



HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Mons Oppedal:

Barns rett til materiell velferd – Hva er situasjonen i Norge?

Foredrag på forskerseminar i Umeå 2018 om:
Barn och föräldrar i socialförsäkringen

17.01.2018

Innledning

I mitt skriftlige bidrag til dette seminaret tar jeg utgangspunkt i to artikler i barnekonvensjonen (BK) som tilsammen sikrer rett til materiell (økonomisk) velferd:

- Artikkel 26 gir ethvert barn rett til «sosiale trygdeytelser, inkludert sosial forsikring».

(Sikrer oppbyggingen av et trygdesystem mv.)

- Artikkel 27 gir ethvert barn «rett til en levestandard som er tilstrekkelig for barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling».

(Sikkerhetsnett)

(forts.)

I denne korte presentasjonen vil jeg avgrense fremstillingen til artikkel 27 og dens betydning for såkalt fattige barn i Norge.

Det her de mest problematiske spørsmålene reiser seg i Norge når det gjelder barns rett til økonomisk velferd.

Følgende spørsmål stilles:

1. Hvilken status har artikkel 27 i norsk rett?
2. I hvilken grad er bestemmelsen fulgt opp i nasjonal lovgivning og i praktisk politikk?

Først ses på bestemmelsens status og innhold, deretter på hvem de fattige barna er, og tilslutt på oppfølgingen av artikkelen.

Om BK artikkel 27

BK artikkel 27 er en menneskerettighet

Menneskerettskonvensjonene har slik status i Norge:

- Utgangspunktet i norsk rett: Etter ratifisering av en internasjonal konvensjon, antas norsk rett å være i samsvar med konvensjonen. Ved motstrid med en klar norsk lovbestemmelse viker likevel konvensjonen.
- Fra 1999/2003 ble posisjonen til fem menneskerettskonvensjoner styrket gjennom såkalt *inkorporasjon*.
- Det heter i *lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30*:
 - at konvensjonene gjelder som «norsk lov» (§ 2), og
 - at de går foran annen norsk lov «ved motstrid» (§ 3)

Konsekvensen av inkorporeringen

Barnekonvensjonen er blant de konvensjonene som er inkorporert. Det betyr at art. 27 gjelder som norsk lov med forrang over annen norsk lov. Den har derfor tung vekt som rettskilde; noe som var lovgivers formål.

I mitt skriftlige bidrag er det redegjort mer i detalj for fortolkningen av art. 27. Viktige punkter er:

- Henvisningen til «barnets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling» omfatter langt mer enn utgifter til mat, vann, klær og bolig. For eksempel utgifter knyttet til skolegang, helse, fritid, samvær med venner, religions- og livsytøvelse.
- Foreldrene har primæransvaret for å oppfylle rettigheten, mens staten har et subsidiært ansvar.

Om fattige barn i Norge

Hvilke barn i Norge er fattige?

- Norge har høy velstand og forholdsvis små inntektsforskjeller sammenlignet med andre land. Fattige barn i absolutt forstand er lite aktuelt. Derimot har barn som lever i såkalt relativ fattigdom fått stor oppmerksomhet.
- Som fattige barn regnes barn i husholdninger med en vedvarende inntekt under 50 % (EU) eller 60 % (OECD) av medianinntekten i landet.
- Norge har ikke valgt mellom 50 % eller 60 % når disse barna er omtalt i statistikk, forskning, offentlige dokumenter eller juridiske utredninger.
- Den europeiske sosialpakt artikkel 13 nr. 1 fortolkes slik at personer har krav på økonomisk assistanse om deres inntekter er under 50 % av medianinntekten.

Andel barn 0-17år i husholdninger med inntekt under 50 % eller 60 % av medianinntekt i en treårsperiode, og andelen i hele befolkningen.

Tidsrom	Barn i prosent av barnebefolkningen (1% utgjør 10 000 barn)		Tilsvarende tall for hele befolkningen	
	50 % av median	60 % av median	50 % av median	60 % av median
1997-1999	2 %	4 %	-	9 %
2013-2015	6,6 %	10 %	-	9,3 %

Kilder: Se mitt skriftlige bidrag

Kommentar til tallene.

