



Norges institusjon for
menneskerettigheter

Kommuner og menneske- rettigheter



Innhold

Sammendrag	5
Summary in english	10
1. Bakgrunn og formål	15
2. Generelt om menneskerettighetene	18
3. Lokale myndigheter som menneskerettslig pliktsubjekt	20
3.1 Folkerettslig utgangspunkt.....	20
3.2 Menneskerettigheter i norsk rett.....	20
3.3 Gjennomføring av menneskerettigheter i kommunene	24
3.3.1 Negative forpliktelser	24
3.3.2 Positive forpliktelser	26
3.3.3 Menneskerettigheter gjennomføres ved lovgivning.....	28
3.3.4 Kommunale forskrifter	29
3.3.5 Nærmere om den kommunale myndighetsutøvelsen.....	29
3.3.6 Særlig om pandemien.....	31
3.4 Adgangen til å holde kommuner rettslig ansvarlig for påståtte menneskerettsbrudd ...	32
3.4.1 Innledning.....	32
3.4.2 Retten til reparasjon etter EMK artikkel 13.....	33
3.4.3 Ulike innganger til søksmål mot kommunen som bygger på menneskerettslige anførsler	34
4. Funn fra NIMs spørreundersøkelse	38
4.1 Om spørreundersøkelsen	38
4.1.1 Formål og bakgrunn.....	38
4.1.2 Avgrensning	38
4.1.3 Utvalg.....	39
4.1.4 Gjennomføring av undersøkelsen	39
4.2 Selvrapportert kunnskap.....	41
4.2.1 Kjennskap til barnevernssaker i EMD	43
4.2.2 Kjennskap til FNs anbefalinger	44
4.2.3 Kjennskap til ansvar for gjennomføring av menneskerettighetene i Norge	45
4.3 Hvordan kommer kommunenes arbeid med menneskerettigheter til uttrykk?	45
4.3.1 Opplæring i menneskerettigheter	45

4.3.2	Oppfølging av FNs anbefalinger og domsavgjørrelser	46
4.3.3	Iverksettelse av særskilte tiltak.....	48
4.3.4	Kommunale råd.....	49
4.4	Praktiske utfordringer	49
4.4.1	Sektorer med størst utfordringer knyttet til kommunenes tjenesteyting.....	49
4.4.2	Utfordringer ved å styrke menneskerettighetsarbeidet	51
4.5	Behov for å styrke menneskerettighetsarbeidet	52
4.5.1	Nødvendig tiltak for å styrke menneskerettighetsarbeidet	52
4.5.2	Informasjon om menneskerettigheter	52
5.	Lokale myndigheter og menneskerettigheter i et internasjonalt perspektiv	53
5.1	Innledning	53
5.2	FN-systemet og lokale myndigheter	53
5.2.1	Dagsaktuell tematikk i FN-systemet	53
5.2.2	FNs overvåkningsorganer	54
5.2.3	Menneskerettighetskomiteenes tolkningsuttalelser.....	54
5.2.4	Konkluderende merknader	55
5.2.5	Behandling av klagesaker.....	55
5.2.6	Universal Periodic Review (UPR) og FNs spesialrapportører	56
5.2.7	Betydningen av overvåkningsorganenes uttalelser	57
5.2.8	FNs bærekraftsmål og lokale myndigheter	57
5.3	Europarådet og lokale myndigheter	59
5.3.1	Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD).....	59
5.3.2	Overvåkningsmekanismer.....	60
5.3.3	Kommunalkongressen.....	60
5.4	EU og lokale myndigheter	61
5.4.1	Dagsaktuell tematikk i EU-systemet	61
5.4.2	Fundamental Rights Agency (FRA)	61
5.5	Utviklingstrekk	62
5.6	Et komparativt blikk på Sverige.....	62
6.	Menneskerettighetsbyer	64
6.1	Menneskerettighetsby-konseptet	64
6.1.1	Innledning	64
6.1.2	Definisjon og fellestrekk	64
6.1.3	Utviklingen av menneskerettighetsbyer.....	65

6.1.4	<i>Erfaringer fra menneskerettighetsbyer i Europa</i>	66
6.2	Graz	67
6.2.1	<i>Bakgrunn</i>	67
6.2.2	<i>Tiltak</i>	67
6.2.3	<i>Resultat</i>	68
6.3	York	68
6.3.1	<i>Bakgrunn</i>	68
6.3.2	<i>Tiltak</i>	69
6.3.3	<i>Resultat</i>	70
6.4	Bergen	71
6.4.1	<i>Bakgrunn</i>	71
6.4.2	<i>Tiltak</i>	71
6.4.3	<i>Resultat</i>	72
6.5	Utfordringer	72
7.	Hvordan styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i byer og kommuner	74
7.1	Innledning	74
7.2	Bevisstgjøring, kompetanse og kunnskap	74
7.3	Lederforankring og ansvarliggjøring	76
7.4	Forpliktelse gjennom erklæring	77
7.5	Implementere menneskerettighetene i kommuneplanens samfunnsdel	77
7.6	Vedta handlingsplaner og strategier	77
7.7	Etablering av et menneskerettighetsråd	78
7.8	Kartlegging, rapportering og kontroll	78
7.9	Allokere nok ressurser	79
7.10	Koordinering	79
7.11	Samarbeid	80
7.12	Oppfølging og evaluering	81
8.	NIM anbefaler	82
	Kildeliste	84

Sammendrag

Landets kommuner har et selvstendig menneskerettighetsansvar. Kommunene står i førstelinjen og er de som ivaretar mange av menneskerettighetene i praksis. Når menneskerettigheter skal gjennomføres innenfor områder som barnevern, eldreomsorg eller i grunnskolen er det kommunene som er ansvarlige for dette.¹ Nærheten til befolkningen og forståelsen av lokale forhold gjør at kommunene står i en særskilt posisjon til å ivareta lokale behov og sikre og fremme menneskerettighetene.

Formålet med denne rapporten er å sette kommunenes menneskerettighetsansvar på dagsordenen. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) ønsker å tydeliggjøre det menneskerettslige ansvaret landets kommuner har. Formålet er videre å synliggjøre utfordringer og behov som finnes for å kunne styrke det lokale menneskerettighetsarbeidet.

Rapporten starter med et innledende kapittel om bakgrunnen for prosjektet og begrepsforklaring. Kapittel 2 gir en kort oversikt over menneskerettighetene generelt, og kapittel 3 gir en innføring i kommunenes menneskerettighetsansvar. Norge har menneskerettslig ansvar for handlinger og unnlatelser som kan tilskrives norske offentlige myndigheter. Dette gjelder uten hensyn til vårt internrettslige skille mellom ulike statsmakter og forvaltningsnivåer. I kapittel 3 redegjøres det for hvordan kommunene er bundet av de samme menneskerettighetsforpliktelsene som staten. Selv om utgangspunktet er at menneskerettighetene gjennomføres i nasjonal rett gjennom lov og forskrift, er det likevel et stort behov for kompetanse om kunnskap i

kommunal sektor som kan sikre god implementering av disse forpliktelsene.

Menneskerettighetene aktualiseres på svært mange forskjellige livsområder, og de har ulik utforming. Felles for mange av dem er at de beskytter en rettighet eller en frihet, som det i noen tilfeller og på nærmere vilkår kan gjøres inngrep i. Men menneskerettighetene kan også pålegge handlingsplikter, for eksempel ved at retten til familieliv må søkes sikret ved barnevernstiltak.

Når staten gjør inngrep i menneskerettighetene, må de såkalte inngrepsvilkårene være oppfylt. For det første, må kommunen sørge for at rettslige beslutninger og inngripende faktiske handlinger har grunnlag i lov der forvaltningen ikke kan bygge på et annet rettsgrunnlag. I tillegg må inngrep ivareta et legitimt formål og være forholdsmessig. Forholdsmessighetsvurderingen er sammensatt. Behovet for inngrepet må vurderes opp mot ulempen for den enkelte. Det må foreligge en rimelig balanse mellom samfunnsformål og hensynet til individet, og det minste inngreps prinsipp står sentralt. Det innebærer at myndighetsutøvelsen ikke må

¹ NOU 2016: 4 s. 37: «Samtidig har kommunene en helt sentral rolle i den praktiske gjennomføringen av sentrale menneskerettigheter».

være mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå det bestemte formålet. Dette er for eksempel sentralt for bruken av tvang i kommunal sektor, innen både helse, omsorg og barnevern.

Det siste året har koronapandemien gitt nye erfaringer og innsikter knyttet til håndteringen av menneskerettighetene generelt i kommunene, herunder om, og hvordan, disse avveiningene foretas. Basert på disse erfaringene kan kommunene videreutvikle og styrke menneskerettighetsarbeidet i kommunene.

Så vidt NIM kjenner til, finnes det ikke mange undersøkelser som kartlegger kunnskap om menneskerettigheter blant ledere i kommune-Norge eller hvordan menneskerettighetene inkluderes og kommer til uttrykk på systemnivå i landets kommuner. Derfor har NIM gjennomført en spørreundersøkelse om dette.²

200 kommuner ble invitert til å delta i undersøkelsen. Av disse var det 145 kommuner som besvarte spørreundersøkelsen. Som respondenter benyttes fire lederfunksjoner i kommunene. Utvalget består av kommunedirektører,³ ordførere,⁴ ledere for det kommunale barnevernet⁵ og omsorgsledere/kommunalsjefer for helse og omsorg.⁶ I alt besvarte 218 informanter

undersøkelsen,⁷ en svarprosent på 27 prosent.⁸ Hovedfunnene i undersøkelsen er:

Kommunene er kjent med at de har et menneskerettighetsansvar: En klar majoritet av respondentene (95 %) kjenner til at kommunene har et selvstendig ansvar for å gjennomføre menneskerettighetene når kommunen utøver offentlig myndighet på utvalgte områder. Funnene indikerer at sentrale politiske og administrative ledere er kjent med sitt menneskerettighetsansvar. Samtidig er det viktig å understreke at dette ikke sier noe om den faktiske gjennomføringen av menneskerettighetene.

Varierende kjennskap til menneskerettighetene: Respondentenes kjennskap til menneskerettighetene er varierende. Om lag seks av ti mener generelt selv å ha «ganske god» kjennskap til menneskerettighetene. Dette speiler også at de fleste kjenner noe til de fleste internasjonale regelverkene. Kjennskapen til barnevernssaker der Norge er dømt i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) er varierende. Syv av ti barnevernsledere og to–tre av ti kommunedirektører kjenner til de fleste EMD-dommene. Syv av ti ordførere kjenner noen, mens to av ti ordførere oppgir at de er uten kjennskap til dommene. Om lag seks av ti kommunedirektører, ordførere og

² NIM har ikke tidligere utført en undersøkelse om kommuner og menneskerettigheter og rapporten må derfor ses på som en første kartlegging. Vi går ikke i dybden, men ser på kunnskap om og arbeid med menneskerettigheter generelt.

³ Kommunedirektør/ byrådsleder (eventuelt i samarbeid med sentraladministrasjon). Svarte på vegne av sentraladministrasjonen. Når vi i det følgende refererer til «kommunedirektør», gjelder svarene for hele sentraladministrasjon.

⁴ Ordførere svarte på vegne av egen stilling.

⁵ Leder for barnevern (den som er tildelt myndighet etter barnevernloven: § 2-1 fjerde ledd). Svarte på vegne av rollen som barnevernsleder.

⁶ Leder for helse og omsorg svarte på vegne av rollen som enhetsleder for alle sykehjem / kommunalsjef for helse og omsorg.

⁷ Selv om antallet kommuner (145 kommuner) som deltar i undersøkelsen med én eller flere respondenter er relativt høyt, er det kun én enkelt kommune som deltar med alle fire funksjoner. Tendensen er at én funksjon deltar per kommune (61 % av kommunene), etterfulgt av to respondenter (29 %) og tre respondenter (10 %).

⁸ Det var flest omsorgsledere/kommunalsjefer for helse og omsorg som besvarte undersøkelsen og færrest kommunedirektører. Estimatenes statistiske usikkerhet vil følgelig være høyest for kommunedirektører og lavest for kommunalsjef for helse- og omsorg eller omsorgsledere.

omsorgsledere har noe kjennskap til anbefalingene fra FN til Norge. To av ti ordførere kjenner ikke FNs anbefalinger.

Flest kjenner til FNs barnekonvensjonen:

Respondentene rapporterte om størst kjennskap til FNs barnekonvensjon (BK) og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK). Minst kjennskap var det til Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter og ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter.

Flertallet har deltatt på kurs: Seks-syv av ti kommunedirektører, åtte av ti barnevernsledere og fem av ti omsorgsledere har deltatt på kurs om menneskerettigheter i løpet av de siste tre årene. For ordførerne er tallet lavere. To av ti ordførere oppgir at de har vært på kurs i samme periode.

Opplæring, tid og økonomi er utfordringer: Når det gjelder utfordringer knyttet til selve gjennomføringen av menneskerettighetene spesielt, nevnes tre forhold hyppigst: manglende systematisk opplæring av ansatte, tidspress og manglende finansielle ressurser.

Lite om menneskerettigheter i

plandokumenter: Det er få kommuner blant de som deltar i undersøkelsen som har inntatt menneskerettigheter i kommuneplanens samfunnsdel eller vedtatt en egen handlingsplan eller strategi om menneskerettigheter, til tross for at kommuneplanen er et av de viktigste styringsdokumentene en kommune har.⁹

Prioritere informasjon: Kommunedirektører og ordførere har beskrevet kort og med egne ord

hva de mener vil være nyttig for å styrke kommunens arbeid med menneskerettigheter fremover. Her oppgis blant annet kunnskapsbygging, prioritering av menneskerettigheter i kommunens ledelse, samhandling på tvers av kommunen samt finansielt tilskudd. Fem av ti kommunedirektører og ordførere bekrefter behov for mer informasjon om hvordan menneskerettighetene kan brukes som verktøy i kommunens arbeid. Syv av ti respondenter mener at informasjon om menneskerettigheter til kommunalt ansatte bør ha høy prioritet. Funnet viser at det finnes vilje blant topp-ledere i kommuner i å styrke kunnskapen om menneskerettigheter fremover.

Størst utfordringer i de minste kommunene:

Undersøkelsen viser at på de fleste områder har de største kommunene kommet lengst i arbeidet med innføring av menneskerettigheter og i formaliseringen av rutineene for dette. Dette funnet er i tråd med det NIM antok i forkant av undersøkelsen.

Barnevern og helse- og omsorg mest

utfordrende: Barnevern utgjør helt klart den sektoren som kommunedirektører og ordførere oppgir som mest utfordrende. Seks av ti kommunedirektører og ordførere mener at barnevernet er det området som utgjør den største utfordringen knyttet til kommuners tjenesteyting. Fire av ti peker på institusjonsbasert helse og omsorg som mest utfordrende.

Minst kunnskap blant ordførere: Ordførerne scorer lavest på kjennskap til menneskerettigheter og har deltatt på færrest kurs. To av ti ordførere hadde verken kjennskap

⁹ Det var kun 35 kommunedirektører som besvarte akkurat dette spørsmålet og svarprosenten er dermed noe lavere. Det er derfor vanskelig å fastslå, basert på vår undersøkelse, hvor mange kommuner som har inntatt menneskerettigheter i kommuneplanens samfunnsdel.

til dommene mot Norge fra EMD eller til FNs anbefalinger til Norge.

På bakgrunn av funnene, ser NIM flere forbedringspunkter:

- Sikre systematisk opplæring av ansatte om menneskerettigheter.
- Styrke kunnskapen om menneskerettigheter blant lokalpolitikere.
- Allokere mer ressurser, inkludert juridisk kompetanse, for å styrke kommuners arbeid med menneskerettigheter.
- Inkludering av menneskerettigheter i plandokumenter.
- Behov for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i krevende sektorer som barnevern og helse- og omsorg samt i de mindre kommunene i landet.

Funnene gir en pekepinn på hva landets kommuner, kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) og sentrale myndigheter bør jobbe videre med for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene lokalt. I kapittel 4 presenteres funnene fra undersøkelsen nærmere.

Menneskerettighetene er kompliserte og oppstiller et bredt spekter med forpliktelser for stat og kommune, knyttet til veldig ulike rettighets- og livsområder. Funnene i NIMs undersøkelse om varierende kjennskap til menneskerettigheter blant kommunale ledere, reflekterer funn i andre undersøkelser som viser at en rekke kommuner ikke har ansatte

jurister.¹⁰ Dette er av betydning for spørsmålet om kommunenes kompetanse om menneskerettigheter.

Internasjonale organisasjoner, som FN og Europarådet, har de siste årene satt søkelys på lokale myndigheters betydning i å styrke den nasjonale gjennomføringen av menneskerettighetene. I rapportens kapittel 5 redegjøres det for hvordan FN, EU (Fundamental Rights Agency (FRA)) og Europarådet arbeider med lokale myndigheters rolle i gjennomføring av menneskerettighetene. Selv om FN og Europarådets overvåkningssystemer først og fremst retter seg mot sentrale myndigheter fordi det er statene som er part til konvensjonene, adresserer de ulike menneskerettighetskomiteene og spesialrapportørene lokale myndigheter i sine konkluderende merknader til stater, og også i enkelte av de generelle tolkningsuttalelsene.

I kapittel 6 redegjøres det for konseptet menneskerettighetsbyer, som er et globalt initiativ, hvor et av hovedelementene er å tydeliggjøre føringene internasjonale menneskerettighetskonvensjoner gir for lokalt myndighetsansvar. Deretter gis det en gjennomgang av hvordan noen menneskerettighetsbyer jobber i praksis. Det tas utgangspunkt i byene Graz i Østerrike, York i Storbritannia og Bergen i Norge. Gjennomgangen viser at en operativ menneskerettighetsby eller kommune vil rette søkelys mot menneskerettighetene i sin politikkutforming og tjenesteyting med et mål om å styrke livskvaliteten til hele lokalbefolkningen. I kapittel 7 belyses tiltak kommuner kan iverksette på systemnivå for å styrke gjennomføringen av

¹⁰ I en undersøkelse fra 2020 utført av Rambøll, viser funnene at bare 55 prosent av de 254 kommunene som svarte på undersøkelsen hadde en eller flere jurister ansatt. Se: <https://www.juristforbundet.no/nyheter/2021/innbyggernes-rettssikkerhet-er-truet-uten-jurister-i-kommunene/>

menneskerettighetene. I lys av NIMs kartlegging og en gjennomgang av beste praksis fra andre byer og ulike anbefalinger som tidligere er fremmet av FN, anbefaler NIM følgende:

- **Anbefaling 1:** Kommunene bør styrke den juridiske kompetansen, kapasiteten, og den generelle kunnskapen om og systematisk opplæring i menneskerettigheter.
- **Anbefaling 2:** Kommunene bør styrke arbeidet med gjennomføring av menneskerettigheter.
- **Anbefaling 3:** Sentrale myndigheter bør sikre tydelig gjennomføring av menneskerettighetsforpliktelser i regelverk som kommuner forvalter, allokere nok ressurser til kommunene for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene og sikre god informasjonsflyt om menneskerettslige forpliktelser fra stat til kommune.

I kapittel 8 utdyper vi våre anbefalinger og gir eksempler på hvordan disse kan gjennomføres.

Fordi menneskerettigheter både kan sikres og brytes i norske kommuner, er arbeidet med å synliggjøre og bidra til ivaretagelsen av

kommuners menneskerettighetsansvar noe NIM kommer til å prioritere i årene fremover. NIM, som nasjonal menneskerettighetsinstitusjon, har en rolle som ekspertorgan og rådgiver, og kan spille en rolle i å støtte kommuner med å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene.¹¹

NIM håper at rapporten kan skape interesse blant kommuner som ønsker å styrke sitt menneskerettighetsarbeid lokalt og jobbe mer helhetlig med menneskerettighetene. Vi understreker at formålet med rapporten ikke er å gå i dybden på ulike saksområder eller behandle spesifikke problemstillinger knyttet til menneskerettslig ivaretagelse i kommunene, men peke på overordnede trekk som vi mener er sentrale når det gjelder kommunens kunnskap om, og organisering av menneskerettighetsarbeidet, og ikke minst peke på gode løsninger for å hvordan dette arbeidet kan organiseres. Rapporten vil følges opp med funn fra deler av kommuneundersøkelsen som var knyttet til fire spesifikke rettsområder.¹² Der vi i rapporten ellers peker på eksempler er dette bare for å illustrere områder hvor menneskerettighetene er særlig viktige, men vi går ikke i dybden på noen tematiske områder i denne rapporten. Vi håper at et slikt overordnet perspektiv kan gi et nyttig bidrag til kommunenes viktige menneskerettighetsarbeid i årene som kommer.

¹¹ Se f.eks. The Human Rights Council (HRC), *Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*, (A/HRC/30/49), og European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), *Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally*, 2021.

¹² I tillegg til å undersøke kjennskapen til og arbeid med menneskerettighetene mer generelt, valgte vi å se nærmere på kommunalt ansattes ytringsfrihet, barns rett til medvirkning i barnevernssaker, samt forebygging av vold og overgrep og bruk av tvang i kommuners omsorgstjenester og institusjoner. Dette er menneskerettslige temaer som NIM har jobbet med tidligere, og som vi ønsket å følge opp ytterligere og som faller inn under det kommunale ansvaret. For å unngå at rapporten blir for omfattende, vil funnene fra de tre sistnevnte delene av undersøkelsen publiseres i egne mindre rapporter eller på andre plattformer.

Summary in english

Municipalities in Norway have an independent responsibility to protect and promote human rights and they play a key role in safeguarding many human rights in practice. Municipalities are responsible for implementing human rights obligations in areas such as child welfare, care for the elderly and in primary and lower secondary schools. Their proximity to local residents and understanding of local conditions means that municipalities are in a particularly relevant position with regard to addressing human rights challenges.

The Norwegian National Human Rights Institution have publicized a report about local governments and human rights in Norway. The purpose of this report is to place the human rights responsibilities of municipalities on the agenda, clarify the nature and scope of these responsibilities and highlight opportunities to strengthen local human rights implementation.

The report begins with an introductory chapter outlining the background of the project and explaining core concepts. Chapter 2 provides a brief overview of human rights in general, and Chapter 3 introduces the topic of municipalities' human rights responsibilities. The Norwegian government has human rights responsibility for acts and omissions that can be attributed to the Norwegian authorities. This applies notwithstanding the different levels of local and central government entities. Chapter 3 describes how municipalities are bound by the same human rights obligations as the central government. Although the starting point is that human rights are implemented in national law through legislation and regulations, there is still

a great need for expertise in the municipal sector in order to ensure implementation of these obligations.

In a recent ruling, the Norwegian Supreme Court assessed whether a claim for compensation for violation of human rights was to be directed towards the state or the municipality.¹³ The Supreme Court stated that under Norwegian law, the municipality is, in the same way as the state, bound by the European Convention on Human Rights (ECHR). The Supreme Court emphasised that according to Norwegian tort law, it is the legal entity that has carried out the relevant act or omission that will be liable for damages. In the Norwegian NHRIs' view, the decision from the Supreme Court contains an important preventive element, as municipalities will now have an additional incentive to respect and secure human rights. The case shows that even if it is the state that is liable under international law, this will not be decisive in the assessment of liability under national law in

¹³ The background for the lawsuit is that the municipality had for several years registered the applicants as mentally disabled without basis and had reported to the county governor that they needed guardianship. The Supreme Court did not assess whether the applicants were entitled to compensation, or whether Article 13 of the ECHR gave basis to claim compensation under Norwegian law (the substantive issue of the case), only whether such a claim could be directed directly at the municipality (the procedural issue of the case). The decision can be read in Norwegian here: [Kommune kan saksøkes for påståtte menneskerettsbrudd | Norges Domstoler](#)

specific cases concerning compensation for human rights violations.

Human rights materialize in many different areas of life, and they take different forms. Common to many of them is that they protect a right or a freedom, which states and municipalities must not limit or deny. This is often framed as “negative” obligations. But human rights can also impose obligations on states and municipalities to act, for example by implementing the right to family life through child welfare measures. This is known as “positive” obligations.

The state, and by extension municipalities, may only interfere with human rights if the requirements for interference are met. First, the relevant authority must ensure that such interventions have a basis in law, provided that no other legal basis may be built upon. In addition, the interference must serve a legitimate purpose and be proportionate. The proportionality assessment is complex and requires that the interference is assessed against the disadvantage for the individual. There must be a reasonable balance between societal purposes and consideration for the individual. The principle of always applying the least intrusive intervention, is central. This means that the exercise of authority must not be more intrusive than is necessary to achieve the specific purpose. These considerations are central to, for example, the use of coercion in

the municipal sector, within health, care for the elderly, and child welfare.

Over the past year, the corona pandemic has provided new experiences and insights related to the handling of human rights in municipalities, including whether and how human rights considerations have been made. Based on these experiences, municipalities can further develop and strengthen their human rights work.

The Norwegian National Human Rights Institution (NHRI) has conducted a quantitative survey to map knowledge regarding human rights among municipal officials, and to measure how human rights are included and expressed at the systemic level in municipalities. As far as we are aware, there are no other surveys on this topic in Norway.

200 municipalities were invited to participate in the survey. Of these, 145 municipalities answered the survey. The respondents can be divided into four leadership functions in each of these municipalities – municipal directors,¹⁴ mayors,¹⁵ leaders of the municipal child welfare services¹⁶ and leaders of the services responsible for health care of elderly.¹⁷ A total of 218 informants answered the survey,¹⁸ which

¹⁴ Municipal director / city council leader (possibly in collaboration with central administration). Responded on behalf of the Central Administration. When we in the following refer to «municipal director», the answers apply to the entire central administration.

¹⁵ Mayors responded on behalf of their own position.

¹⁶ Head of child welfare (the person who has been granted authority under the Child Welfare Act: § 2-1 fourth paragraph). Responded on behalf of the role of child welfare manager.

¹⁷ The head of health care responded on behalf of the role of unit leader for all nursing homes / municipal manager for health and care.

¹⁸ Although the number of municipalities (145 municipalities) participating in the survey with one or more respondents is relatively high, only one municipality participates with all four functions. The tendency is for one function to participate per municipality (61% of the municipalities), followed by two respondents (29%) and three respondents (10%).

is a response rate of 27 percent.¹⁹ The main findings of the study are:

The municipalities are aware that they have a human rights responsibility: A clear majority of the respondents (95%) know that municipalities have an independent responsibility to implement human rights when the municipality exercises public authority in selected areas. The findings indicate that key political and administrative leaders are aware of their human rights responsibilities.

Varying degrees of knowledge about human rights: About 60 percent of respondents generally think they have "fairly good" knowledge of human rights. This also reflects that most of the respondents know something about international conventions. Knowledge of child welfare cases where Norway has been convicted in the European Court of Human Rights (ECtHR) varies. About 70 percent of child welfare leaders know of most of the ECtHR judgments, while for example only about 20 percent of mayors state that they are familiar with the content in the verdicts. About 60 percent of municipal directors, mayors and healthcare leaders have some knowledge of the recommendations from the UN to Norway. About 20 percent of mayors are not familiar with the UN recommendations.

Most respondents know about the UN Convention on the Rights of the Child: The respondents report high level of knowledge of the UN Convention on the Rights of the Child and the European Convention on Human Rights (ECHR). The level of knowledge about the Council of Europe's Framework Convention for

the Protection of National Minorities and ILO Convention 169 on the Rights of Indigenous Peoples is very low.

The majority have participated in courses: Around 60 percent of municipal directors, about 80 percent of child welfare leaders and 50 percent of healthcare leaders have participated in courses on human rights during the last three years. For mayors, the figure is lower. Only about 20 percent of mayors state that they have taken courses in human rights during the same period.

Training, time and finances are challenges: When it comes to challenges related to the actual implementation of human rights in particular, three factors are most frequently mentioned: lack of systematic training of employees, time pressure and lack of financial resources.

Lack of manifestation of human rights in steering documents: There are few municipalities among those participating in the survey that have included human rights in the *municipal plan* or adopted a separate action plan or strategy on human rights, despite this plan being one of the most important steering documents a municipality has.²⁰

Prioritised information: Municipal directors and mayors have described briefly and in their own words what they believe will be useful in strengthening the municipality's work with human rights in the future. Knowledge building, prioritisation of human rights in the municipality's management, collaboration across the municipality and financial grants are

¹⁹ Most leaders of the services responsible for elderly health care answered the survey and the fewest municipal directors. The statistical uncertainty of the estimates will consequently be highest for municipal directors and lowest for leaders of the services responsible for elderly health care.

²⁰ Only 35 municipal directors answered this question and the response rate is thus somewhat lower. It is therefore difficult to determine, based on our survey, how many municipalities have included human rights in their municipal plan.

listed. Roughly half of the municipal directors and mayors confirm the need for more information on how human rights can be used as a tool in the municipality's work. About 70 percent of respondents believe that information about human rights for municipal employees should have a high priority. The finding shows that there is a desire among top leaders in municipalities to strengthen knowledge about human rights in the future.

The biggest challenges are in the smallest municipalities:

The survey shows that in most areas, the largest municipalities have come the furthest in introducing human rights thinking in their work and in formalising routines for this.

Child welfare and health care are the most challenging sectors:

The child welfare sector clearly constitutes the sector that municipal directors and mayors state as most challenging from a human rights perspective. Roughly 60 percent of municipal directors and mayors believe that child welfare is the area that constitutes the biggest challenge associated with municipalities' provision of services. Four out of ten respondents point to institution-based health care as the most challenging.

Lowest level of knowledge among mayors: The mayors score the lowest on knowledge of human rights and have the lowest participation rate in courses on human rights. About 20 percent of mayors have neither knowledge of the judgments against Norway from the ECtHR nor of the UN recommendations to Norway.

Based on the findings, the Norwegian NHRI sees several points for improvement:

- Ensure systematic human rights training for employees working in municipalities.
- Strengthen knowledge about human rights among local politicians.

- Allocate more resources, including legal expertise, to strengthen municipalities' work with human rights.
- Include references to human rights obligations in steering documents.
- Strengthen the implementation of human rights in demanding sectors such as child welfare and health care sectors, as well as in the smaller municipalities in the country.

The findings of the Norwegian NHRI's survey provide an indication of what the country's municipalities, The Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) and central authorities should continue to work on to strengthen the implementation of human rights locally. Chapter 4 presents the findings from the survey in more detail.

International organisations, such as the UN and the Council of Europe, have in recent years shed light on the important role of local authorities in strengthening the national implementation of human rights. Chapter 5 of the report describes how the UN, the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) and the Council of Europe work with the role of local authorities in the implementation of human rights. Although the UN and the Council of Europe's monitoring systems are primarily aimed at central authorities, because states are party to the conventions, the various human rights committees and special rapporteurs address local authorities in their concluding remarks to states, and also in some of the general interpretative statements.

Chapter 6 describes the concept of human rights cities, which is a global initiative, where one of the main elements is to clarify the guidelines provided by international human rights conventions for local government responsibility. The chapter gives a review of

how some human rights cities work in practice. These are Graz in Austria, York in the United Kingdom and Bergen in Norway. The review shows that an operational human rights city or municipality will focus on human rights in its policy formulations and provision of services with a goal of strengthening the quality of life of the entire local population. Chapter 7 highlights structural and systemic measures that municipalities can carry out to strengthen the implementation of human rights. In light of the Norwegian NHRI's survey and a review of best practices from other cities and various recommendations previously put forward by the UN, the Norwegian NHRI makes the following recommendations:

- **Recommendation 1:** Municipalities should strengthen their general knowledge, legal competence, capacity and systematic training in human rights.
- **Recommendation 2:** Municipalities should strengthen their efforts in implementing human rights.
- **Recommendation 3:** Central authorities should ensure that regulations administered by municipalities secure implementation of human rights obligations, allocate sufficient resources to municipalities to strengthen the implementation of human rights and ensure adequate information on human rights obligations from state to municipality.

In Chapter 8, we elaborate on our recommendations and provide examples of how these can be implemented.

Because human rights can be secured as well as violated in Norwegian municipalities, the work of making visible and contributing to the safeguarding of municipalities' human rights responsibilities is something the Norwegian NHRI will prioritise in the years ahead. The Norwegian NHRI, as a national human rights institution, has a role as an expert body and advisor, and can play a role in supporting municipalities in strengthening the implementation of human rights.²¹

The Norwegian NHRI hopes that the report can assist municipalities that want to strengthen their human rights work locally and work more holistically with human rights. We emphasise that the purpose of the report is not to go into depth on various subject areas or address specific issues related to human rights protection in municipalities. The report aims to highlight general features that we believe are central to municipalities' knowledge and organisation of human rights work, and not least to point to good solutions in this regard.²² We hope that such an overall perspective can make a useful contribution to municipalities' important human rights work in the years to come.

²¹ See for example: The Human Rights Council (HRC), Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, (A/HRC/30/49), and European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally, 2021.

²² In our survey, in addition to examining the knowledge of and work with human rights more generally, we chose to look more closely at municipal employees' freedom of expression, children's right to participate in child welfare cases, as well as prevention of violence and abuse and use of coercion in municipal care services and institutions. These are human rights issues that Norwegian NHRI has worked on previously, and which we wanted to follow up further and which fall under the municipal responsibility. To avoid the report becoming too comprehensive, the findings from the last three parts of the survey will be published in separate smaller reports or on other platforms.

1. Bakgrunn og formål

Ansvaret for å beskytte, respektere og fremme menneskerettighetene er delt mellom ulike myndighetsnivåer i de fleste land, også i Norge. Kommunene er menneskerettslige pliktsubjekter. Det innebærer at de har et ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene til alle som bor i kommunen ved myndighetsutøvelse som påvirker innbyggernes menneskerettigheter.

Kommuner utfører daglig viktige samfunnsoppgaver blant annet ved å tilby sosialhjelp, grunnskoleutdanning, helsetjenester, integreringstiltak, barnevernstiltak og eldreomsorg. Dette er et stort ansvar som berører både sosiale, økonomiske, kulturelle samt sivile og politiske rettigheter. Selv om det er staten som er det primære pliktsubjektet etter Grunnloven og menneskerettighetskonvensjonene, vil betydelige deler av ansvaret for den konkrete gjennomføringen ligge til kommunene.

Velferdstilbudet og det arbeidet som daglig utføres i landets kommuner er som regel av god faglig kvalitet sammenlignet med andre land. Flere av de store menneskerettslige utfordringene i Norge utspiller seg likevel på kommunalt nivå, som for eksempel flere av barnevernssakene i EMD viser. Også andre saksfelt som NIM har jobbet med har belyst dette, for eksempel ved bruk av tvang i helsesektoren. Kommunalt ansattes ytringsfrihet, vold i nære relasjoner og ivaretagelsen av barns rettigheter i kommunens arbeid er andre temaer som NIM jobber med.

GENERALISTKOMMUNEPRINSIPPET

- Generalistkommuneprinsippet er styrende for organiseringen av kommunesektoren. Det betyr at alle kommuner skal tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere og utføre de samme oppgavene, uavhengig av størrelse, bosettingsmønstre, økonomi og sentralitet.
- Generalistkommuneprinsippet ble bl.a. innført for å redusere forskjellen mellom fattige og rike kommuner og for å sikre de samme demokratiske funksjonene.
- Kommuner har ulikt inntektsnivå og er svært forskjellige. I praksis kan dette føre til at det samme tilbudet ikke gis overalt og at kvaliteten på tjenester varierer.
- Regjeringen har opprettet et offentlig utvalg som skal vurdere generalistkommunesystemet, samt vurdere grunnlaget for å fortsette med denne ordningen fremover. Utvalget vil fremlegge en offentlig utredning (NOU) til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen utgangen av 2022.

KOMMUNENS FIRE ROLLER

Kommunene har en stor oppgaveportefølje med en rekke omfattende oppgaver og ansvarsområder. Med dette følger et helhetlig samfunnsansvar, som grovt sett kan deles inn i fire ulike underkategorier. Disse omfatter:

- **Tjenesteyting:** Kommuner har ansvar for å tilby velferdstjenester til innbyggerne. Eksempler er barnehage, grunnskole, helse- og omsorgstjenester, integreringstiltak, økonomisk sosialhjelp og kulturtilbud.
- **Myndighetsutøvelse:** Kommuner utøver myndighet på mange saksområder, f.eks. ved å fatte vedtak i ulike saker, gi byggetillatelser, kreve inn skatter, bevilge støtte til ulike prosjekter eller fordele tilskudd til ulike kulturformål.
- **Samfunnsutvikling:** Ansvar som samfunnsutvikler knytter seg til alle sidene ved lokalsamfunnet og omfatter blant annet langsiktig arealbruk, arealdisponering og utbygging, infrastruktur, sentrumsutvikling, miljø og næringsutvikling.
- **Å være en demokratisk arena:** Kommuner spiller en sentral rolle i å fremme og styrke lokaldemokratiet. Nærhet mellom de folkevalgte i kommunen og innbyggerne kan gi gode forutsetninger for en styrket forståelse av den lokale konteksten og hva innbyggerne ønsker og har behov for. Jo flere oppgaver og tjenester som tildeles kommunene, desto viktigere blir kommunens rolle som demokratisk arena.

