



Kommunal- og moderniseringsdepartementet
(Kun sendt digitalt på regjeringen.no)

Dato:
06.10.2016

Vår referanse:
2016/135

Deres referanse:
16/1559

Høringsinnspill til NOU 2016: 4 Ny kommunelov

1. Innledning

Vi viser til høring om NOU 2016: 4 Ny kommunelov, med høringsfrist 6. oktober 2016.

Norges nasjonale 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.¹ NIM skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, blant annet ved å gi innspill i lovgivningsprosesser.²

Kommunene spiller en helt sentral rolle i gjennomføringen av menneskerettighetene. Vårt hovedanliggende er at eventuell ny kommunelov tydeliggjør og fremhever denne aktørrollen.

Hensett til omfanget av utredningen og interne ressursprioriteringer, er våre innspill begrenset til (i) utredningens kapittel 2.3 *Internasjonale menneskerettigheter*, og (ii) forslag om at kommunenes menneskerettighetsforpliktelser og rolle i gjennomføringen av menneskerettighetene tydeliggjøres i loven.

2. Enkelte kommentarer til utredningen kapittel 2.3 *Internasjonale menneskerettigheter*

NIM mener at utvalget i utgangspunktet gir en grei, om enn kortfattet, redegjørelse for kommunenes rolle og aktørstatus i gjennomføringen av menneskerettighetene. For øvrig mener NIM at det kan være grunn til å foreta en separat og grundigere utredning av hvilket ansvar kommunene har for overholdelsen av menneskerettighetene.

¹ Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 § 1, 2. ledd

² Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 22. mai 2015 § 3, 1. ledd, bokstav b

I utvalgets redegjørelse fremgår følgende:

«Utvalget vil understreke at Stortinget og statsforvaltningen har det primære ansvaret for at menneskerettighetsforpliktelser blir ivaretatt. Kommunene er gjennom sine lovpålagte plikter en viktig del av gjennomføringen av dette ansvaret.»

Dette er ikke helt entydig, men kan forstås i retning av at utvalget bygger på et syn om at kommunene har et mer begrenset ansvar for å vurdere hvorvidt myndighetsutøvelsen er i tråd med menneskerettighetene.

Den alminnelige plikten til å respektere menneskerettighetene etter Grunnloven § 92 gjelder for «Statens myndigheter», herunder kommunene.³ Etter Den europeiske menneskerettskonvensjon er kommunen identifisert med staten som folkerettslig pliktsubjekt. Forrangsprinsippene i Grunnloven og menneskerettsloven § 3 gjelder også for lovgivning som utgjør grunnlaget for kommunens myndighetshandlinger.⁴

At kommunene har et primæransvar for overholdelsen av menneskerettighetene i Grunnloven og menneskerettighetene som er del av nasjonal rett kommer eksplisitt til uttrykk på flere måter. For det første er kommunens enkeltvedtak ugyldige dersom de er i strid med menneskerettighetene. For det andre kan kommunens krenkelse av menneskerettighetene medføre erstatningsansvar for kommunen selv.

I denne sammenhengen har kommunen et primæransvar for selvstendig å vurdere om myndighetshandlingene er i samsvar med menneskerettighetene, som ikke kan fraskrives under henvisning til Stortingets og statsforvaltningens ansvar. Dette bør være et utvetydig premiss i det videre lovarbeidet.

3. Forslag om tydeliggjøring av kommunenes menneskerettighetsforpliktelser og rolle i gjennomføringen av menneskerettighetene

Kommunene er i betydelig utstrekning pliktsubjekt etter menneskerettighetene. I tillegg har kommunene en rekke ansvarsområder som berører sentrale menneskerettigheter, deriblant helse- og omsorgstjenester, barnevern, skole og arealforvaltning som innebærer eiendomsinngrep. Den aktuelle kommunale virksomheten retter seg i stor grad mot sårbare grupper: barn, eldre, utviklingshemmede, mv.

På bakgrunn av dette, samt det som fremgår i punkt 2 og utredningen s. 37-38, mener NIM at ny kommunelov bør tydeliggjøre at kommunene er underlagt menneskerettighetsforpliktelser og har en viktige rolle i den praktiske gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig overfor sårbare grupper. NIM mener at en tydeliggjøring kan bidra til økt bevissthet rundt kommunenes ansvar, som igjen kan bidra til styrket gjennomføring av menneskerettighetene på kommunalt nivå.

³ Reiertsen, EMK og kommunene, Lov og Rett 2015, s. 419–420, med videre henvisninger

⁴ Reiertsen, EMK og kommunene, Lov og Rett 2015, s. 422–429, med henvisninger til rettspraksis

Etter NIMs syn hører dette hjemme i lovens kapittel 1 om formål og virkeområde. Med utgangspunkt i utkastet til § 1-1, andre ledd, foreslår NIM at ansvaret kan synliggjøres slik:

«(...) tjenester og drive samfunnsutvikling til beste for innbyggerne, i tråd med menneskerettighetene, og bidra til at (...)»

Dette skal ikke danne grunnlag for nye forpliktelser, kun henviser til forpliktelsene kommunene allerede har.

4. Avslutning

Vi understreker at kommunene spiller en helt sentral rolle i den helhetlige nasjonale gjennomføring av menneskerettighetene. Kommunenes ansvar for overholdelsen av menneskerettighetene har tradisjonelt blitt viet relativt lite oppmerksomhet. NIM mener at ansvaret bør fremheves og at en tydeliggjøring i kommuneloven er et egnet virkemiddel.

Vennlig hilsen
for Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter

Adela M. Mestved
for Petter Wille
Direktør

Kristian Reinert Haugland Nilsen
Kristian Reinert Haugland Nilsen
Seniorrådgiver