

UTREDNING

Arkitektonisk utforming av sykehus og forholdet til barns rettigheter



Norges institusjon for
menneskerettigheter

NIM-U-2023-001

Innhold

1.	Innledning og funn	3
1.1	Om dette notatet	3
1.2	Generelt om menneskerettigheter i Norge, og om betydningen av disse i utformingen av offentlige bygg	3
1.3	Relevante rettigheter i utformingen av offentlige sykehus for barn	4
2.	Prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn	5
3.	Barns rett til å si sin mening og å bli hørt	7
4.	Retten til liv, overlevelse og utvikling	9
5.	Rett til helse – rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandarden	10
6.	Barns rett til lek og fritid	11
7.	Retten til privat- og familieliv, og retten til å bli beskyttet mot separasjon fra foreldre	12
8.	Oppsummering	13

1. Innledning og funn

1.1 Om dette notatet

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Ifølge Lov om Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven) § 3 skal NIM blant annet rådggi myndigheter og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene, informere om menneskerettighetene, og legge til rette for samarbeid med relevante aktører som jobber med menneskerettighetene, både offentlige og private.

Dette notatet er skrevet på bakgrunn av en henvendelse fra Sonja Victorias Stiftelse, samt et møte med denne stiftelsen 14. oktober 2022. Stiftelsen jobber for rettighetene til barn som oppholder seg på sykehus.¹

NIM har vurdert henvendelsen fra Sonja Victorias Stiftelse som en henvendelse om behov for utredning og vurdering av det menneskerettslige rammeverket for utforming av sykehus for barn generelt. Henvendelsen er vurdert i tråd med NIMs kriterier for prioritering av saker, og den er prioritert primært fordi vi ikke fant at dette var utredet i en menneskerettslig kontekst i særlig grad, og at NIM derfor kunne bidra til å informere og opplyse om menneskerettighetene på dette feltet. NIM har derimot ikke med dette tatt stilling til verken overordnet politikk for bygging av sykehus i Norge, eller konkrete planlagte eller pågående prosjekter om sykehus eller andre helsebygg. Notatet er ment som et bidrag til opplysning av hvilke rettigheter for barn som kan aktualiseres i forbindelse med bygging av

sykehus, og som myndighetene derfor må ta hensyn til i de ulike leddene i prosessene.

1.2 Generelt om menneskerettigheter i Norge, og om betydningen av disse i utformingen av offentlige bygg

Dette notatet omhandler barns rettigheter i forbindelse med utforming av sykehus. Vi vil først si noe generelt om menneskerettigheter i Norge, som også gjelder for barn.

Norske myndigheter er forpliktet etter en rekke menneskerettigheter. Det følger av Grunnloven § 92 at «statens myndigheter» skal «respektere og sikre» menneskerettighetene. Med «statens myndigheter» forstår vi alle typer myndigheter, både Stortinget, regjeringen, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, andre forvaltningsorganer og domstolene.² Myndighetene er også ansvarlige for andre som utfører oppgaver for stat eller kommune, for eksempel der prosessene med offentlige bygg settes ut til private.³

Menneskerettighetene følger av Grunnloven og ulike internasjonale konvensjoner. Flere av disse konvensjonene, blant annet FNs barnekonvensjon, er inkorporert med forrang over norsk lov gjennom menneskerettsloven. Dette betyr at dersom norsk lov strider mot disse konvensjonene, må menneskerettighetene gå foran.

Forpliktelsen til å «respektere og sikre» menneskerettighetene innebærer både at staten må avstå fra selv å bryte menneskerettighetene, men også at de må gjøre aktive handlinger for å hindre menneskerettighetsbrudd, og å bidra til en

¹ Om – Sonja Victorias Stiftelse

² HR-2022-401-A, avsnitt 46.

³ Barnekomiteen, General Comment no. 16 (2013) State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, 17.03.2013, avsnitt 33.

realisering av rettighetene. Statene har imidlertid et visst handlingsrom i hvilke tiltak de vil bruke for å realisere rettighetene.

Utformingen av offentlige bygg forplikter myndighetene etter menneskerettighetene på flere måter. For det første kan selve utformingen av byggene ha betydning for borgernes rettigheter. Et eksempel på dette er at fengselsbygg må utformes slik at ikke innsatte opplever isolasjon i strid med menneskerettslige forpliktelser. Et annet eksempel er behovet for universell utforming av offentlige bygg i den grad det er mulig, for å realisere rettighetene til mennesker med funksjonsnedsettelse.

