



Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Vår referanse: 2022/8
Dato: 07/01/2022

Kopi Barne- og familiedepartementet
postmottak@bfd.dep.no

Om begrunnelse av koronatiltak som rammer barns menneskerettigheter

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (heretter NIM) vil i denne henvendelsen anbefale Kunnskapsdepartementet og Barne- og familiedepartementet, som har hovedansvaret for å sikre barns menneskerettigheter, å sørge for større grad av offentlighet om begrunnelsene for hvorfor det er forholdsmessig når barn må leve med inngrep i sine menneskerettigheter.

For NIMs del er offentliggjøring av begrunnelser en forutsetning for at vi skal kunne utøve vår lovfestede rådgivningsoppgave overfor myndighetene, jf. lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter § 3 bokstav b. Vi har gjennom hele pandemiperioden hatt god kontakt med både fagmyndigheter, regjeringen og Stortinget, gjennom både høringsvar, møter og løpende rådgivning. På samme måte er tilgang til offentlige begrunnelser nødvendig for at andre som utøver kontroll- og tilsynsfunksjoner, som interesseorganisasjoner, presse og andre, skal kunne føre en effektiv kontroll med smitteverntiltakene.

Vi har i dag også sendt brev til Helse- og omsorgsdepartementet, som kommer med mer generelle anbefalinger om offentliggjøring av begrunnelser for koronatiltak som griper inn i menneskerettighetene.

2. Noen av barns rettigheter som kommer under press av koronatiltak

Barn i barnehage og på grunnskolen er nå til stede på skolen på fysisk med «gult tiltaksnivå», mens mange elever på videregående skoler må ha digital skole under «rødt tiltaksnivå», jfr. covid-19-forskriften 14b andre ledd. I tillegg er flere fritidstilbud stengt eller underlagt strenge smittevernregler, jfr. bl.a. covid-19-forskriften §§ 14a og 14d. Slike koronatiltak kan bare iverksettes innenfor rammen av statens plikt til å sikre barns menneskerettigheter. Vi vil særlig fremheve noen av disse.

For det første har barn rett til utdanning. Dette følger av Grunnloven § 109 og en rekke internasjonale konvensjoner Norge har forpliktet seg til, for eksempel FNs barnekonvensjonen artikkel 28 og 29. Det er ikke slik at nettbasert undervisning i seg selv krenker disse rettighetene. Men nyere forskning tyder på at fjernundervisning

generelt har negative effekter på læringstap¹, noe som særlig rammer «sårbare barn».² Slik FNs barnekomité har fastslått, byr undervisning over nett på utfordringer for barn med dårlig tilgang på teknologi og for barn som ikke får tilstrekkelig støtte fra foreldrene.³ Undervisning over nett risikerer dermed å forsterke eksisterende ulikheter mellom barn.⁴

For det andre har barn rett til beskyttelse mot vold, overgrep og omsorgssvikt. Forpliktelsen følger både av Grunnloven § 104 og konvensjoner som FNs barnekonvensjon og Lanzarotekonvensjonen. Skolene og barnehagene er viktige arenaer for å fange opp barn som blir utsatt for omsorgssvikt, vold eller overgrep hjemme eller av andre.⁵ Det er verdt å minne om at Bufdirs ekspertgruppe i 2020 pekte på at stengte skoler innebærer risiko for at barn som er utsatt for omsorgssvikt, vold eller overgrep ikke identifiseres eller følges opp.⁶

For det tredje har barn rett til fritid og til å delta i lek og fritidsaktiviteter etter FNs barnekonvensjon artikkel 31. Fritid for barn har en egenverdi og er et mål i seg selv. FNs barnekomité beskriver også rettigheten som avgjørende for å sikre barns kreativitet, selvstendighet, livskvalitet og en god psykisk helse, og understreker at fritid og lek er avgjørende for å sikre at barnet får en god barndom og blir godt rustet for livet.⁷ Men med unntak i høst, har barn nå snart levd to år med koronatiltak som legger begrensninger for fritidsaktiviteter og fri lek med andre barn. For mange barn er det nok vanskelig å forestille seg en hverdag uten koronatiltak.

For det fjerde har barn rett til å si sin mening og å bli hørt i alle saker som angår dem, etter Grunnloven § 104 og FNs barnekonvensjon artikkel 12. Retten til å bli hørt gjelder

¹ Se f.eks. "Learning loss due to school closures during the COVID-19 pandemic", Engzell m.fl. i Proceedings of the National Academy of Sciences, Vol. 118 No. 17, 04.2021 og "Effects of COVID-19-Related School Closures on Student Achievement-A Systematic Review", Hammerstein m.fl. i Frontiers in Psychology, Vol. 12 16.09.2021.