Kilde: Meld. St. 12 (2011 – 2012),
Stat og kommune – styring og samspel

Formålet med denne rapporten er å sette kommunenes menneskerettighetsansvar på dagsordenen.²³ NIM ønsker å tydeliggjøre det menneskerettslige ansvaret landets kommuner har. Formålet er videre å synliggjøre hvilke strukturelle utfordringer kommunene opplever i arbeidet med implementering av menneskerettighetene, samt hvilke behov som finnes for å styrke det lokale menneskerettighetsarbeidet. Denne rapporten er samtidig en anledning til å vise hvordan noen byer jobber for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene.

Innledningsvis vil vi også kort forklare noen viktige begreper som brukes i rapporten. På engelsk brukes begrepet «local government» når vi snakker om den formen for offentlig myndighet som utøves lokalt. Ifølge FN kan «local government» defineres som «the lowest tier of public administration within a given State. In unitary States, local government usually comprises the second or third tier of government, whereas in federal States, it is constituted as the third or sometimes fourth tier of government».²⁴

²³ Denne rapporten er utarbeidet av Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM). Rapportens kap. 4. er skrevet i samarbeid med Kantar. Hovedforfattere av rapporten er rådgivere i NIM Helle Sanden og Anders Einar Broderstad. Andre bidragsytere er NIMs direktør Adele Matheson Mestad, assisterende direktør Gro Nystuen, kontorsjef Birgitte Bøgh-Olsen og seniorrådgiver Stine Langlete. NIMs kommunikasjonsrådgiver Nora Vinsand har bidratt med språkvask, redigering og sammenstilling av bilder og innhold. NIMs kommunikasjonsrådgiver Magnus Eide har bidratt med design av grafer.

²⁴ HRC, *Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*, (A/HRC/30/49) s. 3.

I denne rapporten bruker vi betegnelsene *lokale myndigheter* og *kommuner*.²⁵ Etter Grunnloven § 49 annet ledd har innbyggerne rett til å styre lokale anliggender gjennom lokale folkevalgte organer. I henhold til kommuneloven § 2-1 tredje ledd må begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyre ha hjemmel i lov.²⁶ Kommuneloven § 2-2 gir nærmere prinsipper for det lokale selvstyre. Her fremgår det at det lokale selvstyre ikke skal begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Grunnloven § 49 og kommuneloven § 2-1 tilsier at statlig styring må ha hjemmel i lov. Samtidig følger det av Grunnloven § 92 at statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene. Det er ikke tvilsomt at dette også omfatter

kommuner.²⁷ Det er likevel i praksis viktig å skille mellom lokale myndigheter som utgjør kommunesektoren på den ene siden, og statsforvaltningen på den andre siden, som blant annet omfatter departementer, statsministerens kontor, direktorater og statsforvaltere.²⁸ Når vi bruker begrepet *sentrale myndigheter* i rapporten, er det statsforvaltningen det henvises til.

Et gjennomgående begrep i rapporten er ordet *menneskerettighetsarbeid*. Med dette siktes det til arbeid og tiltak som iverksettes for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i praksis.

²⁵ Lokale myndigheter vil i vår rapport bare omhandle kommuner og ikke fylkeskommuner. Kommune er «betegnelsen på et geografisk avgrenset område eller fellesskap som nyter en viss grad av selvstendighet i forhold til overordnede organer». Thorsnæs og Berg, hentet 15. sep. 2021 fra <https://snl.no/kommune>.

²⁶ Se NOU 2016:4, s. 23–24, fastslår utvalget at dersom det kommunale selvstyre skal begrenses, må slik begrensning gjøres i lov eller med hjemmel i lov. Utvalget skriver på s. 38 at kommunene er gjennom sine lovpålagte plikter en viktig del av ansvaret for at menneskerettighetsforpliktelser blir ivaretatt.

²⁷ Grunnloven § 92. Se kap. 3. HR-2022-401-A avsn. 46

²⁸ Jon H. Fiva, Terje P. Hagen og Rune J. Sørensen, *Kommunal organisering*, 7. utg. (Oslo: Universitetsforlaget, 2014) s. 14.

2. Generelt om menneskerettighetene

Menneskerettighetene er juridisk bindende, og gir uttrykk for grunnleggende verdier som vårt samfunn og det internasjonale samfunnet bygger på.

De hviler på historiske erfaringer om behov for et særlig vern av visse verdier, også av og til mot et politisk flertall. De følger av norsk rett, folkerettslige avtaler og folkerettslig sedvanerett. Menneskerettighetene sikrer en felles internasjonal standard for statlige myndigheters forpliktelser overfor individene. Menneskerettighetene bidrar også til en demokratisk maktfordeling og hindrer at myndighetstiltak rammer hardere enn nødvendig, blant annet ved at inngrep overfor borgerne krever særlige menneskerettslige vurderinger og et krav til forholdsmessighet. Iveretakelse av menneskerettigheter er også et kollektivt gode gjennom for eksempel rettssikkerhetens, ytringsfrihetens og diskrimineringsvernets betydning for demokrati og samfunn.

Menneskerettighetene sikrer dels grunnleggende rettigheter som det er lite politisk strid om, slik som retten til en rettfærdig rettergang, uskyldspresumsjonen i straffesaker og vernet mot tortur. Dels legger de rammer for mindretallsvern som kan være politisk kontroversielle, som for eksempel grensesnittet mellom ytringsfrihet og hatefulle ytringer. Menneskerettighetene gir utsatte og sårbare grupper, for eksempel voldsutsatte barn, asylsøkere eller personer med funksjonsnedsettelse, mulighet til å stille krav til myndighetene. De rammer inn det politiske

handlingsrommet og legger begrensninger på hva et flertall kan vedta. Mindretallsvern kan få særlig betydning i en krisesituasjon, når et presset flertall lettere nedprioriterer mindretallets behov for beskyttelse.

Norge er part i en rekke internasjonale menneskerettighetskonvensjoner. I tillegg er sentrale menneskerettighetskonvensjoner inkorporert i menneskerettsloven og andre lover, og en rekke menneskerettigheter er også nedfelt i den norske Grunnloven.²⁹

Norge er blant de statene som i stor grad respekterer og sikrer menneskerettighetene. Samtidig er det stadig saker for norske domstoler, kontrollorganer og internasjonale håndhevsorganer som omhandler spørsmål om mulige menneskerettighetsbrudd i Norge. Oppfyllelse av menneskerettigheter nødvendiggjør ofte avveininger mellom rettigheter. For eksempel kan et vedtak om omsorgsovertakelse eller adopsjon utfordre foreldres rett til familieliv. Samtidig kan myndighetene ha plikt til å sikre at barnet ikke utsettes for omsorgssvikt. I slike tilfeller kan det oppstå et motsetningsforhold mellom myndighetenes ulike menneskerettighetsforpliktelser som krever at det foretas en balansering av mellom ulike menneskerettigheter.

²⁹ Etter menneskerettsloven gjelder fem menneskerettighetskonvensjoner som norsk lov, med forrang foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. loven §§ 2 og 3: Den europeiske menneskerettshkonvensjon (EMK), FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK), FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP), FNs konvensjon om barns rettigheter (barnekonvensjonen) og FNs kvinnekonvensjon. Dette betyr at både Grunnlovens menneskerettsbestemmelser og de konvensjoner som er inkorporert med forrang gjennom menneskerettsloven, ved konflikt går foran annen lovgivning og praksis.

Menneskerettighetene er ofte generelle fordi de skal gjelde over tid og i ulike stater. Gjennom den håndhevingen som finner sted i domstoler og andre kontrollorganer tolkes innholdet i menneskerettighetene i takt med endrede samfunnsforhold. Dette kalles å tolke menneskerettighetene dynamisk. For eksempel er oppfatningen av hva som beskyttes av ytringsfriheten ikke den samme i dag som i 1950.

Det skilles ofte mellom sivile og politiske menneskerettigheter på den ene siden, og økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter på den andre. Eksempler på sivile og politiske rettigheter er:

- retten til liv
- forbudet mot tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling og straff
- ytringsfrihet
- retten til politisk deltakelse
- retten til privat- og familieliv
- vernet av privat eiendom

De økonomiske, sosiale og kulturelle rettighetene omfatter blant annet:

- retten til arbeid
- retten til utdanning
- retten til tilfredsstillende levestandard og høyest oppnåelig helsestandard

Siden evnen til å oppfylle særlig økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter kan avhenge av statens økonomiske ressurser, krever disse forpliktelsene at statene gradvis skal realisere rettighetene ut fra hvor mye ressurser de har. De sivile og politiske rettighetene er ikke gjenstand for en gradvis realisering, men må til enhver tid sikres fullt ut.

3. Lokale myndigheter som menneskerettslig pliktsubjekt

3.1 Folkerettslig utgangspunkt

Folkeretten er den retten som gjelder mellom stater, og består av rettslig bindende avtaler på mange områder som kan gjelde alt fra regler om krigføring til regler om internasjonal postgang. Menneskerettighetskonvensjoner er også folkerettslige avtaler. De er *avtaler mellom stater om hvordan hver stat skal behandle sine egne individer*.

Norge har menneskerettslig ansvar for handlinger og unnlatelser som kan tilskrives norske offentlige myndigheter. Dette gjelder uten hensyn til vårt internrettslige skille mellom ulike statsmakter og forvaltningsnivåer.³⁰ I folkerettslig sammenheng, for eksempel i forbindelse med påståtte brudd på en konvensjon eller avtale, har skillet mellom staten på den ene siden, og på den annen side fylkeskommuner og kommuner, ingen rettslig betydning. Det er som nevnt *statens myndigheter* (jf. Grl. § 92) som er såkalt menneskerettslig pliktsubjekt og kan holdes til ansvar.³¹ I 2016 ble retten til lokalt folkestyre grunnlovfestet i Grunnloven § 49 annet ledd. Det forekommer i folkerettslige avtaler at det

åpnes for forbehold om at avtalens forpliktelser bare gjelder så langt de ikke kommer i strid med internrettslige regler om lokalt selvstyre eller lignende. Menneskerettighetskonvensjonene åpner imidlertid ikke for slike forbehold.³² Dette betyr at menneskerettighetskonvensjonene er bindende for kommunene når det utøves offentlig myndighet eller tjenesteyting. Høyesterett har uttalt at Den europeiske menneskerettskonvensjonen etter intern norsk rett er like bindende for kommunene som for staten³³ Som hovedregel vil det heller ikke fritta myndighetene for menneskerettslige forpliktelser at oppgaver er overlatt til private rettssubjekter, for eksempel stiftelser eller foretak som drifter skoler eller helsetjenester.³⁴

3.2 Menneskerettigheter i norsk rett

Grunnloven og menneskerettsloven er de mest sentrale grunnlagene for menneskerettighetene i norsk rett. Selv om Grunnloven allerede i 1814 inneholdt viktige menneskerettigheter, ble det ved grunnlovsreformen i 2014 tatt inn et eget menneskerettighetskapittel i Grunnlovens del

³⁰ Slik det også er lagt til grunn i NOU 1993: 18 kap. 2.2.4: "Staten som sådan er forpliktet og ansvarlig for alle sine organer og for alle personer som handler på dens vegne, fra lovgiver, regjering og domstoler ned til den enkelte funksjonær i stat eller kommune, soldat eller politimann." Se også NOU 2019: 5 s. 116 fotnote 1 og HRC, A/HRC/30/49 avsn. 17–23. Se også EMDs avgjørelse i *Société de Gestion Du Port de Campoloro et Société fermière de Campoloro v. Frankrike* (57516/00) avsn. 62: «... la Cour observe que les arguments tirés par le Gouvernement de l'autonomie des collectivités locales sont inopérants par rapport à la responsabilité internationale de l'Etat au regard de la Convention, énoncée aux articles 1 et 19 de celle-ci ...»

³¹ Michael Reiertsen, «EMK og kommunene», *Lov og Rett*, vol. 54 nr. 7 (2015), s. 414–431, på s. 418. Se også Rt. 2011 s. 1666 avsn. 36.

³² EMD har uttrykkelig fastslått at EMK ikke inneholder noen slik begrensning, se *Assanidze v. Georgia* (71503/01) avsn. 141. Dette stiller seg annerledes for selvstyreområder med status som territorier, hvor en statspart styrer territoriets internasjonale forbindelser. Det kreves i slike tilfeller en særskilt erklæring fra statsparten for at konvensjonen skal få territorial anvendelse, se art. 56. Se også Arnfinn Bårdsen, *Krenkelser og klager* (Oslo: Universitetsforlaget, 1998), s. 245–247.

³³ HR- 2022-401, avsn. 46.

³⁴ Se bl.a. *Liseyitseva og Maslov v. Russland* (39483/05 og 40527/10) avsn. 184 flg., med videre henvisninger.

E.³⁵ Grunnlovens bestemmelser er såkalt *lex superior*, som vil si at de har forrang foran alminnelig lovgivning. Det følger av Grunnloven § 92 at «statens myndigheter» skal «respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter».³⁶ *Statens myndigheter* forstås i «videste forstand», slik at også kommunale og fylkeskommunale myndigheter omfattes.³⁷ Høyesterett uttalte i Tolga-saken at «Grunnlovsbestemmelsen retter seg mot statens myndigheter i videste forstand. Både Stortinget, regjeringen, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, andre forvaltningsorganer og domstolene omfattes».³⁸ Dette betyr at kommunene er bundet av de samme menneskerettsforpliktelsene som staten, og må rette seg etter disse bestemmelsene på samme måte som de må rette seg etter annen norsk lovgivning. Bestemmelsen skal ifølge Høyesterett forstås som «et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å

håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett».³⁹ I henhold til Grunnloven § 89 har domstolen rett og plikt til å prøve om det strider mot Grunnloven eller landets lover å anvende andre beslutninger truffet under utøving av offentlig myndighet. Dette omfatter også kommunal myndighetsutøvelse.⁴⁰

De fleste av Grunnlovens menneskerettsbestemmelser har sitt motstykke i menneskerettigheter som følger av ulike konvensjoner som Norge har sluttet seg til.

Menneskerettsloven gir fem menneskerettskonvensjoner direkte virkning i norsk rett og forrang ved eventuell motstrid med andre lovbestemmelser. Dette følger av menneskerettsloven § 2 og 3.⁴¹ Dette betyr at konvensjonene som er omfattet, ved konflikt går foran annen lovgivning og praksis. Dette vil kunne sette rammer for det politiske handlingsrommet og må forstås i lys av

³⁵ Også før reformen var enkelte menneskerettigheter inntatt i Grunnloven, som f.eks. ytringsfrihetsbestemmelsen i Grunnlovens § 100 lovskravet på strafferettens område i § 96 og forbudet mot tilbakevirkende lovgivning i § 97. Grunnlovsreformen var ikke ment å innebære noen realitetsendring. Disse menneskerettighetene var allerede en del av norsk rett gjennom menneskerettsloven, og begrunnelsen i forarbeidene til grunnlovsendringen legger først og fremst vekt på et behov for å synliggjøre og sikre forutsigbarhet om statens allmenne verdigrunnlag, se Dokument 16 (2011–2012) s. 56–57.

³⁶ Generelle bestemmelser om myndighetenes plikter følger også av bl.a. EMK art. 1, ØSK art. 2, SP art. 2 og barnekonvensjonen art. 4.

³⁷ NOU 1993: 18, kap. 11.3.3, Ot.prp. nr. 3 (1998–1999) kap. 3.2.2 og Ot.prp. nr. 93 (2008–2009) kap. 4.2. Se Michael Reiertsen, «EMK og kommunene», *Lov og Rett*, vol. 54 nr. 7 (2015), s. 414–431, på s. 419–420.

³⁸ HR-2022-401 avsn. 46.

³⁹ HR-2016-2554-P avsn. 70 (førstvoterendes syn på fortolkningen av Grl. § 92) og 140 (annenvoterendes tilslutning til førstvoterendes syn).

⁴⁰ I det opprinnelige forslaget til Grunnloven § 89 var ordlyden «I saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om lover og andre beslutninger truffet av statens myndigheter strider mot Grunnloven», jf. Innst. 263 S (2014-2015). Etter Innst. 258 S (2019-2020) ønsket man å endre denne ordlyden for å klargjøre at kontrollen også omfattet kommunene og erstattet «statens myndigheter» med «under utøving av offentlig myndighet». Denne endringen medførte imidlertid ikke at formuleringen «statens myndigheter» i Grunnloven § 92 eller i de øvrige grunnlovsbestemmelsene hvor denne formuleringen er benyttet, ekskluderer kommuner. Det er klart at uttrykket «statens myndigheter» i Grunnloven § 92 må forstås i videste forstand slik at kommunale og fylkeskommunale myndigheter omfattes.

⁴¹ Diskusjoner om å inkorporere ytterligere konvensjoner i norsk rett, for eksempel konvensjonen om personer med nedsatt funksjonsevne (CRPD) handler om hvorvidt den skal inntas i menneskerettsloven og gis forrang i norsk rett. Se brev fra NIM og LDO med oppfordring til myndighetene om å inkorporere CRPD: <https://www.nhri.no/2021/inkorporering-av-fns-konvensjon-om-rettighetene-til-mennesker-med-nedsatt-funksjonsevne-crp/>. I hurtaldsplattformen vil regjeringen inkorporere CRPD i norsk lov, se hurtaldsplattformen s. 69: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/hurdalsplattformen/id2877252/?ch=1>

menneskerettighetenes funksjon som mindretallsvern. menneskerettighetene er en historisk erkjennelse av at demokratiet ikke alltid er tilstrekkelig til å beskytte mindretallet mot mulige overgrep i flertallets navn. Det er også verdt å merke seg at både grunnlovsflertallet som måtte til for å løfte menneskerettighetene inn i Grunnloven, samt den politiske beslutningen om å gjennomføre de mest sentrale menneskerettighetskonvensjonene inn i norsk rett med forrang gjennom menneskerettsloven, gir menneskerettighetene en sterk demokratisk forankring i norsk rett. Dette er et viktig utgangspunkt for de diskusjonene som med jevne mellomrom oppstår om hvorvidt det foreligger et motsetningsforhold mellom demokrati og menneskerettigheter.

Ettersom det er vanskeligere å endre Grunnloven enn andre lover, gir dette også et vern mot eventuelle fremtidige omskiftelige politiske flertall som ønsker å svekke gjennomslagskraften til disse grunnleggende rettighetene.⁴² Menneskerettighetene gir med dette en viktig beskyttelse også for fremtiden, og statuerer noen tydelige verdier for hvilket samfunn vi ønsker å ha.⁴³

Grunnlovens trinnhøyde over alminnelig lovgivning, og forrangsbestemmelsen i menneskerettsloven § 3, innebærer altså at fylkeskommunene og kommunene ikke lovlig kan treffe vedtak eller handle på en måte som strider mot forpliktelser etter disse menneskerettslige bestemmelsene og konvensjonene. Dette gjelder selv om det isolert sett skulle kunne utledes hjemmel til det etter annen norsk lovgivning.

MENNESKERETTIGHETSKONVENSJONER SOM GJELDER MED FORRANG FORAN ANNEN LOVGIVNING

Etter menneskerettsloven gjelder fem menneskerettighetskonvensjoner direkte som norsk lov, med forrang foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. loven §§ 2 og 3:

- (i) Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), samt tilleggsprotokoll nr. 1, 4, 6, 7, og 13. (Tilleggsprotokollene har bestemmelser om eiendomsrett, rett til utdanning, til frie valg, bevegelsesfrihet og forbud mot utvisning av egne borgere samt prosessuelle garantier i utvisningssaker. Videre er det bestemmelser om forbud mot dødsstraff, forbud mot å bli straffet to ganger for samme forhold, om ankerett i straffesaker og om likhet mellom ektefeller.
- (ii) FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK)
- (iii) FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, samt første valgfri tilleggsprotokoll om individklagerett og annen valgfri tilleggsprotokoll (SP) om avskaffelse av dødsstraff.
- (iv) FNs barnekonvensjon, samt to tilleggsprotokoller av 25. mai 2000, om hhv. Barn i væpnet konflikt og om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi.
- (v) FNs kvinnekonvensjon, samt valgfri tilleggsprotokoll om individklagerett.

⁴² Grunnlovsendringer krever 2/3 flertall og et mellomliggende valg, jf. Grunnloven § 121.

⁴³ Se også Grunnloven § 2, annet punktum, hvor det fremgår at Grunnloven skal trygge demokratiet, rettstaten og menneskerettighetene.

ANDRE MENNESKERETTIGHETS- KONVENSJONER SOM ER RETTSLIG BINDENDE

Norge er part til andre menneskerettighetskonvensjoner som er inntatt i norsk lovgivning og som dermed gjelder som norsk lov i sin helhet. Det gjelder blant annet for FNs rasediskrimineringskonvensjon, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 5.

Konvensjoner som Norge har sluttet seg til gjennom det man kaller transformasjon (enkelte tilpasninger eller endringer i norsk lovgiving) eller passiv transformasjon (konstatering av rettsharmoni) er også fullt ut rettslig bindende for Norge og har dermed betydning for vår interne rettanvendelse. Dette gjelder blant annet.

- FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD)
- Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen)
- Europarådets konvensjon om vern av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarotekonvensjonen)
- ILO-konvensjon 169 om urfolksrettigheter
- FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning
- Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter
- FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff (Torturkonvensjonen)

Norge er part i flere menneskerettighetskonvensjoner enn de som er inkorporert i lovgivningen. Også disse er rettslig bindende for Norge, for eksempel FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) eller Europarådets konvensjon om vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen), som begge legger viktige føringer for kommunenes myndighetsutøvelse, tjenesteyting og planarbeid. Samlet gir disse menneskerettighetene mange føringer, både på kommunalt og statlig nivå.

Menneskerettigheter er imidlertid også gjennomført i norsk rett på andre måter enn gjennom menneskerettsloven. I noen lover fastsettes det at loven gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten, som i tvisteloven, straffeprosessloven og straffeloven. I utlendingsloven fastsettes det at loven skal anvendes i samsvar med internasjonale regler som Norge er bundet av når disse har til formål å styrke individets stilling.

Der myndighetsutøvelse på kommunalt nivå strider mot Grunnloven eller menneskerettighetsforpliktelser som gjelder som norsk rett, vil menneskerettighetsbruddet kunne utgjøre en mangel ved det rettslige grunnlaget for avgjørelsen, slik at avgjørelsen vil kunne anses ugyldig. Ulovlig myndighetsutøvelse kan etter omstendighetene gi grunnlag for krav om erstatning og oppreisning. Menneskerettighetene pålegger også plikter for offentlige myndigheter til å handle for å beskytte menneskerettighetene, blant annet gjennom å treffe rimelige tiltak for å sikre retten til utdanning, sikre borgerne mot vold og overgrep, eller å sikre liv og helse. Det er opp til staten å fastsette hvilke offentlige myndigheter som må handle for å oppfylle

disse forpliktelsene.⁴⁴ Kommunene er gjennom lov tillagt flere ansvarsområder, blant annet skal kommuner yte tjenester innen oppvekst, opplæring, helse og omsorg. Kommunenes rolle som tjenesteyter er nå tatt inn i kommunelovens formålsparagraf § 1-1 andre ledd. Gjennom disse lovpålagte oppgavene har kommunene en viktig rolle i gjennomføringen av de forpliktelsene som ellers også følger av menneskerettighetene.

Hvis det oppstår en konflikt mellom norsk rett og en menneskerettighetskonvensjon som ikke er inkorporert, som CRPD, gjelder det såkalte presumsjonsprinsippet. Det innebærer at norske domstoler skal utnytte alle mulighetene som anerkjente prinsipper for tolkning og anvendelse av rettsregler gir, for å unngå et resultat som strider mot Norges folkerettslige forpliktelser.⁴⁵ Ved motstrid, vil imidlertid nasjonal lovgivning i slike tilfeller gå foran.⁴⁶

3.3 Gjennomføring av menneskerettigheter i kommunene

Stater har både positive og negative menneskerettighetsforpliktelser. Negative

forpliktelser handler om at stater må avholde seg fra å gjøre noe for å unngå å bryte en menneskerettighet, mens positive forpliktelser innebærer at staten aktivt må foreta seg noe for å sikre en rettighet.⁴⁷

3.3.1 Negative forpliktelser

Kommuners menneskerettighetsforpliktelser fremtrer spesielt tydelig i situasjoner der kommunen opptrer som *offentlig myndighetsorgan*. Myndighetene har plikt til å avstå fra urettmessige inngrep overfor innbyggerne. Dette gjelder blant annet kommunenes forvaltning av inngrepshjemler – for eksempel maktbruk med hjemmel i barnevernloven eller helse- og omsorgstjenesteloven, eller vedtak om ekspropriasjon av eiendom med hjemmel i plan- og bygningsloven. Bruk av tvang eller makt i helse- og omsorgstjenestene som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar brukerens autonomi kan blant annet utgjøre et brudd på forpliktelsen til å respektere retten til helse etter konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12,⁴⁸ eller retten til privatliv etter EMK artikkel 8 eller CRPD

⁴⁴ Se nærmere om handleplikter i Michael Reiertsen «EMK og kommunene» *Lov og Rett*, vol. 54, nr. 7, (2015) s. 414–431 pkt. 2.1.

⁴⁵ Se om «presumsjonsprinsippet» f.eks. HR-2016-2591-A avsn. 60–62. I denne saken kom Høyesterett til at en kvinne som var psykiatrisk pasient skulle fratas sin rettslige handleevne i økonomiske forhold. Høyesterett bemerker at FNs komité for mennesker med nedsatt funksjonsevne som overvåker statenes gjennomføring av konvensjonen, har uttalt i General Comment no.1 at fratakelse av rettslig handleevne er i strid med konvensjonen artikkel 12. Norge på sin side har avgitt en tolkningserklæring om at konvensjonen tillater fratakelse av rettslig handleevne eller bistand til å utøve rettslig handleevne og/eller tvunget vergemål der slike tiltak er nødvendige, som en siste utvei og underlagt kontrollmekanismer. Høyesterett uttalte at den norske tolkningserklæringen sto i klar motstrid til CRPD-komiteens oppfatning, men bemerket samtidig at uttalelser fra komiteen generelt sett ikke er folkerettslig bindende, men at uttalelser fra komiteen skal ha betydelig vekt som rettskilde. I dette tilfellet fant Høyesterett at norsk rett måtte gå foran.

⁴⁶ Se Kjetil Mujezinović Larsens utredning på oppdrag fra Uloba – Independent Living Norge «*Utvählte rettslige virkninger ved inkorporering av FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov*», s. 42. Foreligger det motstrid mellom CRPD og norsk lov, vil loven gå foran. Forfatteren viser til at begrensninger som fremgår av internasjonale menneskerettigheter uten lovs rang, ikke vil begrense det kommunale selvstyret, som kun kan begrenses med hjemmel i lov, jf. kommuneloven § 2-1.

⁴⁷ Det er ikke nødvendigvis noe skarpt skille mellom positive og negative rettigheter i praksis. Også der staten må avholde seg fra å gripe inn i rettigheter (for eksempel forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse) må staten gå til positive skritt (sørge for straffeprosessuelle rettsikkerhetsgarantier) for å sikre rettigheten.

⁴⁸ Se ØSK-komiteén, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12), avsn.8, om retten til selvbestemmelse som en del av retten til helse.

artikkel 22.⁴⁹ Dette innebærer i ytterste konsekvens at en hjelpepleier som utøver tvang ovenfor en pasient, eller et vedtak om vergemål i strid med CRPD, kan pådra staten et menneskerettighetsansvar og kommunen et erstatningsansvar.

I de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene er det adgang til å gjøre inngrep (begrensninger) i flere av menneskerettighetene på nærmere angitte vilkår. Denne adgangen gjør det mulig å ha lover som griper inn i rettigheter. Eksempler på dette er regler om omsorgsovertakelse eller adopsjon tross retten til familieliv, forbud mot trusler tross ytringsfriheten, lovlig etterforskning tross vernet om privatlivet og regler om bruk av tvang tross retten til privatliv og autonomi.

Noen menneskerettigheter er imidlertid absolutte i sin utforming. Det betyr at det ikke kan gjøres begrensninger i dem. Dette gjelder blant annet forbudet mot tortur, forbudet mot dobbel straffeforfølgning eller tilbakevirkende straffelover,⁵⁰ forbudet mot slaveri og forbudet mot vilkårlig frihetsberøvelse. Men de fleste menneskerettigheter er ikke absolutte. Adgangen til begrensninger i menneskerettighetene skyldes hensynet til andre viktige samfunnsformål, som for eksempel smittevern, eller hensynet til andre menneskerettigheter.

Ved inngrep i rettigheter kreves det at begrensningen både har tilstrekkelig grunnlag i lov, ivaretar et legitimt formål og er forholdsmessig.

Forholdsmessighetsvurderingen er sammensatt. Behovet for inngrepet må vurderes opp mot ulempen for den enkelte. Det må foreligge en rimelig balanse mellom samfunnsformål og hensynet til individet. Det minste inngreps prinsipp står sentralt i forholdsmessighetsvurderingen. Dette betyr at myndighetsutøvelsen ikke må være mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå det bestemte formålet. Tiltak må også være egnet til å oppnå målet. Samtidig kan ikke begrensningene i rettighetene være så omfattende at det i realiteten ikke blir noe igjen av rettigheten. Det innebærer at kjernen i rettighetene alltid må respekteres. Det er for eksempel ikke adgang til å begrense politiske diskusjoner om håndteringen av en krise selv om EMK artikkel 10 om ytringsfrihet åpner for visse inngrep i denne rettigheten.

Iblant må menneskerettighetene avveies mot hverandre, slik som foreldrenes og barns rett til privatliv og familieliv og opprettholdelse av familierelasjoner, og på den andre siden barns rett til beskyttelse mot omsorgssvikt. Et annet eksempel er hvorvidt helsepersonell i den kommunale helsetjenesten kan reservere seg mot prevensjonsbehandling: dette vil nødvendigvis gjøre en avveining mellom tanke-, samvittighets- og religionsfrihet etter EMK artikkel 9 på den ene siden og kvinners rett til helsetjenester etter kvinnekonvensjonen artikkel 12 på den andre.⁵¹ Eller det kan oppstå et motsetningsforhold mellom myndighetenes

⁴⁹ Se bl.a. X v. Finland (34806/04), avsn. 212 flg.

⁵⁰ Dobbelt straffeforfølgning vil si at en straffesak blir tatt opp på ny etter at den er blitt endelig avgjort.

⁵¹ Se HR-2018-1958-A, avsn. 75–92. Saken gjaldt en fastlege som var blitt oppsagt av kommunen fordi legen av samvittighetsgrunner nektet å sette inn spiral som prevensjonsmiddel. Oppsigelsen var ugyldig av arbeidsrettslige grunner, men i lys av partenes prosedyrer uttalte Høyesterett seg om avveiningen, under henvisning til bl.a. EMDs avgjørelse i saken *Eweida m.fl. v. Storbritannia* (48420/10, 36516/10, 51671/10 og 59842/10).

plikt til å sikre barns trygghet i skolen,⁵² og det å oppfylle retten til skolegang for barn med atferdsproblemer.⁵³

3.3.2 Positive forpliktelser

Kommunens menneskerettsforpliktelser vil dessuten gjøre seg gjeldende for det offentlige tjenesteyting overfor innbyggerne. Kommunene har ansvar for sentrale velferdstjenester som også er en realisering av rettighetene som kan utledes av ØSK, Barnekonvensjonen og CRPD. Dette gjelder blant annet barns rett til skolegang, kommunale helsestasjoner for barne- og mødre helse, helsesykepleiere på skolen og BPA-timer til personer med funksjonsnedsettelse. Kommuner har et særlig ansvar for å ivareta de menneskerettslige forpliktelsene der kommunen er tillagt hele ansvarsområder gjennom lovgivning, som for eksempel skolegang. Menneskerettighetene kan tilsi at kommunene må iverksette aktive tiltak for å legge til rette for at innbyggerne faktisk nyter godt av rettighetene, herunder å forebygge krenkelser. På denne måten må kommunenes rolle som tjenesteyter vurderes i tråd med kommunenes positive

menneskerettsforpliktelser. Nedenfor følger noen eksempler på dette:

- Dersom det ikke iverksettes adekvate tiltak for å forebygge vold og overgrep i nære relasjoner som myndighetene har kunnskap om, eller burde hatt kunnskap om, kan dette etter omstendighetene pådra myndighetene et menneskerettsansvar.⁵⁴ Mange av tiltakene som ivaretagelsen av disse sikringsforpliktelsene forutsetter, er tillagt kommunene, for eksempel vil kommunale helsemyndigheter ha ansvar for å følge opp mistanke om vold mot et barn.
- Samtidig kan kommunen være ansvarlig for andre forpliktelser knyttet til forebygging av vold mot barn, for eksempel opplæring og holdningsskapende arbeid.⁵⁵ Staten må organisere oppgaveløsningen mellom stat og kommune på en måte slik at disse forpliktelsene samlet sett ivaretas, og menneskerettighetene gir helt sentrale føringer for dette arbeidet også i kommunene.⁵⁶
- Et annet eksempel er at kommunene kan få en handlingsplikt dersom det er risiko for at

⁵² Jf. EMK art. 2, 3 og 8, se f.eks. *Kayak v. Tyrkia* (60444/08). En 15 år gammel gutt ble knivstukket i umiddelbar nærhet av skolen. Gjerningspersonen, en 18 år gammel mann, hadde kniven fra skolens kantine. EMD la vekt på at skolene spiller en avgjørende rolle («essential role») for elevenes helse og velferd, og at skolene har en plikt til å beskytte elevene fra enhver form for vold de kan bli utsatt for mens de er under skolens oppsyn. Tiltakene som var satt i verk for å ivareta sikkerheten på skolen i den konkrete saken var utilstrekkelige, og det ble derfor konstatert en krenkelse av EMK art. 2 om retten til liv.

⁵³ Jf. barnekonvensjonen art. 13 nr. 1.

⁵⁴ Dette gjelder EMK art. (retten til liv), 3 (forbudet mot tortur og umenneskelig og nedverdiggende behandling), 8 (retten til privatliv) og 14 (diskrimineringsforbudet). Kommunenes plikt til å beskytte mot vold og overgrep følger også av andre konvensjoner, slik som ØSK art. 13 nr. 1, og BK art. 28. Se f.eks. Rt 2013 s. 558 hvor staten ble holdt ansvarlig for brudd på EMK artikkel 8 for manglende beskyttelse av en kvinne mot vold fra en tidligere partner.

⁵⁵ Se EMDs dom *Kurt v. Østerrike* (62903/15) avsn. 172, hvor EMD uttaler at myndighetene som er ansvarlig for å forebygge vold mot barn, må motta jevnlig trening og «awareness-raising, particularly in respect of risk assessment tools, in order to understand the dynamics of domestic violence, thus enabling them to better assess and evaluate any existing risk, respond appropriately and ensure prompt protection»

⁵⁶ Kommunene selv må sørge for både et forpliktende planverk og ressurspersoner blant tjenesteyterne for at voldsarbeidet skal fungere på en effektiv måte. Nyere forskning viser at i relasjon til dette har kommunene en vei å gå, se bl.a. studie initiert av fra Likestillings- og diskrimineringsombudet gjennomført av Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS): Kommunenes helhetlige arbeid med vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, tilgjengelig her https://www.ido.no/globalassets/_Ido_2019/_arrangementer/kommunenes-voldsarbeid_rapport_15juni2021.pdf

en tredjepart forhindrer et barn fra å delta i skoleundervisning, noe som hindrer oppnåelsen av barnets rett til utdanning etter barnekonvensjonen artikkel 28.