For det andre kan prosessen med utformingen av byggene ha betydning for borgernes rettigheter. I dette ligger blant annet kravene til saksbehandling, herunder brukermedvirkning.

1.3 Relevante rettigheter i utformingen av offentlige sykehus for barn

Barn har de samme rettighetene som voksne, men barn har også særegne rettigheter som gjelder bare for dem. I dette notatet vil vi primært se på rettighetene etter Grunnloven og barnekonvensjonen. Høyesterett har gitt uttrykk for at Grunnlovens menneskerettsbestemmelser skal tolkes i lys av de internasjonale konvensjonene som de

bygger på.⁴ Derfor vil vi i det følgende se først og fremst på praksis knyttet til barnekonvensjonens bestemmelser, selv om Grunnloven også gir uttrykk for en del av disse rettighetene. Barnekonvensjonen overvåkes internasjonalt av FNs barnekomité, som kommer med både generelle kommentarer om tolkningen av konvensjonen, og konkrete merknader til statene. Disse uttalelsene er ikke rettslig bindende, og den konkrete vekten av de vil blant annet avhengig av om de gir uttrykk for komiteens tolkning av forpliktelsene i barnekonvensjonen, eller gir anbefalinger om optimal praksis.⁵

Verken Grunnloven eller barnekonvensjonen inneholder noen bestemmelser som uttrykkelig stiller krav til utforming av offentlige bygg. Det er imidlertid flere bestemmelser som kan være relevante ved den arkitektoniske utformingen av offentlige bygg, som for eksempel sykehus.⁶ Forpliktelsene etter Grunnloven og barnekonvensjonen er sektorovergripende og må hensyntas i myndighetenes beslutninger som rammer barn.

Aktuelle rettigheter som vil gjennomgå i dette notatet er **prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn, barns rett til utvikling, barns rett til familieliv og barns rett til å ikke bli separert fra foreldrene sine, barns rett til å bli hørt, retten til helse og retten til lek og fritid.**

⁴ HR-2016-2554-P, avsnitt 81.

⁵ Se bl.a. Rt. 2015 s. 193, avsnitt 42.

⁶ Se nærmere om dette også i en nyere masteroppgave: Palmberg Ingelstam, M. «The UN Convention on the Rights of the Child in Relation to Planning: Towards freedom and inclusion of children in an urbanized society», *Chalmers School of Architecture*, Göteborg, 2021.

2. Prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn

Grunnloven § 104 annet ledd og barnekonvensjonen art. 3 nr. 1 fastslår prinsippet om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn. Flere av artiklene i barnekonvensjonen refererer til prinsippet om barnets beste.⁷ Hensikten med å vurdere og bestemme det beste for barnet er å sikre en «full and effective» utnyttelse av de rettigheter som anerkjennes i konvensjonen.⁸ Ordlyden i barnekonvensjonen lyder som følger:

“In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interest of the child shall be a primary consideration.”

Barnets beste er ifølge barnekomiteen et tredelt konsept.⁹ For det første innebærer prinsippet en substansiell rett til å få sitt beste vurdert og ansett som et grunnleggende hensyn ved avgjørelsen. Dette etablerer en forpliktelse for staten, som er direkte anvendelig og som kan påberopes for en domstol. For det andre er prinsippet om barnets beste et grunnleggende tolkningsprinsipp, som tilsier at dersom ordlyden åpner for flere tolkningsalternativer, skal den tolkningen som i størst grad ivaretar barnets beste legges til grunn. For det tredje er barnets beste en prosessuell regel, og sikrer derfor visse rettsikkerhetsgarantier. Begrunnelsen for en avgjørelse må for eksempel klart vise at barnets beste er vurdert, og hvordan det er vurdert. Hva som er ansett for å være til barnets beste, hvilke kriterier det

er basert på, og hvordan barnets beste er vektet mot andre hensyn skal fremgå av beslutningsgrunnlaget.

Plikten til å vektlegge hensynet i beslutninger og handlinger påhviler i utgangspunktet staten, men bestemmelsen sier uttrykkelig at det skal vektlegges i handlinger og beslutninger av offentlige og private velferdsinstitusjoner.

Uttrykket «children» i formuleringen «[i]n all actions concerning children» må forstås slik at det ikke bare omfatter barn som individer, men også barn som gruppe.¹⁰ Ved beslutninger som angår tjenestetilbud eller fasiliteter som er ment for barn, skal derfor denne gruppens beste være et grunnleggende hensyn.

