

Justis- og beredskapsdepartementet, lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
21/00049-2

Saksbehandler:
Elin Saga Kjørholt

Dato:
2. februar 2021

Barneombudets høringsuttalelse - forslag om endringer i smittevernloven (portforbud)

Vi takker for muligheten til å komme med innspill til regjeringens arbeid med å utrede en eventuell ny bestemmelse om portforbud.

Barneombudets rolle

Portforbud er et grunnleggende demokratisk og menneskerettslig spørsmål som i stor grad vil påvirke barns rettigheter. Spørsmålet går inn i kjernen av Barneombudets mandat:

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med på at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Ombudet skal av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser i samband med planlegging og utredning på alle felter, foreslå tiltak som kan styrke barns rettsikkerhet.

Behovet for en demokratisk prosess i spørsmålet om portforbud

Covid-19 pandemien har satt Norge og resten av verden i en svært utfordrende situasjon som krever helt særlige virkemidler. Portforbud er likevel et tiltak som vi i Norge ikke kjenner oss igjen i. Vi har forståelse for at regjeringen ønsker å drøfte hjemmel og vilkår for et slikt inngripende tiltak forut for en situasjon hvor det kan bli nødvendig, akutt, å vurdere bruk av portforbud som virkemiddel. Det er helt nødvendig at det blir en god og åpen demokratisk debatt om dette spørsmålet, og at Stortinget som lovgiver blir involvert. For Barneombudet er det viktig å understreke at et portforbud vil ha store konsekvenser for barn og unge, og at det for noen barn vil få så alvorlige konsekvenser at det er vanskelig å se hvordan det kan være forholdsmessig, uansett grunnlag.

Barneombudet tar som utgangspunkt at det vil komme mange og solide høringsinnspill om de konstitusjonelle og de generelle menneskerettslige rammene for et portforbud. Vi er kjent med at for eksempel Norges institusjon for menneskerettigheter vil avgi en grundig høringsuttalelse.

Karl Johans gate 7,
0154 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

Barneombudet velger å konsentrere seg om barns rettigheter og hvilke særlige hensyn som må ligge til grunn når man vurderer portforbud opp mot konsekvensene for barn og unge.

Er et portforbud forholdsmessig sett opp mot konsekvensene for barns rettigheter?

Rettighetene i FNs barnekonvensjon er fastsatt med tanke på å sikre barn en god oppvekst med rom for optimal utvikling. Retten til omsorg og beskyttelse er grunnleggende for et barn, det samme er retten til god helse og retten til god og relevant utdanning. Barnekonvensjonen gir også rett til velferd, rett til lek og fritid og rett til særlig oppfølging dersom et barn er sykt, funksjonshemmet eller har opplevd vold eller traumer.

Et portforbud som innebærer mye innetid i eget hjem og nedstenging av mange tjenester vil medføre alvorlige inngrep i barns rettigheter. Det skal etter Barneombudets syn svært mye til for at dette er inngrep som kan anses som nødvendige og forholdsmessige. Dette gjelder spesielt overfor barn i særlig utsatte livssituasjoner.

Smitteverntiltak grunnet Covid-19 gjør allerede store inngrep i barns rettigheter. Hjemmeundervisning griper inn i retten til utdanning. Stengte fritidstilbud griper inn i barns rett til lek og fritid. Lite sosial omgang over tid gjør at mange blir ensomme og sliter, sånn at det påvirker deres rett til god psykisk helse. Stengte tjenester griper inn i barns rett til å få hjelp når de trenger det. Mye hjemme-tid utsetter barn som har det vanskelig hjemme for store belastninger som ikke samsvarer med deres rett til god omsorg og beskyttelse mot vold.

Svært mange barn bærer allerede en stor byrde grunnet smitteverntiltak som utstrakt bruk av hjemmeundervisning, redusert tilgang på tjenester og stengte fritidstilbud. Forskning og informasjon fra barn og unge selv viser at ensomhet, psykiske problemer, selvskading og selvmordstanker har økt under Covid-19 pandemien. Det er vanskelig å definere hvilke barn som allerede har det vanskelig, og hvor et portforbud kan få ytterligere, og svært alvorlige, konsekvenser.

