

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Vår ref:
23/00739-2

Saksbehandler:
Elin Saga Kjørholt

Dato:
17. oktober 2023

Barneombudets hørings svar - Koronautvalgets rapport

Barneombudet takker for utvalgets arbeid og ønsker med dette å spille inn til evalueringen og kommentere på utvalgets funn og anbefalinger.

Barneombudet bør inkluderes i høringslistene i evaluering av pandemi-håndteringen

Som en sentral aktør i spørsmålet om barn og unges situasjon under pandemien mener vi å ha nyttig informasjon i evalueringsarbeidet. Barneombudet har bidratt i egne innspillmøter i forbindelse med alle de tre rapportene fra hhv. koronakommisjonen og koronautvalget. Likevel er ikke Barneombudet inkludert i listen over høringsinstanser i de tre høringsrundene. Vi mener Barneombudet bør være en naturlig høringsinstans i pandemihåndteringen, og det vil gjøre det lettere å bidra når vi er inkludert i listen over høringsinstanser.

Om rapportens innretning og fokus

Barneombudet er glad for at koronautvalget har gjort en vurdering av den samlede håndteringen av pandemien. Som vi viser til under er vi særlig fornøyd med at utvalget har beskrevet situasjonen for barn og unge under pandemien, og at det så tydelig understrekes at de inngripende tiltakene som ble iverksatt rammet skjevt, og at noen grupper, som utsatte barn og unge, måtte bære en uforholdsmessig stor byrde. Barneombudet er opptatt av at dette tydelig understrekes for at myndighetene ved fremtidige hendelser skal klare å beskytte både barn generelt, men barn i særlig utsatte situasjoner spesielt, mye bedre. Da er det etter vår vurdering nyttig at utvalget så klart understreker at selv om regjeringen hadde en klar målsetning om at man skulle skjerme barn fra de mest inngripende tiltakene, så klarte man ikke det.

Særlig om myndighetenes vurdering av forholdsmessighet

Barneombudet har gjennom hele koronapandemien vært opptatt av at myndighetene må innhente tilstrekkelig kunnskap om konsekvenser og gjøre gode vurderinger av om tiltakene er nødvendig og forholdsmessige. Dette har vi spilt inn i begge høringsrundene til koronakommisjonens rapporter og i en rekke hørings svar de siste årene. Barneombudet har

Torggata 2-4,
0181 Oslo

Postboks 8889 Youngstorget,
0028 Oslo

også fremhevet kravet til forholdsmessighet gjennom en rekke mediesaker underveis i pandemien. Vi mener likevel det er grunn til å gjenta dette i denne høringsrunden.

Det er gjennom historien mange eksempler på at myndigheter gjør inngrep overfor den enkelte som ikke er forholdsmessig. Det kan være frihetsberøvelse, tvang eller inngrep i andre rettigheter som bevegelsesfrihet eller ytringsfrihet. Menneskerettighetene setter derfor krav til myndighetenes beslutning, blant annet at de skal være nødvendige og forholdsmessige. Dette beror på en konkret vurdering av konsekvensene i den enkelte sak.

Barn er en sårbar gruppe, og for barn er forholdsmessighetsvurderingen derfor enda strengere. Hensynet til barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Dette medfører at det skal mye til før andre hensyn kan tillegges større vekt. Dersom man i en konkret sak kommer til at hensynet til barnets beste må vike, skal dette begrunnes og det skal vurderes kompensierende tiltak. Vurderingen og begrunnelsen for utfallet skal fremgå av beslutningen slik at den kan overprøves. I kriser må ofte beslutninger tas hurtig. Men pandemien varte i mer enn to år. Og i kriser tas det ofte beslutninger som er svært inngripende for grupper i samfunnet, og som dermed ytterligere skjerper kravene til kunnskapsgrunnlaget, vurderingene og beslutningene.

