

Beskæftigelsesministeriet

Holmens Kanal 20

1060 København K

Sendt til: yol@star.dk, jvr@star.dk, jhpe@bm.dk, ceht@bm.dk, cki@bm.dk og bm@bm.dk

Hørings svar: Lovforslag om ændring af barselsloven, j.nr. 2021-10705

Ved ratifikationen af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen) har Danmark forpligtet sig til at indrette nationale retsregler og administrativ praksis i overensstemmelse med konventionen¹. Således skal Danmark som stat være eksplicit opmærksom på børns interesser i forhold til al lovgivning – herunder også i forhold til regler, der primært og principielt vedrører et spædbarns ret til omsorg ved dets fødsel og første levetid. Børns stærke position og ret til ekstra beskyttelse via særlige krav til statens udformning og udarbejdelse af lovgivning er berettiget af børns specielle situation: Børns sårbarhed i form af afhængighed, modenhed, juridiske status og stemmeløshed. Spædbørn har ingen mulighed for at gøre deres egne interesser og rettigheder gældende. Hvis ikke børns tarv – dvs. fx spædbørns ret til omsorg og trivsel – varetages og fremhæves for dem, kan og vil børn blive overset i samfundet, for de kan ikke selv sige fra.

Overordnet finder Børnenes bureau det udelukkende positivt, at fædre på lige fod med mødre tager orlov med deres børn, ligesom Børnenes bureau hylder, at barselsloven nu skaber større fleksibilitet for bl.a. lgtb+ familier, og at ligestilling er på dagsordenen. Ikke desto mindre finder Børnenes bureau det alarmerende, at der i forbindelse med EU-lovgivningen om øremærkning ikke tages initiativ til, at spædbørns generelle tarv gøres centralt for lovgivningen. Danmark burde som minimum indrømme danske spædbørn den tilsvarende trygge omsorg i den første levetid, som i de fleste øvrige nordiske lande, Danmark som regel sammenligner sig med: Dvs. muliggøre forlængelse af spædbørns tid med sine primære omsorgspersoner i familiens tryghed og ikke risikere at forkorte den til fordel for spædbørns endnu tidligere institutionalisering ind i et presset dagtilbudsområde med manglende personale.

Bemærkninger til manglende henvisning til Børnekonventionen

Indledningsvist gør Børnenes bureau opmærksom på, at lovforslaget ikke nævner Børnekonventionen.

Anbefaling: Indsættelse af henvisning til Børnekonventionen i lovtæst og bemærkninger

- For at styrke børns anerkendelse som selvstændige rettighedshavere i samfundet, er det Børnenes bureaus vurdering, at lovforslaget bør illustrere sin overensstemmelse med Børnekonventionen ved i både lovtæsten og i lovtæstens bemærkninger at henvise direkte til Børnekonventionens relevante bestemmelser, hvor børn berøres af tiltaget.

¹ [Børnekonventionen FN \(retsinformation.dk\)](https://retsinformation.dk)

Hørings svar

5. januar 2022

Kontakt:

ptm@boernesbureau.dk

www.boernesbureau.dk

Bemærkninger til den politiske beslutningsproces i forbindelse med lovforslaget

Danmark har sagt ja til Børnekonventionen og dermed ja til, at princippet om barnets bedste skal være i fokus, når man diskuterer lovgivning, der berører børn. At et emne, som primært og principielt vedrører et spædbarns ret til omsorg ved dets fødsel og første levetid, overhovedet behandles i Beskæftigelsesudvalget/Ligestillingsudvalget og i øvrigt uden indledende inddragelse af aktører med forstand på børns trivsel, udvikling og sundhed, cementerer det herskende børnesyn i Danmark: Hensynet til barnets tarv er ikke en integreret del af den danske stats beslutningsprocesser.

Da der, som regeringen også i en tidligere regeringsperiode har redegjort for, *jf. endeligt svar på spørgsmål 3 (Ligestillingsudvalget 2013-14 B 103) af 4. juni 2014*, er risiko for, at spædbørns tid med sine primæromsorgspersoner forkortes, er det dybt kritisabelt, at forhandlinger om forældreorlov finder sted, uden at en central del af forhandlingerne vedrører... barnet.