I utgangspunktet beror hensynet til barnets beste på en individuell vurdering fra sak til sak. Det innebærer at det ikke kan oppstilles noen generell presumsjon for hva som vil være til barnets beste i enhver sak. Retten til å bli hørt i art. 12 vil være sentral i fastleggelsen av hva som er til barnets eller barnas beste i et gitt tilfelle, se punkt 5.

Hensynet til barnets beste skal vektlegges som «et grunnleggende hensyn». Det innebærer at det må vektes mot andre hensyn, men det skal ifølge barnekomiteen ha høy prioritet, og ikke bare være ett av flere hensyn.¹¹

I utformingen av sykehus bør hensynet til barnets beste som gruppe vurderes i

⁷ Se BK art. 9, 10, 18, 20, 21 37 bokstav c og 40 (2) bokstav b (iii).

⁸ Barnekomiteen. General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, 29.05.2013, avsn. 81-82.

⁹ Ibid, avsn. 6.

¹⁰ Barnekomiteen. General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, 29.05.2013, avsn. 23.

¹¹ Barnekomiteen. General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, 29.05.2013, avsn. 39.

saksbehandlings- og planprosessene. I tillegg bør en i utformingen av sykehus tilrettelegge for realisering av det enkelte barnets beste så langt

det er mulig opp mot andre hensyn, ved at en tar høyde for at barn er i ulike situasjoner og har ulike behov.

3. Barns rett til å si sin mening og å bli hørt

Barns rett til å bli hørt er grunnlovsfestet i Grunnloven § 104 første ledd annet punktum, hvor det er fastslått at «[d]e har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling».

En tilsvarende rettighet følger av barnekonvensjonen art. 12 nr. 1, som lyder som følger:

“States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.”

Uttrykket «shall assure» i barnekonvensjonen art. 12 nr. 1 understreker den rettslige forpliktelsen, og etterlater ikke noe rom for skjønn. Statene er med dette forpliktet til å treffe egnede tiltak for å sikre at barn blir hørt.¹² Artikkelen innebærer både at det må etableres mekanismer som gir barnet anledning til å gi uttrykk for sine meninger i saker som angår det, samt at det må sikres at disse synspunktene tillegges vekt.¹³

Barnets rett til å bli hørt gjelder i «all matters affecting the child». Dette tilsier i seg selv at rettigheten gjelder i de fleste tilfeller. Barnekomiteen har også understreket at bestemmelsen skal forstås som vidtrekkende.¹⁴ Retten til å bli hørt gjelder både for det enkelte barn, og for barn som gruppe.¹⁵ Når det gjelder

hensyn til barnets synspunkter ved utforming av offentlige bygg som delvis er til deres bruk, vil det være barn som gruppe som bør høres. Barnekomiteen har tidligere gitt uttrykk for at barns rett til å bli hørt på gruppenivå bør styrkes i Norge:

“The Committee recommends that the State party continue and strengthen efforts to fully implement article 12 of the Convention and promote due respect for the views of the child at any age in administrative and judicial proceedings, including child custody hearings, immigration cases, and in society at large. The Committee also recommends that the State party promote the participation of children, assist them to effectively exercise this right and ensure that due weight is given to their views in all matters that concern them in the family, school, other children’s institutions, the community, national policy formation and in the evaluation of plans, programmes and policies. [...]»¹⁶

Barns rett til å si sin mening og til å bli hørt er en viktig forutsetning for å ivareta barnets beste.¹⁷ Ivaretagelsen av rettigheten vil også være en viktig forutsetning for å kunne ivareta andre rettigheter barn har etter konvensjonen, som for eksempel retten til lek og fritid, og til helse.

Konvensjonen krever at barns syn blir «given due weight in accordance with the age and maturity of the child». Dette innebærer at barns

¹² Barnekomiteen. General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, 20.07.2009, avsn. 19.

¹³ Ibid, avsn. 19.

¹⁴ Barnekomiteen. General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, 29.05.2013, avsn. 27.

¹⁵ Barnekomiteen. General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, 20.07.2009, avsn. 9.

¹⁶ Barnekomiteen. *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention – Concluding observations: Norway*, 03.03.2010 (CRC/C/NOR/CO/4), avsn. 25.

