



Barne- og familieminister Kjell Ingolf Ropstad
Kunnskapsminister Guri Melby

Deres referanse:

Vår referanse: 2021/14

Dato: 13/01/2021

Kopi:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
Barneombudet

Vedrørende involvering av barn og unge i utformingen av tiltak under covid-19-pandemien

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) vil i dette brevet adressere noen spørsmål og forslag knyttet til ivaretagelsen av barn og unges rett til medvirkning på systemisk nivå, og hvordan denne rettigheten blir ivaretatt gjennom pandemien.

Slik det ser ut nå, vil det være nødvendig å ha tiltak for å hindre spredning av koronaviruset en periode fremover. Per i dag vet ingen hvor lang tid det tar før alle tiltakene kan lettes, og i lys av dette vil vi peke på behovet for å involvere barn og unge i beslutninger som berører dem.

FNs barnekomité skiller mellom retten hvert enkelt barn har til å bli hørt, og retten til å bli hørt som gruppe.¹ I det følgende er det retten til å bli hørt som gruppe som omtales.

Innledningsvis vil NIM understreke at myndighetene etter den første perioden med nedstengning i mars og april, har gjort mye for å skjerme barn og unge fra koronatiltakene. Det er nå et uttalt mål fra myndighetenes side at barn og unge skal skjermes så langt det er mulig, og det er etter vårt syn et nødvendig utgangspunkt for å kunne realisere alle barns rettigheter på ulike områder mens pandemien pågår. Norge har etter hvert mye kunnskap om hvordan koronatiltakene har rammet barn og unge.² På denne bakgrunnen er det etter vårt syn riktig og viktig å gjøre så mye som mulig for å holde tilbudene til barn åpne, og å sørge for at barn og unge blir prioritert som gruppe.

NIM vil også fremheve at regjeringen har gjort et viktig og godt arbeid med å spre informasjon til barn og unge. Egne pressekonferanser for barn er eksempler på dette, som vi oppfordrer regjeringen til å fortsette med. Barn og unges særegne rettigheter knyttet til informasjon er nedfelt i barnekonvensjonen artikkel 17, og det er også en viktig

¹ FNs barnekomités generelle kommentar nr. 12, avsnitt 9.

² Rapport nr. 10 fra koordineringsgruppen for tjenester til sårbare barn og unge, kapittel 4, gir en oppdatert kunnskapsstatus om dette spørsmålet.

forutsetning for utøvelse av retten til å si sin mening og å bli hørt, som vi skal gå nærmere inn på i det følgende.

2. Retten til å si sin mening og å bli hørt på systemisk nivå som menneskerettighet

Barnekonvensjonen artikkel 12 gir alle barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter rett til å gi uttrykk for disse synspunktene i alle forhold som berører dem selv, og til at synspunktene skal tillegges behørig vekt i samsvar med alder og modenhet. Barnekonvensjonen er bindende for Norge, og konvensjonen er inkorporert i menneskerettsloven med forrang. Konvensjonens artikkel 12 inneholder en klar forpliktelse for staten om barns rett til å bli hørt.

Etter sin ordlyd angir bestemmelsen en vid forpliktelse for staten. Ordlyden «alle forhold som vedrører barnet» bør etter en lojal konvensjonsforståelse tolkes til å omfatte alle saker, også utviklingen av planer, politikk og tiltak, der barn deltar på systemnivå.

FNs barnekomité kommer med flere anbefalinger knyttet til å høre barn på systemisk nivå i sin generelle kommentar om barnekonvensjonen artikkel 12. De generelle kommentarene fra FNs barnekomité er ikke rettslig bindende, men de tillegges gjennomgående stor vekt. Hvilken konkret vekt slike uttalelser tillegges, vil bero på hvor klart den generelle kommentaren må anses å gi uttrykk for overvåkningsorganenes forståelse av partenes forpliktelser etter konvensjonene. Det skilles mellom tolkningsuttalelser og tilrådinger om optimal praksis på konvensjonens område.³

Innledningsvis i sin generelle kommentar om art. 12 skriver komiteen:

11. Partene skal oppmuntre barna til å danne seg synspunkter på et fritt og selvstendig grunnlag og sørge for et miljø som gjør det mulig for barna å utøve retten til å bli hørt.