Børnenes bureau har noteret følgende opmærksomhedspunkter:

- At ministeriet ikke af egen drift på lige fod med inddragelse af arbejdsmarkedets interessenter inddrager de aktører, som kan varetage barnets interesser, og som har den nødvendige fagkundskab i forhold til sikring af barnets trivsel, udvikling og sundhed. Det er vores opfattelse, at de parter, der har været inddraget i processen, primært har forholdt sig til hensynet til ligestilling eller hensynet til arbejdsmarkedet.
- At ministeriet har fremsat lovforslaget i Folketinget allerede den 22. december 2021, og således fremsat lovforslaget længe inden modtagelsen af indkomne hørings svar med frist den 5. januar 2022. Dette gør, at den formelle høringsproces fremstår illusorisk.
- At ministeriet ikke, *jf. Børnekonventionens transparenstanke i princippet om barnets bedste*, på lige fod med ministeriets øvrige konsekvensvurderinger for fx ligestilling redegør for de umiddelbare positive og negative konsekvenser for børn.

Overordnet finder Børnenes bureau Beskæftigelsesministeriets håndtering af den demokratiske proces for behandlingen af lovforslaget om øremærket barsel kritisabel.

Anbefaling: Forbedring af processuelle rettigheder ved lovtiltag som berører børn

Lovtiltaget vurderes at berøre spædbørnsområdet og at udgøre en risiko for forringelser i forhold til spædbørns trivsel, jf. fx tidligere institutionsstart. Det er derfor Børnenes bureaus anbefaling, at det sikres, at børns rettigheder inddrages i den politiske beslutningsproces, herunder ved at:

- Sikre inddragelse relevant børnefaglighed i forhandlinger, som vedrører børn.
- Sikre en tilfredsstillende høringsproces, herunder garantere 4 ugers høringsfrist, og at parter, der varetager børns interesser, kan aflevere hørings svar før fremsættelse af forslaget.
- Sikre udarbejdelse af konsekvensvurderinger på børneområdet, når et tiltag vurderes at berøre børneområdet, på lige fod med fx ligestillingsmæssige konsekvenser.

Bemærkninger til at ubrugt øremærket orlov bortfalder, hvorved spædbørn mister barsel

Danmark er allerede et af de lande i verden, der generelt institutionaliserer flest små børn allertidligst. Ikke en rekord, Danmark bør være stolt af eller forstærke yderligere. Børnenes bureau er derfor principielt imod de ændringer af barselsloven, som forringer familiernes fleksibilitet, og hvor dette har en negativ effekt på børnene. Det er vores vurdering, at man, fx via en overgangsregel, burde imødekomme lovforslagets forbud mod, at 9 uger ikke kan overdrages til den anden forælder men bortfalder helt, hvis ugerne ikke bruges.

Det er Beskæftigelsesministeriets vurdering, *jf. lovforslaget som fremsat s. 22²*, at det ud af en børneårgang på cirka 60.000 børn vil være cirka 35.000 familier, der berøres af den øremærkede orlov. Ministeriet lægger til grund, at 90 pct. af lønmodtagerfædrene i de familier, hvor mor i dag afvikler mere end 37 ugers orlov, vil gøre brug af de øremærkede uger inden for barnets 1. leveår. Ministeriet henviser til, at skønnet er behæftet med betydelig usikkerhed, bl.a. fordi konsekvenserne af øremærkningen afhænger af fædrenes adfærd.

I lovforslaget skønner ministeriet, at øremærkningen i gennemsnit for de berørte familier vil indebære ca. 2-3 dages tidligere opstart for spædbørn i daginstitution. Ministeriet har ikke oplyst, hvordan de 2-3 dage fordeler sig blandt de cirka 35.000 familier. Det er således uklart, om de 2-3 dage i gennemsnit fordeler sig jævnt, eller fx fordeler sig på en sådan måde, at relativt få familier rammes særligt hårdt, hvorved spædbørn i disse familier fx mister månedsvis af tid med sine primære omsorgspersoner og institutionaliseres meget tidligere. Det er Børnenes bureaus vurdering, at ministeriets beregning er til den optimistiske side. Kigger man på udviklingen i de øvrige nordiske lande, er det værd at bemærke, at flere af disse forlængede den samlede barselsperiode som led i øremærkningen.

