

Kommunekommisjonen

**Deres referanse:****Vår referanse:** 2026/81**Dato:** 04.05.2026**Publikasjonsnr.:** NIM-B-2026-012

BREV

## Innspill til kommunekommisjonen

### 1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) er et uavhengig offentlig organ som har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig.<sup>1</sup> Institusjonens oppgaver omfatter blant annet å overvåke menneskerettighetssituasjonen i Norge, rådgje offentlige organer og private aktører om gjennomføringen av menneskerettighetene, samt legge fram anbefalinger for å sikre at Norges menneskerettslige forpliktelser oppfylles.

Menneskerettighetene gir forpliktelser for norske myndigheter på alle nivåer. Etter Grunnloven § 92 har norske kommuner et selvstendig ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene. Store deler av gjennomføringen av menneskerettighetene er lagt til kommunene gjennom deres ansvar for de kommunale helse- og omsorgstjenestene, oppvekst og utdanning, sosiale tjenester, barnevern, plan- og bygg og integrering. Staten har samtidig det overordnede folkerettslige ansvaret, og må iverksette alle egnede tiltak for å sikre at norske myndigheter oppfyller menneskerettighetene. Staten har et betydelig handlingsrom i valg av tiltak, men kan samtidig ikke delegere bort sitt menneskerettslige ansvar.

Kommunekommisjonen skal blant annet foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning. For å sikre menneskerettighetene kan det være nødvendig med ulike tiltak som innebærer statlig styring. Det er derfor avgjørende at eventuelle endringer i statlig styring ikke går ut over, men heller styrker realiseringen av menneskerettighetene i kommunene.

---

<sup>1</sup> Lov om Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM-loven), § 1.

I dette brevet bidrar NIM med noen overordnede innspill til kommunekommisjonens videre arbeid med andre delutredning. Formålet med NIMs innspill er å bidra til å redusere risikoen for menneskerettighetsbrudd i kommunene.

NIMs innspill kan oppsummeres som følger:

- Kommisjonens mandat har en rekke sider til menneskerettighetene. Kommisjonen bør derfor gjøre menneskerettslige vurderinger av forslag som utredes i forbindelse med andre delutredning. Grundige menneskerettslige vurderinger vil kunne redusere risikoen for at kommunene holdes rettslig ansvarlig for menneskerettighetsbrudd. Menneskerettslig ivaretagelse kan også bidra til bedre og mer effektiv tjenesteyting (se punkt 2).
- Kommuner har etter Grunnloven § 92 et selvstendig ansvar for å sikre menneskerettighetene. I praksis er også store deler av gjennomføringen av menneskerettighetene lagt til kommunene. For å sørge for at kommunene kan sikre og respektere menneskerettighetene, må nasjonale myndigheter utøve både juridisk, pedagogisk og økonomisk styring (se punkt 3).
- Utfordringene kommisjonen peker på, påvirker kommunenes evne til å sikre menneskerettighetene i praksis. NIM utfyller kommisjonens problembeskrivelse ved å peke på menneskerettslige utfordringer som finner sted på kommunalt nivå (se punkt 4).
- NIM oppfordrer kommisjonen til å anlegge en bred og helhetlig tilnærming i det videre utredningsarbeidet, og se hen til tidligere utredninger. Kommisjonen bør vurdere ulike tiltak som kan bidra til å ruste kommunene til å bedre møte dagens utfordringsbilde utover reduksjon i statlig styring. Kommisjonen bør for eksempel vurdere tiltak som kan bidra til mer robuste fagmiljøer, styrket kompetanse og bedre samordning (se punkt 5).
- Manglende kompetanse er en gjennomgående utfordring når det gjelder å sikre innbyggernes rettigheter på kommunalt nivå. Dette kan bidra til flere feilvurderinger i kommunal forvaltning, noe som kan være både ressurskrevende og bidra til ineffektiv oppgaveløsning. NIM oppfordrer derfor kommisjonen til å utrede tiltak som sikrer at kommunale tjenester har tilstrekkelig kompetanse om rettighetsrelevant regelverk, menneskerettigheter, samt relevant profesjonskompetanse (se punkt 6).
- NIM har forståelse for behovet for redusert detaljstyring av kommunene på enkelte områder. Samtidig er ulike former for statlig styring blant statens viktigste verktøy for å sikre at kommunene ivaretar menneskerettighetene. NIM oppfordrer derfor kommisjonen til å gjøre vurderinger av hvilke statlige styringstiltak som kan utgå for å sikre bedre og mer effektiv tjenesteyting, og hvilke som bør eller må beholdes for å ivareta menneskerettslige krav. NIM redegjør for sentrale menneskerettslige rammer knyttet til juridisk styring

(gjennom lov og forskrift, tilsyn og klageadgang), pedagogisk styring og økonomisk styring, som vi oppfordrer kommisjonen til å trekke inn i sitt videre arbeid med andre delutredning (se punkt 7).

- Mange av oppgavene som kommunene har ansvar for å ivareta berører økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-rettigheter). Disse skal oppfylles gradvis ved bruk av alle tilgjengelige ressurser og utviklingen skal i utgangspunktet ikke gå i negativ retning. Der det er risiko for at et forslag kan redusere kvaliteten på, eller tilgangen til kommunale tjenester, oppfordrer NIM kommisjonen til å utrede om forslaget kan utfordre ØSK-rettighetene (se punkt 8).

De siste årene har temaet «kommuner og menneskerettigheter» vært et prioritert arbeidsområde for NIM. Gjennom vårt arbeid har vi blant annet skrevet flere rapporter om ivaretagelsen av menneskerettighetene på kommunalt nivå. Vi har også utviklet kurs og veiledere for kommuner for å øke kunnskapen om menneskerettighetene innenfor ulike temaer. Disse er tilgjengelige på våre nettsider.<sup>2</sup> I tillegg har vi gjennomført flere møter med kommunale ledere, flertallet av statsforvalterne og andre aktører og ombud som arbeider opp mot kommunene.

Utover dette innspillet har NIM avgitt hørings svar til Kommunal- og distriktsdepartementet om kommunekommisjonens første delutredning.<sup>3</sup>

## 2. Behov for menneskerettslige vurderinger

Kommunekommisjonen er nedsatt for å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. I tillegg skal kommisjonen foreslå tiltak knyttet til andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen skal samtidig redegjøre for konsekvensene av de foreslåtte tiltakene, herunder for kvalitet og likeverd i tjenestene.

Stortingets anmodningsvedtak som danner utgangspunktet for opprettelsen av kommunekommisjonen, legger til grunn at formålet med de overnevnte endringene er å sikre at kommuner og fylkeskommuner “får økt frihet til å prioritere og sikre innbyggernes rettigheter og tjenester av høy kvalitet” (vår utheving).<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> <https://www.nhri.no/temaer/kommuner/>.

<sup>3</sup> Hørings svaret kan leses [her](#).

<sup>4</sup> Vedtak 525 (2024-2025).

Kommisjonen anerkjenner at staten i ulike sammenhenger kan ha et behov for – og en rettslig plikt til – å styre kommunene slik at menneskerettighetene ivaretas.<sup>5</sup> Menneskerettighetene nevnes også i forbindelse med kommisjonens forståelse av likeverdige tjenester.<sup>6</sup> Utover dette er imidlertid menneskerettighetene i liten grad omtalt i kommisjonens første delutredning.

Det er flere grunner til at det er relevant for kommisjonen å gjøre menneskerettslige vurderinger i arbeidet med andre delutredning.

