunnskap, blant annet fra barn og unge. Barn og unge kan 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 en 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 de 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

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

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. Barnekomiteens gjennomgang av det enkeltes barns rett til å bli hørt i del A, kan gi veiledning til utvalgets arbeid. 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 ovenfor gjelder også her.

Metoder for medvirkning

Når Barneombudet innhenter barn og unges synspunkter 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>

Barneombudets jobbet nylig med en ekspertgruppe med ungdom som har laget en rapport om hvordan barnerettighetsvurderinger kan gjennomføres, og hvordan unge kan medvirke: <https://www.barneombudet.no/uploads/documents/Publikasjoner/Fagrapporter/Barnerettighetstvurderinger-og-medvirkning.pdf>

Den siste tiden har Barneombudet jobbet med ekspertgrupper som har arbeidet digitalt og kun møttes på digitale møteplasser. Vi kan bidra med råd om hva som er viktig for å sikre god og inkluderende medvirkning i slike prosesser om det er ønskelig. Bufdir har også ansvar for å utvikle metoder for medvirkning på vegne av staten, og kan kontaktes for råd og veiledning.

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

Med vennlig hilsen

Camilla Kayed
fagsjef

Silje Steinardotter Hasle
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.