

Kommunal- og forvaltningskomiteen

Deres referanse:**Vår referanse:** 2026/89**Dato:** 18.05.2026**Publikasjonsnr.:** NIM-H-2026-025

HØRINGSUTTALELSE

Kommuneproposisjonen 2027**1. Innledning**

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) takker for muligheten til å gi innspill til Prop. 94 S (2025-2026) Kommuneproposisjonen 2027.

NIM har over lengre tid hatt kommuners ivaretagelse av menneskerettighetene som et av våre prioriterte fagområder. De senere årene har vi utgitt en rekke rapporter, høringsuttalelser og fagressurser om kommunenes gjennomføring av menneskerettighetene.¹

De langsiktige utfordringene og styringssignalene som omtales i proposisjonen har stor betydning for kommunenes ivaretagelse av menneskerettighetene. I det følgende innspillet vil vi derfor gi noen overordnede menneskerettslige betraktninger som kan være relevante å kjenne til for komiteen, både i behandlingen av proposisjonen og i det videre arbeidet.

2. Kommunenes menneskerettslige ansvar

Kommunene har etter Grunnloven § 92 et selvstendig ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene. Dette ble bekreftet av Høyesterett i 2022 i den såkalte Tolga-saken. En konsekvens av dette er også at kommuner kan bli direkte ansvarlige for menneskerettsbrudd innenfor sine ansvarsområder.

Store deler av ansvaret for å ivareta menneskerettighetene i Norge er lagt til kommunene, innen områder som barnevern, helse og omsorg og sosiale tjenester.

Kommunenes menneskerettighetsansvar er i all hovedsak tredelt:

For det første har kommunene ulike hjemler til å gjøre vidtgående inngrep overfor innbyggerne for å sikre samfunnsmessige hensyn. Slike inngrep må foregå i tråd med menneskerettslige krav. Eksempler på dette finnes i smittevernloven, barnevernloven og helse- og omsorgstjenesteloven. For det andre har kommunenes

¹ Samtlige NIMs kommuneressurser er tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/temaer/kommuner/>.

tjenesteyting stor betydning for enkeltmenneskers mulighet til å få oppfylt ulike rettigheter, for eksempel innen eldreomsorgen. For det tredje er kommunene arbeidsgiver for en stor andel av den norske befolkningen. Det innebærer blant annet forpliktelser til å ivareta de ansattes personvern, ytringsfrihet og diskrimineringsvern.

3. Menneskerettslige utfordringer i kommunal forvaltning

Det er med andre ord rettslig avklart at kommunene har et selvstendig menneskerettslig ansvar. Samtidig er det stadig mer som tyder på at kommunene ikke alltid er i stand til å oppfylle disse forpliktelsene.

Proposisjonen viser til at norske kommuner står overfor en rekke store utfordringer, og at disse vil forsterkes i årene fremover. Mangel på kompetent arbeidskraft, demografiske endringer og trang kommuneøkonomi legger i økende grad press på kommunenes evne til å ivareta sine lovpålagte oppgaver.

Utfordringene som beskrives i proposisjonen påvirker ikke bare kommunenes muligheter til å sikre god drift og foreta lokale prioriteringer, men svekker også kommunenes kapasitet til å gi tilstrekkelige tjenester og sikre forsvarlig saksbehandling. Dette øker risikoen for at innbyggernes rettigheter og rettssikkerhet utfordres i møte med kommunal forvaltning innen ulike områder. Særlig gjelder dette sårbare grupper som barn, eldre, bostedsløse og personer med funksjonsnedsettelse. Utviklingen er etter NIMs vurdering bekymringsverdig.

Allerede i dag eksisterer det flere utfordringer i kommunenes ivaretagelse av menneskerettighetene. For eksempel:

- Flere undersøkelser viser at mange eldre på sykehjem opplever mangelfull helsehjelp, underernæring og uheldig legemiddelbruk.
- Mange barn opplever å ikke få oppfylt sin rett til å medvirke i egen barnevernssak, med risiko for alvorlige konsekvenser for det enkelte barnet.
- Det er en rekke svakheter i kommunenes samlede innsats for å forebygge og bekjempe vold i nære relasjoner og vold mot kvinner.
- Sivilombudet har i flere saker konstatert at ulike kommuner har gått for langt i å begrense de ansattes ytringsfrihet, under henvisning til lojalitetsplikten.
- I flere kommuner er det mangel på ressurser og kompetanse til å ivareta kravene til konsultasjoner og konsekvensutredninger i inngrepssaker som kan påvirke samers rettigheter.