For det første er menneskerettighetskonvensjoner og Grunnloven rettslig forpliktende for kommunale myndigheter.<sup>7</sup> Dette gjelder uavhengig av hvordan den statlige styringen er utformet. Menneskerettighetene aktualiseres på svært mange rettsområder, også innenfor områder som kommunene har ansvaret for.

For det andre har kommisjonens mandat en rekke sider til menneskerettighetene. Dette inntrykket forsterkes gjennom kommisjonens redegjørelse av foreløpige rammer for andre delutredning, blant annet knyttet til rettighetslovgivning, klageadgang og tilsyn. Flere av kommisjonens forslag vil derfor kunne ha både positive og negative konsekvenser for gjennomføringen av menneskerettighetene.

For det tredje kan ulike former for statlig styring være nødvendig for å ivareta menneskerettighetene.<sup>8</sup> Redusert statlig styring som ikke er tilstrekkelig vurdert opp mot menneskerettslige krav kan øke risikoen for at kommunen holdes rettslig ansvarlig for menneskerettighetsbrudd. Dette kan være ressurskrevende for kommunene, i form av for eksempel sakskostnader, erstatningskrav og økt saksbehandling.

For det fjerde kan ivaretagelse av menneskerettighetene bidra til bedre og mer effektiv tjenesteyting. For eksempel vil økt grad av medvirkning – som står sentralt i menneskerettighetene – kunne bidra til at kommunen finner bedre løsninger i samråd med tjenestemottakeren, øke tjenestemottakerens tillit til beslutningsprosessen, redusere antall klager på vedtak og redusere behovet for bruk av tvang og makt.

Kommunekommisjonens første delutredning inneholder flere forslag som berører barn. Barnekonvensjonen (BK) artikkel 3 nr. 1 og Grunnloven § 104 annet ledd krever at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger og

---

<sup>5</sup> NOU 2026: 1 s. 14.

<sup>6</sup> Ibid. s. 23.

<sup>7</sup> Se pkt. 3.

<sup>8</sup> For mer om dette, se pkt. 7.

avgjørelser som berører barn.<sup>9</sup> NIM vil understreke behovet for å gjennomføre barnets beste-vurderinger i forbindelse med forslag som berører barn. I tillegg må barns rett til medvirkning etter BK artikkel 12 og Grunnloven § 104 hensyntas.

NIM oppfordrer derfor kommisjonen til å gjøre menneskerettslige vurderinger av konkrete forslag som utredes i forbindelse med andre delrapport. Kommisjonen bør:

- vurdere mulige tiltak som kan bidra til å bedre ruste kommunene til å ivareta menneskerettighetene
- utrede mulige menneskerettslige konsekvenser av tiltak som kommisjonen vurderer å foreslå, særlig knyttet til redusert statlig styring

Et krav til å gjennomføre menneskerettslige utredninger følger av utredningsinstruksens formålsbestemmelse (§ 1-1 annet ledd siste setning) samt instruksens bestemmelse om minimumskrav til utredningen (§ 2-1 første ledd (3) om prinsipielle spørsmål).<sup>10</sup>

For nærmere veiledning om hvordan menneskerettslige vurderinger kan gjennomføres, viser vi til NIMs veileder for utredning av menneskerettslige problemstillinger. Veilederen er et praktisk oppslagsverktøy som gjennomgår de grunnleggende sidene av menneskerettigheter. Den redegjør for rettskildene, plikt- og rettighetssubjektene og gir en grundig gjennomgang av både hvordan menneskerettigheter tolkes og hvilken adgang som eksisterer for å begrense eller gjøre inngrep i menneskerettighetene. Veilederen behandler også visse særskilte spørsmål som gjør seg gjeldende ved utredning av rettighetene til enkelte grupper.<sup>11</sup>

### **3. Forholdet mellom staten og kommunene i sikringen av menneskerettighetene**

Menneskerettighetskonvensjoner er folkerettslige avtaler som Norge og andre stater har valgt å binde seg til for å oppfylle en rekke rettigheter overfor sine borgere. Menneskerettighetenes fremste formål er å ivareta menneskeverdet og hindre maktmisbruk, blant annet ved å sikre at myndighetstiltak ikke rammer hardere enn

---

<sup>9</sup> Se også Barnekomiteen, General Comment No. 19: Public budgeting for the realization of children's rights og General comments No. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child para. 45 og General Comment No. 14: On the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), avsn. 35 og 99.

<sup>10</sup> Menneskerettighetene er videre omtalt i veilederen til utredningsinstruksen, både i relasjon til de nevnte bestemmelsene og bl.a. i relasjon til krav om utredningens omfang og grundighet. Kravet til menneskerettslige utredninger følger også av menneskerettighetene selv.

<sup>11</sup> Veilederen er tilgjengelig [her](#).

nødvendig. Menneskerettighetene dekker alle samfunnsområder. Dette innebærer at rettigheter ofte kan stå i konflikt med hverandre, noe som forutsetter at myndighetene må gjøre krevende avveieringer mellom ulike rettigheter og mellom rettigheter og andre tungtveiende samfunnsbehov.

I Norge er de sentrale menneskerettighetskonvensjonene tatt inn i menneskerettsloven. I tillegg til dette er mange menneskerettigheter også nedfelt i Grunnloven. Dette innebærer at menneskerettighetene gjelder direkte som norsk lov og har forrang foran annen lovgivning. Flere menneskerettigheter er også nedfelt direkte i øvrig norsk lovgivning.<sup>12</sup>

Det er staten som etter folkeretten er ansvarlig for at menneskerettighetene respekteres innen sitt myndighetsområde.<sup>13</sup> Dette gjelder uten hensyn til vårt internrettslige skille mellom ulike statsmakter og forvaltningsnivåer. Kun statene er part i menneskerettighetskonvensjonene og har dermed ansvar internasjonalt, selv om andre offentlige myndigheter kan være forpliktet til å sikre menneskerettighetene etter intern rett.

Etter Grunnloven § 92 skal statens myndigheter respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i Grunnloven og internasjonale konvensjoner. *Statens myndigheter* skal her forstås i «videste forstand» og både Stortinget, regjeringen, kommunale og fylkeskommunale myndigheter, andre forvaltningsorganer og domstolene omfattes. Høyesterett har uttalt at menneskerettighetene etter norsk rett er like bindende for kommunene som for staten.<sup>14</sup> Det er dermed rettslig avklart at kommunene har et selvstendig ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene.

Det vil si at ansvaret for gjennomføringen av en folkerettslig forpliktelse staten har påtatt seg, kan være plassert hos kommuner. Høyesterett har avklart at kommuner kan bli direkte ansvarlige for menneskerettighetsbrudd innenfor sine ansvarsområder. I en nylig avsagt dom konkluderte Høyesterett at kommunen hadde krenket Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 8 i en

---

<sup>12</sup> Se nærmere om dette i NIMs veileder for menneskerettslige problemstillinger kapittel 2.

<sup>13</sup> EMK artikkel 1 pålegger partene å «sikre enhver innen sitt myndighetsområde de rettigheter og friheter som er fastlagt i del i denne konvensjon». SP artikkel 2 har en bestemmelse som sikrer alle under statens jurisdiksjon og på dens territorium konvensjonens rettigheter. ØSK har en bestemmelse om statsforpliktelsene inntatt i konvensjonens artikkel 2. BK artikkel 2 nr. 1 sier at statspartene skal «respektere og sikre de rettigheter som er fastsatt i denne konvensjon for ethvert barn innenfor deres jurisdiksjon». CRPD har en bestemmelse i artikkel 4 om tiltak statene må treffe for å gjennomføre rettighetene i konvensjonen.