Anbefaling: Forlæng barslen og indfas forbuddet mod overførsel af øremærkning gradvist

- Overordnet anbefaler Børnenes bureau at forlænge barslen med fars/medmors øremærkede andel, så den danske barselsmodel kommer på linje med de øvrige nordiske lande, vi ellers sammenligner os med. Flere lande forlængede barslen som led i øremærkningen.
- Børnenes bureau anbefaler, at der indføres en overgangsregel, så lovforslagets forbud mod overførsel af øremærket orlov indfases gradvist. Det er vurderingen, at dette vil mindske risikoen for, at spædbørn mister meget barselstid med sine primære omsorgspersoner.

Bemærkninger til indskrænkninger i mulighed for at udnytte fraværsretten til barnets 9. år

De 9 øremærkede orlovsuger med ret til dagpenge foreslås med lovforslaget afholdt, inden barnet fylder 1 år. Dermed forringer lovforslaget forældres nuværende fleksibilitet, hvorved denne fraværsret ville kunne udskydes, indtil barnets 9. år. Børnenes bureau finder det problematisk, at fleksibiliteten inddrages, hvorved barnet risikerer at miste tid sammen med sine primære omsorgspersoner.

Anbefaling: Mulighed for udskydelse af fraværsret til barnets 9. år opretholdes.

- Børnenes bureau anbefaler, at muligheden for udskydelse af fraværsret til barnets 9. år opretholdes i sin helhed, og at det i stedet undersøges, om utilsigtet anvendelse af reglerne kan imødekommes dels via en overgangsregel og dels via målrettede værnsregler.

² Forslag til lov om ændring af barselsloven (L 104) 2021-22: [FT.dk: L 104](#)

Bemærkninger lovforslagets konsekvensvurderinger på dagtilbudsområdet

Ministeriet når frem til afledte kommunale merudgifter til dagtilbudsområdet – som følge af ændringen af barselsloven og den tidligere institutionalisering af spædbørn – på 59,6 mio. kr. i 2023, 61,2 mio. kr. i 2024 og 62,8 mio. kr. i 2025.

Det er for Børnenes bureau afgørende, at der afsættes tilstrækkelige ressourcer til dagtilbudsområdet, herunder at der er en plan for, at der de facto tilfalder dagtilbudsområdet yderligere midler. Der bør desuden løbende følges op på, hvorvidt ministeriets beregninger bør opjusteres: Jo yngre børnene er, des mere ressourcekapacitet i form af voksenkontakt skal daginstitutionerne stille til rådighed. Selvom der efter planen bør ske en gradvis indfasning af minimumsnormeringer frem mod 2024, så er der så mange omgåelsesmuligheder i loven, at loven ikke de facto sikrer børnene voksenkontakt. Det er desuden en bekymring, at der er akut og landsdækkende pædagogmangel, og at der alligevel indføres lovgivning, som betyder, at flere børn starter tidligere i institution.

I forbindelse med daginstitutionens ressourcekapacitet til helt små spædbørn under 1 år, har UNICEF Norge udtalt følgende:

" (...) Spædbørn har meget brug for en til en kontakt. Der er stor forskel på et barn under tre år og et barn under et år. For at sikre børns ret til individuel opfølgning og pleje mener UNICEF Norge, at: dagtilbud skal have mindst en medarbejder pr. to børn, når børnene er under et år, en medarbejder pr. tre børn, når børnene er under tre år og en medarbejder pr. seks børn, når børnene er over tre år.³" (vores oversættelse).

Ligesom UNICEF Norge, mener Børnenes bureau, at spædbørn, som i en meget tidlig alder kommer i institution, bør sikres tilstrækkelig omsorg – og at nærværende lovforslags yderligere institutionalisering af endnu yngre spædbørn bør føre til en konsekvensændring i dagtilbudslovens bestemmelser om minimumsnormering, således at der fastsættes en særskilt normering for børn under 1 år.

Anbefaling: Klarhed over ressourcer og øget voksenkontakt på dagtilbudsområdet

- Der bør redegøres for, at dagtilbudsområdet de facto tilføjes ekstra midler, herunder hvordan merudgifterne som følge af tidligere institutionalisering finansieres.
- Der bør følges op på, hvorvidt beregningerne af merudgifterne til dagtilbudsområdet bør opjusteres som følge af daginstitutioners mangel på ressourcekapacitet.
- Dagtilbudslovens bestemmelser om minimumsnormering bør udvides, så dagtilbud skal have mindst 1 medarbejder pr. 2 børn, når børnene er under 1 år.
- Tiltag, der nødsager børn tidligere i institution, bør kunne genovervejes eller pauses, bl.a. hvor der er akut og landsdækkende pædagogmangel, som kan resultere i mistrivsel.