Barn og unge er en sårbar gruppe

Barndommen er en periode i livet hvor mennesker er spesielt avhengig av andre. Gode og trygge omgivelser hjemme, på skole og på fritiden er en forutsetning for å sikre god utvikling. På bakgrunn av barns utsatte situasjon definerer menneskerettighetene barn og unge som en særlig sårbar gruppe. I tillegg til at barn som sådan er en sårbar gruppe, har mange barn en særlig sårbarhet eller lever i særlig sårbare situasjoner. FHI har laget en egen utredning om sårbare barn og unge under Covid-19.¹ I utredningen beskrives barna slik:

Sårbare barn og unge er en gruppe barn og unge som selv har behov for ekstra oppfølging, eller som er del av en familie som er særlig sårbar for negative virkninger av tiltakene som er iverksatt som følge av koronautbruddet, eller en kombinasjon av disse.

Videre nevner FHI grupper som er særlig sårbare:

¹ Regjeringens koordineringsgruppe for tilbudet til sårbare barn og unge under Covid-19, rapport 2, samt vedlegg.

Barn i familier med vedvarende lavinntekt, barn som bor trangt, barn av foreldre med høyt konfliktnivå, barn med funksjonsnedsettelse, barn av foreldre med rusproblemer eller psykiske lidelser, barn med psykiske lidelser, barn som opplever vold eller overgrep, barn som har flyktet til Norge og barn som får hjelp av barnevernet.

Regjeringens koordineringsgruppe for tilbudet til sårbare barn under Covid-19 skriver basert på tallene fra FHI:

Gruppen utsatte barn er anslått å utgjøre minst 20 prosent av landets barn og unge. Basert på folketallet per 1.1.20 utgjør dette 223 722 barn og unge. Gruppene barn og unge beskrevet <...> er ikke gjensidig utelukkende. Familier og barn kan være i flere av disse risikogruppene.

Det er uvisst hvilke ytterligere konsekvenser et portforbud vil påføre barn som allerede er i en sårbar situasjon, men det er etter vårt syn ikke tvil om at det fort kan dreie seg om risiko for skader og belastninger som ikke fremstår som forholdsmessige.

Kan et portforbud noen gang være forholdsmessig overfor barn som lever med omsorgssvikt, vold eller overgrep?

Barneombudet vil særlig rette oppmerksomheten mot de barna som vil bli aller mest utsatt ved et portforbud; de barna som lever med omsorgssvikt, vold eller overgrep i sitt eget hjem. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) gjorde i april 2020 en sammenstilling av forskning som viser situasjonen for voldsutsatte i krisetider.² Forskningen viser at partnervold øker, og at økonomiske og sosiale kriser fører til økt vold i familier. NKVTS sier om risikoen:

Erkjennelsen av at risikoen for å utsettes for partnervold øker under korona-pandemien og i lignende situasjoner bærer også i seg en erkjennelse av at aggresjonsnivået og risikoen for utøvelse av vold øker hos noen grupper i befolkningen i slike situasjoner.

I slike situasjoner som korona-pandemien kan personer som allerede har aggresjonsproblemer eller som utøver vold oppleve at problemene deres intensiveres slik at de skremmer, skader eller kontrollerer andre med sin atferd. På grunn av den brå omveltningen mange har opplevd de siste ukene, og på grunn av den nye og krevende situasjonen mange nå står i, kan også personer som ikke tidligere har utøvd vold ha økt risiko for å gjøre det.

Det finnes altså en samfunnsmessig risiko for økt familievold.

Barn er prisgitt sin familie. Under et eventuelt portforbud vil mange barn som lever i utrygge hjem bli stengt inne med sin familie, hvor de risikerer å bli utsatt for fysisk eller psykisk vold, overgrep og alvorlig omsorgssvikt. Altfor mange barn bor i hjem med alvorlig rus eller psykisk sykdom, hvor et portforbud vil medføre at barna ikke kan komme seg ut i den grad det er nødvendig.