Barneombudet har gjennom pandemien savnet tilstrekkelige vurderinger av forholdsmessighet og hensynet til barnets beste. Dette har etter vår vurdering hatt stor betydning for barn, slik vi også har påpekt i høringer til koronakommisjonen. Det vi har merket oss er at man har satt i verk for inngripende tiltak overfor barn og unge, det har manglet kompensierende tiltak for barn og unge, og tiltak har hatt for lang varighet. Dette er alvorlig, og vi savner et større fokus på hvorvidt det ble gjennomført forholdsmessighetsvurderinger hvor ulike hensyn og rettigheter ble balansert mot hverandre. Hensynet til å beskytte liv og helse gjennom smitteverntiltak opp mot retten til utdanning, helsehjelp og beskyttelse mot vold og overgrep på den annen side.

Barneombudet har merket seg at det også i de faglige grunnlagene som Helsedirektoratet sendte til Helse- og omsorgsdepartementet under pandemien har manglet konkrete forholdsmessighetsvurderinger knyttet til hvilke tiltak som anbefales¹. Samtidig ser vi at konsekvensene for barn beskrives og presiseres. Vi savner likevel en bedre vurdering av hvilke hensyn som skal veie tyngst, slik en forholdsmessighetsvurdering krever.

Det er gode grunner til at menneskerettighetene setter rammer for myndighetenes inngrep overfor borgerne. De rettslige kravene som gjennom dette settes til myndighetenes prosesser og beslutninger må sitte i ryggmargen hos de som vurderer sakene. Denne kompetansen må bygges opp i normaltid.

Medvirkning fra barn og unge

Ett av Barneombudets innspill i møtet med Koronautvalgets sekretariat var at det måtte være et mål for utvalget selv å innhente informasjon fra barn og unge. Vi er derfor glade for å se at utvalget har fulgt våre råd om å innhente informasjon fra Landsrådet for barne- og ungdomsorganisasjoner, Elevorganisasjonen og enkelte ungdomsråd i kommuner som er

¹ <https://www.helsedirektoratet.no/tema/beredskap-og-krisehandtering/koronavirus/faglig-grunnlag-til-helse-og-omsorgsdepartementet-covid-19>

besøkt. Det er imidlertid vanskelig å se hvilken informasjon som har kommet ut av dette og hvordan den har blitt benyttet i utvalgets arbeid.

Rapporten vurderer i punkt 6.6 myndighetenes involvering av barn og unge. Barneombudet støtter de beskrivelser som er gitt under dette punktet, og særlig at myndighetene i større grad burde involvert barn og unge selv når tiden tillot dette. På samme måte som Koronakommisjonen konkluderer utvalget med at barn og unge i for liten grad ble inkludert i pandemiarbeidet. Barneombudet er glade for at utvalget uttaler at medvirkning ikke skjer for medvirkningens del, men fordi kunnskap fra barn og unge er viktig for å fatte gode beslutninger som treffer målgruppen.

Utvalget følger opp punktet om medvirkning med følgende anbefaling:

«Når situasjonen tillater det, bør myndighetene søke å involvere og konsultere representanter for barn og unge i større grad enn det som var tilfellet under koronapandemien.»

Her mener Barneombudet at utvalget kunne vært tydeligere i sin anbefaling. Det er et sentralt læringspunkt at informasjon fra berørte grupper er sentralt også i kriser, og at myndighetene kan ta i bruk eksisterende strukturer for medvirkning med barn og unge, for eksempel lokale ungdomsråd, eller gå gjennom fritidsklubb eller skole. Myndighetene må også ha tett kontakt med organisasjoner for barn og unge som LNU, Elevorganisasjonen, Mental helse ungdom og Unge funksjonshemmede, samt Barneombudet som har et lovfestet mandat til å følge opp at barns interesser blir ivaretatt i samfunnet.

Situasjonen for barn og unge

Rapportens kapittel 6 behandler situasjonen for barn og unge gjennom pandemien.

Oppsummeringen i Boks 6.1 s. 91 gir en beskrivelse av situasjonen som Barneombudet kjenner seg igjen i.