<sup>14</sup> HR-2022-401-A (Tolga), avsn. 46.

barnevernssak og kommunen ble samtidig dømt til å betale oppreisning på 100 000 kroner.<sup>15</sup>

Store deler av gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge er lagt til kommunene, innenfor områder som helse og omsorg, oppvekst og utdanning, sosiale tjenester, barnevern, plan og bygg og integrering.

Dels har kommunene hjemler i lovgivningen til å gjøre vidtgående inngrep overfor personer for å sikre samfunnsmessige hensyn, hensynet til andre eller hensynet til en selv, slik som f.eks. smittevernloven eller barnevernloven. Kommunenes ytelse av tjenester har også stor betydning for oppfyllelsen av menneskerettighetene. Det gjelder for eksempel ved ytelse av helse- og omsorgstjenester som er avgjørende for enkeltmenneskers mulighet til å leve fullverdige liv. Kommunene har i tillegg en viktig rolle der statlige myndigheter er primært ansvarlige for ivaretagelse av en persons rettigheter. Et eksempel er helsehjelp til innsatte i fengsel hvor kriminalomsorgen har primæransvaret for den innsatte, men hvor kommunene har ansvar for helsetjenester.

Menneskerettighetene innebærer flere rettslige forpliktelser for kommunene. Under følger noen eksempler:

- Når barnevernet skal beslutte begrensninger i samvær mellom foreldre og barn etter omsorgsovertakelse eller vedtak om adopsjon må det vurderes om dette krenker foreldrenes rett til familieliv med sine biologiske barn etter EMK artikkel 8.
- I alle saker som berører barn i kommunene må barnas rett til å bli hørt ivaretas, og barnets beste må være et grunnleggende hensyn i tråd med BK artikkel 3 nr. 1 og 12 og GrL. § 104.
- Når det vurderes nye byggeprosjekter i samiske reindriftsområder må kommuner sørge for at dette ikke skjer strid med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 27 om urfolks rett til kulturutøvelse. Denne bestemmelsen stiller blant annet krav til konsultasjoner, konsekvensutredninger om kumulative virkninger og avbøtende tiltak.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> HR-2026-704-A. Høyesterett fant at kommunen medvirket til at gjenforeningsmålet ble oppgitt for tidlig uten at kravene til beslutningsgrunnlag og begrunnelse ble oppfylt. I tillegg var det som nevnt en krenkelse at det ikke ble tilrettelagt for økt samvær. Kommunen anførte blant annet at det var urimelig at det var kommunene som ble holdt ansvarlig også når staten hadde medvirket til menneskerettskrenkelsene. Høyesterett understreket at det er opp til Stortinget og regjeringen om dette bør lede til utjevningstiltak. Se også HR-2024-1169-A, hvor kommunens sviktende oppfølging etter omsorgsovertakelsen krenket morens rett etter EMK artikkel 8. Der ble oppreisningsbeløpet satt til 200 000 kroner.

<sup>16</sup> Les nærmere om dette i NIMs rapport om menneskerettslig vern mot inngrep i samiske bruksområder [her](#).

- Byggeprosjekter må ivareta kravene til universell utforming i FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD).
- Kommunene må sikre barns rett til en opplæring som er tilpasset deres enkelte behov etter BK og CRPD.<sup>17</sup>
- Samiske barn har rett til å bruke og utvikle samisk språk gjennom skoleundervisning.<sup>18</sup>
- Kommunale ledere må ha kunnskap om deres ansattes yringsfrihet slik at denne rettigheten ikke begrenses i for stor grad.<sup>19</sup>
- Det kommunale helsetilbudet må sikre retten til en høyest oppnåelig helsestandard etter FNs konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK) artikkel 12. Dette innebærer blant annet å sikre tilstrekkelig kvalitet på helsetjenestene. Kvalifisert og kompetent personell er normalt en forutsetning for dette.<sup>20</sup>
- Når kommunalt ansatte som jobber på sykehjem eller andre institusjoner skal vurdere å bruke tvang, må dette skje i tråd med de kravene som menneskerettighetene stiller til når tvang kan brukes og hvilke rettsikkerhetsgarantier som i så fall må være på plass.
- Personer som er plassert på institusjon har krav på et tilbud som ivaretar deres menneskerettigheter. Dette omfatter blant annet retten til å ikke bli utsatt for umenneskelig eller nedverdiggende behandling i strid med EMK artikkel 3, SP artikkel 7 og GrL. 93 annet ledd. Dette stiller krav til bemanning, behandling og utforming av institusjonene, slik at personene behandles med tilstrekkelig verdighet. Når barn plasseres på institusjon, må kommunen sikre at barns særlige rettigheter etter barnekonvensjonen ivaretas der. CRPD stiller også blant annet krav til universell utforming og tilpassing.
- Kommuner har omfattende ansvar for forebygging og bekjempelse av vold og overgrep, og må blant annet sikre et fungerende krisesentertilbud til voldsutsatte. Forpliktelsene følger blant annet av Istanbulkonvensjonen.

Til tross for at kommunen har ansvaret for å ivareta menneskerettighetene innenfor sitt område, har nasjonale myndigheter det overordnede ansvaret for

---

<sup>17</sup> Barneombudet, *Rapport: Uten mål og mening – elever med spesialundervisning i skolen* (2017) kapittel 1.

<sup>18</sup> Se GrL. § 108, SP artikkel 27 og barnekonvensjonen artikkel 30. Språkrettighetene er samtidig vernet i ILO-konvensjon 169 om urfolks rettigheter, og ØSK. Videre inneholder EMK, FNs rasediskrimineringskonvensjon (RDK), Europarådets rammekonvensjon om beskyttelse av nasjonale minoriteter (rammekonvensjonen) og Den europeiske pakt om regionseller minoritetsspråk (minoritetsspråkpakten) flere forpliktelser av betydning for bevaring og utvikling av urfolks- og minoritetsspråk.

<sup>19</sup> Les nærmere om dette i NIMs veileder om yringsfrihet for kommunalt ansatte [her](#).

<sup>20</sup> ØSK-komiteen, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant), avsn. 12 (d) og avsn. 35.

menneskerettighetene. Staten kan med andre ord ikke «delegere bort» sitt menneskerettighetsansvar. Dette innebærer at staten må iverksette tiltak som er egnet til å sikre menneskerettighetene, også når oppgavene er lagt til kommunene.<sup>21</sup> Både lovgivningsmessige, strukturelle, administrative, økonomiske, pedagogiske og sosiale tiltak kan anses egnede, i tillegg til klageadgang og tilsyn.<sup>22</sup>

Et gjennomgående utgangspunkt er at statene har et handlingsrom til å velge hvilke tiltak som skal iverksettes for å sikre menneskerettighetene.<sup>23</sup> Begrunnelsen er at statene er nærmest til å vurdere hva som vil fungere nasjonalt. Samtidig følger det av menneskerettighetene at staten i noen tilfeller er forpliktet til å iverksette spesifikke tiltak. For eksempel er staten, slik vi vil vise i punkt 7, forpliktet til å sikre menneskerettigheter gjennom lov, tilsyn og klageadgang.