FHIs utredning går gjennom tall hentet fra barnevernsstatistikken for 2019:

- 55 000 barn mottok hjelp fra barnevernet

² <https://www.nkvts.no/aktuelt/korona-smitteverntiltak-og-voldsutsatte/>

- 58 000 bekymringsmeldinger mottatt, 47 000 videre til nærmere undersøkelse

Utredningen viser også til nyere forskning om barn utsatt for vold og overgrep. Tallene viser hvor mange barn i den samlede barnebefolkning (1 118 610) som har opplevd denne formen for vold:

- Barn som har opplevd alvorlig fysisk vold 45 000
- Barn som har opplevd mindre alvorlig fysisk vold 170 000
- Barn som har opplevd gjentatt psykisk vold 200 000
- Barn som har opplevd seksuelle overgrep 70 000

Gruppene er overlappende, og ikke alle er utsatt i sitt eget hjem. Likevel viser disse tallene at antall barn som lever i utrygge hjem, hvor et portforbud kan påføre varig skade, er svært høyt.

En god del av barna, og/eller deres foresatte, er kjent for hjelpeapparatet. Men det er også mange som ikke er det. Mørketallene for barn som lever med vold og overgrep uten at de har kontakt med hjelpeapparatet antas å være stort. Tilsvarende finnes det en gruppe barn som lever med alvorlig omsorgssvikt som barnevernet ikke kjenner til. For utsatte barn som ikke er identifisert vil det være svært vanskelig, om ikke umulig, å nå dem med kompenserende tiltak under en tid med portforbud.

Ved innføring av et portforbud må man i tillegg gå ut fra at familier som er i kontakt med hjelpeapparatet grunnet rus, psykiske lidelser, vold eller utrygghet hjemme vil få mindre hjelp. Sett opp mot kunnskapen om at bruk av vold øker i krisetider når mennesker settes under press, er risikoen for at barn utsettes for mer vold og overgrep overhengende.

Barneombudet mener det derfor kan reises spørsmål ved om innføring av et portforbud, ikke under noen omstendighet, kan være forholdsmessig overfor denne gruppen barn. Vi vil i denne sammenheng presiserer at portforbud vil være et tiltak som først er aktuelt etter lang tid med andre tiltak som har vært svært belastende for utsatte barn. Dette medfører at forholdsmessighetsvurderingen må ta utgangspunkt i at barna allerede er påført store belastninger og at sårbarheten derfor er ekstra stor.

Begrensninger, unntak og kompenserende tiltak

Departementet omtaler ulike begrensninger i et fullt portforbud. Portforbud kan være begrenset til bestemte tider på døgnet, det kan gjøres større eller mindre unntak for sårbare grupper og det kan innføres kompenserende tiltak.

Det er positivt – og helt nødvendig – at barn og unge fremheves som en særlig sårbar gruppe dersom det skal innføres en ny lovbestemmelse om portforbud.

Barneombudet mener imidlertid at lovteksten som er foreslått gir stort rom for å innføre et portforbud uten klare krav til nødvendige begrensninger, unntak og kompenserende tiltak. Regjeringens koordineringsgruppe for tilbudet til sårbare barn under Covid-19 viser til at hensynet til smittevern har blitt tillagt for stor vekt opp mot hensynet til sårbare barn og unge. Vi er redde for at dette kan skje igjen dersom det blir gitt for vide fullmakter.

Dersom regjeringen velger å fremme et forslag om en ny lovbestemmelse om portforbud mener Barneombudet at det må sikres tilstrekkelig klare krav til unntak for barn og unge. Slik høringsbrevet er utformet, er det ikke gitt tilstrekkelig grunnlag for å se hva som er de faktiske kravene for eksempel til unntak. Enkelte grunnleggende rettigheter for barn må bli behandlet særskilt når det gjelder hvilke unntak, begrensninger og kompensierende tiltak som må legges til grunn for å kunne gjøre inngrep i disse. Selv om en del av vurderingene må gjøres konkret for hver enkelt situasjon, bør det i forarbeidene være en langt mer detaljert gjennomgang av dette.

Helt avslutningsvis ønsker Barneombudet å påpeke at 21 dager er svært lang tid i et barns liv, og at et eventuelt portforbud bør ha en kortere tidsramme.

Med vennlig hilsen

Inga Bejer Engh
barneombud

Elin Saga Kjørholt
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.