Boks 6.1 Oppsummering

- Utvalget mener det var riktig av regjeringen å ha et mål om at barn og unge skulle ha så lav tiltaksbyrde som mulig, men vurderer at tiltaksbyrden likevel samlet sett var stor for barn og unge.
- Myndighetene gjorde en innsats for å følge opp målet om at barn og unge skulle ha så lav tiltaksbyrde som mulig, men kunne i noe større grad sørget for større samsvar mellom målet og smitteverntiltakenes utforming.
- De fleste barn og unge klarte seg godt gjennom pandemien selv om det ble rapportert om redusert livskvalitet blant barn og unge mens pandemien pågikk. Det er fremdeles for tidlig å konkludere om de negative langtidskonsekvensene av pandemien for barn og unge. Koronautvalget oppfordrer myndighetene til å følge med på utviklingen og iverksette tiltak ved behov.
- Helsetilbudet til de yngste ved helsestasjoner og skolehelsetjenestene ble noe redusert grunnet omdisponering av helsepersonell til andre oppgaver knyttet til pandemien.
- Foreløpige studier, tall på fastlegebesøk og henvisninger indikerer at barn og unges psykiske helse under pandemien ble negativt påvirket. Det er for tidlig å si om dette var forbigående, eller om det vil få varige konsekvenser.
- Underveis i pandemien fikk myndighetene på plass bedre strukturer og koordinering for å ivareta barn og unges interesser.
- Utvalget mener at barn og unges representanter ikke ble tilstrekkelig involvert i de beslutningene som angikk barn og unge. Dette gjelder både på lokalt og nasjonalt nivå.

Hva med barn i utsatte livssituasjoner?

Vi er imidlertid kritiske til at rapporten i så liten grad går inn i hvordan pandemien innvirket på barn og unge i sårbare situasjoner. Koronakommisjonen viser til at pandemien rammet hardest de som hadde det vanskelig fra før. Vi savner at rapporten gir mer innblikk i hva som faktisk skjedde for barn med funksjonsnedsettelse, barn i barneboliger, alvorlig syke barn, barn med læringsvansker og barn med vanskelige hjemmeforhold. I hvor stor grad ble tjenestetilbudet påvirket, og hva har det ført til? Er det satt inn tilstrekkelige tiltak i etterkant for å bøte på det disse barna har tapt? Hvis ikke burde det vært gitt anbefalinger om dette.

Tiltak for å kompensere uheldige virkninger av pandemien for barn og unge må prioriteres

Utvalget viser til at Barne- ungdoms- og familiedirektoratet har igangsatt forskning knyttet til hvordan pandemien har påvirket ungdom. Det er bra. Det gis derimot ingen beskrivelse av hvilke tiltak som er igangsatt for å kompensere for de konsekvensene pandemien har hatt for barn og unge. Det kan være læringstap, mer ensomhet, flere unge med psykiske plager, manglende sosial trening og høyere tall for mobbing og frafall i skolen.

Rapporten påpeker at økningen av psykiske lidelser og mobbing er bekymringsfull, og at fagfolk ser negative utviklingstrekk hos barn og unge grunnet to år med redusert sosial kontakt. Utvikling av sosiale relasjoner er en svært viktig del av barn og unges utvikling, og denne ble for noen kraftig redusert under pandemien.

Barneombudet samlet under pandemien en gruppe ungdommer for å dele sine erfaringer fra livet under pandemien. Gruppen utarbeidet rapporten «Det er forskjell på hva du går glipp av på ett år når du er 16 og når du er 45».² Oppsummert beskriver ungdommene det sosiale slik:

² Rapport fra Barneombudets ekspertgruppe om koronapandemien

«Sosialt samvær er for de fleste ungdommer det viktigste i livet. Under koronapandemien, med de smitteverntiltakene som har vært, har fysisk sosial omgang for oss ungdom blitt nedprioritert. En nedstenging av skolen, og store begrensninger i den ordinære hverdagen vår, har gjort seg svært synlig gjennom at vi har mistet det naturlige sosiale rommet. Under pandemien har mange viktige høydepunkter og opplevelser i ungdomstiden, som vi ikke kan ta igjen, blitt avlyst. Vi mener det er behov for at vi ungdom får mer støtte fra myndighetene for byrden vi har måttet bære og hva vi har gått glipp av. Her mener vi det er viktig at myndighetene tydeligere anerkjenner den byrden vi har måttet bære.»

Strengt smitteverntiltak førte til at barn og unge over lang tid mistet mulighet til å utvikle naturlige relasjoner med andre. Dette kan være en medvirkende årsak til at den del unge har det vanskeligere etter pandemien, og utvalget viser at tall gir indikasjoner på økt forekomst av mobbing og ekskludering blant barn og unge i etterkant av pandemien.