For å sørge for at kommunene kan sikre og respektere menneskerettighetene, kreves det at nasjonale myndigheter utøver både juridisk, økonomisk og pedagogisk styring. Ulike tiltak må også ses i sammenheng. Det er ikke tilstrekkelig at menneskerettighetene er forsøkt sikret i kommunene gjennom lovgivning, dersom kommunene ikke har nok ressurser til å oppfylle de lovpålagte kravene. Det kan være nødvendig å vurdere å supplere lov og forskrift med pedagogiske verktøy som veiledere, kurs eller informasjonsdelingsplattformer for å bistå kommunalt ansatte med vanskelige vurderinger. Det vil også være nødvendig å holde kommunene oppdaterte på utvikling innen menneskerettighetene, for eksempel gjennom formidling av ny rettspraksis.

For mer om innholdet i kommuners menneskerettslige ansvar, se NIMs rapport «Kommuner og menneskerettigheter» fra 2022.<sup>24</sup>

## 4. Utfordringsbildet og menneskerettighetene

Kommuner står i dag i en krevende situasjon. Kommisjonen redegjør i kapittel 6 av første delutredning for sin forståelse av sentrale problemer kommunesektoren står overfor. Kommisjonen peker blant annet på knapphet på kompetent arbeidskraft,

---

<sup>21</sup> BK artikkel 4, SP artikkel 2 nr. 2, ØSK artikkel 2 nr. 1 og CRPD artikkel 4.

<sup>22</sup> Se for eksempel ØSK-komiteen, General comment No. 3: The nature of States parties' obligations (art 2, para. 1, of the Covenant), avsn. 3-7, FNs menneskerettighetskomite, General comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant avsn. 13-17, Barnekomiteen, General comment No. 5: General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child, avsn. 1 (Se for øvrig resten av kommentaren som går nærmere inn på en lang rekke konkrete tiltak).

<sup>23</sup> Se for eksempel ØSK-komiteen, General Comment No. 3: The nature of States parties' obligations (Art. 2, Para. 1 of the Covenant), avsn. 4, Barnekomiteen, General Comment No. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, avsn. 26.

<sup>24</sup> NIM, Rapport: «Kommuner og menneskerettigheter» (2022), som kan leses [her](#).

trange økonomiske rammer, lav lovoppfyllelse i små og mindre sentrale kommuner, og et samlet statlig styringstrykk som oppleves som høyt og lite samordnet.

NIM deler langt på vei kommisjonens forståelse av utfordringsbildet og at det er behov for tiltak som møter disse utfordringene. Flere av utfordringene kommisjonen peker på, påvirker også kommunenes forutsetning for å kunne ivareta menneskerettighetene. NIM vil derfor bidra til å utfylle kommisjonens problembeskrivelse ved å redegjøre for noen utfordringer vi ser på kommunalt nivå.

Selv om menneskerettighetene på mange områder er godt ivaretatt i Norge, finnes det utfordringer også her. Gjennom NIMs arbeid med å overvåke og rapportere om menneskerettighetene i Norge, har vi observert en rekke menneskerettslige utfordringer på kommunalt nivå. Under følger noen eksempler:

- Norge har over flere år blitt dømt for brudd på retten til familieliv i en rekke barnevernssaker av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Kommunal saksbehandling har vært sentral i disse sakene.<sup>25</sup>
- Mange barn opplever å ikke få oppfylt sin rett til å medvirke i sin egen barnevernssak.<sup>26</sup>
- Det er flere mangler i kommunenes samlede innsats for å forebygge og bekjempe vold og overgrep, blant annet i krisesentertilbudet til sårbare grupper.<sup>27</sup>
- Det finnes tilfeller av at kommuner har gått for langt i å begrense ansattes ytringsfrihet, under henvisning til lojalitetsplikten.<sup>28</sup>
- Flere undersøkelser viser at mange eldre på sykehjem opplever mangelfull helsehjelp, underernæring og uheldig legemiddelbruk. I tillegg oppfyller praktiseringen av tvungen helsehjelp overfor eldre i flere tilfeller ikke menneskerettslige krav.<sup>29</sup>
- Noen kommuner mangler ressurser og kompetanse til å vurdere negativ påvirkning for samiske rettighetshavere av arealinngrep, samt til å ivareta

---

<sup>25</sup> Dommene har ført til kursjustering i Høyesterett og endringer i barnevernspraksis. De siste årene har EMD i hovedsak avvist klager mot Norge, noe som tyder på at domstolen i større grad aksepterer dagens praksis. Se NIM, *Artikkel: «Hva mener EMD og Europarådet om det norske barnevernet i dag?»* (2025), som kan leses [her](#).; Pernille Borud og Stine Langlete, *«Jo, Høyesterett har fulgt opp EMDs føringer i barnevernssakene om samvær»*, Tidsskrift for familierett, arverett og barnevernrettslige spørsmål (2026).

<sup>26</sup> NIM, *«Høringsuttalelse – forskrift om barns medvirkning i barnevernet»* (2022), som kan leses [her](#).

<sup>27</sup> NIM, *«Innspill til GREVIO i forbindelse med komiteens evaluering av Norges forpliktelser etter Istanbulkonvensjonen (første tematiske evalueringsrunde)»* (2026), som kan leses [her](#).

<sup>28</sup> NIM, *Veileder: «Ytringsfrihet for kommunalt ansatte»* (2022), som kan leses [her](#).

<sup>29</sup> NIM, *Rapport: «Eldres menneskerettigheter – På stedet hvil?»* (2023), som kan leses [her](#).

kravene til konsultasjoner og konsekvensutredninger i inngrepssaker som kan påvirke samers rett til kulturutøvelse.<sup>30</sup>

- Flere kommuner erkjenner at de ikke greier å oppfylle lovpålagte krav til samisk og kvensk undervisning i grunnskolen.<sup>31</sup>
- Det kommunale behandlingstilbudet til personer med samtidige rusproblemer og psykiske lidelser er mangelfullt på flere områder.<sup>32</sup>
- Mange kommuner innførte under covid-19-pandemien inngripende besøksrestriksjoner ved bofellesskap og omsorgsboliger, uten at de hadde tilstrekkelig hjemmel til dette.<sup>33</sup>

En gjennomgående utfordring er etter NIMs vurdering at mange kommuner ikke er tilstrekkelig rustet til å ivareta sitt menneskerettslige ansvar på ulike områder. Dette dreier seg blant annet om manglende kompetanse, utilstrekkelig tilgang til ressurser og mangelfull samordning mellom forvaltningsorganer. En konsekvens av dette er at innbyggernes rettigheter og rettssikkerhet ikke ivaretas tilstrekkelig innenfor områder som kommunene har ansvar for. Etter NIMs vurdering er situasjonen samlet sett alvorlig, og bør møtes med tiltak på systemnivå. På bakgrunn av dette fremmet NIM i 2023 blant annet en anbefaling til Stortinget om å utrede hvordan kommunenes gjennomføring av menneskerettighetene kan styrkes.<sup>34</sup> I tillegg har NIM fremmet en rekke anbefalinger innenfor de overnevnte tematiske områdene.

Særlig sårbare grupper har ofte økt risiko for å få utfordret sine menneskerettigheter i møte med kommunen, blant annet fordi de har dårligere forutsetninger enn andre til å ivareta egne rettigheter. Eksempler på slike grupper er barn, eldre, personer med funksjonsnedsettelse, bostedsløse og asylsøkere.

På mange områder er menneskerettslige krav konkretisert i lovverket som regulerer ulike kommunale tjenester. En del av de menneskerettslige utfordringene i norske kommuner oppstår når slike lovfestede krav ikke blir oppfylt i praksis.