Bemærkninger til ændring af barselsloven i lyset af orlovsdirektivets art. 20, stk. 6

Orlovsdirektivets artikel 20, stk. 6 giver, ifølge lovforslaget som fremsat⁴ s. 9, mulighed for, at medlemsstaterne ved gennemførelsen af orlovsdirektivet kan medregne nationalt fastsatte perioder med familierelateret fritagelse fra arbejdet, navnlig barselsorlov, fædreorlov, forældreorlov og omsorgsorlov,

³ Prop. 67 L (2017–2018) Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.): Prop. 67 L (2017–2018)

⁴ Forslag til lov om ændring af barselsloven (L 104) 2021-22: [FT.dk: L 104](#)

som går ud over de fastsatte minimumstandarder i orlovsdirektivet eller graviditetsdirektivet, så længe det sikres, at mindstekravene er opfyldt, og det generelle niveau for beskyttelse af arbejdstagerne på de områder, der er omfattet af disse direktiver, ikke sænkes.

Børnenes bureau har konstateret, at betegnelsen "forældreorlov" udgår af barselsloven, således at de forskellige orlovstyper i barselsloven fremadrettet refereres til som fravær. Vores opfattelse er, at der trods opgivelsen af betegnelsen "forældreorlov", fortsat de facto er tale om forskellige typer af fravær, som repræsenterer separate bagvedliggende individuelle rettigheder, som stadig består.

Det er Børnenes bureaus vurdering, at fx retten til barselsorlov, som bl.a. findes i barselslovens § § 6 og 7, er udtryk for en særlig EU-retlig arbejdsmiljøbeskyttelse af lønmodtagere, som er gravide, som lige har født, eller som ammer. Reglerne om forældreorlov, som bl.a. findes i barselslovens § 9, har derimod til formål at sikre lige muligheder for forældre i deres egenskab af at være forældre. Det er Børnenes bureaus anskuelse, at tilkendelse af rettigheder ét sted ikke bør medføre forringelse af rettigheder et andet sted. Vi kender EU-kommissionens notat vedr. bl.a. disse emner men er af den opfattelse, at en vurdering af om retten til at blive ligebehandlet er blevet tilsidesat, kan bedømmes særskilt, og at en endelig fortolkning af direktivet henhører under EU-Domstolen.

Anbefaling: Individuelle rettigheder bør fortsat være synlige

- Det er Børnenes bureaus anbefaling, at det fortsat i lovtæst og bemærkninger er synligt, hvilke bagvedliggende individuelle rettigheder, de forskellige typer af fravær repræsenterer.

Bemærkninger til den politiske aftale om at evaluere implementeringen af direktivet

Det følger af den politiske aftale, at Beskæftigelsesministeriet vil følge udviklingen, og at aftalepartierne vil blive indkaldt til et møde 3 år efter implementeringen af direktivet. Her gøres status over, hvorledes den ny 24-24 model er blevet anvendt i det danske samfund, herunder hvilken betydning de nye orlovsregler har haft for lønmodtagere, selvstændige og ledige. Beskæftigelsesministeriet vil i forbindelse med evalueringen indkalde arbejdsmarkedets parter.

Anbefaling: Evaluering bør ske hurtigere og dagsorden bør konkretiseres

Det er Børnenes bureaus anbefaling, at evalueringen af implementeringen af direktivet bør ske på en måde, hvor ministeriet bl.a. forpligter sig til at:

- Evalueringen finder sted allerede et år efter implementeringen og herefter finde sted løbende.
- Ministeriet af egen drift inddrager børnefaglige aktører.
- Ministeriet bl.a. foretager konsekvensvurderinger på børneområdet, herunder hvordan stigningen i tidligere institutionalisering af småbørn ser ud, hvordan småbørnsfamilier samlet set forholder sig til direktivet mv.
- Ministeriet bør se på, om de er afsat tilstrækkelige ressourcer til dagtilbudsområdet.