Utvalget vurderer at myndighetene bør følge opp dette og iverksette tiltak. Dette er imidlertid ikke tatt inn i utvalgets anbefalinger. Barneombudet er kritiske til dette. Tiltak nå kan forebygge utvikling av uhelse og skolefravall, og Barneombudet mener dette arbeidet må prioriteres.

Det må tas tak i den sterke økningen i fravall fra skolen blant unge

Utdanningsdirektoratet meldte i august i år at tallet på ungdom som står uten dagtilbud har økt kraftig det siste året. 15.000 unge var utenfor skole og arbeid i fjor. I juni 2023 ble 4288 ungdommer fulgt opp av oppfølgingstjenesten, som er en tjeneste for unge som ikke er i arbeid eller på skole. Tall fra oppfølgingstjenesten viser at i forrige skoleår var det 700 flere ungdommer i alderen 15 til 17 utenfor skole og arbeid, sammenlignet med året før, en økning på nesten 20 prosent. Dette er svært alvorlige tall.

Det er viktig at myndighetene jobber raskt med å kartlegge grunnene til at mange flere unge nå faller ut av skole og arbeid slik at det kan settes inn målrettede tiltak. Barneombudet ber myndighetene jobbe tett sammen med ungdom og lytte til hva som vil fungere for dem. Det er vår erfaring at unge ofte har gode, konkrete og enkle løsninger på sine utfordringer der problemene samlet sett kan virke svært komplekse. Det å sikre unge et dagtilbud er et område der unges egne erfaringer og råd vil være av stor betydning for å lykkes med de tiltak som settes inn.

Kommentarer til omdisponering av helsepersonell

Rapporten pkt. 6.4 beskriver hvordan nasjonale helsemyndigheter tidlig i pandemien kommuniserte at helsetilbudet til barn og unge skulle skjermes, men at antall kommuner som omdisponerte ressurser til pandemi-arbeid likevel var så høyt som 75 prosent i 2020 og økte til 78 prosent i 2021.

Nasjonale helsemyndigheters råd om å skjerme helsetilbudet til barn og unge var basert på faglige råd om hvilke konsekvenser pandemien kunne få for barn og unge, og at det var behov for at helsetjenestene var tilgjengelige. At kommunene likevel ikke fulgte føringene fra nasjonale myndigheter, må være et læringspunkt for nasjonal styring og kommunikasjon. Kommunene så seg ikke i stand til å iverksette andre løsninger, for eksempel å mobilisere pensjonister, studenter

og andre som kunne bidratt. En mulig løsning kunne vært at nasjonale myndigheter i større grad bistår med å foreslå løsninger. Nasjonale myndigheter kunne trolig i større grad samlet inn informasjon om andre løsninger enn å omdisponere helsepersonell fra barnas helsetjenester, og sørget for å dele denne kunnskapen med alle kommuner.

Særlig om samarbeid på tvers av sektor

Under pandemien ble et forstørrelsesglass rettet mot de utfordringene et samfunn inndelt i sektor skaper, både på nasjonalt og lokalt nivå. Helt siden Barneombudet ble opprettet i 1981 har manglende koordinering på tvers av tjenester vært definert som en av de store utfordringene for barn og familier som trenger hjelp fra samfunnet.

Barneombudet er enig med utvalget i at det under pandemien ble etablert viktige strukturer for samarbeid og utveksling av informasjon. Departementenes kjernegruppe for arbeid med utsatte barn og unge med underliggende strukturer er et viktig fremskritt for å sikre koordinering på departements og direktoratsnivå.

Barneombudet hadde ønsket seg at videreføring og satsing på denne type strukturer var del av utvalgets prioriterte anbefalinger.