---

<sup>30</sup> NIM, Brev: «Evaluering av Fosen-saken»(2024), som kan leses [her](#), og NIM, «Høringsuttalelse – Forslag fra Kommunal- og distriktsdepartementet og Olje- og energidepartementet til endringer i energiloven og plan- og bygningsloven knyttet til vindkraft på land» (2023), som kan leses [her](#). Se også Holth & Winge, Rapport: «Reindriftsinteresser i kommunale planprosesser og konsesjonsprosesser for vindkraftutbygging i Finnmark» (2025), hvor noen kommuner oppgir manglende ressurser og kapasitet til å utarbeide egne områdereguleringer. Rapporten retter bekymring over reell mulighet for medvirkning fra reindriftsnæringen i en tidlig fase i utbyggingssaker.

<sup>31</sup> Dokument 19 (2022-2023) Sannhet og forsoning, s. 22. Se også punkt 2 i NIMs innspill til rapporten, som kan leses [her](#), hvor vi støtter en nasjonal satsing på gjennomgående språkopplæring.

<sup>32</sup> NIM, Rapport: «Rus og menneskerettigheter» (2022), som kan leses [her](#).

<sup>33</sup> NIM, Rapport: «Ivaretagelsen av menneskerettighetene ved håndteringen av utbruddet av covid-19» (2020), som kan leses [her](#).

<sup>34</sup> NIM, Dokument 6 (2022-2023) Menneskerettighetene i Norge 2022: NIMs årsmelding, som kan leses [her](#).

Som kommisjonen viser til i første delutredning, har Menon Economics dokumentert at graden av lovoppfyllelse i norske kommuner varierer betydelig. Undersøkelsen viste at kommuner med lav sentralitet og få innbyggere hadde lavere grad av lovoppfyllelse enn større, mer sentrale kommuner. Graden av lovoppfyllelse varierte også mellom ulike tjenesteområder.<sup>35</sup>

På områder som gjelder barns rettigheter, fant UNICEF Norge i 2025 at gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse lå på ca. 60 prosent.<sup>36</sup> Undersøkelsen fant en sammenheng mellom økonomi og hvordan kommunene presterte, og fant utfordringer i både store og små kommuner. Lovoppfyllelsen var likevel lavest blant de små kommunene. Riksrevisjonen har også nettopp fremlagt en rapport som blant annet konkluderer med at det er for store forskjeller i tilbudet barn og unge med psykiske plager og lidelser får i kommunene.<sup>37</sup> Rapporten konkluderer med at bosted avgjør hvilket tilbud barn og unge med psykiske plager og lidelser får.<sup>38</sup>

NIM gjennomførte i 2021 en spørreundersøkelse om menneskerettighetene blant kommunale ledere som kan gi en pekepinn på noen av de bakenforliggende årsakene til mangelfull ivaretagelse av menneskerettighetene i kommunene. Totalt svarte 218 kommunedirektører, ordførere, barnevernsledere og omsorgsledere på undersøkelsen, fra i underkant av halvparten av landets kommuner.<sup>39</sup>

Undersøkelsen viste at selv om kommunene overordnet er kjent med at de har et menneskerettighetsansvar, er den mer inngående kunnskapen varierende. Få kommuner hadde tatt inn menneskerettighetene i eksisterende plandokumenter. Barnevern og institusjonsbasert helse og omsorg er områdene som ble oppgitt som mest utfordrende i kommunens tjenesteyting. På spørsmål om hva som er de største utfordringene i gjennomføringen av menneskerettighetene, ble fire forhold nevnt hyppigst: manglende systematisk opplæring av ansatte, tidspress, manglende finansielle ressurser og dårlig informasjonsflyt mellom stat og kommune.

---

<sup>35</sup> Se NOU 2026: 1, s. 34; Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P, *Rapport: «Ståa i norske kommuner – en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver* (Menon-publikasjon nr. 46/2022)» (2022). Generalistkommisjonen avdekket i sin kartlegging av lovoppfyllelse at Oslo, Viken og Rogaland hadde høyest lovoppfyllelse, og lavest lovoppfyllelse var kommunene i Nordland, Troms og Finnmark, jf. NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet, s. 113.

<sup>36</sup> Se NOU 2026:1, s. 38, Unicef Norge, *Rapport: «Kommuneanalyse 2025: Hva betyr kommunegrensener for barn og unges oppvekst?»* (2025).

<sup>37</sup> Se Dokument 3:8 (2025-2026) Riksrevisjonens undersøkelse av tjenester til barn og unge med psykiske plager og lidelser.

<sup>38</sup> Ibid. pkt. 5.6.

<sup>39</sup> NIM, *Rapport: «Kommuner og menneskerettigheter»* (2021), som kan leses [her](#).

Når man omtaler menneskerettslige utfordringer i kommunene, er det viktig å være oppmerksom på at mange menneskerettighetsbrudd ikke oppdages. For det første er det få saker om kommunal forvaltning som bringes inn for domstolene.<sup>40</sup> For det andre er det flere grupper som i liten grad klager på forvaltningsvedtak. Sivilombudet peker for eksempel i sin årsmelding for 2025 på at de mottar få klager på bruk av tvang og makt overfor eldre i sykehjem og personer med psykisk utviklingshemming. Samtidig fattes et stort antall vedtak om bruk av tvang, og det er grunn til å tro at tvang utøves uten vedtak på flere områder. Dette tyder på at det skjer langt flere feil enn det klageantallet gir uttrykk for.<sup>41</sup> Noe av forklaringen på dette gapet er underrapportering – at hendelser som burde vært dokumentert ikke blir det, eller at de blir registrert på en mindre alvorlig måte enn det som faktisk skjedde. NIM har for eksempel flere ganger pekt på underrapportering på sykehjem.<sup>42</sup> Dette kan blant annet skyldes at avvikssystemer er tidskrevende og kompliserte og at ansatte frykter negative reaksjoner.<sup>43</sup>

## 5. Behov for en helhetlig tilnærming

Kommisjonen legger i første delutredning særlig vekt på reduksjon i statlig styring av kommunesektoren som det mest sentrale grepet for å møte kommunesektorens utfordringer. Dette omfatter både den juridiske, økonomiske og den pedagogiske styringen av kommunene. Det samme utgangspunkt legges til grunn i kommisjonens redegjørelse for rammene for andre delutredning. Mulige andre tiltak som vil vurderes er kun omtalt kort av kommisjonen.

NIM viser i denne sammenhengen til at hvilke tiltak som vil kunne bidra til å ruste kommunene til bedre å ivareta sine oppgaver, har vært grundig utredet av en rekke tidligere utvalg og kommisjoner.

Generalistkommuneutvalget anbefalte i 2023 flere tiltak for å styrke generalistkommuneprinsippet, hvor reduksjon i statlig styring inngikk som et av flere hovedgrep.<sup>44</sup> Å tilrettelegge for større kommuner er ifølge utvalget det tiltaket som på best måte vil styrke generalistkommunene og bidra til å løse kommunenes utfordringer med mangel på kapasitet og kompetanse. Utvalget begrunnet dette blant annet med at små og usentrale kommuner ofte har de største utfordringene

---

<sup>40</sup> Se f.eks. NOU 2020:11 Den tredje statsmakt, pkt 7.3.

<sup>41</sup> Dokument 4 (2025-2026) Sivilombudet – Årsmelding for 2025, s. 44.

<sup>42</sup> NIM, *Rapport: «Eldres menneskerettigheter – Syv utfordringer»* (2019), som kan leses [her](#) og NIM, *Rapport: «Eldres menneskerettigheter – På stedet hvil?»* (2023), som kan leses [her](#).