- Kommunen må oppfylle barnets rett til å bli hørt ved kommunal behandling av saker som angår barn, noe som følger av barnekonvensjonen artikkel 12.
- Kommunen skal har plikt til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for å fremme diskriminerings- og tilgjengelighetslovens formål, jf. § 3. For eksempel har personer med behov for hjelpetjenester fra kommunen, en rett til å selv velge bosted og at tjenestene følger med dit man ønsker å flytte, jf. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 12 og CRPD artikkel 19.
- Ved valg vil det være behov for å tilrettelegge slik at alle kan bruke stemmeretten. Det kreves ekstra tiltak ved for eksempel språkbarrierer, fattigdom eller begrensninger på personens bevegelsesfrihet, jf. SP artikkel 2557 og CRPD artikkel 29.

Kommunen har dessuten positive forpliktelser til å sikre et forsvarlig tjenestetilbud til brukerne av sykehjem og hjemmeboende med behov for oppfølging.

FNS KONVENSJON OM RETTIGHETENE TIL MENNESKER MED NEDSATT FUNKSJONSEVNE (CRPD)

- CRPD har som formål å fremme, verne om og sikre de grunnleggende menneskerettighetene til personer med funksjonsnedsettelse.
- Mange mennesker med funksjonsnedsettelser opplever barrierer som hindrer full deltakelse i samfunn- og arbeidsliv, og mange opplever fordommer, diskriminering, trakassering, hets og hatefulle ytringer på skolen eller på jobb, i helse- og omsorgssektoren og på andre samfunnsarenaer. Flere opplever også hindringer for egen deltakelse og involvering i beslutninger som angår dem selv og deres rettigheter.
- CRPD stiller bl.a. krav om at kommunene må være bevisst i sin tjeneste- og arealplanlegging og sørge for at dette ikke resulterer i diskriminering, slik at ikke alle får delta i samfunnet på lik linje.
- Det er også utfordringer i BPA-ordningen (brukerstyrt personlig assistanse) i kommunene. Kommunene må aktivt sørge for å gi et tilstrekkelig godt tilbud som ikke er diskriminerende. Høsten 2019 ble det satt ned et utvalg som skal gjennomgå BPA-ordningen i sin helhet (BPA-utvalget). Utredningen skal avgis innen 15. desember 2021.
- BUFDIR har fått i oppdrag å øke bruken av CRPD i kommunene, og holder nå på å lage et opplæringsmateriell. Formålet er å gjøre det lettere for kommunene å bruke CRPD.

⁵⁷ Menneskerettighetskomitéen, General Comment Adopted by The Human Rights Committee Under Article 40, Paragraph 4, Of The International Covenant On Civil And Political Rights, 27. Aug. 1996, FN-dokument CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, avsn. 11.

3.3.3 Menneskerettigheter gjennomføres ved lovgivning

Stortinget og statsforvaltningen har det primære ansvaret for at menneskerettighetsforpliktelser blir ivaretatt. Menneskerettighetene sikres i utgangspunktet gjennom sentrale lovgivningsprosesser som bygger på gode menneskerettslige vurderinger. Kommunen er gjennom sine lovpålagte plikter en viktig del av gjennomføringen av å sikre dette menneskerettighetsansvaret.⁵⁸ Gode menneskerettslige vurderinger er forutsetning for at kommunale rettsanvendere, som ofte vil være kommunalt ansatte uten spisskompetanse på menneskerettigheter, skal kunne følge kravene som menneskerettighetskonvensjonene stiller. God tydeliggjøring og gjennomføring av ulike menneskerettighetsforpliktelser på regelverksnivå er derfor en forutsetning for god menneskerettslig ivaretagelse i kommunene. Det følger blant annet av utredningsinstruksen at man i lovgivningsprosesser skal utrede «prinsipielle spørsmål», som også omfatter menneskerettslige sider ved lovgivningen.⁵⁹ Utredningsinstruksen stiller krav til hva en utredning skal inneholde. Formålet med instruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak, som for eksempel regelendringer. Instruksen gjelder ikke for kommunene, men gjelder for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak som utføres i, eller på oppdrag for, statlige

forvaltningsorganer, jf. utredningsinstruksen 1–2.

Når en sak løftes opp til EMD, tar domstolen stilling til om den nasjonale lovgivningen (herunder nasjonale og kommunale forskrifter) har sikret vurderinger, begrunnelser og avveininger i menneskerettslige problemstillinger. Hvis statens myndigheter ikke har foretatt slike grundige vurderinger vil EMD foreta en mer detaljert prøving.⁶⁰ For eksempel må myndighetene vurdere forholdet til ytringsfriheten og pressens innsynsrett før det beslutes å utvide taushetsplikten for offentlige ansatte. At det stilles krav til at lovgiver foretar disse vurderingene henger sammen med at det er statene i første rekke som har ansvaret for ivaretagelsen av menneskerettighetene.

Sentrale myndigheter har et ansvar for å synliggjøre menneskerettslige krav og avveiningsnormer i lovgivning som har en side til menneskerettighetene. Slike vurderinger bør ta utgangspunkt i hvem som er rettsanvendere i kommunene. Noe lovgivning er myntet på spesialiserte forvaltningsorganer med stor kompetanse på menneskerettigheter, mens noe lovgivning er myntet på kommunalt ansatte som ikke på samme måte har kapasitet eller kompetanse til å overvåke internasjonal rettsutvikling. Ettersom den menneskerettslige utviklingen er dynamisk, vil imidlertid gjennomføring av menneskerettighetene på lokalt nivå også forutsette at det gis gode

⁵⁸ NOU 2016: 4, s. 38.

⁵⁹ FOR-2016-02-19-184 (Utredningsinstruksen) pkt. 2-1 første ledd nr. 3 og pkt. 2-2 annet ledd. Se også DFØs veileder til utredningsinstruksen, s. 28: «Begrensninger for tiltaksutforming vil ofte være nedfelt i de menneskerettslige forpliktelsene som Norge har påtatt seg gjennom internasjonale konvensjoner. En utredning av prinsippsspørsmål vil derfor ofte bestå i en systematisk gjennomgang av slike forpliktelser, der man avklarer grensene for forpliktelsene og hvilket handlingsrom som finnes».

⁶⁰ Dette omtales gjerne som «intensiv prøving» der staten har et mindre spillerom for egne vurderinger («mindre skjønnsmargin»). Se f.eks. *Animal Defenders International v. Storbritannia* (48876/08), avsn. 108 der EMD uttaler at «in order to determine the proportionality of a general measure, the Court must primarily assess the legislative choices underlying it», og at «[t]he quality of the parliamentary and judicial review of the necessity of the measure is of particular importance in this respect.»

faglige føringer sentralt, ikke minst når det skjer rettsutvikling internasjonalt som påvirker hvordan eksisterende lovgivning skal tolkes. Barnevernssakene er et godt eksempel på et område hvor EMDs klare understreking av gjenforeningsmålsetningen ikke ble fanget opp i kommunenes praktisering av barnevernsloven. Dette var ikke bare et kommunalt ansvar, også fylkesnemnder og domstoler burde avdekket en praksis som brøt med menneskerettslige krav. Et generelt læringspunkt bør være at lovgivning, forskrifter, instruksjoner og retningslinjer bør reflektere menneskerettslige krav og bidra til oppfyllelse av disse.

3.3.4 Kommunale forskrifter

Også kommunale forskrifter vil kunne ha viktige sider til menneskerettighetene. Det gjelder etter forvaltningsloven § 37 ikke noe alminnelig krav om at kommunene må utforme og tilgjengeliggjøre en begrunnelse av et forskriftsvedtak, men forvaltningsloven krever at kommunen skal påse at saken er «så godt opplyst som mulig før vedtak treffes», jf. forvaltningsloven § 37 første ledd. Utredningsplikten innebærer at det etter forholdene kan være nødvendig at det foretas avveininger av forholdet til menneskerettighetene. Der forskriften blir fastsatt av kommunestyret, vil saksfremlegget ofte inneholde en begrunnelse. Gode begrunnelser kan gi et betryggende grunnlag for å vurdere om forskriftene er i tråd med menneskerettslige krav. For eksempel under en pandemi bør begrunnelsen for inngripende tiltak blant annet synliggjøre at mindre inngripende tiltak har vært vurdert. I tilfeller der det ikke gis begrunnelse forut for eller samtidig med vedtakelse av forskriften, bør kommunene i etterkant vurdere å utarbeide og tilgjengeliggjøre begrunnelsen for denne. Selv i

situasjoner der regelverksarbeid må gå raskt er det viktig å ivareta hensynet til åpenhet og muligheten for offentlig diskusjon så langt som mulig. Dette vil igjen kunne sikre bedre forankring og legitimitet for forskriftene i befolkningen.

3.3.5 Nærmere om den kommunale myndighetsutøvelsen

Menneskerettighetene blir først og fremst ivaretatt av kommunen gjennom sine lovpålagte plikter. God gjennomføring av menneskerettslige krav i lov og forskrift er derfor en nødvendig, men ikke alltid en tilstrekkelig forutsetning for god menneskerettslig ivaretagelse i kommunene. Ettersom regler utformes generelt, vil det alltid etterlates et tolkningsrom, og i det rommet vil menneskerettighetene etter omstendighetene kunne sette noen ytterligere begrensninger for den konkrete myndighetsutøvelsen.

Et eksempel på dette er kommunens adgang til å avslå søknad om skolebytte etter opplæringslova § 8-1 tredje ledd. Etter opplæringslova § 15-1 tredje ledd skal statlig klageinstans ta hensyn til det kommunale selvstyre ved klagebehandling på kommunale vedtak om skolebytte. Reglene tilsier isolert at vurderingen om skolebytte tilligger kommunens frie skjønn. Kommunen må imidlertid ta hensyn til barnets beste som etter Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 skal være et «grunnleggende hensyn», som kan begrense kommunens handlingsrom. Dette var tilfellet i en sak fra Sivilombudet hvor ombudet konkluderte med at Fylkesmannens opprettholdelse av kommunens vedtak manglet tilstrekkelig individuell og konkret vurdering av om skolebytte var det beste for barnet.⁶¹ Et annet eksempel er at helselovgivningen isolert

⁶¹ Sivilombudet sak nr. 2019/5219. I løpet av 2020 undersøkte Sivilombudet tre saker om skolebytte. I alle sakene fant ombudet grunn til å kritisere klagebehandlingen, primært på grunnlag av håndteringen av hensynet til barnets beste, se Sivilombudsmannens årsmelding for 2020, dokument 4 (2020-2021), s. 14-17.

sett gir hjemmel for bruk av tvang, men hvor menneskerettighetene likevel kan gi ytterligere skranker for tvangsbruken, for eksempel ved at tvangsbruk som isolert er lovlig, likevel over tid samlet sett blir for inngripende. Det kan dermed oppstå en risiko for brudd på forbudet mot umenneskelig og nedverdiggende behandling etter EMK artikkel 3, i et hendelsesforløp over tid.⁶²

Disse eksemplene viser at det ikke alltid er tilstrekkelig å basere vurderingen isolert på lovgivningen. Lovgivning må derfor anvendes og tolkes av kommunen i samsvar med menneskerettighetene. I slike vurderinger vil også spørsmålet om det foreligger tilstrekkelige rettsikkerhetsgarantier være sentralt. Ikke alle menneskerettslige vurderinger bør overlates til den enkelte rettsanvender (sykepleier, lege, lærer, sosionom) i kommunen, og det er viktig at kommunene har tilstrekkelig kompetanse til å kunne flagge risikoer for menneskerettighetskrenkelser i myndighetsutøvelsen.

MANGELFULL INNSATS MOT VOLD I NÆRE RELASJONER

En rapport fra Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) viser mangelfull innsats i norske kommuner mot vold i nære relasjoner. På oppdrag fra Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) ble rapporten fra NKVTS lagt frem 17. juni 2021. Her ble det undersøkt hvordan kommunene jobber for å oppfylle sine lovpålagte plikter når det gjelder å forebygge og forhindre vold mot kvinner og vold i nære relasjoner, og hvilke utfordringer kommunene står overfor. Rapporten viste bl.a.

- Store variasjoner mellom kommunene når det gjaldt innsats rettet mot vold og overgrepstematikk.
- Tre av syv kommuner har aktive handlingsplaner mot vold i nære relasjoner.
- Ingen av kommunene i undersøkelsen tilbydde brukerne sine en individuell plan for samordning av tjenester til voldsutsatte, som er et krav etter krisesenterloven.
- Alle kommuner i undersøkelsen hadde utfordringer knyttet til å gi risikoutsatte krisesentertilbud. Mange kommuner manglet også et fullverdig krisesentertilbud for menn med barn.

⁶² Høyesterett har for eksempel slått fast at rutinemessige nakenundersøkelser i fengsler som er hjemlet i straffegjennomføringsloven, likevel brøt med EMK art. 3, fordi det samlede inngrepet ble for inngripende, se HR- 2020-2136 A. Dette knytter seg til Bergens fengsels myndighetsutøvelse i et fengsel, men poenget er mer generelt overførbart også til annen type myndighetsutøvelse.

3.3.6 Særlig om pandemien

Pandemien har vært en viktig påminnelse om hvilket menneskerettighetsansvar kommunene har.⁶³ Smittevernloven gir kommunene vid adgang til å iverksette tiltak for å beskytte retten til liv og helse, ettersom kommunene har en helt sentral rolle i pandemihåndteringen. Ved lokale utbrudd iverksatte mange kommuner strengere restriksjoner enn sentrale myndigheter. Samtidig utgjorde flere av disse tiltakene, både statlige og kommunale, inngrep i befolkningens menneskerettigheter, for eksempel i retten til privatliv, familieliv og hjem, og barns rett til utdanning, lek og fritid. Inngrep kan etter omstendighetene være lovlige, men de må da ha hjemmel i lov, forfølge et legitimt formål og være forholdsmessig.

Koronakommisjonen avdekket at vedtakene som ble gjort for å bekjempe covid-19, særlig i pandemiens tidlige fase, sjeldent inneholdt drøftelser eller vurderinger opp mot menneskerettighetene.⁶⁴ Flere kommuner synliggjorde ikke i tilstrekkelig grad de nødvendige avveiningene som må foretas når det fattes beslutninger eller vedtak som griper inn i menneskerettighetene.⁶⁵

I mars 2020 reduserte mange kommuner blant annet tjenestetilbudet til eldre hjemmeboende. Dette gjaldt dagtilbud, trening og rehabilitering. Ifølge koronakommisjonens rapport har økt ensomhet og isolasjon med stor sannsynlighet svekket helsen og redusert funksjonsevnen for mange innen de eldste aldersgruppene.⁶⁶ Samtidig er det klart at hjemmeboende personer over 65 år og personer som bor på sykehjem, er særlig utsatt for vold og overgrep. Bekymringsmeldingene som mottas av TryggEst viste at det er tjenesteytere, andre helsearbeidere eller ansatte i eller i tilknytning til bolig som står for mesteparten av innsendte bekymringsmeldinger.⁶⁷ Når tjenestene blir borte, øker sannsynligheten for økt forekomst av overgrep.⁶⁸

Tiltakene som ble satt inn har videre hatt en rekke konsekvenser for barn og unge. Et av funnene til koronakommisjonen er at sårbare barn og unge opplevde at flere viktige tjenester helt eller delvis falt bort våren 2020. En kartlegging VG gjorde viste at 14.000 elever har fått mindre spesialundervisning etter at skolene åpnet etter nedstigningen.⁶⁹ Primæransvar for rettighetene etter opplæringslova ligger hos kommunen og fylkeskommunen, jf.

⁶³ NIM publiserte 26. mars 2021 en gjennomgang til nytte for kommunenes arbeid når det iverksettes smitteverntiltak, men denne gjennomgangen kan også benyttes for kommunenes arbeid generelt når menneskerettighetene aktualiseres. Se: [«Kommunenes ivaretagelse av menneskerettigheter ved håndteringen av covid-19-pandemien»](#)

⁶⁴ NOU 2021: 6 s. 277-285.

⁶⁵ Ibid. 288 og NIMs innspill til «Kommunenes ivaretagelse av menneskerettigheter ved håndteringen av covid-19-pandemien», s. 2, 6 og 11, og vårt høringsvar til NOU 2021: 6: <https://www.nhri.no/2021/nou-20216-myndighetenes-handtering-av-koronapandemien-rapport-fra-koronakommisjonen/> s. 5 og 18.

⁶⁶ Ibid. s. 407.

⁶⁷ Av de kommunene som deltar i pilotprosjektet TryggEst ble det rapportert inn 173 bekymringsmeldinger om overgrep for 2019/2020. 70 av de utsatte var mottakere av hjemmebaserte tjenester, og 58 av bekymringsmeldingene var overgrep mot personer eldre enn 67 år. https://www.bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Vold_og_overgrep_tall_og_statistikk/tryggest/

⁶⁸ I NIMs høringsvar til koronakommisjonens rapport NOU 2021: 6 anbefales at regjeringen og kommunene øker innsatsen for å fange opp og hjelpe voldsutsatte eldre. Se <https://www.nhri.no/2021/nou-20216-myndighetenes-handtering-av-koronapandemien-rapport-fra-koronakommisjonen/> s. 43.

⁶⁹ Se NOU 2021:6 s. 359 og s. 362 pkt. 31.4.5. Se også VGs artikkel «Ofre for coronaskolen: 14.026 elever mistet undervisning de har krav på». <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/566OAW/ofre-for-corona-skolen-14026-elever-mistet-undervisning-de-har-krav-paa>

opplæringslova §§ 13-1 og 13-3.⁷⁰ I tilfeller hvor elever har krav på, men ikke gis tilbud om, spesialundervisning, kan kommunen holdes økonomisk ansvarlig for dette.⁷¹

Koronakommisjonens rapport avdekket videre at en tredel av kommunene innførte besøksforbud i omsorgsboliger og bofellesskap våren 2020, selv om de ikke hadde lovlig grunnlag for dette.⁷² Dette er et av kommisjonens mest alvorlige funn, ettersom det er et grunnleggende rettssikkerhetskrav at offentlig myndighetsutøvelse har hjemmel i lov der forvaltningen ikke kan bygge på et annet rettsgrunnlag. Koronakommisjonen konkluderte med at et klart læringspunkt for kommunene er å trekke inn juridisk kompetanse tidligere og mer aktivt i smittevernarbeidet.⁷³

I løpet av pandemien har statlige og lokale myndighetene imidlertid blitt mer bevisste på å vurdere tiltakene opp mot Grunnloven og menneskerettighetene.⁷⁴

Når kommunene iverksetter tiltak som griper inn i menneskerettighetene, bør kommunene igjennom sine vurderinger og begrunnelser redegjøre så presist som mulig for forholdet mellom utformingen av det enkelte tiltak og menneskerettighetene. Det kan typisk gjøres ved å redegjøre for hvorfor ikke alternative mindre inngripende tiltak, som for eksempel anbefalinger i stedet for regler, eller en mindre

inngripende utforming av et tiltak, er aktuelt. Dette gjelder ikke bare for pandemihåndteringen, men generelt når det iverksettes tiltak som griper inn i menneskerettighetene.

Kommunene har under pandemien stått i en vanskelig situasjon der det må foretas mange vanskelige vurderinger på kort tid, i en krevende «menneskerettighetsspagat» mellom ivaretagelsen av retten til liv og helse og andre menneskerettigheter. Pandemien i 2020 og 2021 har imidlertid også gitt en rekke nye erfaringer og innsikter knyttet til håndteringen av menneskerettighetene generelt i kommunene som kan styrke menneskerettighetsarbeidet i kommunene fremover.

3.4 Adgangen til å holde kommuner rettslig ansvarlig for påståtte menneskerettighetsbrudd

3.4.1 Innledning

Kommunen er forpliktet til å respektere og sikre menneskerettighetene som faller inn under kommunenes ansvarsområde. Et viktig spørsmål er hva som kan bli konsekvensene hvis disse pliktene ikke ivaretas.

Alle som er utsatt for et menneskerettsbrudd, har krav på et effektivt rettsmiddel. Det omfatter en plikt for myndighetene til å reparere

⁷⁰ Av Grunnloven § 109 følger det at barn har rett til grunnleggende opplæring, og at opplæringen skal ivareta den enkeltes evner og behov og fremme respekt for demokratiet, rettsstaten og menneskerettighetene. Retten til utdanning følger også av barnekonvensjonen art. 28 og 29. Barnekonvensjonen art. 23 gjelder rettighetene til barn med funksjonsnedsettelse, og etter art. 23 nr. 3 skal partene sikre at barn med funksjonsnedsettelse har effektiv adgang til undervisning. NIM har i høringssvar til NOU 2021:6 om koronahåndteringen anbefalt at regjeringen og kommunene gjennomgår hvilke konsekvenser bortfall og begrensning av spesialundervisning har hatt for barn med funksjonsnedsettelse, Se NIMs [Høringssvar til NOU 2021:6 Myndighetenes håndtering av koronapandemien – Rapport fra Koronakommisjonen](#), s. 2.

⁷¹ Agder lagmannsrett LA-2009-159207. I denne saken ble kommunen holdt erstatningsansvarlig for manglende tilrettelegging av skoletilbud for elev med ADHD og dysleksi.

⁷² NOU 2021: 6 s. 286

⁷³ Ibid. s. 293.

⁷⁴ Ibid. s. 27.

brudd på rettigheter. Å få en rettighetskrenkelse reparert, er med andre ord en menneskerett i seg selv. Internrettslig er det likevel spørsmål om hvilke av myndighetene som kan holdes rettslig ansvarlig ved brudd. Når utgangspunktet er at menneskerettighetene forplikter kommunene, kunne et naturlig utgangspunkt vært at kommunene dermed plikter å reparere menneskerettsbrudd hvor kommunene har ansvar. Fullt så enkelt er det likevel ikke alltid.

Spørsmålet har betydning fordi det er viktig med klarhet for den enkelte knyttet til hvilket myndighetsorgan som er ansvarlig. For den som har blitt utsatt for en menneskerettighetskrenkelse kan det også virke mest naturlig at den myndigheten som er mest knyttet til handlingen eller unnlatelsen kan holdes ansvarlig. Det at den som har begått et rettsbrudd kan holdes ansvarlig, har også en side til prevensjonshensynet. Ved å kunne gjøres ansvarlig får kommunene et tilleggsinsentiv til å respektere og sikre menneskerettighetene, slik de er forpliktet til å gjøre.

Vi gir i det følgende en overordnet redegjørelse for enkelte spørsmål knyttet til dette. Først gis det i punkt 3.4.2. en kort gjennomgang av retten til effektive rettsmidler etter EMK artikkel 13. Videre knytter vi i punkt 3.4.3. noen overordnede merknader til hvilken adgang enkeltpersoner har til å saksøke en kommune for brudd på menneskerettighetene.⁷⁵

3.4.2 Retten til reparasjon etter EMK artikkel 13

EMK artikkel 13

«Enhver hvis rettigheter og friheter fastlagt i denne konvensjon blir krenket, skal ha en effektiv prøvningsrett ved en nasjonal myndighet uansett om krenkelsen er begått av personer som handler i offisiell egenskap»

EMK artikkel 13 etablerer en plikt for statene til å sikre effektive rettsmidler for individene når deres menneskerettigheter blir krenket. Bestemmelsen har to søyler. For det første må myndighetene sikre at individene har effektiv tilgang på en nasjonal myndighet som kan prøve påstander om krenkelser av rettigheter. Myndighetene må for det andre sikre at eventuelle krenkelser kan bli reparert på en passende måte. Dette omtales gjerne som retten til et effektivt rettsmiddel.⁷⁶

Bestemmelsen skal blant annet garantere at personer utsatt for krenkelser skal ha en mulighet til å prøve saken i sitt eget rettssystem. En person skal ikke være nødt til å klage til internasjonale organer for å få avgjort spørsmål som kan avgjøres nasjonalt. Dette er viktig for å realisere et annet sentralt menneskerettslig prinsipp, det såkalte subsidiaritetsprinsippet, som er førende for menneskerettslig implementering. Dette innebærer at det er statene som har primæransvaret for å gjennomføre og sikre menneskerettighetene nasjonalt. Prøvingen i overnasjonale organer, som EMD og FNs traktatorganer, skal i utgangspunktet være subsidiær. Derfor er det også viktig at statene

⁷⁵ Hvordan kommuner kan holdes direkte rettslig ansvarlig av enkeltpersoner for brudd på menneskerettighetsforpliktelser, er komplisert og reiser til dels uavklarte rettslige spørsmål som det rekkes for langt å gå i dybden på her. Noen av disse spørsmålene er drøftet i Michael Reiertsen, *EMK og kommunene*, Lov og Rett, nr. 7 (2015) s. 414-431. I etterkant av hans artikkel er det kommet ytterligere avklaringer i rettspraksis, som vi kommer noe inn på i det følgende.

⁷⁶ Retten til effektivt rettsmiddel er også vernet etter SP art. 2 nr. 3.

har gode mekanismer for å sikre at menneskerettslige krav kan prøves nasjonalt.

I utgangspunktet har staten en vid skjønnsmargin i vurderingen av hva som er en tilstrekkelig reparasjon for en konvensjonskrenkelse. Hvilken reparasjon som anses passende etter EMK artikkel 13 beror også på hvilken rettighet som er krenket, og de konkrete omstendighetene i saken.

I noen tilfeller vil en ren konstatering av at en krenkelse har funnet sted være tilstrekkelig for å oppfylle kravene til EMK artikkel 13 om et effektivt rettsmiddel, eksempelvis der en krenkelse kan reverseres. Om krenkelsen er pågående, vil EMK kreve at den menneskerettstridige handlingen avsluttes. Dersom en menneskerettskrenkelse har skjedd og den ikke kan reverseres, er det lagt til grunn at en ren konstatering av krenkelse i en del tilfeller ikke er tilstrekkelig. Det innebærer at den som er utsatt for krenkelsen, må tilkjennes en form for økonomisk kompensasjon. Dette kan omfatte krav om både erstatning for økonomisk og ikke-økonomisk tap. EMK artikkel 13 kan dermed supplere nasjonale erstatningsregler. Det kan også være nødvendig med kombinasjoner av disse følgene for at retten til effektivt rettsmiddel skal anses oppfylt.

I norsk rett er retten til effektivt rettsmiddel ivaretatt på ulike måter, både gjennom domstolsprøving, nemndsbehandlinger og ulike offentlige særordninger. Bildet er imidlertid uoversiktlig og NIM har flere ganger anbefalt myndighetene å gjennomgå hvordan retten til

effektivt rettsmiddel er sikret i norsk rett.⁷⁷ Vi går ikke nærmere inn på dette her.

3.4.3 Ulike innganger til søksmål mot kommunen som bygger på menneskerettslige anførsler

Innledning

Et søksmål mot kommunen kan være en effektiv måte å ivareta menneskerettighetene på for en enkeltperson, og vil være en utøvelse av retten til et effektivt rettsmiddel etter EMK artikkel 13.

Et særlig spørsmål, er hvem søksmål om menneskerettsbrudd må fremmes mot. Dette spørsmålet har en materiell og en prosessuell side. Det ene er spørsmålet om hvem som er materielt ansvarlig for myndighetshandlingen, det andre er spørsmålet om hvem slike krav kan fremmes mot. Det prosessuelle spørsmålet omtales kort her, i lys av nyere rettsavklaring.

Rettsaker om menneskerettskrenkelser mot kommunen vil i praksis kunne ha litt ulike innganger; for eksempel et ugyldighetssøksmål, et erstatningssøksmål eller et fastsettelsessøksmål, og vi har tatt utgangspunkt i disse tre i det følgende. Ulike kombinasjoner av disse forekommer ofte også.

Ugyldighetssøksmål

Anførsler om menneskerettsbrudd kan for det første fremmes i såkalte ugyldighetssøksmål. I denne sakstypen anføres det at et forvaltningsvedtak er i strid med en menneskerettslig regel, og at vedtaket derfor må kjennes ugyldig. Det kan for eksempel dreie seg om vedtak hvor kommunen avslår en ytelse som personen mener å ha krav på, eller hvor det

⁷⁷ Se vårt brev til Justis- og beredskapsdepartementet, *Oppfølging – gjennomføring av retten til et effektivt middel* av 14. jan. 2022 (<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/01/NIM-brev-EMK-art-13.pdf>) og vårt brev til samme departement *Gjennomføring av retten til effektivt rettsmiddel* av 29. august 2019 (<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/10/Brev-til-Justis-og-beredskapsdepartementet-om-effektivt-rettsmiddel.pdf>).

vedtas et inngrep som hevdes å være i strid med menneskerettighetene.

Det klare utgangspunktet etter alminnelige forvaltningsrettslige regler er at kommunale vedtak som har et innhold som er i strid med norsk lov vil være ugyldige. Det betyr videre at kommunale vedtak som har et innhold som er i strid med menneskerettighetsbestemmelsene som er gjort til en del av norsk rett, også vil være ugyldige.

Et ugyldighetssøksmål må rettes mot det organet som har truffet avgjørelsen i siste instans, jf. tvisteloven § 1-5. Dette betyr at i tilfeller hvor kommunen har truffet vedtak, og dette vedtaket ikke er blitt overprøvd av et statlig organ, må søksmålet om gyldigheten av vedtaket rettes mot kommunen. I praksis vil det imidlertid ofte være et tilgjengelig klageorgan, som gjør at mange søksmål om gyldigheten av forvaltningsvedtak, også i saker med menneskerettsansførsler, skal reises mot staten.

Erstatningssøksmål

En annen type søksmål er erstatningssøksmål. I denne sakstypen anføres det at brudd på rettigheter er erstatningsbetingende.

I slike saker kan kravet om erstatning for det første bygge på internrettslige erstatningsregler, som for eksempel skadeerstatningslovens ansvarsregler eller regler om objektivt ansvar.⁷⁸ Kommunene kan altså pådra seg erstatningsansvar som kan knyttes til manglende ivaretagelse av rettigheter på litt ulike måter.

Erstatningssøksmål kan også bygge på den nevnte reparasjonsplikten etter EMK artikkel 13. Dette er tilfellet i den såkalte Tolgasaken, der Høyesterett i en kjennelse fra 2022 la til grunn at det etter norsk rett er anledning til å rette krav om erstatning for brudd på EMK mot kommunen.

Tolgasaken (HR 2022-401-A)

Saken omhandlet to personer som har reist erstatningssøksmål mot Tolga kommune for brudd på EMK. Bakgrunnen for søksmålet var at kommunen i flere år hadde registrert saksøkerne som psykisk utviklingshemmede, og hadde meldt fra til fylkesmannen at de hadde behov for vergemål. Det viste seg i ettertid at det ikke var grunnlag for diagnosen. Brødrene fremmet derfor krav om erstatning.

I Tolgasaken var spørsmålet for Høyesterett om et erstatningssøksmål for brudd på rettigheter måtte rettes mot staten eller kommunen. Høyesterett vurderte ikke hvorvidt partene hadde krav på erstatning, eller om EMK artikkel 13 ga hjemmel for å kreve erstatning etter norsk rett (det materielle spørsmålet i saken), bare om et slikt krav kunne rettes direkte mot kommunen (det prosessuelle spørsmålet i saken). Høyesterett har ikke tidligere behandlet dette prosessuelle spørsmålet.

Kommunen anførte at tap begrunnet i brudd på EMK måtte rettes mot staten, og ikke kommunen. Etter folkeretten er det statene som er pliktsubjekter etter EMK, og dette utgangspunktet mente kommunen også burde gjelde etter intern norsk rett. Til støtte for kommunen sitt syn, ble det vist til to tidligere høyesterettsavgjørelser, Rt. 2010 s. 291

⁷⁸ Kommunen kan for eksempel ilegges erstatningsansvar basert på reglene om arbeidsgiveransvaret, jf. skadeerstatningsloven § 2-1. Et eksempel er at kommunen kan bli holdt erstatningsansvarlig for manglende tilrettelegging av skoletilbud for elev med ADHD og dysleksi, se LA-2009-159207. Tilrettelegging i skolen har også en side til menneskerettigheter ved at FNs barnekonvensjon artikkel 23, 28 og 29 stiller krav til utdanningstilbudet for barn. Tap som følge av ugyldige forvaltningsvedtak kan også etter omstendighetene gi grunnlag for krav om erstatning med hjemmel i skadeerstatningsloven § 2-1.

(Vangen Eiendom-saken) og Rt. 2011 s. 1666 (Vestre viken-saken).

Vangen Eiendom-saken gjaldt erstatningssøksmål fra privat part mot kommunen etter EMK artikkel 41, med påstand om at kommunen hadde brukt plan- og bygningsloven feil, og dermed foretatt et ulovlig inngrep i eiendomsretten.⁷⁹ I den saken ble imidlertid kravet forankret i EMK artikkel 41, som er EMDs egen reparasjonsbestemmelse. Den har ingen virkning på nasjonalt nivå. Høyesterett fastslo derfor at det kun er stater som kan holdes ansvarlig etter denne bestemmelsen. Høyesterett la til grunn i Tolgasaken at Vangen Eiendom-saken derfor ikke hadde overføringsverdi for spørsmålet om hvem som kan stå som saksøkt i erstatningssøksmål forankret i EMK artikkel 13.

I Vestre Viken- saken var spørsmålet om et helseforetak kunne stå som saksøkt i et fastsettelsessøksmål. Høyesterett konkluderte med at en påstand om at innleggelse etter lov om tvungent psykisk helsevern var i strid med EMK artikkel 5 nr. 1, måtte rettes mot staten og ikke helseforetaket. I Tolgasaken fremhevet kommunen at et krav om reparasjonserstatning for brudd på EMK i medhold av artikkel 13 hadde så store likhetstrekk med et krav om fastsettelsesdom for brudd på EMK, at søksmålsvilkårene burde være de samme. Høyesterett la til grunn at selv om det var store likhetstrekk mellom disse to søksmålstypene, var det likevel slik at selv om vilkårene for å vinne frem et stykke på vei er de samme, så er de rettslige konsekvensene forskjellige. Dette betydde at argumentene fra Vestre Viken-saken

hadde mindre overføringsverdi til Tolgasaken enn det kommunen fremhevet.

Heller ikke kommunens argument om at det er staten som er pliktsubjekt etter EMK førte frem. Høyesterett uttalte at etter intern norsk rett er kommunen like bundet av EMK som staten, og viste blant annet til Grunnloven § 92. Høyesterett la vekt på at det etter norsk erstatningsrett er det rettssubjektet som har begått et rettsbrudd som vil være erstatningsansvarlig. Det talte for at søksmål der den private parten påstod at kommunen hadde overtrådt EMK, kunne rettes mot kommunen.

Det er etter Tolgasaken ikke lenger tvilsomt at erstatningssøksmål for brudd på menneskerettighetene kan fremmes mot det organ som var ansvarlig for myndighetshandlingen, også når det er kommuner som påstås ansvarlige. De materielle spørsmålene knyttet til kommunens ansvar for reparasjon av menneskerettighetskrenkelser er ikke berørt i Tolgasaken. Det gjelder dels hvilke menneskerettighetsbrudd kommunen er ansvarlig for, dels hvorvidt EMK artikkel 13 gir direkte hjemmel i norsk rett for å kreve erstatning for ikke-økonomisk tap. Dette spørsmålet er uavklart.⁸⁰

Dette understreker NIMs anbefaling om at myndighetene bør gjennomgå hvordan retten til et effektivt rettsmiddel er sikret i norsk rett. NIM har tidligere tatt til orde for at EMK artikkel 13 i visse tilfeller gir adgang til å tilkjenne erstatning for ikke-økonomisk tap i norsk rett der det ikke

⁷⁹ EMK protokoll 1 art.1.

⁸⁰ HR-2022-401-A avsn. 28-29. Spørsmålet om EMK artikkel 13 gir slik hjemmel er så langt uavklart i norsk rett, se for eksempel Ole. G. Nordhus, *Oppreisningskrav etter EMK artikkel 13 – en sammenligning av norsk og svensk rett*, Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett (2019/1, Årgang 16), s. 33-60.

finnes annet hjemmelsgrunnlag for slik erstatning.⁸¹

Fastsettelsessøksmål

En tredje type søksmål er fastsettelsessøksmål. Her er formålet med søksmålet å få dom for at det har skjedd krenkelse av en rettighet.

Høyesterett har pekt på forhold som taler for at det er staten som er rette saksøkt i slike saker. I nevnte sak mot Vestre Viken var temaet for Høyesterett om søksmål med påstand om konvensjonsstrid kunne reises mot et helseforetak.⁸²

Høyesterett konkluderte med at søksmålet måtte reises mot staten ved Helse- og omsorgsdepartementet, dersom saksøker skulle ha rettslig interesse i å få dom for at det hadde skjedd en krenkelse av

menneskerettighetene under helseforetakets virksomhet. Høyesterett viste blant annet til at et helseforetak er en integrert del av den statlige helseforvaltningen.