Tallene er nedslående fordi:

- Antallet barn er mer enn tredoblet, fra 1997-1999 til 2013-2015.
- Barns andel av fattigbefolkningen øker også, Barn er ikke lenger en spesielt skjermet gruppe, slik tilfellet var tidligere.

Denne utviklingen har skjedd til tross for ratifisering og inkorporering av barnekonvensjonen. To forhold har etter mitt syn særlig bidratt til utviklingen:

- Innføringen av arbeidslinjen i norsk velferdspolitik
- Manglende ajourføring av sosialtjenesteloven

Om arbeidslinjen i forhold til barnekonvensjonen

Hva er arbeidslinjen?

Arbeidslinjen betegner den dominerende utviklingen i norsk arbeids- og velferdspolitikken de siste tjue årene. Tre karakteristiske trekk:

- En samordning av folketrygden, arbeidsformidlingen og de kommunale sosialtjenestene i NAV – Ny arbeids- og velferdsforvaltning. («én inngangsdør»)
- Intensivert innsats for å kvalifisere søkere og stønadsmottakere for arbeid.
- En intensivert gjennomgang av alle pensjons- og stønadsordninger ut fra prinsippet om at det skal lønne seg å arbeide, eventuelt kvalifisere seg for arbeid.

Arbeidslinjen i forhold til barn

Arbeidslinjen fører i seg selv til svekket levestandard for barn med foreldre som ikke lever opp til kravene om arbeid eller kvalifisering for arbeid.

I tillegg rammer noen av endringene barn mer direkte:

- Barnetrygden justeres ikke med prisutviklingen. Realverdien er redusert med en tredjedel på 20 år.
- Støtteordningen for enslige forsørgere er betydelig innstrammet.
- Barnetillegg knyttet til ulike trygdestønader blir vurdert nøye for å forhindre at de kan bli så høye at incentivet til å søke arbeid blir borte. Dette slår mest ut i barnerike familier.

Arbeidslinjen i forhold til barnekonvensjonen

Arbeidslinjen er problematisk av to grunner:

- Det er i samsvar med menneskerettighetene å legge press på arbeidsdyktige voksne som ikke tar eller søker arbeid. Men myndighetene må vurdere barnas situasjon uavhengig av dette. De må spørre om barnets rett til en tilstrekkelig levestandard da er ivaretatt. Ofte vil det ikke være slik. Dette spørsmålet er ikke diskutert i offentlige dokumenter om arbeidslinjen (eller om barnefattigdom).
- Barns interesser og rettigheter har vært helt fraværende i dokumentene knyttet til de tunge politiske prosessene bak vedtakelsen av arbeidslinjen. Dette bryter mot BK art. 3 om barnets beste som et grunnleggende hensyn

Om sosialtjenesteloven i forhold til barnekonvensjonen

Sosialtjenesteloven

Hvis barns levestandard ikke ivaretas godt nok i de mange stønader som er justert gjennom arbeidslinjen, vil det være de kommunale sosialtjenestene som har ansvaret for å ivareta barnets rett etter BK art. 27.

Sosialtjenesten er regulert av *lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen av 18.12.2009*.

Denne loven fungerer som et økonomisk sikkerhetsnett.

Den bestemmer i § 18:

«De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad.»

Slik stønad betegnes ofte som sosialhjelp.

Nærmere om retten til sosialhjelp

- Stønad utmåles etter et individuelt skjønn. Hjelpen skal sikre et forsvarlig livsopphold, men bør ikke være så romslig at motivasjonen for å søke arbeid svekkes. Staten har gitt veiledende satser, men det er varierende om kommunene følger disse.
- Stønad avgjøres og finansieres av kommunene.
- Klager avgjøres på statlig regionalt forvaltningsnivå.
- Det finnes ingen sentrale klageinstanser eller forvaltningsdomstoler.
- Barn er i prinsippet egne rettighetshavere, men blir i hovedsak vurdert som en del av familien. Det er vanlig at det utarbeides veiledende satser for tilleggsutgiftene et barn medfører.