² Se f.eks. Elisabeth Grewenig, Philipp Lergetporer, Katharina Werner, Ludger Woessmann, Larissa Zierow, "COVID-19 and educational inequality: How school closures affect low- and high-achieving students", European Economic Review, Volume 140, 2021. Termen «sårbare barn» er forklart av Bufdir, der grupper sårbare barn er f.eks. barn som lever under vanskelige forhold hjemme, barn med nedsatt funksjonsevne og barn og unge tilknyttet minoritetsgrupper eller i asyl se Bufdir «Statusrapport 1: Utsatte barn og unges tjenestetilbud under Covid19 pandemien» 20.04.2020 s. 10–13.

³ "The Committee on the Rights of the Child warns of the grave physical, emotional and psychological effect of the COVID-19 pandemic on children and calls on States to protect the rights of children" 08.04.2020. Tilgjengelig her https://www.unicef.nl/files/INT_CRC_STA_9095_E.pdf. Se også Bufdir, «Statusrapport 2 – Utsatte barn og unges tjenestetilbud under Covid-19 pandemien», 30.04.2020 s. 29–30.

⁴ Se FNs barnekomité som referert i note 3. Se også Folkehelseinstituttet, «Konsekvenser av covid-19 på barn og unges liv og helse: en hurtigoversikt» s. 53–63 og 76.

⁵ Skolehelsetjenesten og barnehagen er en av tjenestene som gir flest bekymringsmeldinger til barnevernet, se *Gjennomgang av 106 barnevernssaker*, 2019, Statens helsetilsyn, s. 25 og *Ekspertgruppe. Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020*, Bufdir, 03.04.2020 s. 7 og 11.

⁶ *Ekspertgruppe. Tiltak på skole- og barnehageområdet under koronautbruddet våren 2020*, Bufdir, 03.04.2020 s. 11.

⁷ FNs barnekomité, «Generell kommentar nr. 17 (2013) om barnets rett til hvile, fritid, lek, fritidsaktiviteter, kulturliv og kunstnerisk virksomhet (art. 31)» avsn. 8–13.

både for det enkelte barn i enkeltsaker, og for barn som gruppe, for eksempel barn på en skole eller i en kommune som berøres sterkt av koronatiltak, eller barn over hele landet. NIM har tidligere sendt brev til Barne- og familiedepartementet om involvering av barn i beslutninger om koronatiltak, hvor vi viser til ulike kartlegginger som blant annet viste at flere av landets ungdomsråd hadde vært helt eller delvis nede under deler av pandemien, og i liten grad vært involvert i beslutninger om koronatiltak.⁸

3. Vurderinger av disse rettighetene ved forskriftsendring av 14.12.2021 og forlengelse av rødt nivå på videregående 27.12.2021

Det er ikke nødvendigvis slik at gjeldende koronatiltak krenker disse tre rettighetene, og det er utfordrende for staten å balansere inngrep i barns rettigheter mot sin menneskerettslige plikt til å yte helsehjelp og sikre retten til liv. Men endringene i koronaforskriften 14.12.2021 kunne etter vårt syn blitt diskutert grundigere opp mot barns rettigheter.⁹

NIM stiller særlig spørsmål ved forlengelsen av rødt nivå på videregående som ble besluttet videreført og annonsert i pressemelding 27.12.2021.¹⁰ Denne pressemeldingen kom etter regjeringen fikk faglige råd fra FHI og Helsedirektoratet der begge mente det ikke burde være rødt nivå på videregående skoler fordi det er lite smittespredning i videregående skole og høy vaksinasjonsgrad blant elevene.¹¹ Utdanningsdirektoratet mente også at rødt nivå ikke var forholdsmessig slik smittesituasjonen var.¹² NIM er ikke kjent med at regjeringen hadde noen begrunnelse for dette tiltaket utover den som har kommet frem i media, der praktiske utfordringer med å skille mellom elever på videregående ble løftet frem.¹³ I lys av de utfordringene undervisning over nett medfører for barn og unge, mener NIM at forholdsmessighetsvurderingen av forlengelsen burde blitt offentliggjort. Regjeringen har nå åpnet for å lage et nytt regelverk for gult nivå i videregående.¹⁴ Det er bra at dette vurderes, men det generelle

⁸ Se NIM, «Vedrørende involvering av barn og unge i utformingen av tiltak under covid-19-pandemien» 13.01.2021 tilgjengelig på <https://www.nhri.no/2021/vedroende-involvering-av-barn-og-unge-i-utformingen-av-tiltak-under-covid-19-pandemien/>

⁹ I PRE-2021-12-14-3504 Fastsettelse av forskrift om endring i forskrift 27. mars 2020 nr. 470 om smitteverntiltak mv. ved koronautbruddet (covid-19-forskriften) fra 14.12.2021 refereres menneskerettighetene og særlige barns rettigheter generelt i punkt 2 og 3. Det foretas ingen konkret og begrunnet vurdering av effekten smitteverntiltakene barn rammes av har mot konsekvensene koronatiltakene har for barns rettigheter.