¹⁷ Barnekomiteen. General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, 20.07.2009, avsn. 68.

synspunkt ikke nødvendigvis skal være avgjørende. Samtidig er det ikke tilstrekkelig å bare lytte til barna: statene er forpliktet til å foreta en vurdering av deres synspunkter, og vurdere både egenvekten og den relative vekten av synspunktene opp mot andre momenter.¹⁸

I utformingen av offentlige bygg må det vurderes om dette berører barn på en slik måte at de skal høres i prosessen.

¹⁸ Barnekomiteen. General Comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, 20.07.2009, avsn. 28.

4. Retten til liv, overlevelse og utvikling

Grunnloven § 104 tredje ledd annet punktum sier at statens myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling.

Barnekonvensjonen artikkel 6 gir barn rett til liv, overlevelse og utvikling. Etter artikkel 6 nr. 2 skal staten «ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child». Med utvikling menes helheten av barnets fysiske, mentale, spirituelle, moralske, psykologiske og sosiale dannelse.¹⁹ I forbindelse med barns rettigheter i ungdomstiden har barnekomiteen særlig

understreket viktigheten av å etablere «optimum environments to guarantee the rights of adolescents and support the development of their physical, psychological, spiritual, social, emotional, cognitive, cultural and economic capacities».²⁰

Denne artikkelen har relevans i forbindelse med sykehusbygg, fordi den understreker at barn ikke bare har rett til liv og overlevelse, men også til å utvikle seg i bred forstand.

¹⁹ Barnekomiteen. General Comment No. 5 (2003) General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), avsn. 12.

²⁰ Barnekomiteen, General Comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, avsn. 15.

5. Rett til helse – rett til å nyte godt av den høyest oppnåelige helsestandarden

Barnekonvensjonen art. 24 nr. 1 angir at konvensjonsstatene skal «recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health». En liknende bestemmelse følger av FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, artikkel 12.

Plikten og ansvaret for ivaretagelsen av barns rett til helse påhviler staten. Rammeverket for ivaretagelsen av rettigheten er nærmere utdypet av barnekomiteen i *General Comment No. 15* (2013), s. 18-23. Komiteen har her presisert at «[s]tates should provide an environment that facilitates the discharge of all duty-bearers' obligations and responsibilities with respect to children's right to health, and a regulatory framework within which all actors should operate and can be monitored». ²¹ Dette innebærer at staten må sørge for at de aktører som arbeider med barns helse forholder seg til de krav konvensjonen oppstiller.

Komiteen har fastslått at statene bør sikre at alle helsetjenester og -tilbud for barn er i tråd med krav om «availability, accessibility, acceptability and quality». ²² Det er særlig

kriteriet om «acceptability» som kan ha betydning for hvilke krav som stilles til utformingen av bygg som huser helsefasiliteter. Komiteen har forklart dette kriteriet som følger:

“In the context of children's right to health, the Committee defines acceptability as the obligation to design and implement all health-related facilities, goods and services in a way that takes full account of and is respectful of medical ethics as well as children's needs, expectations, cultures, views and languages, paying special attention to certain groups, where necessary.” ²³

Retten til helse pålegger med andre ord statene en forpliktelse til å utforme og implementere helsefasiliteter på et vis som blant annet ivaretar barns behov, forventninger og synspunkter. Nøyaktig hvilke krav barns behov og forventninger stiller til utforming og design av helsefasiliteter er ikke nærmere drøftet av komiteen. Det må antas at statene har en nokså vid skjønnsmargin, så lenge det kan vises at disse forholdene har vært tatt i betraktning ved utformingen.

²¹ Barnekomiteen, General Comment no. 15 (2013), The right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health, avsn. 91.

²² Ibid, avsn. 112.

²³ Ibid, avsn. 115.

6. Barns rett til lek og fritid

Barns rett til lek og fritid følger av barnekonvensjonen art. 31 nr. 1, som fastslår at statene må anerkjenne «the right of the child to rest and leisure, to engage in play and recreational activities appropriate to the age of the child and to participate freely in cultural life and the arts». Bestemmelsen innebærer blant annet en forpliktelse til å etablere lovgivning og planer som tar høyde for prinsippet om tilstrekkelighet («principle of sufficiency») som tilsier at alle barn skal gis tilstrekkelig tid og område til å utøve sin rett til lek og fritid.²⁴

Barnekomiteen uttrykker videre i den generelle kommentaren om rett til hvile, lek og fritid at realiseringen av rettighetene som er fastsatt i artikkel 31 kan bidra til helse, trivsel og utvikling hos barn, og at realisering av retten til lek og fritid når de er syke og/eller på sykehus vil også

spille en viktig rolle for å legge til rette for rekonvalesens.²⁵

Videre uttrykker barnekomiteen at statene må sikre at alle institusjoner der barn oppholder seg garanterer både fysisk rom og muligheter for barn å omgås sine jevnaldrende i samfunnet, leke og delta i spill, fysisk trening, kulturelt og kunstnerisk liv. Komiteen sier også at barn som bor i institusjoner for lengre tidsperioder også har behov for egnet litteratur, tidsskrifter og tilgang til Internett, samt støtte til å kunne gjøre bruk av slike ressurser.