Denne saken gjaldt imidlertid søksmål rettet mot et helseforetak og ikke en kommune, og det er dermed uklart hvilken overføringsverdi avgjørelsen har til situasjoner hvor kommuner saksøkes i et fastsettelsessøksmål.

I Tolgasaken synes Høyesterett å legge til grunn at det er staten som må saksøkes i fastsettelsessøksmål. Tilsvarende synspunkter er fremhevet i juridisk teori.⁸³ Det er likevel mulig at dette må leses med den reservasjon at spørsmålet om hvem et fastsettelsessøksmål kan rettes mot må ta utgangspunkt i hva påstanden gjelder, og hvilke plikter som hevdes å være overtrådt og av hvem.

⁸¹ Se vårt brev til Justis- og beredskapsdepartementet *Oppfølging – gjennomføring av retten til et effektivt middel* av 14. jan. 2022 (<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/01/NIM-brev-EMK-art.-13.pdf>).

⁸² Rt. 2011 s. 1666

⁸³ Se HR-2022-401-A avsn. 49. Les mer om kommunenes ansvar etter EMK i Michael Reiertsens artikkel, *EMK og kommunene*, Lov og Rett, nr. 7 (2015) s. 414–431.

4. Funn fra NIMs spørreundersøkelse

4.1 Om spørreundersøkelsen

4.1.1 Formål og bakgrunn

Våren 2021 sendte NIM ut en spørreundersøkelse om kommuners kjennskap til og arbeid med menneskerettigheter. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge den generelle kjennskapen til menneskerettighetene blant ledere med sentrale funksjoner i landets kommuner. Videre ønsket vi å få innblikk i hvordan kommunenes arbeid med menneskerettigheter kommer til uttrykk ved for eksempel iverksettelse av ulike tiltak, hvilke utfordringer kommuner kan møte på og hvilke behov som finnes for å kunne styrke menneskerettighetsarbeidet i kommuner fremover.

I forbindelse med utarbeidelsen av undersøkelsen hadde NIM flere møter med relevante aktører.⁸⁴ Etter konsultering med eksterne aktører startet prosessen med å utforme en kvantitativ undersøkelse. NIM opprettet en referansegruppe bestående av tolv ulike institusjoner og enkeltpersoner.⁸⁵ Medlemmene av referansegruppa bidro med faglige innspill og forslag til undersøkelsen.

Kantar utførte spørreundersøkelsen på oppdrag av NIM.⁸⁶ Datainnsamlingen ble gjennomført i perioden april–juni 2021.

4.1.2 Avgrensning

Undersøkelsen er rettet mot ledere som har ansvar for utvalgte menneskerettslige områder og/eller som utøver sentrale roller i kommunens styring og ledelse: kommunedirektører ved sentraladministrasjonen,⁸⁷ ordførere,⁸⁸ ledere for det kommunale barnevernet⁸⁹ og omsorgsleder eller kommunalsjefer for helse og omsorg med fokus på sykehjem (heretter omsorgsledere).⁹⁰ Ledere på lavere nivå, saksbehandlere eller brukere av kommunens tjenester er ikke inkludert, da et slikt utvalg ville blitt for omfattende. Studien avgrenses mot hvordan de enkelte institusjoner, skoler, sykehjem med videre (førstelinjetjenesten) i kommunen *faktisk* arbeider med

⁸⁴ Disse var: Oslo kommune, Bergen kommune, Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS), Den nasjonale Sjumilssteg gruppen, Norsk Senter for menneskerettigheter (SMR), Raftostiftelsen, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), FNs høykommissær for menneskerettigheter (OHCHR), Menneskerettighetsbyen Wien, Menneskerettighetsekspert og professor Manfred Nowak, Menneskerettighetsby-nettverket i Europa.

⁸⁵ Medlemmer av referansegruppa: Kommunalavdelingen i KMD, Den nasjonale Sjumilssteg gruppen, Bufdir, Bergen kommune, KS-advokatene, Regjeringsadvokaten, Bjørg Tysdal Moe (tidligere varaordfører i Stavanger), European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Raoul Wallenberg Instituttet (RWI), Forandringsfabrikken, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS) samt en fylkeslege.

⁸⁶ Det ble utlyst en anbudskonkurranse hvor Kantar ble utnevnt som oppdragstaker. Kantar har hatt ansvaret for det metodiske og det tekniske ved utforming av undersøkelsen, samt selve utsendelsen av spørreskjemaene. Kap. 4 er utarbeidet i samarbeid med Kantar. For mer informasjon om Kantar se: <https://kantar.no>

⁸⁷ Kommunedirektør / byrådsleder (eventuelt i samarbeid med sentraladministrasjon). Svarte på vegne av sentraladministrasjonen. Når vi i det følgende refererer til «kommunedirektør», gjelder svarene for hele sentraladministrasjon.

⁸⁸ Ordførere svarte på vegne av egen stilling.

⁸⁹ Leder for barnevern (den som er tildelt myndighet etter barnevernloven: § 2-1 fjerde ledd). Svarte på vegne av rollen som barnevernsleder.

⁹⁰ Leder for helse og omsorg svarte på vegne av rollen som enhetsleder for alle sykehjem / kommunalsjef for helse og omsorg.

menneskerettigheter.⁹¹ Statsforvalteren, som er «statens representant i fylket»⁹² har viktige forbindelsespunkter med kommunene, men for å avgrense rapportens omfang er statsforvalterens rolle utelatt i denne rapporten.⁹³ Studien vil på bakgrunn av dette ikke kunne si noe om den *faktiske* menneskerettighetssituasjonen i kommunene, men heller gi et generelt bilde av den selvrapporterte kunnskapen til og arbeidet med menneskerettighetene i styringen av kommuner.

4.1.3 Utvalg

200 kommuner ble invitert til å delta i undersøkelsen, av disse var det 145 kommuner som besvarte undersøkelsen. De 145 deltakende kommunene representerer følgende 70 prosent av de inviterte kommunene. Utvalget ble stratifisert etter størrelse og region for å sikre en god spredning. Kommunene som er representert i det endelige utvalget viser en god geografisk spredning. De større kommunene i landet er noe underrepresentert i det endelige

utvalget.⁹⁴ Som informanter benyttes fire lederfunksjoner i kommunene (se over),⁹⁵ som antas å være særlig relevante for tilbakemeldinger på kommunenes arbeid. I alt 218 informanter, av de 800 personene som var invitert, besvarte undersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 27 prosent.⁹⁶ Det var høyest respons fra omsorgsledere⁹⁷ og lavest respons fra kommunedirektører.⁹⁸ Størrelsen på de ulike gruppene betyr at det er størst statistisk usikkerhet for kommunedirektører og lavest for omsorgsledere.⁹⁹

4.1.4 Gjennomføring av undersøkelsen

Etter den innledende fasen knyttet til møtevirksomhet, skriftlige innspill fra medlemmene av referansegruppen og design av utsendingsmateriell, startet undersøkelsens datainnsamling.¹⁰⁰ Kantar distribuerte invitasjoner til kommunene, via postmottak. Fire spørreskjemaer ble sendt til hver av de 200 kommunene, tilpasset de fire respondentkategoriene.¹⁰¹

⁹¹ Underveis har det kommet mange ønsker og innspill om å inkludere flere temaer. For å sikre at undersøkelsen skulle være gjennomførbart og få høyest mulig svarprosent, valgte vi å holde oss til fire temaer i denne omgang. I tillegg til å undersøke kjennskapen til og arbeid med menneskerettighetene mer generelt, valgte vi å se nærmere på kommunalt ansattes yringsfrihet, barns rett til medvirkning i barnevernssaker, samt forebygging av vold og overgrep og bruk av tvang i kommuners omsorgstjenester og institusjoner. Dette er menneskerettslige temaer som NIM har jobbet med tidligere, og som vi ønsket å følge opp ytterligere og som faller inn under det kommunale ansvaret. For å unngå at rapporten blir for omfattende, vil funnene fra de tre sistnevnte delene av undersøkelsen publiseres i egne mindre rapporter eller på andre plattformer.

⁹² Videre var det 57 ordførere og 56 barnevernslidere som deltok i spørreundersøkelsen.

⁹³ Navn på fylkesmannsembetene ble 1. jan. 2021 endret fra «Fylkesmannen» til «Statsforvalteren» på bokmål.

⁹⁴ Et særlig fokus rettet mot de mindre kommunene var også ønskelig, ut fra antakelsen om at disse i mindre grad har ressurser til arbeidet med menneskerettigheter enn de større kommunene.

⁹⁵ I en tilsvarende svensk undersøkelse ble hver kommune representert ved én enkelt respondent.

⁹⁶ Selv om antallet kommuner (145 kommuner) som deltar i undersøkelsen med én eller flere respondenter er relativt høyt, er det kun én enkelt kommune som deltar med alle fire funksjoner. Tendensen er at én funksjon deltar per kommune (61 % av kommunene), etterfulgt av to respondenter (29 %) og tre respondenter (10 %).

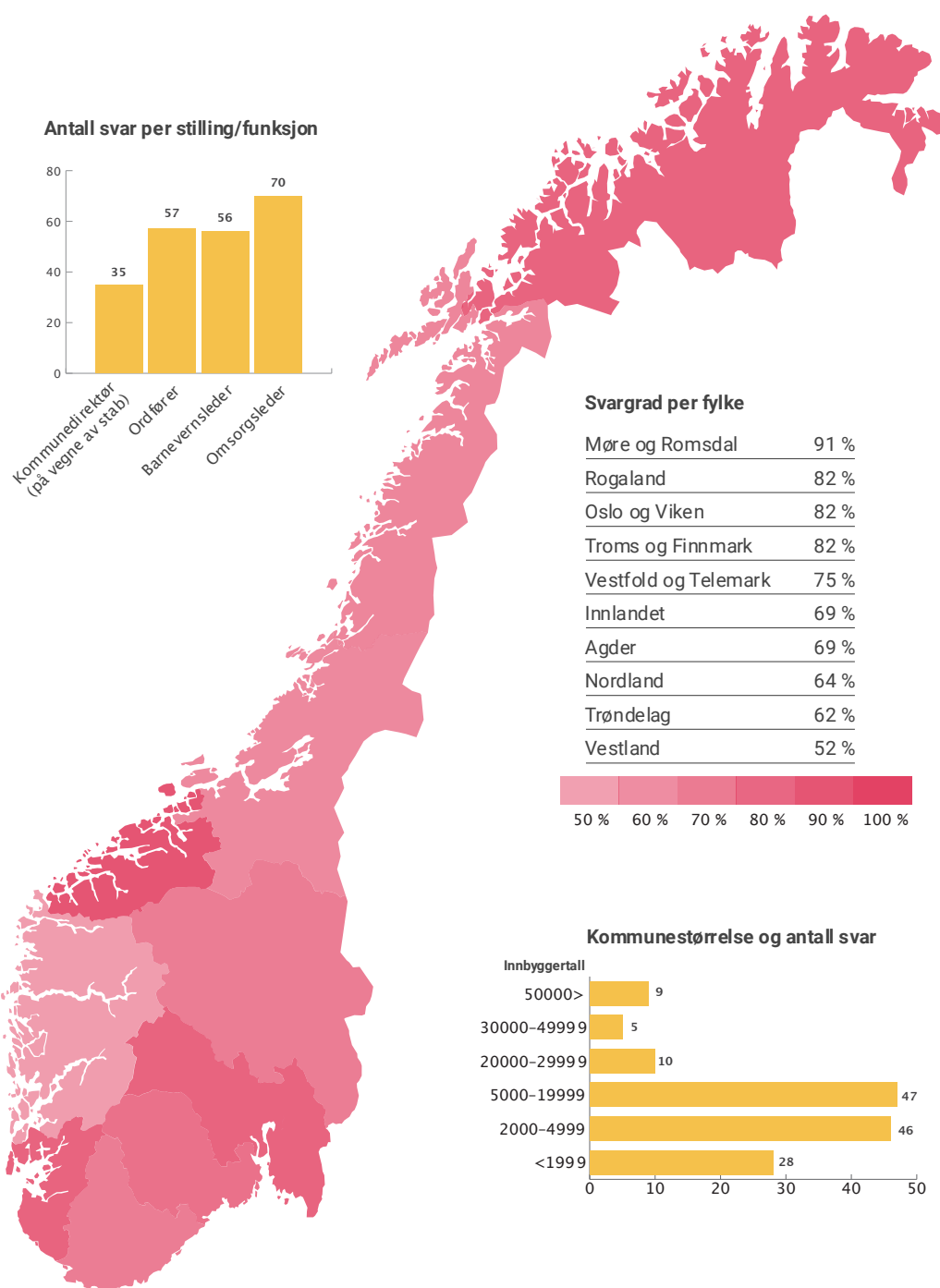
⁹⁷ Det var 70 omsorgsledere/kommunalsjefer for helse- og omsorg som deltok i undersøkelsen (n=70).

⁹⁸ Det var 35 kommunedirektører som deltok i undersøkelsen (n=35). Videre var det 57 ordførere (n=57) og 56 barnevernslidere (n=56) som besvarte undersøkelsen.

⁹⁹ Jo lavere utvalget (n) som har svart på de ulike spørsmålene er, jo større vil feilmarginen være.

¹⁰⁰ Det ble først utsendt en pilot til seks tilfeldig valgte kommuner, vi mottok imidlertid ikke noen svar fra pilotkommunene. Deretter ble et kort informasjonsskriv om undersøkelsen sendt til kommunenes øverste leder (kommuneledelsen er også selv deltaker i kartleggingen).

¹⁰¹ Kommuner og funksjoner uten besvarelse etter to uker mottok påminnelse tilsvarende den første invitasjonen. Etter ytterligere tre uker ble annen gangs påminnelse distribuert. Responsen blant kommunene var moderat. Mot slutten ble det utført



Figur 0. Grafisk oversikt over svar per fylke, stilling og kommunestørrelse.

en telefonisk henvendelse til ikke-responderende kommuner, for avklaring av hvorfor henvendelsen ikke var besvart, samt oppfordring til besvarelse. Mange respondenter var ikke tilgjengelige, særlig blant kommunedirektører. Hovedbegrunnelsene for manglende svar var gjerne at man ikke hadde kjennskap til undersøkelsen, var travelt opptatte, på reise, o.l. En annen forklaring på lav responsrate kan være tidspunktet for utsendelse av undersøkelsen og korona-pandemien. Det ble ikke registrert åpenbar motvilje mot å delta.

4.2 Selvrapportert kunnskap

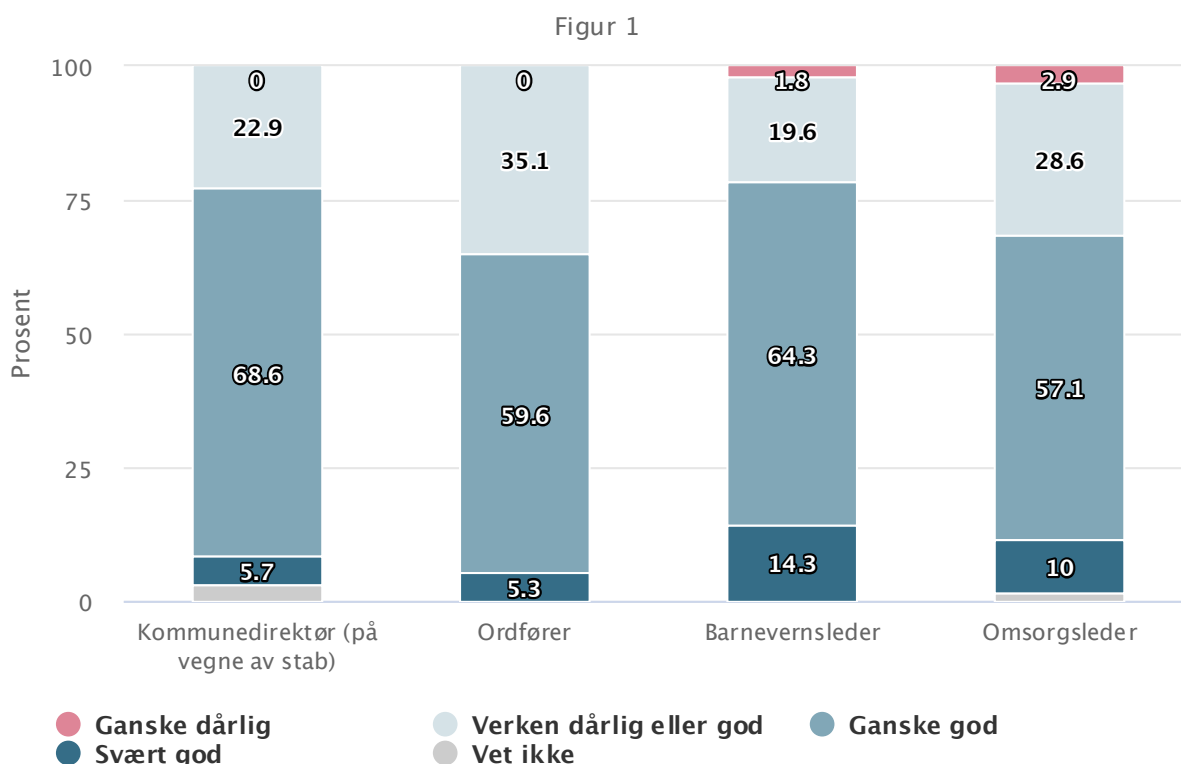
Hva vet ledere i norske kommuner om menneskerettighetene? Slik kunnskap vil kunne være viktig for arbeidet med å sikre innbyggernes menneskerettigheter. Kartleggingen innleder med en generell vurdering av kunnskapsstatus med utgangspunkt i selvrapportert kunnskapsnivå og kjennskap til ulike regelverk. De fleste informantene mente selv at de kjente ganske eller svært godt til menneskerettighetene (se figur 1).

Når vi ikke spesifiserer hvilke menneskerettigheter det er snakk om oppga hele seks av ti av lederne at de hadde god kjennskap til disse. Kun et lite fåtall oppga at de hadde (ganske) dårlig kjennskap til menneskerettighetene. De fleste informantene mener selv å ha god kjennskap til disse:

Om lag seks av ti oppgir at de har «ganske god» kjennskap, en av ti «svært god». De færreste har «ganske dårlig» kjennskap til feltet.

- Andelen med «god» kjennskap er jevnt fordelt mellom lederrollene, mens særlig barnevern og omsorgsledere har «svært god» kjennskap (en av ti).
- Vurderingene er gjennomgående like i små og store kommuner.¹⁰²

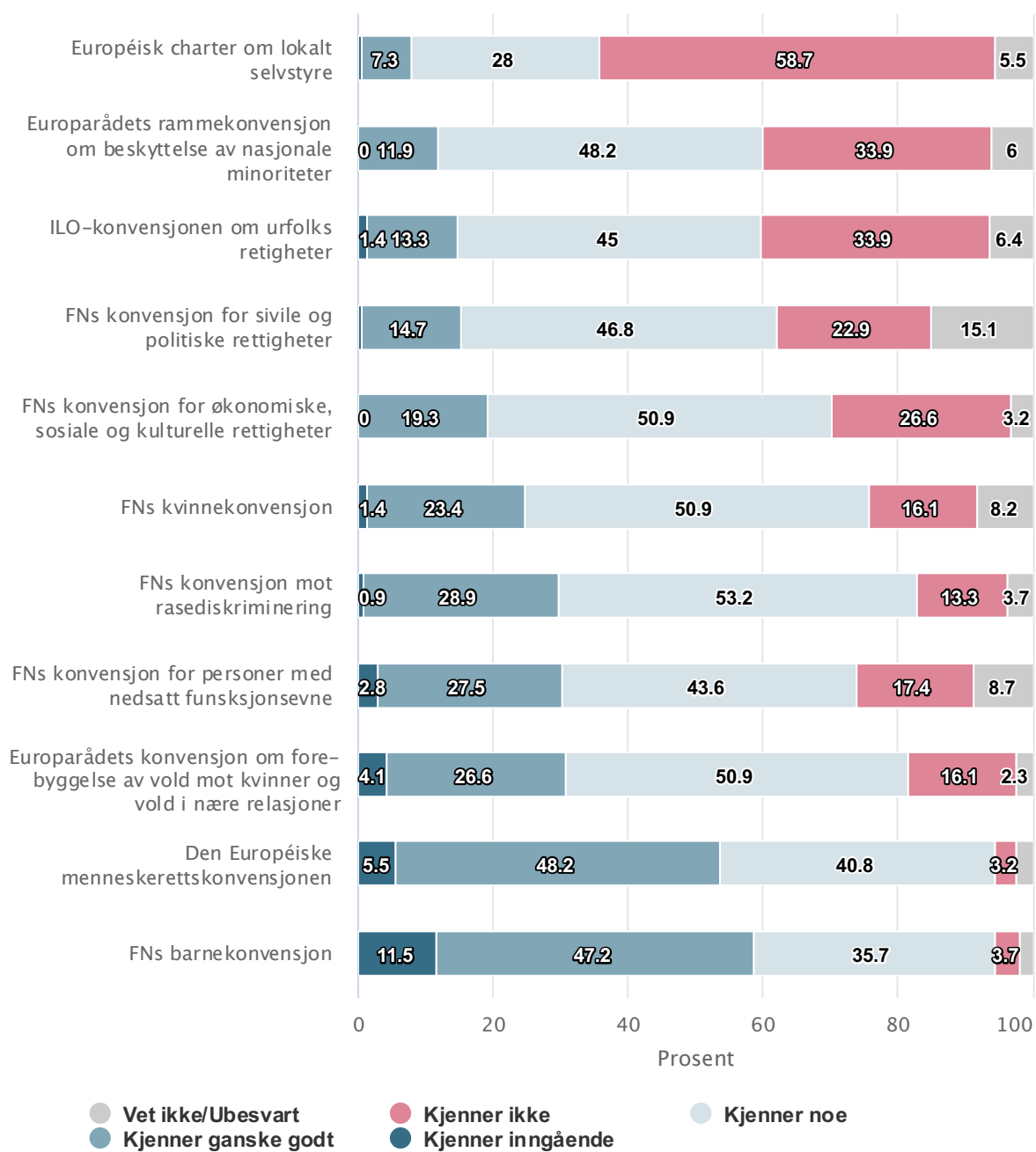
For å få et bedre innblikk i hva som ligger i den selvrapporterte vurderingen ble respondentene bedt om å oppgi hvilken kjennskap de har til elleve internasjonale regelverk (figur 2).



Figur 1. Kjennskap til menneskerettighetene etter stilling. Prosent, n=218.

¹⁰² I de største kommunene med over 30.000 innbyggere oppgir én av ti at kunnskapen er «ganske dårlig» (n=19).

Figur 2



Figur 2: Kjennskap til internasjonale regelverk. Prosent, n=218.

Respondentenes kjennskap til de internasjonale regelverkene kan generelt beskrives som «kjenner noe», og varierer med type regelverk. FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettskonvensjonen når bredest ut.

- Fem–seks av ti vil si at de kjenner FNs barnekonvensjon og Den europeiske menneskerettskonvensjonen «ganske godt» eller «inngående».
- Kjennskapen er minst utbredt for det Europeiske charteret om lokalt selvstyre, Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter samt ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter.
- Tre av ti er uten kjennskap til ILO-konvensjonen 169 eller rammekonvensjonen, mens fem av ti har noe kjennskap. De færreste (en av ti) kjenner disse regelverkene godt.

Når kjennskapen på tvers av alle regelverkene summeres opp, fremgår det at den er ganske varierende. En samlet vurdering viser at de ulike lederne fordeler seg jevnt langs hele skalaen. Kommunedirektører scorer gjennomgående litt høyere på kjennskap enn de øvrige ansatte. Kjennskapen er den samme i små og store kommuner på dette spørsmålet.¹⁰³

4.2.1 Kjennskap til barnevernssaker i EMD

Fra 1. desember 2015 og frem til november 2021 har EMD tatt 43 barnevernssaker til behandling for norske myndigheter.¹⁰⁴ I 14 av sakene er det avsagt dom per november 2021. Norge har blitt domfelt i 11 av disse.¹⁰⁵ Vi har spurt kommunedirektører, ordførere og barnevernsledere om deres kjennskap til disse sakene (Figur 3).

Kjennskapen til barnevernssakene er varierende:

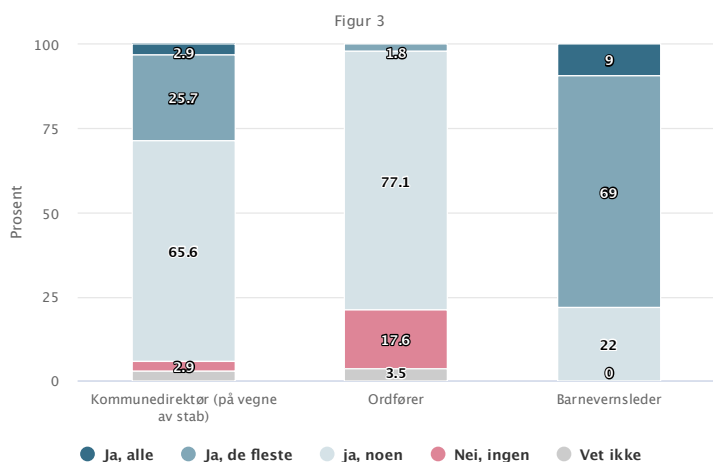
- Tre av ti kommunedirektører oppgir at de kjenner «de fleste» / «alle» sakene.
- Åtte av ti ordførere oppgir at de kjenner «noen» av sakene, mens to av ti oppgir at de kjenner «ingen» av sakene.
- Syv av ti barnevernslederne kjenner «de fleste» sakene, en av ti kjenner «alle» mens to av ti kjenner «noen». Ingen barnevernsledere er helt uten kjennskap til disse domsavsigelsene.

¹⁰³ Samtidig er det klar sammenheng mellom generell egenvurdert kjennskap til menneskerettighetene og den rapporterte kjennskapen til de spesifikke regelverkene: Ansatte som mener å ha ganske dårlig kjennskap til menneskerettighetene generelt sett scorer gjennomsnittlig 1,8 på kjennskapen til regelverkene, stigende til 2,9 blant dem som vurderer egen generell kjennskap som svært god.

¹⁰⁴ To saker av de 43 som har blitt kommunisert, har blitt avist.

¹⁰⁵ Sett i lys av at det totalt og på alle saksfelt har blitt avsagt i overkant av 60 dommer mot Norge siden tilslutningen til domstolen i 1959, er dette oppsiktsvekkende høye tall innenfor et enkelt rettsområde.

Kjennskapen stiger for øvrig med egenvurdert kunnskap om menneskerettighetene, og er noe mer utbredt i de største enn i de minste kommunene samlet sett.¹⁰⁶



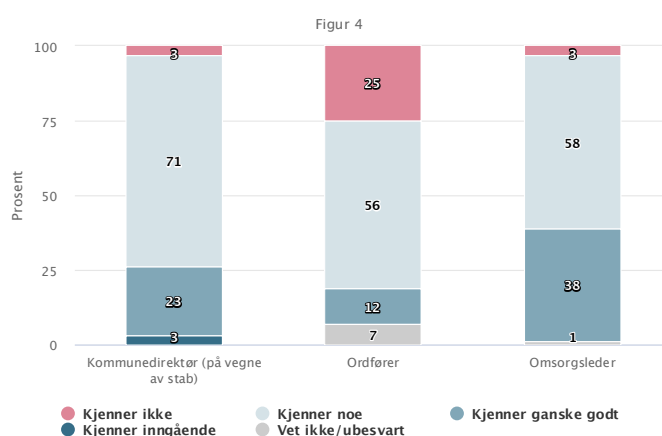
Figur 3. Kjennskap til barnevernssaker der Norge er dømt i EMD. Prosent, n=148.

4.2.2 Kjennskap til FNs anbefalinger

FN har flere viktige kontrollfunksjoner når det gjelder å overvåke medlemslandenes etterlevelse og gjennomføring av menneskerettighetene. Myndighetene i hver stat må med jevne mellomrom rapportere om menneskerettighetssituasjonen på disse områdene til de ulike komiteene i FN. Komiteene gir deretter statene anbefalinger om iverksetting av tiltak. Kommunedirektører, ordførere og omsorgsledere ble bedt om å vurdere kjennskapen til anbefalinger FN gir til Norge (Figur 4). Mens informantene plasserer seg langs hele skalaen fra «kjenner ikke» til «kjenner inngående», inntar de fleste mellomposisjonene:

- Om lag seks av ti «kjenner noe» til anbefalingene. Dette gjelder på tvers av de tre lederrollene.

- En av ti ordførere, to av ti kommunedirektører og fire av ti omsorgsledere «kjenner ganske godt» til anbefalingene.
- Kjennskapen er mest utbredt blant omsorgslederne og minst utbredt blant ordførere der blant annet to–tre av ti ordførere «ikke kjenner» FNs anbefalinger til Norge.
- Barnevernslederne ble bedt om å vurdere den selvrapporterte kjennskapen til anbefalingene fra FNs barnekomité til Norge om barns rettigheter. Seks av ti har god kjennskap til anbefalingene hvorav en–to svarer «svært god». Tre av ti har dårlig kjennskap. Ingen barnevernsledere har «svært dårlig» kjennskap til disse anbefalingene.
- Kjennskapen stiger ellers med stigende egenvurdert kunnskap om menneskerettighetene, generelt sett, og i noen grad med stigende kommunistørrelse.



Figur 4. Kjennskap til FNs anbefalinger til Norge vedrørende menneskerettigheter. Prosent, n=161.

¹⁰⁶ I de aller største kommunene med 30.000 eller flere innbyggere, og de minste med færre enn 2.000 innbyggere, oppgir ingen at de kjenner alle sakene, mens det samme gjelder for tre–syv av hundre i de øvrige kommunene.

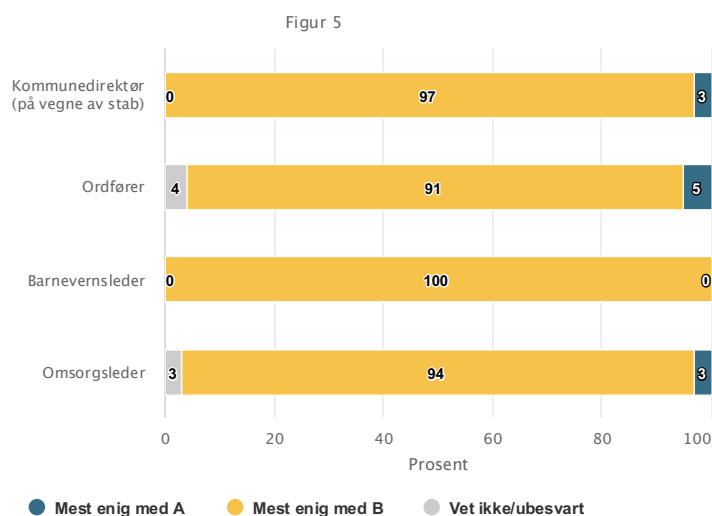
4.2.3 Kjennskap til ansvar for gjennomføring av menneskerettighetene i Norge

Er kommuner i Norge kjent med at de har et selvstendig ansvar for å gjennomføre menneskerettighetene på utvalgte områder, eksempelvis å sikre barns rett til en trygg oppvekst og at personer med funksjonsnedsettelser skal få leve selvstendige liv?

For å undersøke hvor bevisst sentrale ledere i kommuner er på ansvaret for å gjennomføre menneskerettighetene ble respondentene bedt om å vurdere hvilke av to utsagn de er mest enig i (Figur 5). I det første utsagnet (A) heter det at «Det er de sentrale myndighetene/statsforvaltningen (departementer, direktorater, statsforvaltere mv.) som alene skal gjennomføre menneskerettighetene Norge har forpliktet seg til». I det andre utsagnet (B) heter det: «Kommunene har et selvstendig ansvar for å gjennomføre menneskerettighetene som Norge har forpliktet seg til når kommunen utøver offentlig myndighet på utvalgte områder». Ett av utsagnene er galt (A) og ett er riktig (B).

Funnet viser at oppfatningen er entydig (95 %) i retning av at gjennomføring av menneskerettighetene Norge har forpliktet seg til er kommunenes selvstendige ansvar når kommunen utøver offentlig myndighet på utvalgte områder. Kun en liten andel (3 %) mener ansvaret tilligger sentrale myndigheters eneansvar. Når vurderingene er så entydige, betyr det samtidig at vurderingen er uavhengig av de ansattes (egenvurderte) kunnskapsnivå og kommunestørrelse. Funnet indikerer at nesten samtlige av kommunedirektører, ordførere, barnevernsledere og omsorgsledere som deltok i undersøkelsen viser en god forståelse for kommuners menneskerettighetsansvar. Samtidig er det viktig å understreke at dette ikke sier noe om

den faktiske gjennomføringen av menneskerettighetene.



Figur 5. Holdning til utsagn om ansvar for gjennomføring av menneskerettighetene, etter stilling. Prosent, n=218.

4.3 Hvordan kommer kommunenes arbeid med menneskerettigheter til uttrykk?

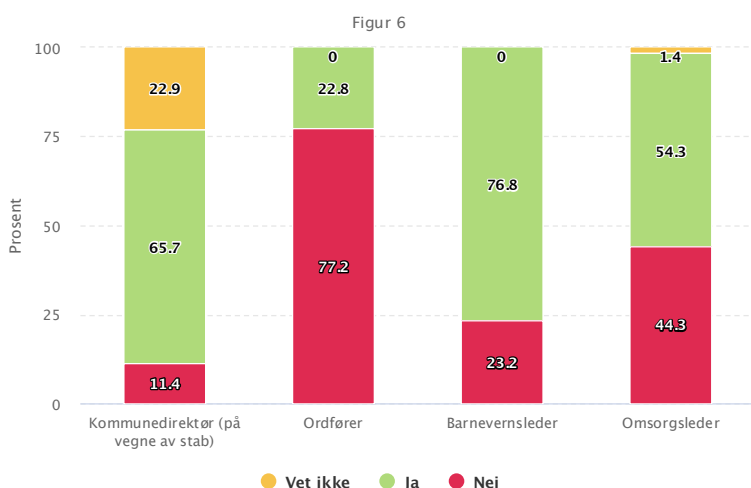
I neste kategori av spørsmål undersøkes det hvordan arbeidet med menneskerettighetene kommer til uttrykk. Her er det flere områder som kunne blitt undersøkt, NIM valgte å se nærmere på opplæring, oppfølging av anbefalinger og iverksettelse av ulike tiltak.

4.3.1 Opplæring i menneskerettigheter

For å vurdere de ansattes *faglige* grunnlag ble informantene bedt om å oppgi hvorvidt de har deltatt på ett eller flere kurs som omhandler menneskerettighetene, generelt eller spesifikt i løpet av de siste tre årene (Figur 6). Eksempelvis vil dette kunne være kurs for forebygging av vold i nære relasjoner, forebygging av rasisme og styrking av universell utforming.

Flertallet av de ansatte har deltatt på kurs:

- Seks–syv av ti kommunedirektører, 107 åtte av ti barnevernsledere og fem av ti omsorgsledere oppgir å ha deltatt på kurs om menneskerettigheter i løpet av de siste tre årene.¹⁰⁷
- Kursing er mindre utbredt blant ordførere (to av ti er kurset), enn blant de andre lederne.
- Kursingens utbredelse stiger med stigende kommunestørrelse, fra de minste med under 2.000 innbyggere (fire av ti) til de største med 30.000 eller flere innbyggere (syv av ti).



Figur 6. Deltakelse i kurs som omhandler menneskerettighetene generelt eller på et spesifikt område i løpet av de siste tre årene. Prosent, n=218.

4.3.2 Oppfølging av FNs anbefalinger og domsavgjørrelser

Kommunedirektører er bedt om å vurdere i hvilken grad FNs anbefalinger om menneskerettigheter hensyntas i kommunens tjenesteutvikling generelt sett (Figur 7).