Andre anbefalinger

- Barneombudet støtter anbefalingen om at frivilligheten kan utgjøre et viktig supplement til offentlig sektor under en krise og at de bør integreres mer systematisk i beredskapsarbeidet.
- Barneombudet støtter anbefalingen om å styrke kunnskapsgrunnlaget om langsiktige helse- og psykososiale konsekvenser av pandemien. Vi mener det er god grunn til å prioritere barn og unge høyt i dette arbeidet. Barn og unge er midt i den mest omfattende utvikling av sosiale relasjoner mellom mennesker i løpet av et liv. Dette medfører et stort behov for å kunne omgås andre i et naturlig miljø, og gjør at de restriksjoner som ble ilagt under pandemien har et stort skadepotensial for barn og unge. Barneombudet anbefaler på denne bakgrunn at kunnskap om langvarige konsekvenser for barn og unge av nedstengningen blir prioritert.
- Barneombudet støtter anbefalingen om tydeligere sammenheng mellom de gruppene regjeringen ønsker å prioritere og den faktiske innretningen på krisehåndteringen. Etter vårt syn ville dette kunne utgjort en forskjell slik at barn og unge ble prioritert i praksis.
- Barneombudet er svært glade for utvalgets anbefaling om at myndighetene må sørge for at hensynet til barn og unge gjennomgående ta sinn som en del av beslutningsgrunnlaget for tiltak i kriser. Vi vil understreke at dette er et krav som er nedfelt i Grunnloven § 104 og derfor ikke er på valg. Barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle handlinger og avgjørelser som vedgår dem. Dette setter krav både til hvordan man innretter utredningsprosessen, hvilke hensyn som tillegges vekt i beslutningen og kravene til dokumentasjon av prosessen.

Barneombudet har i sine tidligere innspill til pandemihåndteringen gjort rede for rammene Grunnloven § 104 og andre menneskerettigheter setter for myndighetenes prosesser og beslutninger – også i krisesituasjoner. Vi legger her ved de innspill vi tidligere har gitt, og

understreker igjen at kompetanse til å gjøre gode vurderinger av menneskerettigheter og legge barnets beste til grunn som et grunnleggende hensyn må bygges i normaltid.

Barneombudets tidligere innspill

Barneombudet er opptatt av at for mange vurderinger og beslutninger blir tatt uten at det blir foretatt en barnets beste vurdering på systemnivå slik Grunnloven § 104 krever. I vårt arbeid ser vi altfor ofte at hensynet til barn ikke er godt nok kartlagt og vurdert i beslutningsgrunnlaget. Pandemien viste dette tydelig.

Barneombudet mener kompetanse og verktøy for å gjøre en barnets beste vurdering på systemnivå er en viktig forutsetning for å lykkes neste gang. Vi har utviklet et verktøy for dette som vi kaller for [barnerettighetsvurderinger](#). Det ligger en veiledning for dette på våre nettsider.

Det er varslet at plikten til å utrede konsekvenser for barn og vurdere barns beste på systemnivå vil bli spesifisert i Utredningsinstruksens generelle veileder. Dette vil aktualisere behovet for et verktøy som gir veiledning til innhenting av kunnskap om konsekvenser for barn, hvordan kunnskapen skal benyttes for å gjøre en vurdering av barns beste, vekte dette grunnleggende hensynet opp mot andre hensyn og sikre at disse vurderingene blir dokumentert og begrunnet. Barneombudet bidrar gjerne i en dialog rundt dette.

En annen viktig forutsetning for at hensynet til barn ikke skal forsvinne i utredningsarbeidet er at personer med kunnskap og kompetanse om barns situasjon er representert i utredningsarbeidet. Her har Bufdir og andre som var representert i koordineringsgruppen for arbeid med utsatte barn og unge en nøkkelrolle.

For menneskerettighetene generelt er det viktig at det sitter i ryggmargen at de menneskerettslige reglene setter rammer for inngrep overfor individet, og at ulike hensyn må veies opp mot hverandre. Denne avveiningen skal dokumenteres og kunne etterprøves.

Disse tre punktene er våre hovedanbefalinger til myndighetene etter pandemien og vi håper de vil bli fulgt opp i arbeidet fremover.

Mer utfyllende informasjon om våre innspill til koronakommisjonen finnes her:

[Innspill til koronakommisjonen om konsekvenser for barn og unge](#)

[Barneombudets hørings svar til rapport nr. 1](#)

[Barneombudets hørings svar til rapport nr. 2](#)

Med vennlig hilsen

Ivar Stokkerei
fagsjef

Elin Saga Kjørholt
seniorrådgiver

Brevet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.