<sup>43</sup> NIM skrev nylig om denne problematikken i Dagsavisen; [Debatt om eldreomsorg: Færre hemmelige kameraer og mer åpenhet](#), på bakgrunn av Liv Kjønnaas-saken og en ekstern gransking bestilt av Oslo bystyre, gjennomført av KPMG om dette temaet.

<sup>44</sup> NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet.

med å oppfylle lovpålagte oppgaver, blant annet på grunn av små og sårbare fagmiljø, vanskeligheter med å rekruttere og beholde kvalifisert kompetanse, og lav kapasitet til å drive utviklingsarbeid i en tid med økende omstillingsbehov.<sup>45</sup> Disse forholdene påvirker kommunenes forutsetninger for å ivareta innbyggernes rettigheter og rettssikkerhet. Også tidligere ekspertutvalg har kommet med tilsvarende vurderinger, og foreslått ulike måter for å gjennomføre dette på.<sup>46</sup>

Generalistkommuneutvalget anbefalte også at det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid, som blant annet innebærer mer omfattende og langsiktig samarbeid i faste konstellasjoner. Videre anbefalte utvalget at staten tar en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at kommunene skal kunne ivareta sine oppgaver, gjennom kompetanse- og informasjonsdeling samt samarbeid om tiltak for å nå felles mål. I tillegg foreslo utvalget innføring av en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer.

NIM oppfordrer kommisjonen til å anlegge en bred og helhetlig tilnærming i det videre utredningsarbeidet. Kommisjonen bør vurdere ulike tiltak som kan bidra til å ruste kommunene til å bedre møte dagens utfordringsbilde, utover reduksjon i statlig styring. Vi viser i denne sammenhengen til at kommisjonen har fått et bredt mandat, og at det også skal vurderes og foreslås tiltak knyttet til andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning. Tidligere utredningsarbeid bør inngå i dette arbeidet. NIM mener særlig det er behov for tiltak som kan bidra til mer robuste kommunale fagmiljøer, styrket kompetanse i kommunene og bedre samordning mellom ulike kommunale forvaltningsorganer og mellom stat og kommune.

Som det fremkommer under, kan redusert statlig styring føre til økt risiko for at kommunenes forutsetning for å ivareta menneskerettighetene svekkes. Etter NIMs vurdering er det derfor viktig at vurderinger knyttet til endringer i statlig styring ses i sammenheng med øvrige tiltak. Eventuelle kutt i regelverk, veiledere og kontrollmekanismer som konkretiserer menneskerettslige krav, bør kompenseres for gjennom andre tiltak som ruste kommunene bedre til å ivareta menneskerettighetene. I tillegg vil andre tiltak også redusere behovet for reduksjoner i statlig styring, da det vil styrke kommunenes kapasitet og forutsetninger for å håndtere det samlede styringstrykket.

---

<sup>45</sup> Ibid., s. 148-151 og s. 195.

<sup>46</sup> Se for eksempel Vabo-utvalget, *Sluttrapport: «Kriterier for god kommunestruktur»* (2014), NOU 2004: 19 Livskraftige distrikter og regioner og NOU 1992: 15 Kommune- og fylkesinndelingen i et Norge i forandring.

## 6. Behovet for nødvendig kompetanse

NIM vil særlig vektlegge betydningen av tiltak som bidrar til at kommunene har tilstrekkelig tilgang til nødvendig kompetanse. Tilstrekkelig kompetanse blant de som jobber i kommunene er en grunnleggende forutsetning for gjennomføring av menneskerettighetene. Sterke fagmiljøer kan bidra til dette. Særlig tre former for kompetanse er sentralt i denne sammenheng: profesjonskompetanse, kompetanse om regelverk som skal ivareta innbyggernes rettigheter, og kompetanse om menneskerettighetenes innhold.

En gjennomgående utfordring i dag er at mange ansatte i kommunene mangler tilstrekkelig kompetanse om regelverk som skal ivareta innbyggernes rettigheter. Dette ble langt på vei bekreftet i NIMs overnevnte spørreundersøkelse blant kommunale ledere fra 2021. På spørsmål om hvilke utfordringer som står i veien for kommunens ivaretagelse av menneskerettighetene, var manglende systematisk opplæring av ansatte den utfordringen som hyppigst ble nevnt av kommunedirektører og ordførere. Flere oppga også manglende tilgang på kvalifisert personell som en utfordring. Mange av de menneskerettslige utfordringene som er omtalt over dreier seg om manglende kompetanse blant kommunalt ansatte. Dette viser at det er behov for å sikre bedre tilgang til nødvendig kompetanse i kommunene om rettighetslovgivning, noe NIM også anbefalte i rapporten.<sup>47</sup>

Manglende kompetanse i kommunene om regelverk som hensyntar menneskerettslige krav kan føre til både under- og overoppfyllelse av regelverket. Dette kan både få konsekvenser for menneskerettslig ivaretagelse og kommunens bruk av ressurser og personell.

Et eksempel som illustrerer dette er knyttet til tvangsregelverket. Helsetilsynet kom i 2023 med sluttrapporten fra et landsomfattende tilsyn med tvungen somatisk helsehjelp i kommunale helse- og omsorgstjenester.<sup>48</sup> Tilsynet fant samlet at regelverket om tvungen helsehjelp i kapittel 4A i pasient- og brukerrettighetsloven ikke er tilstrekkelig forstått og innarbeidet i tjenestene. Årsaken til dette er ifølge Helsetilsynet ikke utformingen av selve regelverket, men blant annet at helsepersonell ofte mangler kompetanse om regelverket knyttet til tvungen helsehjelp. På den ene siden kan mangelfull kompetanse om regelverket bidra til at enkelte pasienter risikerer å bli utsatt for ulovlig tvangsbruk. På den andre siden kan det føre til at pasienter som ikke er samtykkekompetente, risikerer å ikke få nødvendig helsehjelp, selv når vilkårene for tvang er oppfylt. Manglende kunnskap

---

<sup>47</sup> NIM, *Rapport: «Kommuner og menneskerettigheter»* (2022), pkt. 4.4.2 og pkt. 8.

<sup>48</sup> Helsetilsynet, *Rapport: «Framleis tvil om tvang: Oppsummering av landsomfattende tilsyn 2020-21 med tvungen somatisk helsehjelp i kommunale helse- og omsorgstjenester»* (2023).

om hva som utgjør tvang kan også innebære at det fattes tvangsvedtak i tilfeller der dette ikke er nødvendig etter lovverket, noe som kan være ressurskrevende.

En undersøkelse fra Juristforbundet fra 2023 viser at bare litt over halvparten av norske kommuner har ansatte jurister. I de kommunene som har jurister prioriteres i stor grad plan og bygg og lederstøtte. Juristene jobber i liten grad med oppvekst og utdanning, helse og omsorg, sosial og bolig, og personvern, der menneskerettighetene er særlig relevante.<sup>49</sup> Dette har betydning for kommunenes evne til å hensynta rettighetslovgivning og gjøre gode menneskerettslige vurderinger. NIM mener økt tilgang til juridisk kompetanse i kommunene vil kunne bidra til å håndtere statlig styring på en mer effektiv måte. Dette vil ikke bare være viktig for å bedre ivareta innbyggernes rettigheter, men også være ressursbesparende ved å øke kvaliteten på vedtak på et tidlig tidspunkt og redusere antallet klager.

Behovet for juridisk kompetanse i kommunene henger tett sammen med graden av statlig styring. Slik vi vil illustrere i punkt 7.1 kan reduksjon i statlig styring gjennom lov og forskrift medføre at behovet for slik kompetanse øker. Dette henger sammen med at kommunene da i større grad vil måtte foreta sine egne menneskerettslige vurderinger i lys av folkerettslig metode, i stedet for å basere seg på regelverk og veiledere som formidler menneskerettslige krav.