- Syv av ti kommunedirektører mener disse i stor grad er ivarettatt, samtidig som de fleste blant disse (seks av ti) mener det gjøres i «ganske stor» grad.
- To av ti mener det gjøres i verken liten eller stor grad. Ingen kommuner oppgir at anbefalingene i svært liten grad blir hensyntatt.
- Det er særlig i de aller største kommunene med over 30.000 innbyggere at anbefalingene hensyntas, samtidig som forskjellene mellom store og små kommuner ikke er entydig.¹⁰⁹

Omsorgslederne vurderte videre i hvilken grad FNs anbefalinger følges opp i arbeidet med kommunenes tjenesteutvikling i helse- og omsorgssektoren.¹¹⁰

- Syv–åtte av ti oppgir at det skjer i stor grad, hvorav de fleste (seks av ti) sier i «ganske stor» grad.
- Ingen omsorgsledere oppgir at det i svært liten grad skjer, mens fire prosent ikke tar stilling.

¹⁰⁷ For kommunedirektører gjelder spørsmålet hvorvidt én eller flere ansatte i sentraladministrasjonen har deltatt.

¹⁰⁸ To av ti kommunaldirektører tar ikke stilling, hvilket eventuelt kan skyldes manglende kjennskap til kursvirksomhet blant de øvrige ansatte i sentraladministrasjonen.

¹⁰⁹ På den annen side er det klart at hensyntagen er knyttet til kjennskapen man har til FNs anbefalinger om menneskerettigheter generelt sett. Kommunedirektører uten kjennskap til anbefalingene sier naturlig nok alle at disse inngår i liten grad i arbeidet med tjenesteutviklingen. Blant dem som kjenner anbefalingene inngående sier alle at disse i stor grad inngår i arbeidet med tjenesteutviklingen.

¹¹⁰ Kommunedirektører vurderer ikke oppfølging av FNs anbefalinger i helse- og omsorgssektoren eller i barnevernssektoren.

- Blant omsorgslederne er det også slik at økende kjennskap knyttes til økende grad av oppfølging.

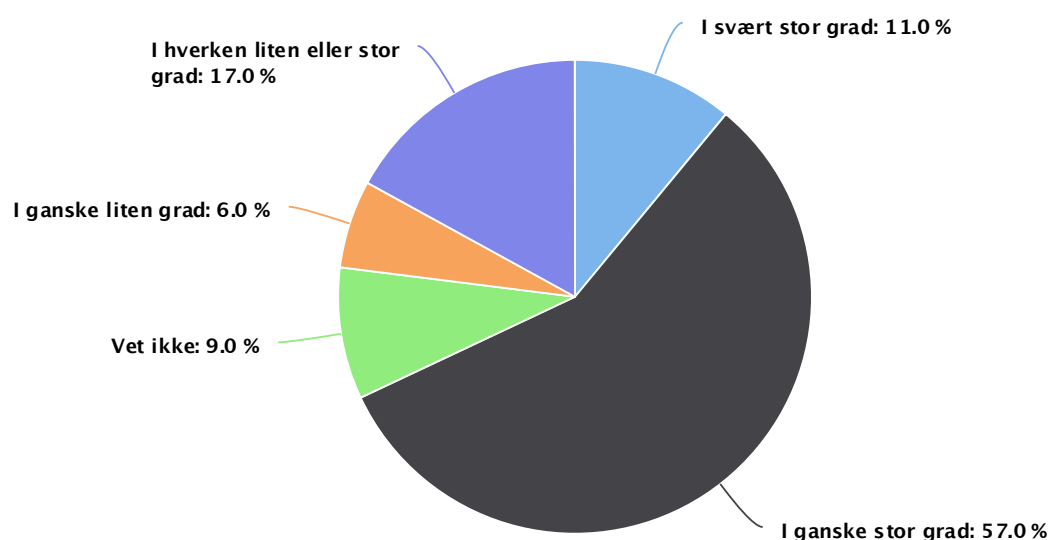
Den neste vurderingen gjelder i hvilken grad anbefalingene fra FNs barnekomité er hensyntatt i kommunens barnevernssektor:

- Syv av ti barnevernsledere oppgir at anbefalingene i stor grad hensyntas, hvorav tre sier i «svært stor» grad.
- Hensyntagen stiger noe med stigende kommunestørrelse. Det er ellers entydig sammenheng mellom kjennskap og iverksetting.¹¹¹

I neste spørsmål ble barnevernsledere bedt om å vurdere i hvilken grad dommene, hvor Norge er felt i EMD, følges opp i kommunens barnevern:

- De aller fleste barnevernsledere (95 %) oppgir at dommenes føringer følges opp i kommunens barnevern.
- To prosent sier eksplisitt at de ikke gjør det, mens fire prosent ikke tar stilling.

Figur 7



Figur 7. Oppfølging av FNs anbefalinger til Norge. Prosent, n=35.

¹¹¹ Blant barnevernsledere med ganske dårlig kjennskap til anbefalingene fra FNs barnekomite sier fire av ti at anbefalingene i «svært liten/verken liten eller stor grad» følges opp i kommunens barnevernssektor. Blant barnevernsledere med svært god kjennskap sier alle at anbefalingene i stor grad følges opp – blant ni av ti i «svært stor grad».

4.3.3 Iverksettelse av særskilte tiltak

I hvilken grad har kommuner iverksatt særskilte tiltak for å styrke arbeidet med menneskerettigheter? For å undersøke dette nærmere ble kommunedirektører bedt om å oppgi eventuelle særskilte tiltak foretatt de siste fem årene med tanke på styrking av menneskerettighetsarbeidet (Figur 8).

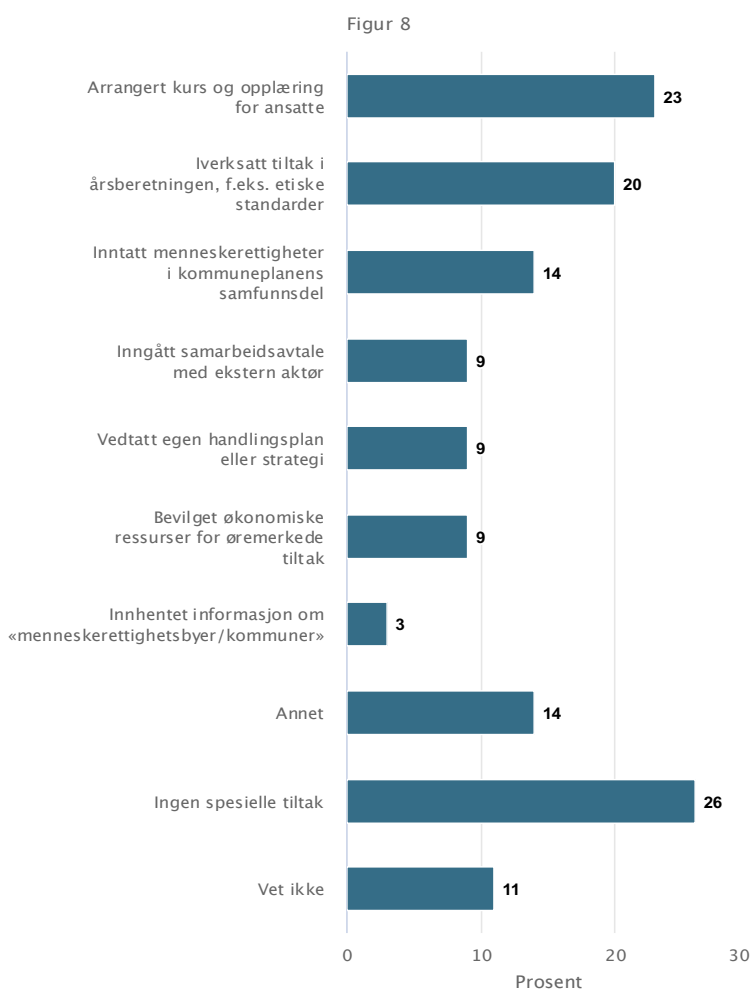
Spørsmålet ble bare stilt til kommunedirektører og svarprosenten er dermed lavere (18 prosent) og den statistiske usikkerheten høyere. Vi ser at det i noen grad er innført særskilte tiltak på dette området og tiltakene som er iverksatt er varierende:

- Seks av ti har innført ett eller flere tiltak, i gjennomsnitt ett (respondentene kunne velge flere alternativer).
- Hyppigste tiltak er kurs og opplæring for de ansatte samt iverksetting av tiltak i årsberetningen (to av ti). Årsberetningen inneholder blant annet tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard.¹¹²
- En–to av ti har inntatt menneskerettigheter i kommuneplanens samfunnsdel.¹¹³
- En av ti har vedtatt en egen handlingsplan eller strategi om menneskerettigheter.
- En av ti har bevilget økonomiske ressurser for øremerkede tiltak.
- En av ti kommuner har innført «andre» tiltak – eksempelvis dedikert fokus i barnevernet,

etablert komité for samordning med øvrig planarbeid / plan for vold i nære relasjoner, UNICEF sertifisering og lignende.

- To–tre av ti har da ikke innført særskilte tiltak.

I tillegg ble de fem største byene spurt om det var ansatt en person med et overordnet ansvar for menneskerettigheter i kommunen. Ingen krysset av for dette spørsmålet.



Figur 8. Særskilte tiltak de siste fem årene med sikte på å styrke menneskerettighetsarbeidet. Prosent, n=35.

¹¹² Etter kommuneloven § 14-7 skal kommuner og fylkeskommuner «utarbeide en årsberetning for kommunens eller fylkeskommunens samlede virksomhet. Det skal også utarbeides en egen årsberetning for hvert kommunalt eller fylkeskommunalt foretak».

¹¹³ Kommuneplanen er et av de viktigste styringsdokumentene en kommune har. En kommuneplan består av både en arealdel og en samfunnsdel.

4.3.4 Kommunale råd

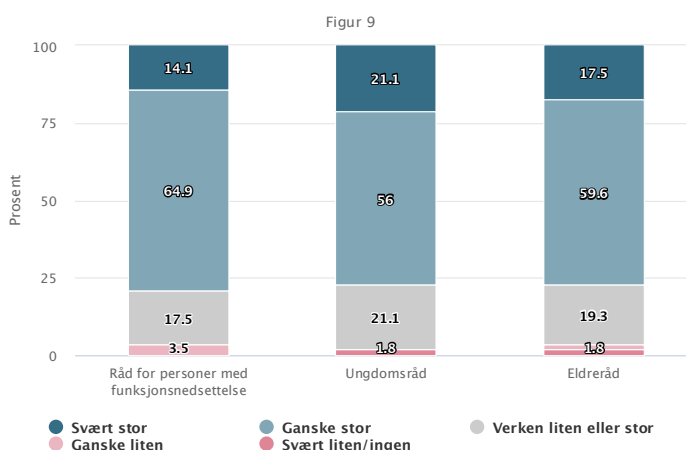
Kommunenes dialog med innbyggerne utfolder seg på ulike måter. Relevante kanaler i denne sammenheng er innbyggernes påvirkningsmulighet gjennom formaliserte råd, samt de ansattes mulighet for direkte kommunikasjon internt og i offentligheten.¹¹⁴ Etter kommuneloven er det lovpålagt at kommuner oppretter egne råd for ivaretagelse av særskilte behov i deler av kommunenes befolkning, slik som ungdomsråd, eldreråd og råd for personer med funksjonsnedsettelse. Formålet ved opprettelsen av slike råd er å sikre en bred og god medvirkning i saker som angår ungdom, eldre eller personer med funksjonsnedsettelse. Vi har spurt ordførere hvilken påvirkning de mener disse tre rådene har i politiske beslutninger som angår dem (Figur 9).

Rådene påvirker beslutningsprosessene:

- Alle kommunene som deltar i undersøkelsen har oppnevnt alle de tre rådene, og syv-åtte av ti ordførere mener rådene har stor påvirkningskraft.
- To av ti ordførere mener ungdomsråd og eldreråd har «svært stor» påvirkningskraft.
- De færreste opplever at rådene har svært liten eller ingen påvirkning.

- Det er små forskjeller mellom store og små kommuner i disse vurderingene.

Selv om mange ordførere i landet mener at de ulike rådene har stor innflytelse på politiske saker som angår rådenes interessefelt er det ikke nødvendigvis slik at rådene selv ser seg enig i dette.¹¹⁵



Figur 9. Kommunale råds påvirkning på politiske saker som angår rådenes interessefelt. Prosent, n=57.

4.4 Praktiske utfordringer

Med bakgrunn i beskrivelsen av dagens status for kommunenes arbeid med menneskerettigheter, ble kommunedirektører og ordførere bedt om å beskrive sentrale utfordringer, og hvordan disse håndteres.

4.4.1 Sektorer med størst utfordringer knyttet til kommunenes tjenesteyting

Kommunedirektører og ordførere ble bedt om å krysse av for hvilke kommunale områder/sektorer som oppleves å gi de største

¹¹⁴ Undersøkelsen inneholdt også spørsmål om kommunalt ansattes ytringsfrihet, men funnene fra denne delen av undersøkelsen vil presenteres i en egen rapport.

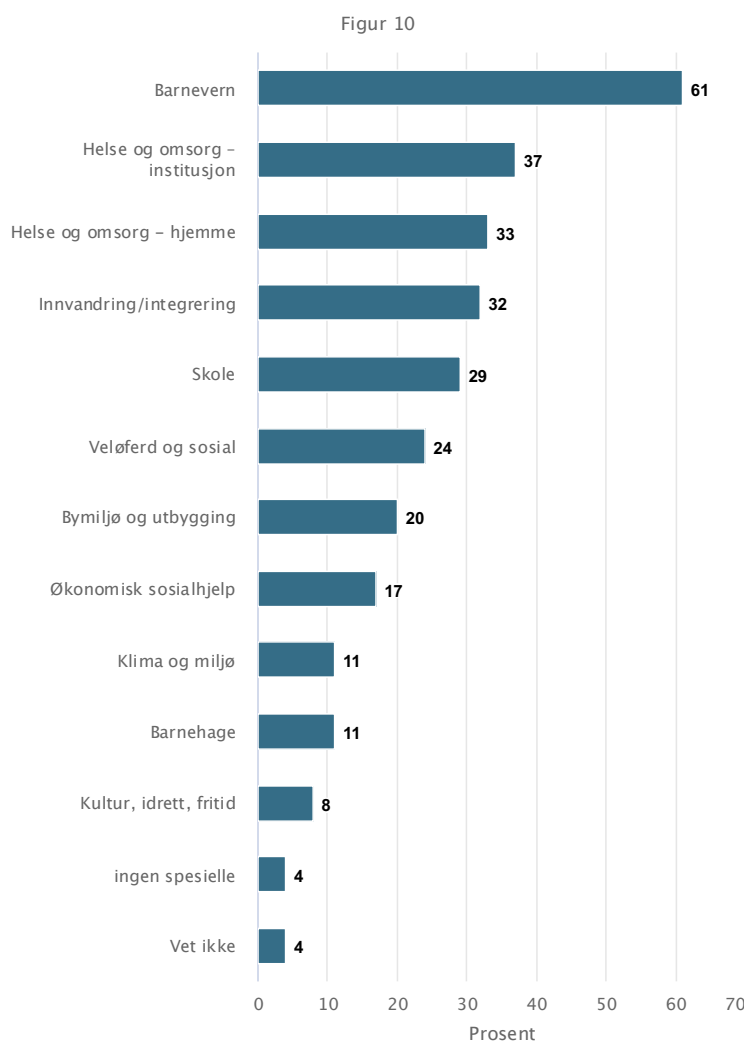
¹¹⁵ F.eks. i en spørreundersøkelse utført av Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) svarte 23 % av de kommunale rådene for personer med funksjonsnedsettelse som deltok i undersøkelsen at de blir rådspurt om universell utforming og tilgjengelighet i bygg, men sjeldent eller aldri om tjenestene og tjenesteinnholdet i kommunene. I undersøkelsen fremkommer det at det er stor variasjon i hvordan rådene involveres. Se: https://www.bufdir.no/uu/Nytt/varierende_bruk_av_kommunale_rad/. I en annen kartlegging utført av Redd Barna, fremkommer det at flere ungdomsråd mener de har blitt nedprioritert av de voksne under koronapandemien. Se: <https://www.kommunal-rapport.no/nyheter/ungdomsråd-foler-seg-glemt-under-koronapandemien/125837/>

utfordringene knyttet til kommunenes tjenesteyting generelt sett (Figur 10). Ifølge ordførerne og kommunedirektørene er barnevern det området som er mest problematisk.

Utfordringene er mangfoldige:

- Av elleve opplistede områder nevnes alle én eller flere ganger (respondentene fikk merke av alle områdene som passet).
- Barnevern nevnes hyppigst (seks av ti), etterfulgt av institusjonsbasert helse og omsorg (fire av ti) samt hjemmebasert helse/omsorg, innvandring og skole (alle blant tre av ti).
- Minst utbredt er utfordringer knyttet til kultur og fritid, barnehage samt klima/miljø (alle nevnt blant en av ti).
- Fire prosent opplever ingen spesielle utfordringer.

Oppfatningene er ganske samstemte mellom kommunedirektører og ordførere. Barnevern utgjør hele 61 prosent, det vil si at seks av ti kommunedirektører og ordførere mener at det er dette området som utgjør den største utfordringen knyttet til kommuners tjenesteyting. Funnet samsvarer godt med det store antallet saker som har vært behandlet av EMD.



Figur 10. Kommunedirektør og ordfører: Områder som gir de største utfordringer for kommunenes tjenesteyting. Prosent, n=92.

4.4.2 Utfordringer ved å styrke menneskerettighetsarbeidet

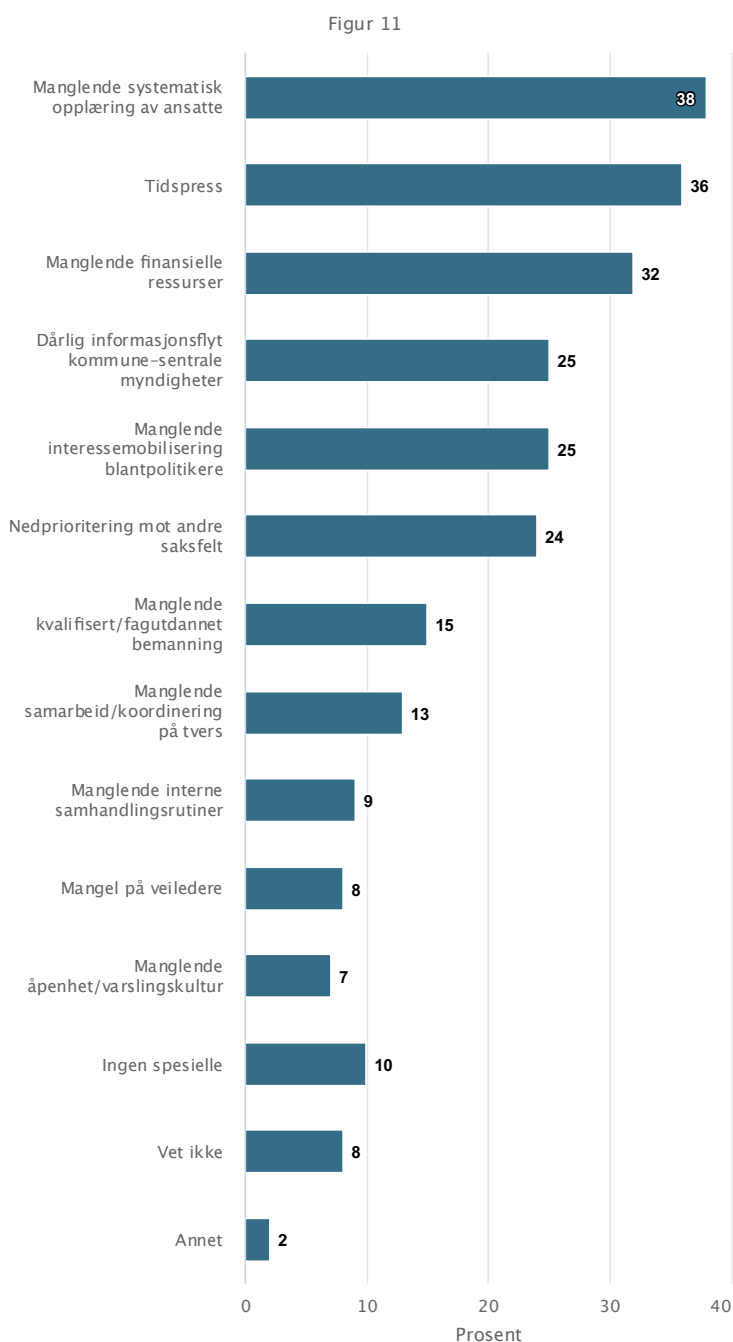
Etter den generelle vurderingen av kommunenes utfordringer, ble kommunedirektørene og ordførerne bedt om å nevne de mest utfordrende praktiske sidene knyttet til styrking av arbeidet med menneskerettighetene spesifikt (Figur 11).

Utfordringene på dette området er også sammensatte:

- Av de elleve opplistede utfordringene nevnes igjen alle, i gjennomsnitt nevner hver respondent to områder. Respondentene fikk merke av alle som passet.
- Hyppigst nevnes manglende systematisk opplæring av ansatte og tidspress (begge blant fire av ti), etterfulgt av manglende finansielle ressurser (tre av ti), samt dårlig informasjonsflyt mellom kommunene og sentralforvaltningen og manglende politisk intersemobilisering (begge blant to–tre av ti).
- Manglende samhandlingsrutiner, manglende åpenhet/varslingskultur og mangel på veiledere nevnes i minst utstrekning (en av ti).
- En av ti sier at kommunen ikke opplever spesielle utfordringer mens like mange ikke tar stilling.

Igjen er vurderingene relativt sammenfallende mellom kommunedirektører og ordførere: Førstnevnte nevner informasjonsflyt¹¹⁶ mellom kommunene og sentralforvaltningen som en utfordring i noe

større utstrekning (fire av ti) enn ordførere (to av ti), mens ordførere tilsvarende i noe større utstrekning nevner mangel på finansielle ressurser som en utfordring.



Figur 11. Områder som gir de største praktiske utfordringer i kommunenes arbeid med å styrke gjennomføring av menneskerettighetene. Prosent, n=92.

¹¹⁶ Det som menes med informasjonsflyt her kan f.eks. være informasjon om rapportering til FN og andre internasjonale organisasjoner på menneskerettighetsfeltet.

4.5 Behov for å styrke menneskerettighetsarbeidet

4.5.1 Nødvendig tiltak for å styrke menneskerettighetsarbeidet

Kommunedirektørene og ordførerne ble videre bedt om å beskrive kort og med egne ord hva de mener vil være nyttig for å styrke kommunens arbeid med menneskerettigheter fremover. Her nevnes flere tiltak, blant annet:

- behov for å bygge kunnskap i organisasjonen
- behov for at menneskerettighetene løftes frem og diskuteres
- fokus på området – hos toppledelsen
- opplæring – nettkurs
- samhandlingsinitiativ
- tilskuddsordning

Andre tiltak som ble nevnt av kommunedirektører og ordførere som nødvendige tiltak for å styrke menneskerettighetsarbeidet lokalt er:

- utarbeide strategi på hvordan vi kan arbeide med menneskerettigheter
- ønske om at KS setter opp temamøter om menneskerettigheter
- ha søkelys på menneskerettigheter i kommunal planlegging
- større lokal innflytelse innenfor rammer og utforming for å lettere kunne skape lokalt engasjement
- ta problemstillingen opp som egen sak i kommunestyret

4.5.2 Informasjon om menneskerettigheter

De fire lederrollene ble videre bedt om å gi uttrykk for i hvilken grad kommunen bør prioritere informasjon til kommunens ansatte om menneskerettigheter fremover:

- Syv av ti oppgir at dette bør ha høy prioritet. To av disse vil si «svært høy» prioritet. Det er særlig barnevernslederne som mener dette bør prioriteres.
- Vurderingene er gjennomgående like på tvers av dagens faktiske kjennskapsnivå: Dem som mener menneskerettighetsarbeidet bør prioriteres svært lavt scorer også lavest på kjennskap. De som mener at informasjonsarbeidet bør ha høy prioritet scorer *noe høyere*.
- Menneskerettighetene som et verktøy for kommuner.

Avslutningsvis ble kommunedirektørene og ordførerne bedt om å gi tilbakemelding på hvorvidt de har behov for ytterligere informasjon om hvordan menneskerettighetene kan brukes som verktøy i kommunens arbeid:

- Fem–seks av ti bekrefter slikt behov, mens en av ti ikke tar stilling.
- Ordførerne melder behovet i noe større utstrekning (seks av ti) enn kommunedirektører (fem av ti).
- Behovet er noe mer påtrengende i de aller største kommunene med flere enn 30.000 innbyggere og i de aller minste kommunene med færre enn 2.000 innbyggere, enn i de øvrige kommunene.

For en oppsummering av denne undersøkelsen, se sammendraget fremst i rapporten.

5. Lokale myndigheter og menneskerettigheter i et internasjonalt perspektiv

5.1 Innledning

Formålet med dette kapittelet er å belyse hvordan FN, Europarådet og EU arbeider med menneskerettigheter og lokale myndigheter. Avslutningsvis vendes blikket mot Sverige – som har jobbet med å sette menneskerettigheter og kommuner på agendaen

5.2 FN-systemet og lokale myndigheter

5.2.1 Dagsaktuell tematikk i FN-systemet

I 2012 påpekte den rådgivende komité for FNs menneskerettighetsråd (Human Rights Council Advisory Committee) at «states and local governments have a shared responsibility and a mutually complementary role in the domestic implementation of international human rights norms and standards».¹¹⁷ Lokale myndigheters rolle i realiseringen av menneskerettighetene knyttet til kommunale tjenester og ansvarsområder har tidligere ikke blitt viet mye oppmerksomhet. I et forsøk på å sette tematikken på dagsorden har FN tatt følgende grep:

- FNs menneskerettighetsråd vedtok en [resolusjon](#) i 2013 og en [resolusjon](#) i 2014 hvor de ba FNs rådgivende komité om å igangsette en studie om lokale

myndigheters rolle i å beskytte og fremme menneskerettighetene.

- FNs rådgivende komité lanserte rapporten [Role of local government in the promotion and protection of human rights](#) høsten 2015. I rapporten drøftes lokale myndigheters menneskerettighetsansvar og hvilke utfordringer lokale myndigheter kan møte på i arbeidet med å implementere menneskerettighetene. Det redegjøres videre for beste praksis og avslutningsvis presenteres en rekke anbefalinger.
- FNs menneskerettighetsråd besluttet i en [resolusjon](#) høsten 2016 om å gjennomføre en paneldebatt med formål å diskutere og identifisere ulike tiltak lokale myndigheter kan iverksette for å beskytte, styrke og fremme menneskerettighetene lokalt.
- FNs høykommissær for menneskerettigheter presenterte rapporten [Summary of the intersessional panel discussion on the role of local government in the promotion and protection of human rights](#) under menneskerettighetsrådets sesjon våren 2018.
- FNs menneskerettighetsråd ba FNs høykommissær for menneskerettigheter om å utføre en studie med sikte på å undersøke hvordan medlemsland og relevante internasjonale organisasjoner jobber med

¹¹⁷ HRC, *Report of the Advisory Committee on its Ninth Session*, (A/HRC//AC/9/6) s. 19.

lokale myndigheter og menneskerettigheter i en [resolusjon](#) fra 2018.

- FNs høykommissær for menneskerettigheter la i 2019 frem studien [Local government and human rights](#). Rapporten beskriver flere praktiske tiltak som er gjennomført på lokalt nivå i ulike land, og inneholder anbefalinger til medlemsstatene.
- FNs menneskerettighetsråd ba i en [resolusjon](#) fra 2020 FNs høykommissær for menneskerettigheter om å igangsette nok en studie om lokale myndigheter og menneskerettigheter, denne gang med fokus på utfordringer for utsatte grupper. Rapporten skal lanseres under FNs menneskerettighetsråd i 2022.

5.2.2 FNs overvåkningsorganer

Hver menneskerettighetskonvensjon har et eget overvåkningsorgan, også omtalt som komiteer. I FN finnes det til sammen ni slike komiteer, én for hver menneskerettighetskonvensjon. Disse har som oppgave å fremme og overvåke staters etterlevelse og gjennomføring av rettighetene som er nedfelt i den respektive konvensjon. Dette gjør de gjennom generelle tolkningsuttalelser til konvensjonsrettighetene (general comments), konkluderende merknader (anbefalinger til enkeltstater) til staters periodiske rapporter (concluding observations) og behandling av individklagesaker mot statene fra enkeltpersoner.¹¹⁸ Uttalelser i

individklagesaker er ikke rettslig bindende, men kan likevel ha stor betydning i praksis.

5.2.3 Menneskerettighetskomiteenes tolkningsuttalelser

Som nevnt tidligere avgir menneskerettighetskomiteene tolkningsuttalelser om ulike artikler i konvensjonene. De ulike overvåkningskomiteene hadde i 2018 utarbeidet til sammen rundt 160 slike tolkningsuttalelser.¹¹⁹

De generelle tolkningsuttalelsene er ikke spesifikt rettet mot enkelte stater, og de er ikke rettslig bindende. Tolkingsuttalelsene vil likevel kunne være nyttige verktøy for bedre å forstå forpliktelsene som fremgår av de ulike menneskerettighetskonvensjonene Norge har sluttet seg til. Komiteen for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter har for eksempel avgitt tolkningsuttalelser om rettigheter som berører lokale myndigheters ansvarsområder, som retten til den høyest oppnåelige helsestandard både i fysisk og psykisk henseende,¹²⁰ retten til sosialhjelp,¹²¹ retten til utdanning,¹²² retten til kultur og deltakelse¹²³ og retten til tilfredsstillende bolig.¹²⁴ Flere andre FN komiteer har i ulike uttalelser pekt på betydningen av

¹¹⁸ Ikke alle stater er tilsluttet alle klageordningene. Norge er for eksempel ikke tilsluttet individklageordninger for ØSK, barnekonvensjonen, CRDP og konvensjonen mot tvungne forsvinninger. Noen FN-konvensjoner har også bestemmelser om at stater kan klage inn andre stater med påstander om konvensjonsbrudd. Disse bestemmelsene er imidlertid svært lite brukt i praksis.

¹¹⁹ Thom Arne Hellerslia, «Uttalelser fra FN-komiteene – en strukturell analyse», *Jussens Venner*, vol. 53 2018 s. 71–111.

¹²⁰ UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 14.

¹²¹ CESCR, General Comment No. 19.

¹²² CESCR, General Comment No. 13.

¹²³ CESCR, General Comment No. 21.

¹²⁴ CESCR, General Comment No. 4.

menneskerettslig ivaretagelse på kommunalt nivå.¹²⁵

5.2.4 Konkluderende merknader

Norge og andre land som har ratifisert FNs konvensjoner mottar konkluderende merknader fra FNs ulike komiteer etter at komiteene har vurdert statenes periodiske rapporter om hvordan de gjennomfører konvensjonene nasjonalt. De konkluderende merknadene, også omtalt som anbefalinger, kan være anbefalinger om optimal praksis eller merknader til den gjeldende nasjonale lovgivningen i en stat. Anbefalingene er ikke rettslig bindende, men gir veiledning for hvordan overvåkningsorganene mener statene best kan oppfylle sine menneskerettslige forpliktelser etter de ulike menneskerettighetskonvensjonene.

En rekke av disse anbefalingene omhandler ansvarsområder som landets kommuner utøver et primæransvar over. I NIMs sammenstilling av anbefalingene Norge mottok fra FNs ulike menneskerettighetskomiteer i tidsperioden 2017–2020 er ordene «municipal» og «local authorities» nevnt i overkant av 20 ganger.¹²⁶ Komiteene har til sammen gitt rundt 20 anbefalinger til Norge som omhandler kommuner, kommuners ansvarsområder og oppgaver. Anbefalingene påpeker blant annet behovet for å sikre nok finansielle ressurser til

kommuner eller tiltak som komiteene mener bør iverksettes eller styrkes innad i kommuner for bedre å kunne sikre menneskerettighetene til utsatte grupper.¹²⁷

I NIMs spørreundersøkelse oppga seks av ti kommunedirektører, ordførere og omsorgsledere at de «kjenner noe» til anbefalingene fra FN til Norge. Dette gjelder på tvers av de tre lederrollene. Kjennskapen er mest utbredt blant omsorgslederne og minst utbredt blant ordførere. Når barnevernslederne ble bedt om å vurdere kjennskapen til anbefalingene fra FNs barnekomité om barns rettigheter, oppga seks av ti å ha god kjennskap til anbefalingene, hvorav en–to svarer «svært god».

5.2.5 Behandling av klagesaker

Åtte av de ni menneskerettighetskomiteene kan også behandle klager fra enkeltindivider.¹²⁸ En forutsetning er at den enkelte konvensjonsstaten har sluttet seg til individklageordningen til den aktuelle FN-konvensjonen. Norge har per i dag sluttet seg til den individuelle klageordningen for konvensjonen om sivile og politiske rettigheter, torturkonvensjonen, kvinnekonvensjonen, og rasediskriminerings-konvensjonen.¹²⁹ Norge har vurdert, men ikke funnet å ville tilslutte seg øvrige individklageordninger innen FN-

¹²⁵ B.la. om politisk og offentlig deltakelse, UN Committee on the Elimination of Discrimination Against Women (CEDAW), General recommendation No. 23, CESCR, General Comment No. 16, UN Committee on the Rights of the Child (CRC), General comment No. 13, CRC, General comment No. 14, CRC, General comment No. 9, UN Committee on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), General comment No. 5, CRPD, General comment No. 2.

¹²⁶ Se NIMs rapport, «*Compilation of Recommendations to Norway 2017-2020*» for en samling av FNs overvåkningsorganers anbefalinger til Norge. Tilgjengelig på www.nhri.no

¹²⁷ Eksempler på anbefalinger som ble gitt til norske myndigheter i denne tidsperioden er fra FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter. I mars 2020 anbefalte komiteen norske myndigheter b.la. å «Improve the availability and provision of municipal low-cost social housing units to disadvantaged and marginalized individuals and groups». For andre anbefalinger se: NIMs rapport, «*Compilation of Recommendations to Norway 2017-2020*» for en samling av FNs overvåkningsorganers anbefalinger til Norge. Tilgjengelig på www.nhri.no

¹²⁸ Individklageordningen til menneskerettskomiteen som overvåker konvensjonen for beskyttelse av rettighetene til alle migrasjonsarbeidere og medlemmer av deres familier (CMW) har enda ikke trådt i kraft. Kilde: OHCHR: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/TBTPetitions/Pages/HRTBPetitions.aspx>

¹²⁹ Se NIMs årsmelding fra 2019 s. 194. Tilgjengelig på www.nhri.no

systemet. I en stortingsmelding fra 2016¹³⁰ skriver regjeringen at menneskerettighetene er godt beskyttet i Norge og at man ikke vil fremme forslag om tilslutning til klageordningene, da det er betydelig usikkerhet knyttet til hvilke konsekvenser ordningene kan få for Norges politiske handlingsrom, og en mulig rettsliggjøring av politiske spørsmål.¹³¹

5.2.6 Universal Periodic Review (UPR) og FNs spesialrapportører

United Nations Universal Periodic Review (UPR) er en prosess organisert under FNs menneskerettighetsråd og innebærer at alle medlemslandene i FN jevnlig kan stille spørsmål til andre stater om gjennomføringen av sine/deres menneskerettighetsforpliktelser. Hver stat deltar i en slik høring cirka hvert fjerde år, og i denne sammenhengen kan byer og lokale myndigheter spille en viktig rolle.¹³²

I tillegg til UPR og menneskerettighetskomiteene som overvåker de ulike konvensjonene har FN også spesialrapportører som utgjør en viktig del av FNs menneskerettighetsarbeid. Spesialrapportørene jobber enten tematisk eller med fokus på enkelte land. Rapportørene er ikke etablert direkte i medhold av de ulike menneskerettighetskonvensjonene, som statene har sluttet seg til, men i stedet opprettet av FNs menneskerettighetsråd eller andre

organer innen FN. Spesialrapportørene har ofte en faglig tyngde på sitt felt som gjør rapportene og anbefalingene verd å merke seg. De kan være nyttige som en pekepinn utenfra om hvordan en stat best kan etterleve sine menneskerettslige forpliktelser.