12. Synspunktene barna kommer med kan tilføre relevante perspektiver og relevant erfaring, og bør tas med i vurderingen når beslutninger skal treffes, politiske programmer skal utformes og lover og/eller tiltak skal utarbeides, samt ved evalueringen av disse.

13. Disse prosessene går vanligvis under betegnelsen "deltakelse". Utøvelsen av barnets eller barnas rett til å bli hørt er et avgjørende element i slike prosesser. Begrepet "deltakelse" markerer at det å inkludere barn i en prosess ikke skal være noe forbigående, men utgangspunktet for en aktiv utveksling av synspunkter

³ Se Rt. 2009 s. 1261 avsnitt 44, senere gjentatt i Rt. 2012 s. 1985 og Rt. 2015 s. 1388.

mellom barn og voksne om utviklingen av politiske linjer, programmer og tiltak i alle sammenhenger som er relevante for barns liv.

I den samme generelle kommentaren går komiteen grundig gjennom en rekke situasjoner og arenaer der statene oppmuntres til å sørge for strukturer som involverer barn og unge i utviklingen av planer og tiltak. I vår sammenheng er det særlig relevant å trekke frem skole og utdanning (avsnitt 105-114), lek, rekreasjon, sport og kulturelle aktiviteter (avsnitt 115), vold og voldsforebygging (avsnitt 118-121), utviklingen av forebyggende strategier (avsnitt 122), og i krisesituasjoner (avsnitt 125-126). Fra avsnittene om oppfordring til å sørge for barn og unges deltakelse i krisesituasjoner siteres følgende:

125. Komiteen understreker at den rettigheten barn har i henhold til artikkel 12, ikke oppheves i krisesituasjoner eller under etterdønningene etter slike situasjoner. Det er stadig flere eksempler på at barn kan gjøre en betydelig innsats i konfliktsituasjoner, bidra til å finne løsninger etter konflikter og i betydelig grad bidra til gjenoppbyggingen etter krisesituasjoner. Komiteen understreket derfor i sin anbefaling etter dagen med generell diskusjon i 2008 at barn som er berørt av krisesituasjoner bør oppmuntres og gis anledning til å medvirke til en analyse av sin situasjon og av framtidsutsiktene. Når barna får være med og bidra, hjelper det dem til å gjenvinne kontrollen over sine liv, bidrar til rehabilitering, utvikler deres organisatoriske ferdigheter og styrker deres følelse av å ha en identitet. Man må imidlertid passe på å beskytte barna, slik at de ikke blir utsatt for situasjoner som kan være traumatiske eller skadelige.

126. Komiteen anmoder derfor partene om å støtte mekanismer som gjør barn, og særlig ungdom, i stand til å spille en aktiv rolle både i gjenoppbyggingen etter krisesituasjoner og i arbeidet med å finne løsninger i kjølvannet av konflikter. Barnas synspunkter bør lyttes til ved vurdering, utforming, gjennomføring, overvåking og evaluering av programmer.

Etter vårt syn tilsier en optimal realisering av barns rettigheter etter barnekonvensjonen artikkel 12 at myndighetene, både på lokalt og nasjonalt nivå, innhenter barn og unges meninger aktivt i konsulterende prosesser i utarbeidelsen av planer og tiltak knyttet til pandemien. Et sentralt poeng er at barns medvirkning ikke bare vil kunne sikre bedre beslutninger, men at barns medvirkning styrker barns autonomi, som igjen vil kunne bidra til økt tillit til beslutningstakerne, og dermed også økt etterlevelse av tiltakene fra barnas side.

3. Videre arbeid for å involvere barn og unge

På lokalt nivå har Norge etter hvert flere eksisterende strukturer for ivaretagelse av barn og unges deltakelse som gruppe. Det følger av opplæringsloven kapittel 11 at det skal være elevråd for elever fra og med femte skoletrinn, og elevenes medvirkningsrett inn i

andre samarbeidsorganer er også lovfestet. Kommuneloven § 5-12 gir kommunene plikt til opprettelse av kommunalt ungdomsråd eller annet medvirkningsorgan for ungdom.

På nasjonalt nivå har Barne- og familiedepartementet utarbeidet retningslinjer for utnevning av ungdomspanel i departementene som kan gi råd knyttet til ulike saker og strategier. I tillegg finnes det et utall barne- og ungdomsorganisasjoner som representerer barn og ungdom, noen av disse også barn og unge med spesielle erfaringer og livssituasjoner, som for eksempel organisasjoner for funksjonshemmede barn og barnevernsbarn.