Tilgjengelig tid, passende plass, tilstrekkelige ressurser og utstyr, opplærte og motiverte medarbeidere og anskaffelse av dedikerte budsjetter trengs for å skape de nødvendige miljøene for å sikre at alle barn som bor i en institusjon kan realisere sine rettigheter i henhold til artikkel 31.²⁶

²⁴ Barnekomiteen, General Comment no. 17 (2013), The right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts, avsn. 58 (a).

²⁵ Ibid, avsn 25.

²⁶ Ibid, avsn. 51.

7. Retten til privat- og familieliv, og retten til å bli beskyttet mot separasjon fra foreldre

Barnekonvensjonen artikkel 16 beskytter barnets rett til privat- og familieliv. Denne rettigheten er også vernet i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 og Grunnloven § 102.

I retten til privatliv ligger blant annet en rett til personvern. Retten til familieliv beskytter flere relasjoner, blant annet relasjonen mellom foreldre og barn, og foreldre og søsken.

Denne rettigheten er ikke absolutt – myndighetene kan gjøre inngrep dersom det foreligger hjemmel i lov og at inngrepet forfølger et legitimt formål. Videre må inngrepet være proporsjonalt, ta hensyn til barnets beste og ikke stride mot andre bestemmelser eller formålet i konvensjonen.

Myndighetene har også positive forpliktelser knyttet til retten til privat- og familieliv. I dette ligger et krav til at myndighetene ikke bare må avstå fra å gjøre inngrep i rettighetene, men at

de også må tilrettelegge for realiseringen av rettighetene.

Barnekonvensjonen artikkel 9 gir også en mer spesifikk bestemmelse om at barn har rett til å bli beskyttet mot separasjon fra foreldrene. Slik det fremgår av ordlyden er ikke denne retten absolutt, og det kan gjøres unntak når vilkårene fra separasjon er oppfylt. Det følger også av denne bestemmelsen at barn som er atskilt fra en eller begge foreldre har rett til å opprettholde personlig forbindelse og direkte kontakt med begge foreldrene regelmessig, med mindre dette er i strid med barnets beste.

I forbindelse med utformingen av offentlige bygg, som sykehus, er det nødvendig å vurdere både retten til privatliv og retten til familieliv. Et spørsmål er om sykehusarkitektur kan anses som inngrep i noen av disse rettighetene, eller om vurderingen må ta utgangspunkt i de positive forpliktelsene myndighetene har. Dette vil måtte vurderes konkret.

8. Oppsummering

Rettighetene barn har i kraft av Grunnloven og barnekonvensjonen kan gi forpliktelser til å vurdere barns rettigheter på flere måter, også i prosesser som omhandler utformingen av offentlige bygg.

For det første gir barns rettigheter forpliktelser for statene når det gjelder *saksbehandlingen* knyttet til utformingen av offentlige bygg. Disse forpliktelsene er blant annet knyttet til vurderinger av barnets beste som gruppe, og til å sikre at barn som gruppe blir hørt i prosessen. I saksbehandlingsprosessen er det imidlertid

også relevant å vurdere hvordan en har vurdert hvordan bygget vil ivareta andre konkrete rettigheter for barn, herunder rett til privat- og familieliv, retten til utvikling og retten til helse, samt retten til hvile, lek og fritid.

I tillegg kan forhold ved det offentlige bygget *i seg selv* gjøre at barns menneskerettigheter kan komme under press. Det er for eksempel relevant å vurdere hvordan sykehusbygg kan tilrettelegge for realisering av rett til helse, familieliv og rett til lek.

Publisert 6. februar 2023

Publikasjonsnr. NIM-U-2023-001



Norges institusjon for
menneskerettigheter

Postadresse
Postboks 299 Sentrum
0103 Oslo

Besøksadresse
Akersgata 8
0158 Oslo

Tel: 23 31 69 70
E-post: info@nhri.no
www.nhri.no