En viktig del av arbeidet til FNs spesialrapportører er å avlegge besøk til medlemslandene (i de statene de får tilgang) samt fremlegge anbefalinger om fremgang, muligheter og utfordringer knyttet til gjennomføringen av menneskerettighetene. Spesialrapportørene undersøker også menneskerettighetssituasjonen lokalt i byer og distrikter og har flere ganger understreket lokale myndigheters ansvar med å sikre menneskerettighetene.¹³³ FNs spesialrapportørers kommunikasjonsprosedyrer og landoppdrag kan gi en unik mulighet til å gå i dialog med lokale myndigheter og granske menneskerettighetssituasjonen lokalt.¹³⁴

Da FNs spesialrapportør for klima, David R. Boyd, besøkte Norge i 2019, påpekte han blant annet, i sin slutterklæring etter besøket, lokale myndigheters viktige rolle i å sikre god luftkvalitet gjennom planlegging, regulering og

¹³⁰ Meld. St. 39 (2015–2016).

¹³¹ I forbindelse med ratifikasjonen av FNs konvensjon om beskyttelse mot tvungen forsvinning uttalte regjeringen at spørsmålet om tiltredelse til individklageordningen vil vurderes på et senere tidspunkt. For mer informasjon om denne individklageordningen Prop. 42 LS (2018–2019) pkt. 9, se også NIMs høringsuttalelse til Utenriksdepartementet av 27. sept. 2017 (tilgjengelig på www.nhri.no).

¹³² Les mer om UPR her: [OHCHR | UPR UPR](http://OHCHR.org/UPR)

¹³³ Martha F. Davis, "Actors and their shifting capacities (Part 1)" i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara N. Oomen, Martha F. Davis og Michele Grigolo, red., (Cambridge: Cambridge University Press, 2016) s. 8.

¹³⁴ FNs spesialrapportør for retten til bolig la f.eks. frem en rapport i 2014 hvor rollen til lokale myndigheter vedrørende realiseringen av retten til en adekvat bolig undersøkes. Spesialrapportøren konkluderer bl.a. med at lokale og regionale myndigheter bør være kjent med og ta ansvar for menneskerettighetsforpliktelsene som følger av det voksende ansvaret lokale myndigheter tildeles. Samtidig som stater må sikre at lokale myndigheter har nok ressurser til å etterleve forpliktelsene. Kilde: HRC, *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*, (A/HRC/28/62).

tilsyn med transport.¹³⁵ Kommuners ivaretagelse av og tilbud til mennesker med funksjonsnedsettelse var et gjennomgående tema under Norgesbesøket til Catalina Devandas, FNs spesialrapportør for rettighetene til personer med nedsatt funksjonsevne, i oktober 2019.¹³⁶

5.2.7 Betydningen av overvåkningsorganenes uttalelser

Selv om generelle tolkningsuttalelser, konkluderende merknader eller avgjørelser i individklagesaker ikke er rettslig bindende for konvensjonsstatene, kan de likevel ha rettslig betydning. Når det gjelder uttalelser som fremstår som «en klar konvensjonstolkning», har Høyesterett uttalt at denne typen uttalelser fra organet som er satt til å overvåke en menneskerettighetskonvensjon må tillegges «betydelig vekt».¹³⁷ Hvor stor rettslig betydning en uttalelse har må derfor vurderes ut ifra hvor godt den kan forankres i konvensjonsteksten. Høyesterett har ikke uttrykkelig tatt stilling til vekten av de konkluderende merknadene til enkeltstaters rapporter, men denne typen komitéuttalelser er statsspesifikke og har derfor lavere generell vekt som tolkningsfaktor. Merknadene gir også ofte uttrykk for ønskelig utforming av praksis, uten at komiteene tar stilling til om det foreligger brudd på menneskerettslige forpliktelser.¹³⁸ Uttalelser fra komiteene kan dermed utgjøre et viktig verktøy

og en pekepinn om ulike menneskerettslige utfordringer i de respektive landene.

5.2.8 FNs bærekraftsmål og lokale myndigheter

Høsten 2015 vedtok FNs generalforsamling 17 bærekraftsmål og 169 delmål, som blant annet innebærer å utrydde fattigdom, bekjempe ulikheter og motvirke klimaendringer. Dette er mål og delmål som verdens stater skal jobbe sammen for å nå innen 2030. Bærekraftmålene skiller seg fra FNs tusenårsmål (2000–2015) blant annet ved at førstnevnte er universelle og gjeldene for alle stater og ikke bare «utviklingsland» eller «det globale sør», slik tilfellet var med tusenårsmålene.

Bærekraftsmålene (Agenda 2030 for en bærekraftig utvikling) har sider til menneskerettighetene. De henviser direkte til FNs verdenserklæring om menneskerettigheter samt andre menneskerettighetskonvensjoner. Et grunnleggende prinsipp ved målene er at *ingen skal utelates*.¹³⁹ Ifølge det danske instituttet for menneskerettigheter har mer enn 90 prosent av de 169 utformede delmålene sider til menneskerettighetene.¹⁴⁰ Oppfyllelse av bærekraftsmål vil kunne øke oppfyllelse av menneskerettighetene. For eksempel har personer med funksjonsnedsettelse rett til å kunne delta i samfunnet på lik linje med andre. De faktiske mulighetene for slik deltagelse

¹³⁵ David R. Boyd, United Nations Special Rapporteur on human rights and the environment, Norway, End of Mission Statement, 23. Sept. 2019. Se: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25032&LangID=E>

¹³⁶ Catalina Devandas, End of Mission Statement by the United Nations Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, on her visit to Norway. Se: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25133&LangID=E>

¹³⁷ Se f.eks. HR-2018-2096-A, avsn. 14–16 med videre henvisninger.

¹³⁸ For en mer generell oversikt over betydningen av FN-komiteenes uttalelser, se f.eks. Thom Arne Hellerslia, «Uttalelser fra FN-komiteene – en strukturell analyse», *Jussens Venner*, nr. 53 (2018) s. 71–111 og Vibeke B. Strand, «FNs menneskerettskonvensjoner og FN-komiteenes håndheving av dem» i *Juridisk metode og tenkemåte*, Alf Petter Høgberg og Jørn Ø. Sunde, red. (Oslo: Universitetsforlaget, 2019) s. 420–451. Se også NIMs årsmelding 2019, s. 104 flg., tilgjengelig på www.nhri.no

¹³⁹ UN Sustainable Development Goals. Se: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>

¹⁴⁰ The Danish Institute for Human Rights, *Human rights and the 2030 agenda for sustainable development - lessons learned and next steps*, 2018, s. 4.

avhenger i stor grad av om kommunen håndhever krav om universell utforming. Arbeidet med å oppnå bærekraftsmål 4 (god utdanning), bærekraftsmål 9 (innovasjon og infrastruktur) og bærekraftsmål 11 (bærekraftige byer og samfunn), vil trolig kunne bedre realiseringen av CRPD artikkel 9 om tilgjengelighet og retten til et selvstendig liv for personer med funksjonsnedsettelse.

Selv om FNs bærekraftsmål ikke er juridisk bindende, har de praktisk betydning. Det er globalt et stort engasjement rundt bærekraftsmålene, og både lokalt, nasjonalt og internasjonalt har bærekraftsmålene en viktig politisk verdi. Det danske instituttet for menneskerettigheter argumenterer for at bærekraftsmålene på mange måter kan ses på som en operasjonell plan for å gjennomføre menneskerettighetene.¹⁴¹ Bærekraftsmålene har imidlertid en langt bredere tilnærming til verdens utfordringer enn det menneskerettighetene har. Mens bærekraftsmålene er en felles politisk agenda for verdens stater med sikte på å løse en rekke globale utfordringer, er menneskerettighetene juridiske instrumenter med spesifikke rettigheter for individene som statlige myndigheter er forpliktet til å sikre. Menneskerettighetene har allerede vært gjeldende rett i mange år, mens bærekraftsmålene skal gjennomføres innen 2030.

På grunn av sin nærhet til folket og lokale organisasjoner og bedrifter samt rollen som tjenesteyter og samfunnsutvikler, spiller kommuner en nøkkelrolle for å nå bærekraftsmålene.¹⁴² «Bærekraftsmålene berører alle deler av kommunesektorens arbeid», ifølge tidligere styreleder i KS.¹⁴³ Regjeringen har bestemt at FNs 17 bærekraftsmål «skal være det politiske hovedsporet for å ta tak i vår tids største utfordringer, også i Norge. Det er derfor viktig at bærekraftsmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen».¹⁴⁴ Med nye nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for perioden 2019–2023, lansert i mai 2019, fremkommer det i stortingsmeldingen *Levende lokalsamfunn for fremtiden* at regjeringen forventer at «fylkeskommunene og kommunene legger FNs bærekraftsmål til grunn for samfunns- og arealplanleggingen».¹⁴⁵ Flere norske kommuner¹⁴⁶ og fylkeskommuner arbeider i dag med å gjennomføre bærekraftsmålene lokalt og bruke bærekraftsmålene i kommunale planer.¹⁴⁷

Arbeid rettet inn mot å oppnå bærekraftsmålene må ikke forveksles med plikten til å sikre menneskerettigheter. Kommuner og stater må respektere og sikre de rettighetene som er nedfelt i de menneskerettighetskonvensjonene Norge er part til. Det er derfor viktig å beholde fokuset på de menneskerettslige bindende konvensjonene

¹⁴¹ The Danish Institute for Human Rights, *Human rights and the 2030 agenda for sustainable development - lessons learned and next steps*, 2018, s. 8.

¹⁴² HRC, *Summary of the intersessional panel discussion on the role of local government in the promotion and protection of human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, (A/HRC/38/22).

¹⁴³ KS, Løfte om et bærekraftsløft. Se: <https://www.ks.no/pressemeldinger/lofte-om-et-barekraftsluft/>.

¹⁴⁴ Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019. s. 3.

¹⁴⁵ Meld. St. 5 (2019–2020) s. 21.

¹⁴⁶ Se bl.a. hvordan nye Asker kommune jobber med bærekraftsmålene: https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2019/12/sluttrapport_nye_asker_fn_barekraftmal_kortversjon.pdf

¹⁴⁷ Finansdepartementet og Utenriksdepartementet, *One year closer 2019. Norway's progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2019.

når man snakker om kommuners menneskerettighetsansvar.

5.3 Europarådet og lokale myndigheter

5.3.1 Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD)

På regionalt nivå jobber blant annet Europarådet med lokale myndigheter og menneskerettigheter. Den mest sentrale rollen spiller EMD som internasjonal domstol. Siden opprettelsen i 1959 har EMD utviklet seg til å bli en sentral rettsstatsinstitusjon i Europa. Domstolen dekker i dag alle de 47 medlemslandene i Europarådet, med over 820 millioner innbyggere, og har i løpet av sin levetid avsagt rundt 20.000 avgjørelser. Domstolen overvåker medlemslandenes etterlevelse av EMK. Privatpersoner som mener de er utsatt for brudd på EMK, kan klage staten inn for EMD etter å ha prøvd saken i nasjonale domstoler. Hvis en stat blir dømt for brudd på en av bestemmelsene i EMK, kan staten hvor bruddet har foregått bli dømt til å reparere krenkelsen, betale erstatning eller til å endre regler eller praksis.

EMD har siden 1959 totalt og på alle saksfelt avsagt 61 dommer mot Norge. Domstolen har i flere saker konstatert konvensjonsbrudd som har sitt utspring i lokale myndigheters vedtak eller handlemåter. Norge er blitt domfelt i en rekke barnevernssaker de siste årene.¹⁴⁸ Høyesterett avsa i storkammer tre avgjørelser i

mars 2020 hvor de vurderte hvilken betydning dommene fra EMD skal ha for norsk regelverk og praksis på barnevernsfeltet.¹⁴⁹ Samlet etablerer dette et rettslig bilde som både er komplekst og stadig i utvikling. Sakene for EMD har tydeliggjort at barnevernets arbeid i stor grad handler om avveining mellom ulike menneskerettigheter: På den ene siden foreldre og barns rett til familieliv og opprettholdelse av familierelasjoner, og på den andre siden barns rett til beskyttelse mot omsorgssvikt, eller til og med vold og overgrep. I NIMs undersøkelse oppga seks av ti kommunedirektører og ordførere at barnevernsfeltet utgjør den største utfordringen knyttet til kommuners tjenesteyting. For å hindre fremtidige brudd på menneskerettighetene er det viktig at kommunen setter seg inn i føringene fra Høyesterett og EMD.¹⁵⁰

EMD har dessuten konstatert brudd mot andre land i saker som ikke omhandlet barnevern, men hvor saken hadde sitt utspring i lokale myndigheters vedtak eller handlemåter.¹⁵¹

I motsetning til uttalelser fra FN-systemets overvåkningsorganer er dommene som avgis av EMD rettslig bindende for det landet som er part til den konkrete saken. EMD påvirker dermed norsk rett gjennom fellende dommer. Selv om det bare er dommer mot Norge som er bindende for Norge, vil dommer mot andre stater ofte gi retningslinjer som også de andre statene i Europarådet forholder seg til. I

¹⁴⁸ Noen eksempler fra Norge er: *K.E. og A.K. v. Norge* (57678/18) *F.Z v. Norge* (64789/17) *R.O. v. Norge* (49452/18). I disse dommene konstaterte EMD brudd på EMK art. 8.

¹⁴⁹ HR-2020-661-S, HR-2020_662-S og HR-2020-663-S

¹⁵⁰ NIM har publisert rapporten «Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet». Rapporten finnes her: <https://www.nhri.no/2020/hvorfor-dommes-norge-i-emd/>

¹⁵¹ Se også *Oneriyildiz v. Tyrkia* (48939/99) hvor EMD konkluderte med at staten har positive forpliktelser til å sette i verk tiltak for å beskytte befolkningen. I saken hadde et avfallsverks eksplodert og satt fyr på mange nærliggende hus hvor 9 personer døde. *Burluya m.fl. v. Ukraina* (3289/10) Her ble fant EMD at lokale myndigheter hadde nærmest stilt seg bak et angrep mot den romske minoriteten i Ukraina, og manglende etterforskning i etterkant av et angrep mot 19 personer som tilhører minoriteten. I forkant av angrepet hadde ordføreren advart mot et angrep, og oppfordret dem til å forlate hjemmene sine før angrepet. *Perovy v. Russland* (47429/09) var spørsmålet om religionsutøvelse i et klasserom brøt med foreldrenes rett til religionsfrihet.

desember 2020 utga NIM en rapport som undersøker saker mot Norge på barnevernsfeltet i EMD.¹⁵²

5.3.2 Overvåkningsmekanismer

I tillegg til EMK har Europarådet utviklet i overkant av 200 andre konvensjoner og protokoller, hvorav flere har tilknyttede ulike overvåkningsmekanismer.¹⁵³ En viktig del av mandatet til noen overvåkningsmekanismer i Europarådet, også kalt ekspertkomiteer, er å besøke stater som er part til de ulike konvensjonene, for å undersøke etterlevelsen av disse. Eksempler på overvåkningsmekanismer som undersøker sentrale og lokale myndigheters gjennomføring av menneskerettighetene er:

- GRETA (Ekspertgruppen for tiltak mot menneskehandel)
- ECRI (Den europeiske kommisjonen mot rasisme og intoleranse)
- GREVIO (Ekspertgruppen for vold mot kvinner og vold i nære relasjoner)

GREVIO har som oppgave å overvåke gjennomføringen av Istanbulkonvensjonen.¹⁵⁴ GREVIO har blant annet flere ganger gitt anbefalinger til sentrale og lokale myndigheter om tiltak som bør iverksettes for å forebygge vold mot kvinner.¹⁵⁵ Norge leverte sin første

rapport i 2020, og ekspertkomitéens første evalueringsbesøk er planlagt høsten 2021.

Andre eksempler på ekspertkomiteer som adresserer kommuner i sine anbefalinger er Europarådets rådgivende komité for beskyttelse av nasjonale minoriteter (FCNM). Komiteen har blant annet gitt en anbefaling til Norge hvor de oppfordrer «sentrale og lokale myndigheter til å sikre at kunnskap om nasjonale minoriteter og kompetanse til å håndtere kulturelt mangfold forbedres i offentlig sektor [...]».¹⁵⁶

5.3.3 Kommunalkongressen

Europarådet har også oppnevnt en kommunalkongress, Congress of Local and Regional Authorities, som blant annet er ansvarlig for å sikre at medlemslandene følger Europarådets charter om lokalt selvstyre. Kongressen består av valgte delegater og forener lokalpolitikere fra de ulike medlemslandene.¹⁵⁷ Kommunalkongressen spiller blant annet en rolle i å skape bevissthet rundt lokale myndigheters rolle i å styrke demokratiet og menneskerettighetene samt å videreformidle beste praksis.¹⁵⁸ Kommunalkongressen har viet oppmerksomhet til gjennomføringen av menneskerettighetene lokalt og regionalt, noe som har kommet til uttrykk gjennom flere resolusjoner, blant annet

¹⁵² NIM, *Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet*. Des. 2020, Se: <https://www.nhri.no/rapport/barnevern/>

¹⁵³ Regjeringen: https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/menneskerettigheter/mekanismer_coe/id2722680/ 1. nov. 2021.

¹⁵⁴ Les mer om GREVIO her: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/grevio>

¹⁵⁵ Se f.eks. GREVIOs anbefalinger til Sverige IC-CP/Inf(2019)4 og til Italia IC-CP/Inf(2020)2.

¹⁵⁶ Council of Europe, Den rådgivende komité for rammekonvensjonen for beskyttelse av nasjonale minoriteter, fjerde uttalelse om Norge, ACFC/OP/IV(2016)008.

¹⁵⁷ KS, «Hva er Europarådets Kommunalkongress?» Se: <https://www.ks.no/fagomrader/ks-internasjonalt/europapolitikk/hva-er-europaradets-kommunalkongress/>

¹⁵⁸ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Se: <https://www.coe.int/en/web/congress>

en fra 2014¹⁵⁹ og en fra 2018,¹⁶⁰ samt en menneskerettighetshåndbok for lokale myndigheter om å forebygge diskriminering, publisert i 2019.¹⁶¹

5.4 EU og lokale myndigheter

5.4.1 Dagsaktuell tematikk i EU-systemet

EU spiller en viktig rolle i arbeidet med å styrke menneskerettighetene lokalt. EUs Charter of Fundamental Rights forplikter EUs medlemsland til å beskytte og fremme menneskerettighetene for innbyggerne i unionen. Verken EUs arbeid generelt eller charteret vil omtales nærmere her, men det er verdt å nevne at EU-kommisjonen i desember 2020 la frem en ny strategi for å styrke gjennomføringen av EUs Charter of Fundamental Rights¹⁶² og påpeker relevansen av charteret for lokale myndigheter.¹⁶³

5.4.2 Fundamental Rights Agency (FRA)

EU-organet Fundamental Rights Agency (FRA) har i løpet av de siste årene viet særskilt oppmerksomhet til lokale og regionale myndigheters rolle i gjennomføringen av

menneskerettighetene og har lenge påpekt den viktige rollen byer og kommuner spiller i dette arbeidet. FRA har publisert flere rapporter, blant annet en veileder for hvordan lokale myndigheter kan styrke menneskerettighetsarbeidet lokalt¹⁶⁴ og en rapport som blant annet drøfter hvordan nasjonale institusjoner for menneskerettigheter (NHRI) jobber med byer og kommuner for å styrke menneskerettighetsarbeidet i EU.¹⁶⁵

FRA har også spilt en nøkkelrolle i utviklingen av såkalte menneskerettighetsbyer i Europa. I 2019 tok FRA initiativ til å utforme et eget felles EU-rammeverk av forpliktelser for menneskerettighetsbyer, sammen med utvalgte byer, nettverk og institusjoner som blant annet Europarådet og FN. NIM har også gitt innspill til rammeverket. Formålet med å utvikle et slikt rammeverk er først og fremst å vise til beste praksis og gi noen felles føringer for ulike grep byer og kommuner kan ta for å styrke realiseringen av menneskerettighetene ved å bli en menneskerettighetsby. Samtidig vil et felles rammeverk også kunne gi en pekepinn på hva man forplikter seg til når en erklærer seg som en menneskerettighetsby/kommune.¹⁶⁶ FRAs

¹⁵⁹ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Se: [Human rights implementation \(coe.int\)](https://rm.coe.int/human-rights-implementation/coe.int)

¹⁶⁰ Congress of Local and Regional Authorities of Council of Europe. Se: <https://rm.coe.int/promoting-human-rights-at-local-and-regional-level-monitoring-committee/168079cee2>

¹⁶¹ Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Se: <https://rm.coe.int/human-rights-handbook-for-local-and-regional-authorities-vol1/168093aaf2>

¹⁶² FRA, *Background document "Putting the EU Charter of Fundamental Rights into practice: the local and regional perspective"*. Se: [COR-2019-05276-00-00-TCD-REF-EN.pdf](https://rm.coe.int/COR-2019-05276-00-00-TCD-REF-EN.pdf)

¹⁶³ I en nylig konklusjon vedrørende den nye strategien for EU-charteret fra Rådet for den europeiske union, heter det: «highlight[ing] that cities and local governments are important actors in the promotion of fundamental rights at national and European level». Council of the European Union, Conclusion on strengthening the application of the Charter of Fundamental Rights in the European Union, (6795/21), 2021.

¹⁶⁴ FRA, *Making Rights Real. A guide for local and regional authorities*, 2014.

¹⁶⁵ FRA, *Strong and Effective National Human Rights Institutions. Challenges, Promising Practices and Opportunities*, 2020, s. 64-65.

¹⁶⁶ Ettersom byer og kommuner på tvers av Europa er ulike både med tanke på størrelse, budsjett og ressurser, kan et felles rammeverk være utfordrende å utforme. Det vil i lys av dette være en forutsetning at det gis rom for fleksibilitet og at rammeverket kan tilpasses den lokale konteksten. Se: Birgit Van Hout, Regional representative for Europe UN Human Rights Office (OHCHR). "Human rights Cities: Theoretical and Practical Overview", Expert meeting on human rights cities FRA, Brussels, 28. Nov. 2019.

rammeverk for menneskerettighetsbyer ble lansert 12. oktober 2021.¹⁶⁷

5.5 Utviklingstrekk

Til tross for en økende interesse for lokale myndigheters ansvar og rolle i å beskytte og fremme menneskerettighetene i FN, Europarådet og EU, retter overvåkningssystemene seg først og fremst mot sentrale myndigheter fordi det er statene som er part til konvensjonene. Det er fortsatt en vei å gå i arbeidet med å inkludere lokale myndigheter.¹⁶⁸ Både den rådgivende komité for FNs menneskerettighetsråd¹⁶⁹ og FNs høykommissær for menneskerettigheter har uttalt seg om nødvendigheten av å bedre inkludere lokale myndigheter i FNs ulike overvåkningsmekanismer i staters rapportering til menneskerettighetskomiteene, i UPR-prosessen samt ved besøk av FNs spesialrapportører.¹⁷⁰ Det kan likevel se ut til at det er en utvikling i retning av at internasjonale organer i økende grad blir oppmerksomme på den viktige rollen lokale myndigheter har i ivaretagelsen av menneskerettighetene. De ulike menneskerettighetskomiteene og spesialrapportørene adresserer lokale myndigheter i sine konkluderende merknader til stater, og også i enkelte av de generelle tolkningsuttaalelsene.¹⁷¹

5.6 Et komparativt blikk på Sverige

Sverige har de siste årene rettet søkelys mot betydningen av lokale myndigheter i arbeidet med å fremme og sikre gjennomføringen av menneskerettighetene. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), som tilsvarende Kommunesektorens organisasjon (KS) i Norge, jobber på ulike måter for å styrke menneskerettighetsperspektivet i styringen av svenske kommuner. I 2014 ble det fremforhandlet en egen avtale mellom Sveriges nasjonale myndigheter og SKR om behovet for å styrke arbeidet med menneskerettigheter i kommuner og regioner.

SKRs menneskerettighetsprosjekt omfattet en periode på tre år (2014–2017) og hovedhensikten var både å skape større bevissthet rundt menneskerettighetene og å fremme tiltak for å styrke arbeidet med menneskerettigheter i svenske kommuner.¹⁷² SKR har utført flere prosjekter sammen med noen kommuner og utgitt rapporter om menneskerettigheter, samt utviklet en egen

¹⁶⁷ FRA, *Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally*, 2021.

¹⁶⁸ Noen forskere som bl.a. Cynthia Soohoo, argumenterer for at en av grunnene til dette er manglene kapasitet i FN-systemet. Se: Cynthia Soohoo, "Human Rights Cities. Challenges and possibilities" i *Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities*, Barbara Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo, red., (Cambridge: Cambridge University Press, 2016) s. 259.

¹⁶⁹ HRC, *Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*, (A/HRC/30/49), avsn. 77.

¹⁷⁰ (A/HRC/42/22) avsn. 65.

¹⁷¹ Eksempler på konkluderende merknader som omtaler lokale myndigheter fra menneskerettighetskomiteer til Norge: NIMs rapport «*Compilation of Recommendations to Norway 2017-2020*» for en samling av FNs overvåkningsorganers anbefalinger til Norge s. 26 (ØSK-komiteen) og s. 50 (FNs barnekomité). Tilgjengelig på www.nhri.no og CRPD, Concluding observations on the initial report of Norway, (CRPD/C/NOR/CO/1). HRC, Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, (A/HRC/28/62). For flere eksempler se kap.: 5.1.

¹⁷² Sveriges Kommuner och Landsting, *Human Rights at the Local and Regional Level. External monitoring study with a focus on governance and management*, 2017.

plattform for policy- og virksomhetsutvikling på dette området.¹⁷³

Raoul Wallenberg-instituttet (RWI), som arbeider på noen av de samme områdene i Sverige som NIM gjør i Norge, har jobbet lenge med denne tematikken og publisert flere rapporter.¹⁷⁴ I 2018 utga RWI blant annet rapporten *Human Rights Cities and the SDGs* som redegjør for områder hvor arbeidet for å nå FNs bærekraftsmål¹⁷⁵ og det å være en menneskerettighetsby sammenfaller. Et viktig poeng i dette arbeidet har vært at menneskerettighetsbyer kan være bedre rustet til å nå bærekraftmålene enn andre byer som ikke har et eksplisitt menneskerettighetsfokus.¹⁷⁶

KARTLEGGING AV HVORDAN SVENSK KOMMUNER ARBEIDER MED MENNESKERETTIGHETER

I 2014 igangsatte Emerga på oppdrag fra SKR, en kartlegging av hvordan svenske kommuner jobber med menneskerettigheter. Studien viser at:

- Kunnskap om menneskerettigheter i svenske kommuner har økt siden første undersøkelse i 2006.
- Selv om de fleste kommuner har erfaring med å jobbe med menneskerettigheter om enn på ulikt vis, trekker flertallet av respondentene frem ulike utfordringer og at rettighetsarbeidet ofte mangler en tydelig struktur.
- Videre viser studien at begrepet «menneskerettigheter» er komplisert å forholde seg til og at det ikke brukes som samlebegrep i kommunene, og forståelsen av begrepet «menneskerettigheter» varierer.
- Det er store variasjoner i hvordan svenske kommuner arbeider med menneskerettigheter.
- Flere svenske kommuner ønsker støtte og økt kunnskap blant annet fra SKR for hvordan menneskerettigheter kan realiseres i praksis og en tydeliggjøring av hva menneskerettighetsansvaret i offentlig sektor betyr.

Kilde: Emerga, Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting. Kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete, 2015.

¹⁷³Se bl.a.: <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/5506.pdf?issuusl=ignore> og <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7585-576-9.pdf?issuusl=ignore> og <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet.50416.html> og <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/manskligarattigheterjamlikhet/mristyrningochledning.6294.html> og <https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/manskligarattigheteripraktiken.31483.html>

¹⁷⁴ I 2017 utga RWI bl.a. en akademisk rapport, som belyser hva som karakteriserer menneskerettighetsbyer og beste praksis. Se: Martha F. Davis, Thomas Gammeltoft Hansen and Emily Hanna, *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives. Swedish Association of Local Authorities and Regions* (Malmö: Raoul Wallenberg Institute, 2017).

¹⁷⁵ Sustainable Development Goals (SDG).

¹⁷⁶ Morten Kjaerum, Martha Davis, Fredriksson Frances, og Sartori Reis Gabriella, *Human Rights Cities and the SDGs* (Lund: Raoul Wallenberg Institute of Human Rights, 2018).

6. Menneskerettighetsbyer

6.1 Menneskerettighetsby-konseptet

6.1.1 Innledning

I et forsøk på å ta sitt menneskerettighetsansvar på alvor, har flere byer i verden erklært seg som menneskerettighetsby. Menneskerettighetsby-konseptet er et globalt initiativ som i hovedsak går ut på å tydeliggjøre føringene internasjonale menneskerettighetskonvensjoner gir for lokalt myndighetsansvar. En operativ menneskerettighetsby eller kommune¹⁷⁷ vil sette søkelys på menneskerettighetene i sin politikkutforming og tjenesteyting med et mål om å styrke livskvaliteten til hele lokalbefolkningen.¹⁷⁸

De fleste europeiske byer og kommuner vil trolig argumentere for at de sikrer grunnleggende rettigheter til alle sine innbyggere, som de er forpliktet til. Men for en menneskerettighetsby /kommune ligger det et insentiv om å jobbe enda mer målrettet for å realisere menneskerettighetene og konvensjonene som staten har ratifisert. Konseptet bidrar til å anerkjenne og fremme lokale myndigheters rolle, ansvar og betydning i arbeidet med å realisere den nasjonale gjennomføringen av menneskerettighetene.

6.1.2 Definisjon og fellestrekk

Det finnes ikke én definisjon for hva en menneskerettighetsby er, i stedet opereres det med flere ulike definisjoner med enkelte fellesnevner.¹⁷⁹ Eksempelvis beskriver EU-organet Fundamental Rights Agency (FRA) en menneskerettighetsby på følgende måte:

In a human rights city, the local government, local actors and people in the city work together and commit – in a declaration – to uphold international human rights standards and legal obligations. To do so, they take measures to deliver on these standards and develop rights-based policies on a wide variety of issues that cities are responsible for, thus contributing to protecting, respecting, fulfilling, and promoting human rights locally.¹⁸⁰

Fellesnevnerne for definisjonene er at en menneskerettighetsby/kommune forplikter seg til å basere deler av eller hele sin politikkutforming på menneskerettighetene og legger dem til grunn for sin virksomhet. Noen menneskerettighetsbyer/kommuner har også valgt å formulere sin egen definisjon knyttet til sin lokale kontekst.

¹⁷⁷ Internasjonalt brukes begrepet «menneskerettighetsby» og ikke kommuner, vi bruker begge deler i denne rapporten.

¹⁷⁸ Les mer om menneskerettighetsbyer her: FRA, *Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally*, 2021.

¹⁷⁹ For ulike definisjoner, se b.l.a.: Barbara M. Oomen, og Esther Van den Berg, "Human rights cities: urban actors as pragmatic idealistic human rights users" *Human Rights & International Legal Discourse (HR&ILD)*, 8 nr. 2 (2014) s. 160–185 s. 163. Eller: *Det europeiske nettverket for menneskerettighetsbyer*: <https://humanrightscities.net/what-we-do/>. Eller: Michele Grigolo, *The Human Rights City*. New York, San Francisco, Barcelona (New York: Routledge, 2019) s. 5. Eller: Columbia Law School, Human Rights Institute, *Bringing Human Rights Home: How State and Local Government Can Use Human Rights to Advance Local Policy*, 2012, s. 11.

¹⁸⁰ FRA, *Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally*, 2021, s. 5.

6.1.3 Utviklingen av menneskerettighetsbyer

Ideen om menneskerettighetsbyer ble lansert på slutten av 1990-tallet av sivilsamfunnsorganisasjonen People's Decade for Human Rights Education (PDHRE). Byen Rosario i Argentina var den første byen som erklærte seg som en menneskerettighetsby i 1997, og mellom 1997 og 2007 har rundt 25 menneskerettighetsbyer blitt etablert rundt omkring i verden med støtte blant annet fra PDHRE.¹⁸¹ Formålet har vært å skape en menneskerettighetskultur gjennom en bevisstgjøring og fokus på gjennomføring av menneskerettighetene lokalt ved bruk av ulike verktøy som blant annet handlingsplaner og strategier.¹⁸² En egen erklæring for menneskerettighetsbyer ble i år 2000 fremforhandlet av ordførere og lokalpolitikere sammen med menneskerettighetsaktivister i Europa. Erklæringen fikk navnet European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City.¹⁸³ Erklæringen har i dag over 400 signaturer.¹⁸⁴ I 2011, ble Global Charter-Agenda for Human Rights in the City vedtatt av The World Council of United Cities and Local Government (UCLG) med et enda større globalt fokus.¹⁸⁵ Charteret fra 2011 er et forsøk på å institusjonalisere menneskerettighetene lokalt og har lagt hovedvekt på 12 ulike menneskerettigheter. Begge erklæringene tar

utgangspunkt i menneskerettighetskonvensjonene som allerede eksisterer, men har i tillegg et søkelys på urbane utfordringer, den urbane konteksten og lokale myndigheter.¹⁸⁶ I tillegg ble det i 2014 utviklet et sett med retningslinjer for menneskerettighetsbyer under den årlige globale menneskerettighetsby-konferansen i Gwangju Sør-Korea.¹⁸⁷ Et av de viktigste tiltakene på dette feltet må likevel anses å være FRAs nylig utformede rammeverk for menneskerettighetsbyer i Europa.¹⁸⁸

MENNESKERETTIGHETSBYER

I dag er det 11 byer i Europa som har erklært seg selv som en menneskerettighetsby:

- Graz, Wien og Salzburg i Østerrike
- York i England
- Barcelona og Valencia i Spania
- Utrecht og Middelburg i Nederland
- Nuremberg i Tyskland
- Lund i Sverige
- Bergen i Norge

¹⁸¹ Karina Gomes og Markus Möstl, "Implementing Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Local Level: Key Issues and Examples" i *Human Rights Go Local Publication Series*, Gerd Oberleitner og Klaus Starl, red., (Graz: HRGL Publishing, 2020).

¹⁸² Barbara M. Oomen og Esther van den Berg, "Human Rights Cities: urban actors as pragmatic idealistic human rights users", *Human Rights & International Legal Discourse* (HR&ILD), 8 nr. 2 (2014) s. 160–185.

¹⁸³ United Cities and Local Governments, *European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City*, 2000. Se: https://www.uclg-cisdg.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa_3.pdf

¹⁸⁴ Birgit Van Hout, Regional representative for Europe UN Human Rights Office (OHCHR). "Human rights Cities: Theoretical and Practical Overview", Expert meeting on human rights cities FRA, 28. Nov. 2019.

¹⁸⁵ United Cities and Local Government, *Global Charter-Agenda for Human Rights in the City*, 2011. Se: https://www.uclg-cisdg.org/sites/default/files/CISDP%20Carta-Agenda%20Sencera_FINAL_1.pdf

¹⁸⁶ Barbara M. Oomen, "The promise and challenges of human rights cities" i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara M. Oomen, Martha F. Davis og Michele Grigolo, red., (Cambridge: Cambridge University Press, 2016).

¹⁸⁷ Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City (Gwangju Principles). Se: <https://www.uclg-cisdg.org/en/activities/human-rights-cities/gwangju-guiding-principles-human-rights-cities>

¹⁸⁸ FRA, *Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally*, 2021.

Byer og kommuner som erklærer seg som en menneskerettighetsby er ulike og hver og en av dem har sin unike tilnærming til hva det vil si for dem å være en menneskerettighetsby. Det finnes ingen «one-size-fits-all»-oppskrift eller mal på hvordan en slik by/kommune skal organiseres. Byene skaper sin egen identitet eller oppskrift på hva det vil si for dem å være en menneskerettighetsby og hva de legger i begrepet ut fra hvilke rettighetsbehov som finnes lokalt.¹⁸⁹ Flere av menneskerettighetsbyene har knyttet prosjektet til byen eller kommunens særegne historie og kontekst.¹⁹⁰ De fleste menneskerettighetsbyer blir til som et resultat av enkeltmenneskers engasjement og entusiasme, ofte drevet av sentrale politiske ledere som ordførere, eller av jurister, lærere eller representanter fra sivilsamfunnet.¹⁹¹

6.1.4 Erfaringer fra menneskerettighetsbyer i Europa

I det følgende vil vi vise hvordan tre ulike menneskerettighetsbyer organiserer arbeidet som menneskerettighetsby i praksis. Vi har sett på:

- York i Storbritannia
- Graz i Østerrike
- Bergen i Norge

Før vi ser nærmere på de ulike menneskerettighetsbyene er det viktig å vite hvordan menneskerettighetsbyer blir til.