NIM oppfordrer derfor kommisjonen til å utrede tiltak som kan bidra til at kommunale tjenester har tilgang til tilstrekkelig kompetanse om rettighetsrelevant regelverk og menneskerettslige krav. NIM vil særlig fremheve behovet for økt kompetanse om tvangsregelverket, barns rett til medvirkning i barnevernet, ytringsfrihet for kommunalt ansatte, forebygging og bekjempelse av vold og overgrep og ivaretagelse av samiske rettigheter ved arealinngrep.

I tillegg til kompetanse om regelverk og menneskerettigheter, er tilstrekkelig profesjonskompetanse en grunnleggende forutsetning for at kommunene faktisk er i stand til å tilby tjenester som ivaretar menneskerettighetene. For eksempel har ØSK-komiteen lagt til grunn at kvalitet på helsetjenester er et element i retten til høyest oppnåelig helsestandard.<sup>50</sup> Komiteen understreker at kvalifisert helsepersonell, som oppfyller krav til utdanning og kompetanse, er en forutsetning

---

<sup>49</sup> Rambøll for Juristforbundet, *Undersøkelse: «Kommuneundersøkelsen – hovedfunn»* (2023), hentet 09.04.2026 [her](#).

<sup>50</sup> ØSK-komiteen, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant), avsn. 12 (d). Om den rettskildemessige vekten av FN-komiteenes uttalelser, se NIMs veileder for utredning av menneskerettslige utredninger, 2. utgave, s. 43.

for å sikre kvaliteten på helsetilbudet.<sup>51</sup> Barnekomiteen har også for eksempel pekt på behovet for at ansatte som jobber med enslige mindreårige asylsøkere får spesialtilpasset opplæring blant annet om barns utvikling og psykologi, kultursensitivitet og interkulturell kommunikasjon.<sup>52</sup>

## **7. Endringer i statlig styring av kommunene**

Kommisjonen skriver i sin første delutredning at det er behov for en betydelig reduksjon i den statlige styringen av kommunene, slik at kommunesektoren får større handlingsrom til å gjennomføre nødvendige omstillinger. Overordnet begrunner kommisjonen dette behovet med at det samlede omfanget av juridiske, økonomiske og pedagogiske føringer har blitt større enn det kommunene evner å håndtere. Kommisjonen legger til grunn at redusert statlig styring av kommunene vil bidra til mer effektiv oppgaveløsning og bedre lokal tilpasning i tjenesteytingen.

NIM har forståelse for behovet for redusert detaljstyring av kommunene på enkelte områder, for eksempel knyttet til enkelte former for krav til rapportering, dokumentasjon og øremerking. NIM støtter at kommisjonen ser på løsninger som forenkler og fjerner styring som frigjør mer tid til god tjenesteyting og faglig arbeid som bidrar til å ivareta innbyggernes rettigheter.

Det er imidlertid viktig at eventuelle endringer i den statlige styringen ikke går på bekostning av kommunenes forutsetninger for å ivareta menneskerettighetene.

Kommisjonen skriver at den i forbindelse med vurderinger av mulige endringer i statlig styring, særlig vil legge vekt på i hvor stor grad det aktuelle tiltaket hindrer lokale prioriteringer. NIM oppfordrer i tillegg kommisjonen til å vektlegge ivaretagelse av menneskerettighetene. Ulike former for statlig styring er blant statens viktigste verktøy for å sikre at kommunene ivaretar menneskerettighetene innenfor sine ansvarsområder, og som kommisjonen skriver, kan begrensning i det kommunale selvstyret være nødvendig for å ivareta menneskerettslige hensyn.<sup>53</sup>

Kommunale «sørge for»-plikter, individuell rettighetslovgivning, krav om begrunnelse av vedtak, klageadgang og tilsyn er eksempler på dette. Selv om dette er krav som binder opp kommunens ressurser, er de i mange sammenhenger nødvendige for å ivareta innbyggernes rettigheter og rettssikkerhet. I tillegg bidrar

---

<sup>51</sup> ØSK-komiteen, General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Art. 12 of the Covenant), avsn. 12 (d) og avsn. 35.

<sup>52</sup> Barnekomiteen, General comment No. 6: Treatment of unaccompanied or seperated children outside their country of origin, avsn. 95-97.

<sup>53</sup> NOU 2026: 1, s. 88, jf. kommuneloven § 2-2 første ledd.

slike former for styring til å sikre etterprøvnbarhet i kommunale avgjørelser som berører menneskerettslige forhold.

NIM oppfordrer derfor kommisjonen til å gjøre vurderinger av hvilke statlige styringstiltak som kan utgå for å sikre bedre og mer effektiv tjenesteyting, og hvilke som bør eller må beholdes for å ivareta menneskerettslige krav. Kommisjonen bør ha særlig oppmerksomhet om ivaretagelse av rettighetene til særlig sårbare grupper, som barn, eldre og personer med funksjonsnedsettelse.

NIM viser til en DFØ-kartlegging fra 2024, som nyanserer bilde av omfanget og konsekvensene av statens styring av kommunene. På den ene siden finner rapporten at det samlede styringstrykket fra staten er stort og økende.<sup>54</sup> DFØ peker særlig på at bemanningsnormer og krav om særskilte funksjoner binder opp ressurser som reduserer lokale prioriteringsmuligheter. Samtidig peker rapporten på at prosedyre- og prosesskrav i lov og forskrift, tilsyn og pedagogiske virkemidler kan bidra til å bedre tjenestekvaliteten og gi styrket rettssikkerhet. I tillegg konkluderes det med at statens styring bare er en del av utfordringsbildet. Av andre utfordringer trekkes det frem mangel på kompetanse og kapasitet og manglende utnyttelse av handlingsrommet som finnes i lov og forskrift.

Kommisjonen skriver at den vil vurdere endringer i dagens prinsipper for statlig styring av kommunesektoren, som blant annet er nedfelt i kommuneloven § 2-2 og i en veileder fra Kommunal- og distriktsdepartementet.<sup>55</sup> Som del av dette signaliseres det at det kan være aktuelt å se på innretningen på og veiledningen knyttet til forholdsmessighetsprinsippet. I tillegg skriver kommisjonen at det kan være aktuelt å differensiere styringen i større grad på tvers av kommunale ansvarsområder. NIM oppfordrer kommisjonen til å trekke inn menneskerettighetene i vurderingen av justeringer i prinsippene.

I det videre redegjør vi nærmere om sentrale menneskerettslige rammer knyttet til juridisk styring (gjennom lov og forskrift, tilsyn og klageadgang), pedagogisk styring og økonomisk styring, som vi oppfordrer kommisjonen til å trekke inn i sitt videre arbeid med andre delutredning.

## **7.1 Lov og forskrift**

Etter kommisjonens vurdering er det den juridiske styringen av kommunesektoren som i «størst grad innskrenker det lokale handlingsrommet, binder ressurser og hindrer effektiv og fleksibel oppgaveløsning». Samtidig anerkjenner kommisjonen at

---

<sup>54</sup> DFØ, Rapport: «Statlig styring av kommunene: Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder» (2024).