¹⁰ [Ansatte i skoler og barnehager får unntak fra smittekarantene i arbeidstiden - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/no/ansatte-i-skoler-og-barnehager-far-unntak-fra-smittekarantene-i-arbeidstiden-regjeringen.no)

¹¹ Helsedirektoratet «Korrigert revidert svar på covid-19 oppdrag fra HOD 589 - Om å vurdere karanteneregler for barn og ansatte i barnehager og skoler fra skolestart i januar 2022 m.m.» 27.12.2021 s. 6 og FHI «Oppdrag 589 - Vurdere karanteneregler for barn og ansatte i barnehager og skoler fra skolestart i januar 2022 m.m.» 20.12.2021 s. 3 og 4 der det heter at «det er derfor ikke grunnlag for rødt tiltaksnivå nasjonalt», begge tilgjengelig på [Oppdrag 589 - om å vurdere karanteneregler for barn og ansatte i barnehager og skoler fra skolestart i januar 2022 mm.pdf \(helsedirektoratet.no\)](https://www.helsedirektoratet.no/oppdrag-589-om-a-vurdere-karanteneregler-for-barn-og-ansatte-i-barnehager-og-skoler-fra-skolestart-i-januar-2022-mm.pdf)

¹² Referert i <https://www.aftenposten.no/norge/i/w00Qyo/derfor-foelger-ikke-regjeringen-ekspertenes-anbefaling>

¹³ <https://www.aftenposten.no/norge/i/w00Qyo/derfor-foelger-ikke-regjeringen-ekspertenes-anbefaling>

¹⁴ <https://www.aftenposten.no/norge/i/Qyqw5A/jeg-begynte-aa-hylgraate-jeg-hadde-saa-lite-lyst-til-aa-sitte-hjemme-ale>

poenget om behovet for nærmere barnerettslige vurderinger, gjør seg uansett gjeldene også fremover.

Som understreket av NIM i brev til Helse- og omsorgsdepartementet 07.01.2022, må det også stilles visse krav til begrunnelsen av koronatiltak som bør publiseres offentlig. Videre bør det også vurderes om det er rom for at forskriftsendringer som griper inn i barns rettigheter sendes på høring. Slik NIM tidligere har fremhevet, bidrar høring av forskriftsendringer til en god offentlig debatt om reglens forholdsmessighet og bidrar til at tilliten til tiltakene som innføres styrkes.¹⁵ Ved behov kan fristene for høring settes kort – tidligere har de vært på under et døgn.

4. NIMs anbefalinger

Inngrepene i barns rettigheter er ikke like målbare som smittetilfeller og sykehusinnleggelse. Men de er der. På vei inn mot det tredje året med koronapandemien, har NIM følgende anbefalinger til hvordan regjeringen kan sikre ivaretagelsen av barn og unges menneskerettigheter:

- Myndighetene må vurdere om behovet for og effekten av smitteverntiltaket er forholdsmessig sett i lys av hvor tyngende inngrepet er for barn og unge.
- Myndighetene må sikre tilstrekkelig kunnskap på hva kortsiktige og langsiktige konsekvenser av inngrepene i barns rettigheter er, og at denne kunnskapen anvendes og synliggjøres i de forholdsmessighetsvurderingene som gjøres.
- Dersom koronatiltak som rammer barns menneskerettigheter skal gjennomføres, bør det alltid vurderes å sende disse på høring. Det er bedre med en kort høringsfrist enn ingen høring.
- Departementene bør sørge for å involvere barn og unge i beslutninger om koronatiltak, for eksempel ved kontakt med organisasjoner som representerer barn, oppnevning av egne ekspertgrupper eller barnepanel.
- Som nevnt i vår brev til helse- og omsorgsdepartementet, bør forholdsmessighetsvurderingene offentliggjøres.

Vi kan kontaktes ved for behov for utdyping eller ønske om videre dialog.

Vennlig hilsen
for Norges institusjon for menneskerettigheter

¹⁵ Se NIM, «Regjeringens vedtakelse av forskrifter med fullmakt i koronaloven – ivaretagelse av demokrati og rettsikkerhet i ekspressfart» 31.03.2020 tilgjengelig på <https://www.nhri.no/2020/regjeringens-vedtakelse-av-forskrifter-med-fullmakt-i-koronaloven-ivaretagelse-av-demokrati-og-rettsikkerhet-i-ekspressfart/>.

Adele Matheson Mestad

Direktør

Hannah Cecilie Brænden

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.