Etter NIMs syn er disse ordningene godt egnet til å ivareta barn og unges rett til medvirkning også i sammenheng med tiltak som blir utarbeidet som en del av Norges koronahåndtering. Vi mener at barn og unge bør involveres i sentrale spørsmål som for eksempel de overordnede vurderingene av retningslinjene for bruk av hjemmeskole, nasjonale og lokale regler om idrett og fritidsaktiviteter under pandemien, samt innretningen og tilgjengeligheten av helsetilbud som helsesykepleier m.m. Vi nevner også at selv om det fra et smittevernlig synspunkt kan være nødvendig med en form for tiltak, er det ofte større valgmuligheter i innretningen på tiltaket, og her kan barn og unges stemme være svært viktig. Et eksempel kan være valg av vurderingsform i skolen, mens et annet kan være hvilke kanaler helsesykepleiere bør være på digitalt dersom fysisk kontakt i perioder må begrenses, og et tredje eksempel er hvordan forholdet mellom hjemmeskole og undervisning på skolen skal innrettes når undervisningen må gjennomføres som en kombinasjon av disse.

NIM har merket seg at Bufdir har gjennomført en kartlegging av ungdomsmedvirkning under pandemien, ved å spørre ungdomsråd i kommunene om hvordan deres drift er påvirket av pandemien, og også hva som er ungdomsrådene tilbakemeldinger om en del sentrale temaer knyttet til pandemihåndteringen.⁴ Svarene viser for det første at pandemien har vanskeliggjort drift av ungdomsråd i en del kommuner, og for det andre at ungdomsrådene har spesifikke tilbakemeldinger og meninger knyttet til koronatiltakene. Fra rapporten gjengis følgende av Bufdirs vurdering:

Koronasituasjonen påvirker unges liv på mange områder, og i en slik krisesituasjon er det viktig å ta i bruk etablerte og representative kanaler for ungdomsmedvirkning. I et slikt perspektiv er det uheldig at koronasituasjonen har påvirket driften av mange ungdomsråd negativt.

Ungdomsmedvirkning gjennom ungdomsråd, elevråd, involvering av demokratiske barne- og ungdomsorganisasjoner med mere, bør trappes opp under en pandemi.

⁴ Rapport nr. 10 fra koordineringsgruppen, kapittel 5.

Dette er viktig for å sikre at barn og unge blir hørt, og at deres rettigheter blir ivaretatt i gjennomføringen av smitteverntiltakene.⁵

NIM er enig i denne vurderingen.

NIM vil oppfordre kunnskapsministeren og barne- og familieministeren til å forsterke innsatsen for å involvere barn og unge i den fremtidige vurderingen av tiltakene mot pandemien, først og fremst gjennom bruk av de eksisterende strukturene og systemene for involvering av barn og unge, både lokalt og nasjonalt. NIM anbefaler både lokale og nasjonale myndigheter å være bevisst menneskerettighetsdimensjonen i dette arbeidet, i lys av det som er redegjort for over. NIM anbefaler videre følgende:

- Kommunene bør oppfordres til å konsultere med sine organ for ungdomsmedvirkning, jf. kommuneloven, før det treffes lokale tiltak i forbindelse med håndteringen av koronapandemien.
- Skoleeiere og skoleledere bør oppfordres til å konsultere med elevråd og andre organer der elever har innflytelse før det treffes tiltak knyttet til håndteringen av pandemien.
- Regjeringen bør vurdere å nedsette ett eller flere egne ungdomspaneler på nasjonalt nivå for håndteringen av det videre arbeidet med koronapandemien.
- Det bør etableres faste kontaktpunkt med barne- og ungdomsorganisasjoner, særlig de som representerer barn og unge som er særlig sårbare under pandemien.

Vi ønsker om mulig en redegjørelse for hvordan dette arbeides med i dag, og stiller oss gjerne til disposisjon for å diskutere mulige måter å styrke arbeidet med involvering av barn og unge under pandemien på.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Kirsten Kolstad Kvalø

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

⁵ Rapport nr. 10 fra koordineringsgruppen, s. 51.