En undersøkelse fra Menon Economics dokumenterer at graden av lovoppfyllelse i norske kommuner varierer betydelig.² Utfordringene er særlig store innenfor områder som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljøer, som barnevern og rus og psykiatri.

Menneskerettslige utfordringer i kommunal forvaltning forekommer som oftest ikke på grunn av vond vilje, men på grunn av systemutfordringer. En gjennomgående utfordring er etter NIMs vurdering at mange kommuner ikke er tilstrekkelig rustet til å ivareta sitt menneskerettslige ansvar. Dette dreier seg blant annet om manglende kompetanse, utilstrekkelig tilgang til ressurser og mangelfull samordning mellom forvaltningsorganer.

4. Behov for systemiske tiltak

Etter NIMs vurdering er situasjonen i kommunesektoren alvorlig, og bør møtes med tiltak på systemnivå. På bakgrunn av dette fremmet vi i vår årsmelding for 2022 en anbefaling til Stortinget om å utrede hvordan kommunenes gjennomføring av menneskerettighetene kan styrkes.³ I tillegg har NIM de senere årene fremmet en rekke anbefalinger for bedre ivaretagelse av menneskerettighetene på kommunalt nivå innen ulike områder.

Selv om kommunene har et selvstendig menneskerettighetsansvar, er det statlige myndigheter som har det overordnede ansvaret for å sikre at menneskerettighetene ivaretas på kommunalt nivå. Dette innebærer blant annet at staten må sikre at kommunene har rammene som trengs for å kunne ivareta menneskerettighetene innenfor sine ansvarsområder. Det overnevnte utfordringsbildet taler for at staten bør ta en mer aktiv rolle i dette arbeidet i tiden fremover.

Regjeringen varslor i proposisjonen at den vil sende flere forslag på høring knyttet til styring og organisering av kommunene i løpet av 2026. NIM tar ikke stilling til disse på nåværende tidspunkt, men vil vurdere forslagene nærmere når de sendes på høring.

I proposisjonen vises det også til den regjeringsoppnevnte kommunekommisjonen, som skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren. NIM har nylig sendt et lengre innspill til kommisjonen.⁴ Her peker vi særlig på tre poenger:

For det første bør samtlige forslag til tiltak som kan påvirke kommunenes ivaretagelse av innbyggernes rettigheter vurderes opp mot menneskerettighetene.

² Menon, «Ståa i norske kommuner – en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver», 2022.

³ Dokument 6 (2022-2023), tilgjengelig [her](#).

⁴ NIMs innspill til kommisjonen er tilgjengelig [her](#).

Tiltakene bør bidra til å redusere, og ikke øke, risikoen for at kommuner holdes rettslig ansvarlig for menneskerettighetsbrudd. Dette vil også være ressursbesparende, som er et sentralt formål med opprettelsen av kommisjonen.

For det andre er det behov for å anlegge en bred og helhetlig tilnærming, som bidrar til å ruste kommunene bedre til å ivareta sine lovpålagte oppgaver. NIM mener blant annet det er behov for tiltak som kan bidra til sterkere kommunale fagmiljøer, tilstrekkelig tilgang til kompetanse om rettighetsrelevant regelverk, styrket informasjonsdeling og bedre samordning mellom stat og kommune. Et sentralt poeng er at effekten av ulike tiltak bør ses i sammenheng.

For det tredje bør reduksjoner i statlig styring av kommunene utformes på en måte som ikke går på bekostning av kommunenes ivaretagelse av menneskerettighetene. NIM har forståelse for behovet for mindre detaljstyring av kommunene, for eksempel knyttet til enkelte former for krav til rapportering, dokumentasjon og øremerking. Samtidig er lovgivning, tilsyn, klageadgang og veiledere blant statens viktigste verktøy for å sikre at kommunene ivaretar menneskerettighetene. NIM mener derfor det er viktig at det foretas grundige vurderinger av hvilke statlige styringstiltak som kan utgå for å sikre bedre og mer effektiv tjenesteyting, og hvilke som bør beholdes for å ivareta menneskerettslige krav.

NIM ser frem til videre dialog med komiteen om tematikken.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Kai Spurkland

Direktør

Eivind Digranes

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.