Generelt anvendes to tilnærminger for å bli en menneskerettighetsby: en formell og en uformell prosess.

FORMELL PROSESS

- Byene eller kommunene utformer en egen erklæring som kommunestyret vedtar.
- Erklæringen legger politiske føringer og bidrar til å kommunisere utad at byen/kommunen har forpliktet seg til å bli en menneskerettighetsby.
- Byer og kommuner som går for den formelle prosessen vedtar ofte at de støtter FNs verdenserklæring om menneskerettigheter og/eller ulike menneskerettighetskonvensjoner som «norms of governance».
- Byer og kommuner som treffer en formell beslutning, viser seg ofte å leve bedre opp til forpliktelsene som følger av å være en menneskerettighetsby/kommune. Dette forutsetter imidlertid at vedtakelsen av en egen menneskerettighetsby-erklæring ikke ansees som nok i seg selv, men ses på som starten på et langvarig prosjekt.

UFORMELL PROSESS

- Byer og kommuner som går for den mer uformelle varianten jobber typisk med ulike menneskerettsprosjekter uten å vedta en formell erklæring.

¹⁸⁹ Karina Gomes og Markus Möstl, "Implementing Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Local Level: Key Issues and Examples" i *Human Rights Go Local Publication Series*, Gerd Oberleitner og Klaus Starl, red., (Graz: HRGL Publishing, 2020) s. 30.

¹⁹⁰ Emily Graham, Paul Gready, Eric Huddy og Rachel Pennington, "Human rights practice and the city. A case study of York (UK)" i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara M. Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo, red., (Cambridge: Cambridge University Press, 2016) s. 188.

¹⁹¹ Barbara M. Oomen, "The promise and challenges of human rights cities" i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara M. Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo, red., (Cambridge: Cambridge University Press, 2016) s. 8.

6.2 Graz

6.2.1 Bakgrunn

Graz erklærte seg som en menneskerettighetsby i 2001, og ble dermed Europas første menneskerettighetsby. European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy fikk hovedansvaret for å utvikle en strategi og å koordinere prosjektet.¹⁹² Deretter startet Graz arbeidet med utformingen av en egen menneskerettighetsby-erklæring.¹⁹³ Arbeidet med å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Graz omhandler følgende hovedpunkter:

- Menneskerettighetsnormer og prinsipper skal ligge til grunn for politikkutformingen.
- Beste praksis og utfordringer skal belyses.
- Menneskerettighetene skal gjennomsyre offentlig administrasjon og i privat sektor.
- Bevisstgjøring om menneskerettighetene skal styrkes gjennom kurs og utdanning.¹⁹⁴

Tverrfaglige arbeidsgrupper ble etablert og fikk ansvaret for å kartlegge menneskerettslige utfordringer i byen og å identifisere tilgjengelige ressurser.

6.2.2 Tiltak

Eksempler på tiltak som har blitt iverksatt for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Graz:

- I 2003 ble det etablert et råd med medlemmer fra alle de ulike trossamfunnene i Graz. Rådet spiller en viktig rolle for å skape interreligiøs dialog og forebygge spenninger mellom ulike religiøse samfunn. En sentral funksjon er å fremme råd til ordføreren.¹⁹⁵
- I 2006 vedtok bystyret å bli en del av The European Coalition of Cities Against Racism og vedtok en omfattende handlingsplan mot rasisme. Planen har en tidshorisont på tre år om gangen og det evalueres og rapporteres til UNESCO. Den nåværende planen gjelder for 2018–2021 og inneholder over 40 tiltak for å bekjempe rasisme.¹⁹⁶
- I 2006 ble rådet for personer med funksjonsnedsettelse som koordineres av kommunen etablert. Rådet, sammen med kommunen, har lyktes i å få bystyret i Graz til å igangsette et prosjekt og en handlingsplan for å styrke gjennomføringen av CRPD i kommunen. Initiativet har ført til konkret forbedring for personer med funksjonsnedsettelse i Graz, særlig når det

¹⁹² Karina Gomes og Markus Möstl, "Implementing Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Local Level: Key Issues and Examples" i *Human Rights Go Local Publication Series*, Gerd Oberleitner og Klaus Starl, red., (Graz: HRGL Publishing, 2020) s. 52.

¹⁹³ Graz, Human Rights Declaration of the City Graz, Municipal Council Resolution, 8. feb. 2001.

¹⁹⁴ Ibid. og Karina Gomes and Markus Möstl, "Implementing Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Local Level: Key Issues and Examples" i *Human Rights Go Local Publication Series*, Gerd Oberleitner og Klaus Starl, red., (Graz: HRGL Publishing, 2020) s. 52.

¹⁹⁵ Se: https://www.graz.at/cms/dokumente/10284058_7771447/2975d1a7/HRC-Folder-eng-web.pdf

¹⁹⁶ Graz, Human Rights Declaration of the City Graz, Municipal Council Resolution, 8. feb. 2001, og Karina Gomes and Markus Möstl, "Implementing Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Local Level: Key Issues and Examples" i *Human Rights Go Local Publication Series*, Gerd Oberleitner og Klaus Starl, red., (Graz: HRGL Publishing, 2020) s. 53.

gjelder likeverdig tilgang til offentlig transport og offentlige bygninger.¹⁹⁷

- I 2007 ble et eget menneskerettighetsråd i kommunen etablert. Rådet består av rundt 20 representanter fra blant annet rettsvesenet, akademien, politikken, administrasjon, sivilsamfunnet, trossamfunn, ungdomsråd og media. Rådets oppgave er å gi råd til bystyret og ordføreren i tillegg til å avgi en årlig rapport om menneskerettighetssituasjonen i Graz. Rapporten inneholder statistikk, utfordringer, beste praksis samt fem til ti anbefalinger til bystyret. Oppfølging av anbefalingene evalueres i rapporten som avgis året etter.¹⁹⁸
- I 2009 ble det etablert en ombudsordning for kvinner, og i 2012 åpnet et kontor for å adressere og forebygge alle former for diskriminering i byen.¹⁹⁹
- I 2016 ble det etablert et råd for innbyggerdeltakelse under kommunens avdeling for byplanlegging. Formålet var å styrke sivilsamfunnets deltakelse i byplanlegging.²⁰⁰
- Det er i tillegg blitt opprettet et eget råd for migranter og en ordning som tilbyr tolker for å støtte minoriteter, migranter eller flyktninger i møte med byråkratiet og ulike institusjoner, gratis helsetilgang for alle, inkludert for de som mangler

helseforsikring, og etablering av et nettverk som holder menneskerettighetskurs for elever ved byens skoler.²⁰¹

6.2.3 Resultat

Institusjonaliseringen av menneskerettighetene gjennom blant annet å etablere et menneskerettighetsråd, den årlige rapporteringen om rettighetssituasjonen med anbefalinger sammen med styrket tilgang til offentlig transport og bygninger for personer med funksjonsnedsettelse kan trolig ses på som det viktigste resultatet Graz har oppnådd som menneskerettighetsby.

6.3 York

6.3.1 Bakgrunn

Etter flere år med kampanjer og engasjement fra menneskerettighetsnettverket York Human Rights City Network,²⁰² signerte ordføreren av York en erklæring våren 2017, og byen ble Storbritannias første menneskerettighetsby.²⁰³ I erklæringen heter det blant annet: This declaration marks an ambition. A significant point in a journey, not a final destination. As the UK's first Human Rights City we are committed to making our vision real, putting fundamental rights at the heart of our policies, hopes and dreams for the future.²⁰⁴

I arbeidet med å bli en menneskerettighetsby spilte menneskerettighetsnettverket en viktig

¹⁹⁷ Karina Gomes og Markus Möstl, "Implementing Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Local Level: Key Issues and Examples" i *Human Rights Go Local Publication Series*, Gerd Oberleitner og Klaus Starl, red., (Graz: HRGL Publishing, 2020) s. 59.

¹⁹⁸ Ibid. s. 54.

¹⁹⁹ Ibid. s. 54.

²⁰⁰ Ibid. s. 54.

²⁰¹ Ibid. s. 56.

²⁰² Human Rights Cities Network, York. Se: <https://humanrightscities.net/who-we-are/>

²⁰³ Human Rights Cities Network, York. Se: <https://humanrightscities.net/humanrightscity/york/>

²⁰⁴ York Human Rights City Declaration. Se: <https://humanrightscities.net/humanrightscity/york/>

rolle.²⁰⁵ Nettverket består av representanter fra blant annet Centre of Applied Human Rights i York, bystyret, det lokale politiet, sivilsamfunn og trossamfunn. Ved å gi en fast plass i nettverket til representanter fra bystyret i York, fikk nettverket den politiske støtten og samarbeidet som var nødvendig for å starte arbeidet med å styrke menneskerettighetene for innbyggerne i byen.

Nettverket har tre hovedformål:

1. Å motivere lokalpolitikere, byråkrater og ansatte i kommunen til å ta i bruk menneskerettighetene i sitt arbeid.
2. Å styrke bevisstgjøringen om menneskerettighetene blant innbyggerne i byen.
3. Å styrke beskyttelsen av sårbare grupper.²⁰⁶

6.3.2 Tiltak

York har de siste årene iverksatt tiltak for å styrke menneskerettighetene lokalt. Her er noen av dem:

- Det første tiltaket var å identifisere og å velge ut noen utvalgte menneskerettighetstemaer som innbyggerne i byen mente det var viktig å

prioritere først. Flere spørreskjemaer ble sendt ut til byens innbyggere, og representanter fra sivilsamfunnet ble intervjuet. Med utgangspunkt i konsultasjonene og spørreskjemaene, valgte menneskerettighetsnettverket sammen med Centre of Applied Human Rights ved universitetet i York²⁰⁷ ut fem menneskerettighetsutfordringer som skulle prioriteres de kommende årene.²⁰⁸

- Det andre tiltaket byen benyttet var utviklingen av indikatorer og strategier. Da det var bestemt hvilke rettighetsområder som skulle prioriteres, ble det etablert arbeidsgrupper for hver av de fem prioriteringsområdene. Deretter utviklet arbeidsgruppene to–tre indikatorer for hver av rettighetene.²⁰⁹ Indikatorer muliggjør å måle utvikling over tid. Ved å bruke de samme indikatorene hvert år kan man undersøke om situasjonen forbedres eller ikke. Ved utviklingen av de ulike indikatorene ble offisiell statistikk som byen

²⁰⁵ For mer informasjon se: <https://www.yorkhumanrights.org/about-us/>

²⁰⁶ Paul Gready, Emily Graham, Eric Huddy and Rachel Pennington, "Re-imagining Human Rights Practice Through the City. A case study of York (UK)" i *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, Martha F. Davis, Thomas Gammetoft Hansen og Emily Hanna red., (Malmö: Swedish Association of Local Authorities and Regions og Raoul Wallenberg Institute, 2017) s. 73.

²⁰⁷ <https://www.york.ac.uk/cahr/>

²⁰⁸ Temaene er: likestilling og ikke-diskriminering, retten til utdanning, retten til bolig, retten til helse og sosialhjelp samt retten til en adekvat levestandard. Karina Gomes og Markus Möstl, "Implementing Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Local Level: Key Issues and Examples" i *Human Rights Go Local Publication Series*, Gerd Oberleitner og Klaus Starl (red.), (Graz: HRGL Publishing, 2020) s. 42.

²⁰⁹ York Human Rights City Network, York Human Rights, *Indicator Baseline Report. Human Rights: Reclaiming the Positive*, University of York, 2016. Se: https://www.york.ac.uk/media/cahr/documents/York%20Human%20Rights%20Indicator%20Report_2016.pdf

allerede samler inn overfor sine innbyggere tatt i bruk.²¹⁰

- Hvert år publiseres en rapport med oversikt over indikatorene og utviklingen i York. Årsrapporten inneholder også anbefalinger til lokale myndigheter. Det arrangeres videre et årlig offentlig møte i kommunen for å diskutere menneskerettighetsutviklingen og nødvendige endringer som må tas for å styrke realiseringen av menneskerettighetene i byen.²¹¹
- Det er også utarbeidet strategier og handlingsplaner for flere av rettighetsområdene som er prioritert.²¹² Strategien er utviklet i tett samarbeid med sivilsamfunnet.
- Bevisstgjøring av menneskerettighetene blant innbyggerne, gjennom blant annet kurs og opplæring er andre tiltak som er iverksatt. Menneskerettighetsnettverket bistår med å tilrettelegge og arrangere kurs for kommunalt ansatte, det lokale politiet, privat sektor samt andre relevante aktører for å øke bevisstheten rundt menneskerettighetene lokalt.

- Kommuneledelsen har en lang tradisjon for samarbeid med både offentlig og privat sektor, frivillighetsorganisasjoner og sivilsamfunnet. Hvert år arrangeres konferanser og seminarer, i tillegg til en årlig filmfestival, som belyser ulike menneskerettighetsutfordringer.²¹³

6.3.3 Resultat

Selv om York har iverksatt viktige grep og tiltak for å styrke realiseringen av menneskerettighetene lokalt, vil det å erklære seg som en menneskerettighetsby være et langtidsprosjekt. Indikatorprosjektet og den årlige menneskerettighetsrapporten med konkrete anbefalinger til kommuneledelsen som følges opp, har ført til styrket implementering av menneskerettighetene i York og kan trolig ses på som det viktigste resultatet menneskerettighetsbyen har oppnådd.²¹⁴

²¹⁰ Et eksempel på en indikator som ble utviklet i forbindelse med retten til ikke å bli diskriminert er statistikk om anmeldt hatkriminalitet som årlig føres opp av det lokale politiet i York. Samme type statistikk innhentes også av politidistrikt i Norge, bl.a. Oslo politidistrikt: Oslopolitidistrikt, Anmeldt hatkriminalitet i 2020.

²¹¹ Les mer om de ulike indikatorene som har blitt utviklet i York her: Heidi Chan og Elizabeth Lockey, "Human Rights Indicator Report. Human Rights: Reclaiming the Positive" (York Human Rights City Network and Centre for Applied Human Rights, 2017). Se: https://www.york.ac.uk/media/cahr/documents/2017_Report_A4_final.pdf og York Human Rights Indicator Report – Human Rights: Reclaiming the Positive, 2018. Samt siste rapport fra 2020: York Human Rights Indicator Report 4, 2019, Se: https://www.yorkhumanrights.org/wp-content/uploads/2020/03/48546_Applied-Human-Rights-Booklet_v3.pdf

²¹² Bl.a. en strategi for likestilling *The York Equality Strategy* og en strategi knyttet til retten til bolig, som tar for seg forebygging av hjemløshet. Målet med sistnevnte er å kunne hjelpe alle de som er i faresonen for å bli hjemløse, før de blir det, og er ment som et forebyggende tiltak. Se: City of York Council, Preventing Homelessness and Rough Sleeping Together. Strategy 2018-2023. Se: <https://www.york.gov.uk/downloads/file/2528/york-homelessness-strategy-2018-to-2023>

²¹³ Karina Gomes og Markus Möstl, "Implementing Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Local Level: Key Issues and Examples" i *Human Rights Go Local Publication Series*, Gerd Oberleitner og Klaus Starl, red., (Graz: HRGL Publishing, 2020) s. 43.

²¹⁴ Ibid. s. 46.

6.4 Bergen

6.4.1 Bakgrunn

I 2018 ba Bergen bystyre om at byrådet skulle starte opp arbeidet for å sikre at Bergen blir en menneskerettighetsby. Byrådets ambisjoner for menneskerettighetsbyen Bergen framgår av den politiske plattformen «Bergen – en god by for alle | Politisk plattform for et byråd i Bergen».²¹⁵

De politiske ambisjonene for menneskerettighetsbyen Bergen er store og definisjonen av hva som omfattes av menneskerettigheter vid. Byrådet mener også at en felles tilnærming til menneskerettigheter og bærekraftsmålene vil virke gjensidig forsterkende. Kommunen er en viktig aktør i menneskerettighetsbyen Bergen og skal være en drivkraft i arbeidet, men menneskerettighetsbyen er mer enn organisasjonen Bergen kommune. Byrådet i Bergen mener det er viktig å samarbeide med ideelle organisasjoner, næringsliv og academia i Bergensregionen. Det har derfor blitt etablert en referansegruppe bestående av aktører med ulik tilhørighet.²¹⁶

Bergen er Norges eneste menneskerettighetsby og derfor anser byen det som nyttig å koble seg opp mot andre menneskerettighetsbyer internasjonalt for å lære, utveksle erfaringer og utvikle arbeidet videre.²¹⁷ Byrådet ønsker også at kommunen skal synliggjøre, diskutere og

sette menneskerettighetsspørsmål på agendaen internasjonalt, samt sette menneskerettighetene og FNs bærekraftsmål på agendaen i deres internasjonale relasjoner. Begrunnelsen er at dette vil gi både muligheten til å dele erfaringer fra Bergen og dermed hjelpe andre byer i sitt menneskerettighetsarbeid, men også lære av andre byer som ligger lengre fremme.

6.4.2 Tiltak

Bergen har iverksatt flere tiltak for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene. Eksempler på tiltak er:

- Bergen kommune gir økonomisk støtte til Kirkens Bymisjon som sammen med Røde Kors tilbyr helsehjelp til papirløse flyktninger.²¹⁸ Videre ønsker kommunen å sikre papirløse tilgang til helsetjenester gjennom Senter for migrasjonshelse samt å søke Helsedepartementet om mulighet til å gi bedre helsehjelp til papirløse flyktninger.²¹⁹ Norge har fått kritikk for at innskrenking i papirløses rett til helsehjelp er i strid med ØSK artikkel 12. Initiativet kan ses på som et lokalt forsøk på å styrke gjennomføringen av ØSK artikkel 12.
- Bergen kommune handler varer og tjenester for over fem milliarder kroner hvert år. Våren 2019 vedtok derfor byrådet nye rutiner for å ivareta grunnleggende

²¹⁵ Politisk plattform 2019–2023 for et byråd i Bergen utgått av Arbeiderpartiet, Miljøpartiet De Grønne, Venstre og Kristelig Folkepart, s. 2. Se: <https://www.bergen.kommune.no/publisering/api/filer/T538385680>

²¹⁶ Referansegruppen består av: Fargespill, Bergen næringsråd, ordføreren i Bergen, Raftostiftelsen, Universitetet i Bergen, Redd Barna og Kirkens bymisjon. Referansegruppen skal bidra til å utvikle menneskerettighetsbyen.

²¹⁷ Bergen bystyre skal ta stilling til om kommunen skal melde seg inn i The Human Rights Cities Network som er et europeisk nettverk for menneskerettighetsbyer og et informasjonsknutepunkt hvor kommunen kan finne informasjon om hva som kreves av en menneskerettighetsby og hvordan kommunen kan videreutvikle menneskerettighetsbyen Bergen.

²¹⁸ Helsesenteret har stor tverrfaglig kompetanse og mange frivillige med erfaring fra å gi helsehjelp i inn- og utland: sykepleiere, leger, psykologer, gynekologer, fysioterapeuter, tolker, brobyggere og miljøarbeidere. Alt helsepersonell har autorisasjon i Norge og all helsehjelp er gratis. Helsepersonellet har taushetsplikt og deler ikke informasjon med politi eller myndigheter.

²¹⁹ For mer informasjon se: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/1730516/Et-liv-i-frihet-Plan-mot-menneskehandel-2019-2023>

menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter i kommunens anskaffelser.²²⁰ Målsettinger er at alle som utfører arbeid for kommunen – uavhengig av hvor i verden de befinner seg – skal ha anstendige arbeids- og levekår og at grunnleggende rettigheter skal ivaretas. Kommunen ønsker også å være en foregangskommune for rettferdig handel og har forankret dette i «Strategi for etisk og rettferdig handel».²²¹ Strategien gir føringer for hvordan kommunen skal respektere menneskerettigheter i egen forretningsvirksomhet og næringspolitikk, samt forventninger til samarbeidspartnere i næringslivet. Bergen har også status som Fairtrade-by.

- Bystyret vedtok i 2019 planen «Et liv i frihet – Plan mot menneskehandel 2019 – 2023».²²² Dette skjedde på bakgrunn av at kommunen har ønsket å styrke innsatsen mot menneskehandel i Bergen og tilpasse innsatsen til et situasjonsbilde hvor utnyttelsen av mennesker stadig tar nye former. Gjennom oppsøkende sosialt arbeid tilbyr feltarbeiderne på Utekontakten mulige ofre for menneskehandel råd og veiledning. Rådgivningen har et særlig fokus på rettigheter, videreformidling til nasjonale hjelpetiltak og helse, herunder seksuell helse og smittevern. Kommunen gir videre tilskudd til For Freedom og Bergen Røde Kors for deres arbeid mot menneskehandel.

6.4.3 Resultat

Arbeidet med å utvikle menneskerettighetsbyen Bergen er i startfasen. Bergen er Norges første menneskerettighetsby og det er stor politisk vilje for å utvikle menneskerettighetsby-konseptet. Vedtaket om at Bergen skulle starte opp arbeidet med å bli en menneskerettighetsby har som nevnt allerede ført til konkrete resultater og har trolig bidratt til økt bevissthet og kunnskap om menneskerettighetene blant både politikere, ansatte og innbyggerne i byen.

6.5 Utfordringer

Å styrke gjennomføringen av menneskerettigheter ved å for eksempel erklære seg som en menneskerettighetsby kan også by på utfordringer. En utfordring er blant annet å få flere grupper i befolkningen engasjert i konseptet og å skape større bevissthet om menneskerettigheter blant alle innbyggerne i byene. Sterkere involvering av privat sektor er også nødvendig, men kan være vanskelig.²²³

Å erklære seg som en menneskerettighetsby/kommune uten å faktisk følge opp arbeidet i praksis, vil være uheldig. Selv om det finnes mange gode eksempler på operative menneskerettighetsbyer²²⁴ eksisterer det også flere eksempler på det motsatte. Det er blant annet enkelte menneskerettighetsbyer i USA som har vedtatt ulike erklæringer og handlingsplaner for menneskerettigheter, uten å

²²⁰ For mer informasjon se: <https://www.bergen.kommune.no/politikk/styresett/#/politikk/styresett/saker/211352>

²²¹ For mer informasjon se: <https://www.bergen.kommune.no/publisering/api/filer/T539726198>

²²² For mer informasjon se: <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/1730516/Et-liv-i-frihet-Plan-mot-menneskehandel-2019-2023>

²²³ Emily Graham, Paul Gready, Eric Huddy og Rachel Pennington, "Human rights practice and the city. A case study of York (UK)" i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara N. Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo, red., (Cambridge: Cambridge University Press, 2016) s. 196.

²²⁴ Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally, European Union Agency for Fundamental Rights, 2021.

følge opp dette ytterligere.²²⁵ For noen byer har det vist seg at det å erklære seg som en menneskerettighetsby ikke har gitt stort annet

resultat enn en symbolsk verdi, med lite handling, ansvarlighet eller oppfølging.²²⁶

²²⁵ Kenneth Neubeck, "In a State of Becoming a Human Rights City: The Case of Eugene, Oregon" i *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, Martha F. Davis, Thomas Gammeltoft Hansen og Emily Hanna, red., (Malmö: Swedish Association of Local Authorities and Regions, Raoul Wallenberg Institute, 2017) s. 5.

²²⁶ Martha F. David, "Actors and their shifting capacities (Part 1)", i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara N. Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo red., (Cambridge: Cambridge University Press, 2016) s. 5.

7. Hvordan styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i byer og kommuner

7.1 Innledning

Menneskerettighetene er først og fremst et sett av regler som forplikter sentrale og lokale myndigheter, men de kan også anvendes som verktøy for å styre kommunal politikk på flere områder.²²⁷ Menneskerettighetsrådets rådgivende komité i FN har anbefalt lokale myndigheter å utarbeide innovative måter og strategier for å styrke realiseringen av menneskerettighetene lokalt.²²⁸

Menneskerettighetene gir sjelden eksplisitte føringer for hvordan nasjonalstatene bør organisere sitt menneskerettighetsarbeid, men setter noen ytre rammer for politikken. Tiltakene som foreslås i dette kapittelet følger med andre ord ikke av menneskerettighetene i strengt rettslig forstand, men bygger på FRAs rammeverk for menneskerettighetsbyer, funnene i NIMs undersøkelse, internasjonale anbefalinger og arbeidet til ulike menneskerettighetsbyer som samlet gir ideer til hvordan arbeidet med menneskerettigheter kan styrkes på systemnivå i kommunene. Oversikten er ikke ment å være uttømmende.

7.2 Bevisstgjøring, kompetanse og kunnskap

En forutsetning for å styrke menneskerettighetene lokalt er å skape større bevissthet rundt menneskerettighetene og hvilke rettigheter og ansvar man har som ansatt i kommunen.²²⁹ Videre må innbyggerne vite hvilke rettigheter de har og hvordan de kan gjøre krav på dem. I NIMs egen undersøkelse så vi at *manglende systematisk opplæring av ansatte* var den praktiske utfordringen som hyppigst ble nevnt av kommunedirektører og ordførere. Dette viser at det er behov for å sikre regelmessig opplæring av kommunalt ansatte om menneskerettigheter.

Andre undersøkelser peker blant annet på utfordringer knyttet til å skaffe tilstrekkelig kompetanse på ulike områder og manglende juridisk kompetanse i små kommuner.²³⁰

Rambøll gjorde en undersøkelse for Juristforbundet hvor de avdekket at bare 55 prosent av de 254 kommunene som svarte på undersøkelsen hadde en eller flere jurister ansatt.²³¹ Særlig i de nordnorske kommunene og i Agder er det få kommuner som har ansatt

²²⁷ Michele Grigolo, *The Human Rights City. New York, San Francisco, Barcelona* (New York: Routledge, 2019) s. 5.

²²⁸ HRC, Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee, (A/HRC/30/49). Se også: HRC, *Local government and human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, 2019, A/HRC/42/22.

²²⁹ Philipp Simone, "Focusing on Human Rights in the Daily Business of Local Governments" i *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives.*, Martha F. Davis, Thomas Gammeltoft Hansen og Emily Hanna, red., (Malmö: Swedish Association of Local Authorities and Regions, Raoul Wallenberg Institute, 2017).

²³⁰ Se bl.a.: Brandtzæg mfl., Utredning om små kommuner, Telemarkforskning TF-rapport nr. 473, 2019. Se:

https://www.regjeringen.no/contentassets/cc6fa29f7d0244059d62a98a4fdc5dfd/rapport_sma-kommuner_kmd_telemarksforskning-992102-l1000322.pdf

²³¹ <https://www.juristforbundet.no/nyheter/2021/innbyggernes-rettssikkerhet-er-truet-uten-jurister-i-kommunene/>

jurister. Det er avgjørende for rettssikkerheten til innbyggerne at kommunen fatter juridiske korrekte vedtak og følger menneskerettighetene. Kommunene bør derfor ha mulighet til å trekke på juridisk ekspertise i mange sammenhenger fordi det må foretas kompliserte rettslige avveier, som kan forutsette kjennskap til norsk eller internasjonal rettspraksis. I tillegg til å sikre rettighetene til innbyggerne, kan ansettelse av jurister være ressursbesparende gjennom å redusere antall tvister med innbyggerne. Omgjøring av vedtak av overordnet forvaltningsorgan eller i domstolene tar mange ressurser fra kommunene. Samtidig vil en intern jurist ha bedre forutsetninger for å vurdere når ekstern hjelp behøves.²³² Et viktig læringspunkt er derfor at kommunene må ha tilgang til juridisk kompetanse og kapasitet, slik at kompliserte avveier kan foretas i samsvar med menneskerettighetene.

Det finnes ulike eksempler på hvordan man kan styrke bevisstgjøringen rundt menneskerettighetene i kommuner. Bufdir har de siste årene jobbet med å styrke gjennomføringen av CRPD i norske kommuner.²³³ Videre er det mye viktig arbeid som utføres når det gjelder å styrke gjennomføringen av barnekonvensjonen i norske kommuner. Sjumilssteget er en nasjonal arbeidsgruppe som blant annet arbeider med å få kommunene til å bruke barnekonvensjonen aktivt i saksbehandling som angår barn og unge. Arbeidsgruppen har for eksempel utviklet en selvhjelpspakke til statsforvaltere og kommuner for å styrke gjennomføringen av barnekonvensjonen lokalt. Det finnes flere ressurser på Sjumilsstegets nettsider.²³⁴

NYTT E-LÆRINGSKURS OM NASJONALE MINORITETER OG URFOLK

- NIMs undersøkelse viser at kommunedirektører, ordførere, barnevernsledere og omsorgsledere har liten kjennskap til menneskerettighetskonvensjoner som angår urfolk og nasjonale minoriteter.
- Dette illustrerer nødvendigheten av økt kunnskap blant lokalpolitikere og kommunalt ansatte om minoritetenes historie, situasjon og rettigheter.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utarbeidet et nytt e-læringskurs om samer og nasjonale minoriteter.
- Målgruppen for kurset er bl.a. kommunalt ansatte.
- Kurset gir blant annet en innføring i minoritetenes rettigheter og hvilke saker de er opptatt av.
- I tillegg inneholder kurset råd og tips til kommunalt ansatte, om hvordan de bør gå frem i møte med minoritetene.
- Ta kurset på <https://laeringsplattformen.difi.no>

²³² <https://www.juristforbundet.no/nyheter/2021/-vi-trenger-juridisk-kompetanse-i-alle-kommuner/>

²³³ Bufdir har startet et samarbeidsprosjekt med norske kommuner for å styrke gjennomføringen av CRPD. For mer informasjon: https://bufdir.no/Nedsatt_funksjonsevne/fn_konvensjonen_om_rettighetene_til_mennesker_med_nedsatt_funksjonsevne_crpdc/

²³⁴ Les mer på: <https://www.sjumilssteget.no/>

SKR i Sverige, som en del av sitt kommunale satsningsområde, har sammen med Universitetet i Uppsala utviklet en felles utdanningsportal om menneskerettigheter på internett. Hensikten med portalen er å gi en innføring i menneskerettighetene til kommunalt ansatte i Sverige.²³⁵

Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) kan som i Sverige, spille en rolle for å styrke kunnskapen om menneskerettigheter i norske kommuner. Eksempelvis nevnes KS som mulig arrangør av temamøter om menneskerettigheter i NIMs undersøkelse. For å styrke kompetansen om menneskerettigheter i kommuner kan KS for eksempel koordinere fagseminarer rettet mot ulike sektorer i kommuner samt politisk og administrativ ledelse. Andre tiltak vil være å utvikle opplæringsressurser om menneskerettigheter til kommunalt ansatte som publiseres på nettplattformen til KS og/eller inkludere menneskerettighetene som tema i Folkevalgtprogrammet.²³⁶ FNs høykommissær for menneskerettigheter har påpekt nødvendigheten av opplæring og kurs i menneskerettigheter blant embetsmenn, politikere og kommunalt ansatte.²³⁷

I NIMs undersøkelse oppga syv av ti at informasjon om menneskerettigheter til kommunalt ansatte bør ha høy prioritet. Selv om en av de største utfordringene for kommuner er mangel på systematisk opplæring, viser funnene fra NIMs undersøkelse at det samtidig finnes vilje blant topp-ledere i kommuner til å styrke kunnskapen om menneskerettigheter fremover.

7.3 Lederforankring og ansvarliggjøring

Både politisk og administrativ ledelse spiller en sentral rolle i å fremme menneskerettighetsarbeidet i kommunens styring og politikkutforming. For å styrke menneskerettighetene lokalt bør det være en politisk vilje til å jobbe med dette i kommunen, og initiativet må forankres på ledernivå. Studier viser at personlig engasjement og forpliktelse fra høytstående politikere er en av de viktigste suksessfaktorene.²³⁸ Ordførere kan for eksempel spille en viktig rolle som pådrivere²³⁹ og FNs høykommissær for menneskerettigheter har påpekt ordføreres viktige rolle i å fremme menneskerettighetsarbeidet i kommuner.²⁴⁰ I tillegg anbefaler FNs høykommissær lokale myndigheter å utpeke minst én ansatt med særskilt ansvar for gjennomføringen av

²³⁵ Morten Kjaerum, Jonas Andersson, Anna Lindström og Tyra Warfvinge, *Human Rights Cities and Regions in the Embryonic Stage – the Swedish Case*, 2018, s. 94.

²³⁶ Les mer om folkevalgtprogrammet her: <https://www.ks.no/fagomrader/demokrati-og-styring/folkevalgtprogrammet/>

²³⁷ HRC, Summary of the intersessional panel discussion on the role of local government in the promotion and protection of human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, (A/HRC/38/22) avsn. 40. Og HRC, Local government and human rights, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights, (A/HRC/42/22) avsn. 59.

²³⁸ Isabella Meier, Ingrid I. Nicoletti, Tiefenbacher Wanda, Pivodori Claudia, de Perini Pietro and Starl Klaus, "Promoting Opportunities Easier to Implement than Reducing Privileges: The Case of Human Rights and Equality Policies at Local Level", *Sudeuropa, Quadrimestrale de civiltà e cultura europea*, No. 1 (2017).

²³⁹ Joann Kamuf Ward, «From principles to practice» i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara M. Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo, red., (Cambridge: Cambridge University Press, 2016) s. 42. Det finnes flere eksempler i dag på ordførere og lokale myndigheter, både nasjonalt og internasjonalt, som ønsker å gå lenger enn hva sentrale myndigheter gjør i enkelte spørsmål, bl.a. knyttet til flyktninger. F.eks. uttrykket ordførere fra Oslo, Bergen, Trondheim, Tromsø og en rekke andre byer at de gjerne ønsket å ta imot flere flyktninger enn hva staten vedtok i forbindelse med brannen i Moria-leiren i Hellas, 2020.

²⁴⁰ HRC, *Local government and human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, (A/HRC/42/22) avsn. 20.

menneskerettighetsforpliktelser lokalt.²⁴¹ I NIMs undersøkelse ble de fem største byene spurt om det var ansatt en person med et overordnet ansvar for menneskerettigheter i kommunen. Ingen krysset av for dette spørsmålet.

7.4 Forpliktelse gjennom erklæring

Å vedta en erklæring om å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene ved for eksempel å bli en menneskerettighetsby, kan være et viktig grep og verktøy for å jobbe mer systematisk og helhetlig med menneskerettighetene. Ikke minst vil en slik erklæring i større grad forplikte kommunen politisk til å etterleve vedtaket. En erklæring vil synliggjøre kommunens forpliktelser og viser kommunens intensjoner om at menneskerettighetene i større grad skal ligge til grunn for politikkutformingen. Erklæringen kan videre fungere som et politisk verktøy ved å være grunnlag for utforming av konkrete prosjekter, planer, programmer og strategier.²⁴²

7.5 Implementere menneskerettighetene i kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanen er et av de viktigste styringsdokumentene en kommune har. En

kommuneplan består av både en arealdel og en samfunnsdel.²⁴³ Samfunnsdelen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunen som helhet.²⁴⁴ Samfunnsdelen danner dermed et viktig grunnlag for virksomheten i kommunen. En god forankret plan kan bidra til at myndighetsutøvelsen i kommunen bedre ivaretar de menneskerettslige rammene. I NIMs undersøkelse var det relativt få kommuner som oppga at kommunen har inntatt menneskerettigheter i kommuneplanens samfunnsdel (en-to av ti). For å sikre at det jobbes langsiktig og helhetlig med menneskerettighetene i kommunen, bør menneskerettighetene inkluderes i kommuneplanens samfunnsdel. På den måten vil arbeidet med menneskerettighetene i større grad integreres i kommunenes arbeid. Dette kan også legge til rette for økt bevisstgjøring av menneskerettighetene blant kommuneledelsen.

7.6 Vedta handlingsplaner og strategier

I NIMs undersøkelse var det få kommuner som har vedtatt en egen handlingsplan eller strategi om menneskerettigheter (en av ti). En god handlingsplan kan bidra til å styrke det helhetlige arbeidet med menneskerettighetene i kommunen.²⁴⁵ Dette er et tiltak som er anbefalt

²⁴¹ Ibid. avsn. 61.

²⁴² Klaus Starl, «Human Rights City Graz: Lessons Learnt from the First 15 Years», i *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives*, Martha F. Davis, Thomas Gammeltoft Hansen og Emily Hanna, red., (Malmö: Swedish Association of Local Authorities and Regions, Raoul Wallenberg Institute, 2017) s. 57.

²⁴³ Jf. plan og bygningsloven § 11-1.

²⁴⁴ Jf. plan og bygningsloven § 11-2.