Sosialhjelp i praksis

Selv om sosialhjelp er en rettighetsbasert ytelse, er rettssikkerheten meget dårlig av følgende grunner:

- Det finnes ingen bindende regler om sosialhjelpens størrelse knyttet til kronebeløp. Det som finnes fra statens side, er veiledende anbefalinger i rundskriv.
- Når det mangler sentrale klageinstanser eller forvaltningsdomstoler, er det ingen rettspraksis som kan gi veiledning for det kommunale skjønnnet. Enda verre blir det når klageinstansene av hensyn til det kommunale selvstyret, bare kan tilsidesette det kommunale skjønnnet når det er «åpenbart urimelig».
- I kommuner med svak økonomi kan presset bli stort i retning av restriktive utmålinger eller avslag.

(forts.)

- Det er store forskjeller mellom kommunene med hensyn til hvilke satser de legger til grunn.
- Det faktiske nasjonale stønadsnivået er lavt.
- Systemet har fått mye internasjonal kritikk:
 - Den europeiske sosialrettskomiteen har funnet at det gjennomsnittlige stønadsnivået – sett i forhold til medianinntekten for aleneboende voksne i Norge – lå på 35,3 % for kvinner og 32,7 % for menn.
 - FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har kritisert det lave nivået på sosialhjelpen.
 - FNs barnekomité har kritisert det desentraliserte systemet for sosialhjelp, og utbredelsen av barnefattigdom
- Svakheterne rammer også barn. I mange saker blir barn ikke hørt og deres situasjon ikke undersøkt.

Sosialtjenesteloven i forhold til barnekonvensjonen

Det sies lite om barns interesser og barns rettigheter i forarbeidene til sosialtjenesteloven av 2009. Det eneste jeg har funnet er følgende:

- BK art. 27 om rett til en tilstrekkelig levestandard nevnes i en setning, men drøftes ikke nærmere.

Dette er svært uheldig fordi barns rett til en stønad som er tilstrekkelig for dets fysiske, psykiske, åndelige, moralske og sosiale utvikling, vanskelig kan ivaretas i et system som holder familiene på et gjennomsnittlig nivå på mellom 30 og 40 % av medianinntekten.

Denne motstriden mellom regelsettene burde lovgiver ha grepet fatt i og utredet.

(forts.)

- Den forrige sosialtjenesteloven hadde en regel om barns rettigheter i saksbehandlingen (§ 8-3):

Barn hadde rett til å bli hørt i slike saker. Hvis barnet var fylt 12 år, kunne det også opptre som part i saken.

Denne regelen ble ikke videreført i 2009-loven fordi den ble ansett som «ikke relevant». En slik oppfatning av betydningen av barnets mening er klart i strid med BK art. 12.

Avslutning

Hva er situasjonen?

- *Rettslig sett* er situasjonen i utgangspunktet meget god:

Barnekonvensjonen er inkorporert, og gjelder som norsk lov med forrang over annen lov.

- I *praksis* er situasjonen ikke god for fattige barn.

Barnekonvensjonen har ikke forhindre at antall fattige barn øker sterkt.

Barnekonvensjonen har hatt minimal betydning for utformingen av retten til sosialhjelp og for praksis etter loven.

- Etter mitt syn er dette et uttrykk for at barns rettigheter drukner i de «store» samfunnsprosessene.

(forts.)

Dilemmaet er at en lojal etterlevelse av art. 27 gjør det vanskelig å holde sosialhjelpen på et restriktivt nivå.

Man kan ikke dekke barnas utviklingsbehov i vid forstand hvis familien samtidig holdes på restriktiv utmålt sosialhjelp for å få foreldrene ut i arbeid.

I denne situasjon velges hensynet til å få alle ut i arbeid. Det passer da bra at art. 27 blir nær usynlig i utredninger og lovforarbeider.

➤ Betyr dette at inkorporeringen er uten betydning?

Etter min mening: nei. Inkorporeringen gir et sterkt normativt argument: Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov med forrang over annen lov.

Heller ikke myndighetene er hevet over loven.