²⁴⁵ Mye viktig menneskerettsarbeid utføres allerede i landets byer og kommuner. Foruten å utvikle en handlingsplan eller strategi kan det også være fruktbart å identifisere det arbeidet som allerede utføres på menneskerettighetsfeltet i kommunen. Örebro, som er en kommune i Sverige, utviklet for eksempel en sjekkliste for å undersøke hvordan ulike tiltak og prosjekter kommunen hadde igangsatt var knyttet til menneskerettighetene. Formålet var å tydeliggjøre hva kommunen allerede gjorde eller hadde igangsatt på dette feltet. Det er viktig å styrke de tiltakene som allerede fungerer og fremme disse. Etter en slik kartlegging kan man videre utforske hvordan man kan ta i bruk verktøy som allerede er utviklet og bygge videre på dette. Sveriges Kommuner och Landsting, Human Rights at the Local and Regional Level. External monitoring study with a focus on governance and management". Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholm, 2017.

av flere eksperter,²⁴⁶ også FN viser til flere land som har vedtatt handlingsplaner som beste praksis.²⁴⁷ Skal handlingsplanen være virkningsfull bør den tydeliggjøre hvilken sektor og enhet i kommunen som har ansvaret for tiltakene som skal treffes.

7.7 Etablering av et menneskerettighetsråd

For å sikre at kommuner eller byer jobber helhetlig og langsiktig med å styrke realiseringen av menneskerettighetene kan et eget menneskerettighetsråd i kommunen som har et tydelig mandat og legitimitet ha en viktig funksjon. Dette kan eksempelvis forankres i ansvaret kommunedirektøren har etter kommuneloven § 13-1.²⁴⁸ Rådet kan bistå med å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene lokalt for eksempel ved å gjennomføre undersøkelser, rapportere og koordinere prosjekter og aktiviteter. Nuremberg, Wien og Västra Götaland er eksempler på byer som har etablert egne menneskerettighetskontorer i kommuneadministrasjonen.²⁴⁹ Barcelona er et eksempel på en menneskerettighetsby som har opprettet et eget menneskerettighetskontor for å forebygge diskriminering.²⁵⁰ Et annet eksempel er Graz, som har opprettet et eget menneskerettighetsråd i kommunen.

7.8 Kartlegging, rapportering og kontroll

Å beslutte å kartlegge menneskerettighetsutfordringene i kommunen er et viktig utgangspunkt. Dette kan gjøres på ulike måter. Eksempelvis ved at:

- Etter kommuneloven § 23-3 skal kontrollutvalget blant annet undersøke om kommunen etterlever regelverk.²⁵¹ Gjennom kontrollutvalget sin forvaltningsrevisjon av regeletterlevelse, vil etterlevelse av menneskerettighetsforpliktelser kunne falle inn under kontrollutvalgets forvaltningsrevisjon.
- Kommuner gjennomfører interne undersøkelser blant kommunalt ansatte i ulike sektorer med det formål å kartlegge hvordan kommunen arbeider med å styrke menneskerettighetene.
- Det årlig rapporteres om menneskerettighetssituasjonen i kommunen, utfordringer og mangler som må følges opp som rapporteres til

²⁴⁶ Lars O. Molin, «The Human Rights Agenda of the Congress of Local and Regional Authorities» i, *Focusing on Human Rights at Local and Regional Level*, Simone Philipp and Klaus Starl, red., (Graz: 2017) s. 22. Se også FRA, Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally, European Union Agency for Fundamental Rights, 2021 s. 6.

²⁴⁷ HRC, *Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*, (A/HRC/30/49) avsn. 59, 61 og 62. Se også: HRC, *Local government and human rights, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, (A/HRC/42/22) avsn. 7, 15, 16 og 20.

²⁴⁸ En slik arbeidsgruppe/menneskerettighetsråd må respektere skillet mellom administrasjonen og de folkevalgte. En slik arbeidsgruppe vil heller ikke endre intrusjonsretten til kommunedirektøren over sin egen administrasjon.

²⁴⁹ FRA, Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally, 2021, s. 22.

²⁵⁰ Barbara M. Oomen og Moritz Baumgärtel. "Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law", *The European Journal of International Law*, Vol. 29 nr. 2. (2018) s. 616.

²⁵¹ Kontrollutvalget spiller en viktig rolle og kan bl.a. besøke kommunale virksomheter og få gjennomført granskninger for å avdekke mulige regelbrudd dersom det er nødvendig. Se: Kontrollutvalgsboken. Om kontrollutvalgets rolle og oppgaver, 2. utgave.

kommunestyret.²⁵² Eksempelvis kan det tas utgangspunkt i anbefalingene til Norge fra FN-komiteene,²⁵³ og fra organer i Europarådet. Flere av disse anbefalingene er rettet mot kommunal sektor.

- En arbeidsgruppe undersøker hvilke tenkelige krenkelser som kan forekomme i de ulike kommunesektorene. En slik lokal kartlegging for hver av de kommunale sektorene/områdene vil trolig gi en pekepinn på hvor skoen trykker mest. Eventuelt kan arbeidsgruppen granske hvordan menneskerettighetsforpliktelsene etterleves i praksis i kommunen ved å ta utgangspunkt i samme metode som brukes av FN overfor sentrale myndigheter. Arbeidsgruppen kan for eksempel motta skyggerapporter fra sivilsamfunnet, råd og institusjoner i kommunen/byen som rapporterer om menneskerettighetssituasjonen. Med bakgrunn i denne informasjonen kan arbeidsgruppen kommunisere sine vurderinger til for eksempel kommunedirektøren. Denne type rapportering kan være med å tydeliggjøre hvilke tiltak som fungerer og hvor kommunen eventuelt må sette inn flere tiltak. Dette er prøvd ut blant annet i Berkeley i USA.²⁵⁴

7.9 Allokere nok ressurser

Selv om ikke alle tiltakene som belyses i denne rapporten er ressurskrevende, vil arbeidet med å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene kreve menneskelige eller finansielle ressurser. NIMs undersøkelse viser at 32 prosent av kommunedirektørene og ordførerne som deltok i undersøkelsen oppga *manglende finansielle ressurser og tidspress* (36 %) som to av de tre største utfordringene i kommunenes arbeid med å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene. Behovet for tilskuddsordninger nevnes også. Kommuner har menneskerettslige forpliktelser på en rekke felt og da er det viktig at kommunene også har ressurser som gjør dem i stand til å ivareta disse forpliktelsene. Både Europarådet²⁵⁵ og FN har flere ganger påpekt nødvendigheten av at sentrale myndigheter sikrer at nok ressurser, både av finansiell og ikke-finansiell art, bevilges til lokale myndigheter for lettere å kunne realisere menneskerettighetene.²⁵⁶

7.10 Koordinering

Delt myndighetsansvar knyttet til gjennomføringen av menneskerettighetene krever god koordinering, samordning og kommunikasjon mellom sentrale og lokale myndigheter, samt internt imellom etater og avdelinger i kommuner. Sentrale myndigheter har direkte kontakt med FN og Europarådet og andre internasjonale organisasjoner gjennom

²⁵² Dette er ett av punktene som inngår i rammeverket for menneskerettighetsbyer. Se Human rights cities in the EU. A framework for reinforcing rights locally, 2021, s. 20.

²⁵³ Se NIMs tematiske oversikt over FNs anbefalinger til Norge fra 2017 til 2020 fra alle menneskerettighetskomiteene, <https://www.nhri.no/2020/menneskerettigheter-sammenstilling-av-fns-anbefalinger-til-norge/>

²⁵⁴ Columbia Law School, Human Rights Institute, *Bringing Human Rights Home: How State and Local Government Can Use Human Rights to Advance Local Policy*, 2012 s. 20–21.

²⁵⁵ Council of Europe of Local and Regional Authorities, Recommendation 280 (2010), avsn. 3.

²⁵⁶ HRC, *Local government and human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, (A/HRC/42/22) avsn. 61. og HRC, *Summary of the intersessional panel discussion on the role of local government in the promotion and protection of human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, (A/HRC/38/22) og United Nations Human Rights Council, "Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee", A/HRC/30/49 (2015), avsn. 22.

blant annet å rapportere til overvåkningsorganene. Sentrale myndigheter har derfor en viktig rolle i å tilrettelegge og koordinere sentrale og lokale tiltak og flyt av informasjon eksempelvis gjennom informasjonsspredning, teknisk ekspertise og veiledning, oppsøkende arbeid og/eller finansiell støtte. Et annet eksempel er at statlige myndigheter viderefører og sikrer god informasjon om anbefalinger fra FNs traktatorganer og dommer fra EMD, for eksempel gjennom statsforvalteren. Statlige myndigheter kan jevnlig evaluere om kommunene mottar tilstrekkelig informasjon om menneskerettslige utviklingstrekk.

FN har ved flere anledninger påpekt sentrale myndigheters viktige rolle i å viderefremme informasjon om menneskerettighetene og utviklingen på dette feltet, samt å informere om statens menneskerettsforpliktelser til lokale myndigheter.²⁵⁷ NIMs undersøkelse viser at 25 prosent av kommunedirektører og ordførere som deltok i undersøkelsen oppga *dårlig informasjonsflyt mellom sentrale og lokale myndigheter* som en praktisk utfordring i kommunenes arbeid med å styrke gjennomføring av menneskerettighetene. Dette viser at informasjonsflyten på

menneskerettighetsområdet mellom sentrale og lokale myndigheter kan styrkes.

7.11 Samarbeid

Et godt samarbeid mellom ulike aktører og avdelinger i kommunen og på tvers av kommuner kan være viktig for å fremme og styrke realiseringen av menneskerettighetene lokalt.²⁵⁸ Sivilsamfunnets viktige rolle i å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene lokalt har flere ganger blitt påpekt av FN.²⁵⁹ Videre kan KS, direktorater og departementer ha en sentral funksjon i arbeidet med å styrke gjennomføringen av menneskerettigheter lokalt. I Sverige har for eksempel SKR spilt en viktig rolle i å fremme menneskerettighetsarbeidet i kommuner.²⁶⁰

I tillegg kan internasjonalt samarbeid være nyttig. Det finnes flere regionale og internasjonale nettverk og samarbeid som jobber med lokale myndigheter, menneskerettigheter og menneskerettighetsbyer. Eksempler er arenaer der byer og kommuner utveksler ideer, strategier og beste praksis og kan bidra til å skape en global påvirkning.²⁶¹ Hvert år arrangeres det også et globalt forum for menneskerettighetsbyer og kommuner i Gwangju i Sør-Korea. Dette er en arena hvor

²⁵⁷ HRC, *Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*, (A/HRC/30/49), avsn. 74. Og HRC, *Summary of the intersessional panel discussion on the role of local government in the promotion and protection of human rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, (A/HRC/38/22), avsn. 44. Og HRC, *Local government and human rights, Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, (A/HRC/42/22), avsn. 61. Se også: UN, *Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific targeted documents Report of the secretariat*, Distr. GENERAL (go), avsn. 50 (a).

²⁵⁸ Ved å kartlegge relevante aktører i kommunen (stakeholder mapping), som kan spille en sentral rolle i å styrke menneskerettsarbeidet kan man få en oversikt over viktige aktører og hvem som kan inkluderes i arbeidet.

²⁵⁹ HRC, *Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*, (A/HRC/30/49) og HRC, *Local government and Human Rights. Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*, (A/HRC/42/22).

²⁶⁰ Se kap. 5.4.

²⁶¹ Eksempler på slike nettverk er *International Coalition of Inclusive and Sustainable Cities* (ICCAR) eller *United Cities and Local Government* (UCLG). Sistnevnte er den eldste og største organisasjonen for lokale og regionale myndigheter globalt. Se: United Cities and Local Governments. Se: <https://www.uclg.org/en/organisation/about>.

man kan dele erfaringer og beste praksis.²⁶² Ikke minst er FN, Europarådet og FRA/EU andre eksempler på viktige støttespillere. Flere menneskerettighetsbyer som blant annet York, har søkt støtte internasjonalt gjennom medlemskap i det europeiske nettverket Human Rights City Network.²⁶³

7.12 Oppfølging og evaluering

For å kunne måle utvikling og resultater av tiltak som iverksettes er det nødvendig å rapportere og evaluere. Det finnes mange metoder å ta i bruk. Eksempler er:

- Innsamling av tilbakemeldinger fra innbyggere, gjennom spørreskjemaer eller innspillsmøter.

- Utvikling av indikatorer, som er et viktig verktøy for å lettere kunne måle gjennomføring av menneskerettighetene. FNs høykommissær for menneskerettigheter har utviklet et rammeverk for et sett av indikatorer som kan anvendes på nasjonalt nivå.²⁶⁴ SKR i Sverige har også publisert en rapport som presenterer indikatorer og forslag til en modell for hvordan kommuner lettere kan følge opp menneskerettighetene lokalt ved bruk av indikatorer.²⁶⁵

- FNs høykommissær for menneskerettigheter anbefaler lokale myndigheter å foreta en egenvurdering av gjennomføringen av menneskerettighetene i samarbeid med sivilsamfunnet for å sikre etterlevelse og fremgang.²⁶⁶

²⁶² For mer informasjon se: <https://www.uclg-cisdp.org/en/activities/human-rights-cities/international-meetings/World-Human-Rights-Cities-Forum-of-Gwangju>

²⁶³ Det fremgår av nettverkets hjemmeside at dette er en plattform hvor menneskerettighetsbyer kan utveksle ideer og utfordringer og hvor det gis råd, veiledning samt utveksling av beste praksis. Se: The Human Rights City Network, Web: <https://humanrightscities.net/>.

²⁶⁴ OHCHR, *Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation*, 2012.

²⁶⁵ Sveriges Kommuner och Landsting, *Indikatorer för mänskliga rättigheter. Modell för systematiskt arbete på kommunal nivå*, 2010

²⁶⁶ HRC, *Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee*, (A/HRC/30/49) avsn. 71.

8. NIM anbefaler

På bakgrunn av det NIM har vist i denne rapporten har NIM følgende anbefalinger til videre arbeid.²⁶⁷

Anbefaling 1

Kommunene bør styrke den juridiske kompetansen, kapasiteten, og generell kunnskap om og systematisk opplæring i menneskerettigheter.

Eksempler på mulige tiltak for å gjennomføre dette:

- Kommuner kan innføre regelmessige kurs i menneskerettigheter for kommunalt ansatte som er tilpasset ulike sektorer.
- Kommuner eller Kommunesektorens interesseorganisasjon (KS) kan koordinere fagseminarer om menneskerettigheter rettet mot ulike sektorer i kommunen.
- KS kan utvikle digitale opplæringsressurser om menneskerettigheter til kommunalt ansatte og/ eller inkludere menneskerettighetene som tema i sitt Folkevalgtprogram.
- Kommuner bør sikres tilgang til juridisk fagkompetanse.

²⁶⁷ Anbefalingene som foreslås i dette kapittelet er ikke rettslig bindende, men bygger på funnene i undersøkelsen, internasjonale anbefalinger og arbeidet til ulike menneskerettighetsbyer som samlet gir ideer til hvordan arbeidet med menneskerettigheter kan styrkes på systemnivå i kommunene.

Anbefaling 2

Kommunene bør styrke arbeidet med gjennomføring av menneskerettigheter.

Eksempler på mulige tiltak for å følge opp menneskerettighetsarbeidet:

- Menneskerettighetene kan inkluderes i kommuneplanens samfunnsdel.
- Kommuner kan utarbeide en handlingsplan for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i kommunen.
- Kommuner bør gjennomgående synliggjøre at det foretas avveininger opp mot menneskerettslige krav når det fattes vedtak eller beslutninger som griper inn i menneskerettighetene.
- Kommuner oppfordres til å gjennomføre undersøkelser blant kommunalt ansatte for å kartlegge hvordan kommunen arbeider med menneskerettighetene og hvor det er behov for kompetanseløft.

Anbefaling 3

Sentrale myndigheter bør sikre tydelig gjennomføring av menneskerettighetsforpliktelser i regelverk som kommuner forvalter, allokere nok ressurser til kommunene for å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene og sikre god informasjonsflyt om menneskerettslige forpliktelser fra stat til kommune.

Eksempler på tiltak for å gjennomføre dette:

- Sentrale myndigheter kan gi statsforvalteren oppdraget med å videreføre og sikre god informasjon om anbefalinger fra FNs traktatorganer, Europarådet og dommer fra EMD.
- Sentrale myndigheter bør jevnlig evaluere om kommunene mottar tilstrekkelig informasjon om menneskerettslige utviklingstrekk.
- Sentrale myndigheter må allokere nok ressurser for å styrke kommuners gjennomføring av menneskerettigheter.

Kildeliste

Lover og forskrifter

Lov om Kongeriket Norges Grunnlov av 17. mai 1814 (Grunnloven).

Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30 (Menneskerettsloven).

Lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark av 17. juni 2005 nr. 85 (Finnmarksloven).

Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71 (Plan og bygningsloven).

Lov om Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter av 5. mai 2015 nr. 33 (NIM-loven).

Lov om kommuner og fylkeskommuner av 22. juni 2018 nr. 83 (Kommuneloven).

Lov om skadeserstatning av 13. juni 1969 nr. 26 (Skadeserstatningsloven).

Instruks om utredning av statlige tiltak (FOR-2016-02-19-184).

Forarbeider og andre offentlige dokumenter mv.

NOU 1993: 18 *Lovgivning om menneskerettigheter*.

NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*.

NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov - Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning*.

NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven - Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten*.

Ot.prp. nr. 3 (1998–1999), *Om lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven)*.

Ot.prp. nr. 93 (2008–2009), *Om lov om endringer i menneskerettsloven mv. (inkorporering av kvinnediskrimineringskonvensjonen)*.

Prop. 42 LS (2018–2019), *Endringer i straffeloven og straffeprosessloven (tvungen forsvinning) og samtykke til ratifikasjon av FNs internasjonale konvensjon av 20. desember 2006 om beskyttelse mot tvungen forsvinning, med forbehold og erklæringer*.

Meld. St. 12 (2011-2012), *Stat og kommune – styring og samspel*.

Meld. St. 39 (2015–2016), *Individklageordningene til FNs konvensjoner om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, barnets rettigheter og rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne*.

Meld. St. 5 (2019-2020), *Levende lokalsamfunn for fremtiden - Distriktsmeldingen*.

Dokument 16 (2011–2012), *Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven*.

Avgjørelser fra Høyesterett

HR-2022-401-A

HR-2018-2096-A.

HR-2018-1958-A.

HR-2016-2591-A.

HR-2016-2554-P.

Rt. 2015 s. 93.

Rt. 2011 s. 1666.

Rt. 2010 s. 291

Avgjørelser fra lagmannsretten

LA-2009-159207

Avgjørelser fra andre nasjonale domstoler

ØSTRE LANDSRET DOM, avgjort 19. februar 2021.

Internasjonale konvensjoner

Europarådets konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK)) av 4. november 1950.

FNs konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) av 16. desember 1966.

FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) av 16. desember 1966.

FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering av kvinner (kvinnekonvensjonen) av 18. desember 1979.

ILO- konvensjon nr. 169 om urfolks rettigheter av 27. juni 1989.

FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen) av 20. november 1989.

Europarådets konvensjon om forebygging bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen), CETS No. 210 av 11. mai 2011.

FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) av 13. desember 2006.

Avgjørelser fra den europeiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)

Campbell og Cosans v. Storbritannia (7511/76 og 7743/76).

Glass v. Storbritannia (61827/00).

Assanidze v. Georgia (71503/01).

Oneryildiz v. Tyrkia (48939/99).

Société de Gestion Du Port de Campoloro et Société fermière de Campoloro v. Frankrike (57516/00).

X v. Finland (34806/04).

Kayak v. Tyrkia (60444/08).

Eweida m.fl. v. Storbritannia (48420/10, 36516/10, 51671/10 og 59842/10).

Liseyitseva og Maslov v. Russland (39483/05 og 40527/10).

Glass v. Storbritannia (61827/00).

Anbefalinger, avgjørelser, rapporter og observasjoner fra FN-organer

FNs menneskerettighetsråd

Resolution 24/2 on local government and human rights (2013), A/HRC/RES/24/2.

Resolution 27/4 on local government and human rights (2014), A/HRC/RES/27/4.

Resolution 33/8 on local government and human rights (2016), A/HRC/RES/33/8.

Resolution 39/7 on local government and human rights (2018), A/HRC/RES/39/7.

Resolution 45/L.27 on local government and human rights (2020), A/HRC/45/L.27.

FNs menneskerettighetskomité

HRC, General Comment Adopted by The Human Rights Committee Under Article 40, Paragraph 4, The International Covenant On Civil And Political Rights (1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

HRC, Report of the Advisory Committee on Its Ninth Session (2012), A/HRC//AC/9/6. 14.

HRC, Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee (2015), A/HRC/30/49.

FNs høykommissær for menneskerettigheter

Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on summary of the intersessional panel discussion on the role of local government in the promotion and protection of human rights (2018), A/HRC/38/22.

Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on local government and human rights, (2019), A/HRC/42/22.

FNs spesialrapportører

Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Leilani Farha (2014), A/HRC/28/62.

End of Mission Statement by the United Nations Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, Ms. Catalina Devandas, on her visit to Norway. Tilgjengelig på:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25133&LangID=E>

David R. Boyd, United Nations Special Rapporteur on human rights and the environment, Norway, End of Mission Statement, 23. Sept. 2019. Tilgjengelig på: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25032&LangID=E>

FNs komité for økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter

CESCR, General Comment No. 4, The right to adequate housing (art. 11 (1)), (1991), E/1992/23.

CESCR, General Comment No. 13, The right to education (art. 13), (1999), E/C.12/1999/10.

CESCR, General Comment No. 14, The right to the Highest attainable standard of health (art. 12), (2000), E/C.12/2000/4.

CESCR, General Comment No. 16, The equal right of men and women to the enjoyment of all

economic, social and cultural rights (art. 3), (2005), E/C.12/2000/4.

CESCR, General Comment No. 19, The right to social security (art. 9), (2008), E/C.12/GC/19.

CESCR, General Comment No. 21, Right of everyone to take part in cultural life (art. 15, para. 1 (a)) (2009), E/C.12/GC/21.

FNs kvinnekonvensjon

CEDAWUN, General recommendation No. 23: Political and public life, (1997), A/52/38.

FNs barnekomité

CRC, General comment No. 9, The rights of children with disabilities, (2007), CRC/C/GC/9 27.

CRC, General comment No. 13, The right of the child to freedom from all forms of violence (art. 19), (2011), CRC/C/GC/13.

CRC, General comment No. 14, The right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), (2013), CRC/C/GC/14.

FNs komité for mennesker med nedsatt funksjonsevne

CRPD, General comment No. 5, living independently and being included in the community, (2017), CRPD/C/GC/5.

CRPD, General comment No. 2, Accessibility (art. 9), (2014), CRPD/C/GC/2.

CRPD, Concluding observations on the initial report of Norway, (2019), CRPD/C/NOR/CO/1.

Anbefalinger fra Europarådet

Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Sweden, IC-CP/Inf(2019)4.

Recommendation on the implementation of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence by Italy, IC-CP/Inf(2020)2.

Advisory Committee on the Framework Convention for the protection of national minorities, Fourth Opinion on Norway, ACFC/OP/IV(2016)008.

Litteratur

Bøker

Bårdsen, Arnfinn. *Krenkelser og klager*, Oslo: Universitetsforlaget, 1998.

Davis, Martha F. "Actors and their shifting capacities (Part 1)", i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara M. Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo, red., Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Fiva, Jon H, Terje P. Hagen og Rune J. Sørensen. *Kommunal organisering*. 7. utg., Oslo: Universitetsforlaget, 2014.

Gomes, Karina og Markus Möstl. "Implementing Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development at the Local Level: Key Issues and Examples" i *Human Rights Go Local Publication Series*, Gerd Oberleitner og Klaus Starl, red., Vol. 1, Graz: HRGL Publishing, 2020.

Graham, Emily, Paul Gready, Eric Hoddy and Rachel Pennington. "Human rights practice and

the city. A case study of York (UK)" i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara M. Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo, red., Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Grigolo, Michele. *The Human Rights City. New York, San Francisco, Barcelona*, New York: Routledge, 2019.

Oomen, Barbara M. "The promise and challenges of human rights cities" i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara M. Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo, red., Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Soohoo, Cynthia. "Human rights cities. Challenges and possibilities" i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara M. Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo, red., Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Strand, Vibeke B. «FNs menneskerettskonvensjoner og FN-komiteenes håndheving av dem», i *Juridisk metode og tenkemåte*, Høgberg og Sunde, red., Oslo: Universitetsforlaget, 2019.

Ward, Joann Kamuf. «From principles to practice" i *Global Urban Justice: the rise of human rights cities*, Barbara M. Oomen, Martha F. Davis, Michele Grigolo, red., Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

Artikler

Hellerslia, Thom Arne. «Uttalelser fra FN-komiteene – en strukturell analyse», *Jussens Venner*, vol. 53, (2018), s. 71–111.

Meier, Isabella, Nicoletti Ingrid, Tiefenbacher Wanda, Pivodori Claudia, de Perini Pietro og

Starl Klaus. "Promoting Opportunities Easier to Implement than Reducing Privileges: The Case of Human Rights and Equality Policies at Local Level", *Sudeuropa, Quadrimestrale de civiltà e cultura europea*, nr. 1 (2017).

Ole. G. Nordhus, «Oppreisningskrav etter EMK artikkel 13 – en sammenligning av norsk og svensk rett», *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* (2019/1, Årgang 16), side 33–60.

Oomen, Barbara og Moritz Baumgärtel. "Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law", *The European Journal of International Law*, 29 nr. 2 (2018).

Oomen, Barbara og Esther Van den Berg. "Human rights cities: urban actors as pragmatic idealistic human rights users.", *Human Rights & International Legal Discourse (HR&ILD)* 8 nr. 2 (2014), s. 160–185.

Reiertsen, Michael «EMK og kommunene», *Lov og Rett*, nr. 7 (2015), s. 414–431.

Rapporter, studier og veiledere mv.

Chan, Heidi and Elizabeth Lockey. *York Human Rights Indicator Report. Human Rights Indicator Report. Human Rights: Reclaiming the Positive*. York Human Rights City Network and Centre for Applied Human Rights, 2017.

City of York Council. *Preventing Homelessness and Rough Sleeping Together. Strategy 2018-2023*, 2018.

Columbia Law School, Human Rights Institute. *Bringing Human Rights Home: How State and Local Government Can Use Human Rights to Advance Local Policy*, 2012.

Davis, Martha F., Thomas Gammeltoft Hansen og Emily Hanna. *Human Rights Cities and Regions. Swedish and International Perspectives. Swedish Association of Local Authorities and Regions*. Malmö: Raoul Wallenberg Institute, 2017.

Den europeiske unions byrå for grunnleggende rettigheter og Regionkomitéen. *Making rights real A guide for local and regional authorities*, 2014.

Emerga. *Mänskliga rättigheter i kommuner, regioner och landsting. Kartläggning av arbetet med mänskliga rättigheter samt önskemål om stöd i detta arbete*, 2015.

European union agency for fundamental rights. *Strong and Effective National Human Rights Institutions. Challenges, Promising practices and Opportunities*, 2020.

Finansdepartementet og Utenriksdepartementet. *One year closer 2019. Norway's progress towards the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2019.

Kjaerum, M., Davis, M. F., Fredriksson, G., og Sartori Reis. *Human Rights and the SDGs*, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights, 2018.

Kjaerum, Morten, Jonas Andersson, Anna Lindström og Tyra Warfvinge. *Human Rights Cities and Regions in the Embryonic Stage – the Swedish Case*, 2018.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023*. Vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai, 2019.

Molin, Lars O. «The Human Rights Agenda of the Congress of Local and Regional Authorities.» I *Focusing on Human Rights at*

Local and Regional Level, Simone Philipp and Klaus Starl, red., 2017.

NIMs rapport. *Compilation of Recommendations to Norway 2017-2020*, 2020.

NIMs rapport. *Hvorfor dømmes Norge i EMD? En statusrapport om barnevernsfeltet*, 2020.

Oslo politidistrikt. *Anmeldt hatkriminalitet 2019, 2020*.

Sveriges Kommuner och Landsting, *Human Rights at the Local and Regional Level. External monitoring study with a focus on governance and management*, 2017.

Sveriges Kommuner och Landsting. *Indikatorer för mänskliga rättigheter. Modell för systematiskt arbete på kommunal nivå*, 2010.

The Danish Institute for Human Rights. *Human rights and the 2030 agenda for sustainable development - lessons learned and next steps*, 2018.

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). *Human Rights Indicators. A Guide to Measurement and Implementation*, 2012.

United Nations. Harmonized guidelines on reporting under the international human rights treaties, including guidelines on a common core document and treaty-specific targeted documents. Report of the secretariat, Distr. GENERAL (HRI/MC/2005/3) avsn. 50 (a), 2005.

York Human Rights City Network. *York Human Rights Indicator Report 3 2018. Human Rights: Reclaiming the Positive*, 2017

York Human Rights City Network. *York Human Rights Indicator Report 4 2019. Human Rights:*

Reclaiming the Positive, York Human Rights City Network, 2020.

NIMs årsmeldinger mv.

NIMs høringsuttalelse til NOU 2019: 14
Tvangsbegrensningsloven, 16. desember 2019
(ref. 2019/316). Tilgjengelig fra: www.nhri.no

NIMs årsmelding for 2019, Dokument 6 (2019-2020). Tilgjengelig fra: www.nhri.no

NIMs brev til Justis- og beredskapsdepartementet, *Oppfølging – gjennomføring av retten til et effektivt middel* av 14. januar 2022 (<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2022/01/NIM-brev-EMK-art.-13.pdf>)

NIMs brev til Justis- og beredskapsdepartementet, *Gjennomføring av retten til effektivt rettsmiddel* av 29. august 2019 (<https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2021/10/Brev-til-Justis-og-beredskapsdepartementet-om-effektivt-rettsmiddel.pdf>).

Nettsider

Bergen kommune, «Strategi for etisk og rettferdig handel 2018-2022», <https://www.bergen.kommune.no/publisering/api/filer/T539726198>. Sist lastet 6. juni. 2021.

Bergen kommune, «Et liv i frihet- plan mot menneskehandel 2019-2023», <https://www.bergen.kommune.no/politikere-utvalg/api/fil/1730516/Et-liv-i-frihet-Plan-mot-menneskehandel-2019-2023>. Sist lastet 6. juni. 2021.

Bergen kommune, «Respekt for grunnleggende menneskerettigheter i kommunens anskaffelser

– nye rutiner», <https://www.bergen.kommune.no/politikk/styresett/#/politikk/styresett/saker/211352>. Sist lastet 6. juni. 2021.

Bergen kommune, «Vi bygger Bergen», <https://www.bergen.kommune.no/hvaskjer/tema/vi-bygger-bergen/byggeprosjekter/andre-bygg/byggeprosjekt-bergen-inkluderingscenter>. Sist lastet 6. juni. 2021.

Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, “Best practices of implementation of human rights at local and regional level in member states of the Council of Europe and other countries”, <https://rm.coe.int/090000168071aeed>. Sist lastet 6. juni. 2021.

The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, “Recommendation 280 (2010) Revised Role of local and regional authorities in the implementation of human rights”, <https://rm.coe.int/the-role-of-local-and-regional-authorities-in-the-implementation-of-hu/1680718e80> . Sist lastet ned: 6. juni. 2021.

The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, “Promoting Human Rights at local and regional level - Monitoring Committee”, <https://rm.coe.int/promoting-human-rights-at-local-and-regional-level-monitoring-committe/168079cee2>. Sist lastet 6. juni. 2021

The Congress of Local and Regional Authorities (Council of Europe), “Human Rights Handbook. For Local and regional Authorities, Vol. 1. Fighting against Discrimination.”, <https://rm.coe.int/human-rights-handbook-for-local-and-regional-authorities-vol1/168093aaf2>. Sist lastet 6. juni. 2021.

The Congress of Local and Regional Authorities (Council of Europe),
<https://www.coe.int/en/web/congress>. Sist lastet 6. juni. 2021.

European Coalition of Cities against Racism, "The ECCAR Toolkit for Equality",
<https://www.eccar.info/en/eccar-toolkit-equality>. Sist lastet 6. juni. 2021.

European Coalition of Cities against Racism, «Eccar 10 points action plan»,
https://www.eccar.info/sites/default/files/document/1_Toolkit-en_10PointsActionPlan.pdf. Sist lastet 6. juni. 2021.

Kantar, <https://kantat.no/>. Sist lastet 6. juni. 2021.

KS, «Løfte om et bærekraftsløft»,
<https://www.ks.no/pressemeldinger/lofte-om-et-barekraftsløft/>. Sist lastet 5. juni 2020.

Norges institusjon for menneskerettigheter, «Veiledning og klageordninger»,
<https://www.nhri.no/veiledning-og-rad/klageordninger/>. Sist lastet 6. juni. 2021.

Regjeringen, «Mandat til utvalg som skal vurdere dagens generalistkommunesystem»,
<https://www.regjeringen.no/contentassets/ec0e0d67c9df4ea694161b8ae406d468/mandat-og-medlemmer.pdf>. Sist lastet 6. juni. 2021.

Sjumilssteget – for barn og unges beste. «Selvhjelpspakken» for hvordan kommuner kan lettere gjennomføre Barnekonvensjonen,
<https://www.sjumilssteget.no>. Sist lastet 6. juni. 2021

Statsforvalteren, www.statsforvalteren.no. Sist lastet 6. juni. 2021.

Svergies Kommuner och Landsting, «Mänskliga rättigheter på lokal och regional nivå»,
<https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/5506.pdf?issuusl=ignore>. Sist lastet 6. juni. 2021.

The Human Rights Cities Network,
<https://humanrightscities.net/humanrightscity/york/>. Sist lastet 6. juni. 2021.

The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Guiding Principles on Business and Human Rights",
https://www.ohchr.org/documents/publication/s/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf

United Cities and Local Governments, "European Charter for the Safeguarding of Human Rights in the City", https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/CISDP%20Carta%20Europea%20Sencera_baixa_3.pdf. Sist lastet 6. juni. 2021.

United Cities and Local Governments, "Gwangju Guiding Principles for a Human Rights City (Gwangju Principles)", <https://www.uclg-cisd.org/en/activities/human-rights-cities/gwangju-guiding-principles-human-rights-cities>

United Cities and Local Governments, "World Human Rights Cities Forum of Gwangju, South Korea", <https://www.uclg-cisd.org/en/activities/human-rights-cities/international-meetings/World-Human-Rights-Cities-Forum-of-Gwangju>. Sist lastet 6. juni. 2021

United Cities and Local Governments,
<https://www.uclg.org/>. Sist lastet 6. juni. 2021.

United Nations Office of the High Commissioner, "Who we are"

<https://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/WhoWeAre.aspx>. Sist lastet 6. juni. 2021.

United Nations, "Sustainable development goals",
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>. Sist lastet 6. juni. 2021.

University of York,
<https://www.york.ac.uk/cahr/>. Sist lastet 6. juni. 2021.

York Human Rights City,
<https://www.yorkhumanrights.org/about-us/>.
Sist lastet 6. juni. 2021.

Øvrige kilder

Council of the European Union, Council Conclusion on strengthening the application of the Charter of Fundamental Rights in the European Union, (6795/21), 2021.

European Union Agency for Fundamental Rights, Background document "Putting the EU Charter of Fundamental Rights into practice: the local and regional perspective", 2019. Se: [COR-2019-05276-00-00-TCD-REF-EN.pdf](https://cor-2019-05276-00-00-TCD-REF-EN.pdf)

Hout, Birgit Van, Regional representative for Europe UN Human Rights Office (OHCHR). "Human rights Cities: Theoretical and Practical Overview", Expert meeting on human rights cities FRA, Brussels, 28 november 2019.

Først publisert 25. november 2021

Oppdatert 29. april 2022

På grunn av Høyesteretts kjennelse av 17. februar 2022 (HR-2022-401-A) var det nødvendig å oppdatere rapportens innhold. Kapittel 3.4. er helt nytt. I tillegg er kjennelsen referert til noen få steder i brødtekst og fotnoter ellers i rapporten (pkt.3.1 pkt.3.2 og pkt. 3.3.1). Det er også lagt inn et engelsk sammendrag i rapporten, og det er gjort mindre endringer på overskrifter og rettelser gjennom hele rapporten. Rapporten har også fått et nytt design i pdf-format.



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