<sup>55</sup> NOU 2026: 1, s. 140.

slik styring kan være et virkningsfullt virkemiddel for å sikre et gitt nivå på tjenestetilbudet på tvers av kommuner.<sup>56</sup> Kommisjonen fremhever at lovendringer vedtas stykkevis innenfor hver sektor, og at systemet i liten grad legger til rette for å gjøre sektorovergripende vurderinger og se det samlede juridiske styringstrykket i sammenheng når nye lovforslag behandles.<sup>57</sup> Kommisjonen mener det er behov for en mer samordnet og helhetlig statlig styring av kommunene og at det kan være aktuelt å foreslå endringer dersom regelverk i unødvendig stor grad er til hinder for effektiv og fleksibel ressursbruk, eller i unødvendig grad legger føringer for kommunenes oppgaveløsning.

Kommisjonen skriver videre at det på noen områder kan være grunn til å vurdere reduksjon i omfanget av rettighetsfesting i lov og forskrift. Dette begrunnes med at det vil bidra til at kommunen kan produsere tjenestene mer effektivt og vri ressursene fra administrasjon og over til selve tjenesteutførelsen. Som eksempel på regelverk som kan reduseres, nevner kommisjonen krav til rapportering, dokumentasjon, saksbehandling og enkeltvedtak.<sup>58</sup>

En mer samordnet og helhetlig regelverksstyring av kommunene kan bidra til å styrke ivaretagelsen av menneskerettighetene. Et fragmentert regelverk kan bidra til å svekke menneskerettighetsoppfyllelsen, for eksempel dersom reglene er lite tilgjengelige og for vanskelige å sette seg inn i. NIM har for eksempel anbefalt at det foretas en helhetlig gjennomgang av regelverket for barne- og avlastningsboliger, fordi reguleringen knyttet til dette er fragmentert og uoversiktlig.<sup>59</sup>

Det er samtidig viktig at en eventuell forenkling eller reduksjon i den juridiske styringen ikke går på bekostning av kommunenes forutsetning for å ivareta menneskerettighetene. I denne sammenheng er det særlig to viktige poeng:

For det første krever menneskerettighetene at myndighetene har en tilstrekkelig klar lovhjemmel dersom det gjennomføres inngrep i vernede rettigheter. Kommunen må ofte gripe inn i menneskerettigheter, for eksempel ved bruk av tvang, frihetsberøvelse på institusjon eller omsorgsovertakelse. Slike inngrep krever lovhjemmel som er «tilgjengelig og så presis som forholdene tillater».<sup>60</sup> Kommunene

---

<sup>56</sup> NOU 2026: 1, s. 139.

<sup>57</sup> NOU 2026: 1, s. 140.

<sup>58</sup> NOU 2026: 1, s. 142-143.

<sup>59</sup> NIM, *Brev: «Behov for styrket regulering av periodiske vurderinger for barne- og avlastningsboliger»* (2025), som kan leses [her](#).

<sup>60</sup> HR-2014-2288-A, avsn. 30. EMD har i *The Sunday Times v. Storbritannia* (6538/74), uttalt at «(...) a norm cannot be regarded as a «law» unless it is formulated with sufficient precision to enable the citizen to regulate his conduct: he must be able – if need be with appropriate advice – to foresee, to a degree that is reasonable in the circumstances, the consequences which a given action may entail», avsn. 49.

er derfor ofte avhengig av tydelige lovhjemler innenfor deres ansvarsområder. Inngrep i menneskerettighetene uten tilstrekkelig lovhjemmel vil kunne utgjøre menneskerettighetsbrudd.

For det andre er staten forpliktet til å sikre menneskerettighetene gjennom blant annet lov og forskrift. De sentrale menneskerettighetskonvensjonene krever at menneskerettighetene gjennomføres gjennom nasjonal lovgivning.<sup>61</sup> Positive rettslige plikter, lovfestede individuelle rettigheter og prosessuelle krav til saksbehandling er sentrale virkemidler for å legge til rette for at kommunene ivaretar menneskerettslige krav.

Ordlyden i internasjonale konvensjoner er i sin natur overordnet formulert, og gir i seg selv liten grad av veiledning om hvilke krav som stilles i ulike sammenhenger. Videre er konvensjonene gjenstand for dynamisk tolkning, som innebærer at rettighetenes innhold utvikler seg over tid i tråd med samfunnsutviklingen. Forståelse for konvensjonenes innhold krever derfor grunnleggende kompetanse i folkerettslig metode, samt kapasitet og forutsetninger for å løpende følge med på relevant internasjonal og nasjonal rettsutvikling.

Et sentralt formål med nasjonale lover og forskrifter er dermed å synliggjøre eller «oversette» internasjonale menneskerettighetsforpliktelser til ansatte i kommunen som ikke nødvendigvis har forutsetning eller kompetanse til å kunne sette seg inn i disse kravene på egen hånd. På denne måten kan reguleringer bidra til å gjøre det enklere for kommunene å ivareta menneskerettighetene.

Under følger tre eksempler på slik synliggjøring av menneskerettslige krav:

- Forskrift om barns medvirkning i barnevernet har som formål å «styrke barnets medvirkning og innflytelse i sin kontakt med barnevernet» og dermed «styrke barnets rettsikkerhet og bidra til riktige avgjørelser i barnets beste». jf. § 1. Forskriften bygger blant annet på de menneskerettslige forpliktelsene i BK, Grl. og EMK.<sup>62</sup>
- Et annet eksempel er helse- og omsorgstjenesteloven kapittel 9 om rettsikkerhet ved bruk av tvang og makt overfor enkelte personer med psykisk utviklingshemning. Kapittelet har som formål å «hindre at personer med psykisk utviklingshemning utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade og forebygge og begrense bruk av tvang og makt», jf. § 9-1 første ledd.

---

<sup>61</sup> SP artikkel 2 nr. 2, ØSK artikkel 2 nr. 1, BK artikkel 4 og CRPD artikkel 4.

<sup>62</sup> Barne- og familiedepartementet, *Høringsnotat: «Forskrift om barns medvirkning i barnevernet»* (2022), pkt. 3.1.1.

Reglene i kapittelet bygger på menneskerettslige forpliktelser etter særlig EMK artikkel 3, 5 og 8.<sup>63</sup>

- Et tredje eksempel er rett til retten til nødvendig hjelp fra kommunens helse- og omsorgstjeneste etter pasient- og brukerrettighetsloven § 2-1. Dette inkluderer rett til øyeblikkelig hjelp, nødvendige helse- og omsorgstjenester og et verdig tjenestetilbud. Bestemmelsen er sammen med pasient- og brukerrettighetsloven for øvrig ment å ivareta menneskerettslige forpliktelser, blant annet etter EMK artikkel 8 og ØSK artikkel 12.<sup>64</sup>

Etter NIMs vurdering vil en betydelig reduksjon i lover og forskrifter som er ment å konkretisere menneskerettslige forpliktelser innenfor kommunenes ansvarsområder, kunne svekke kommunenes forutsetninger for å ivareta menneskerettighetene. Menneskerettighetene er rettslig bindende for kommunene uavhengig av hvordan alminnelige lover er utformet. Dersom staten ikke gir tilstrekkelig veiledning til kommunene gjennom juridiske styringsverktøy, vil hver enkelt kommune i større grad overlates til å gjennomføre menneskerettslige vurderinger på egen hånd. Dette vil være både ressurskrevende og forutsette juridisk kompetanse som kommunene i liten grad har i dag. Samlet sett kan dette øke risikoen for at kommunene dømmes for brudd på menneskerettighetene eller påfører staten menneskerettighetsansvar.

Dersom det skal foreslås reduksjon i statlig styring gjennom lov og forskrift, oppfordrer NIM kommisjonen til å utrede om dette enten kan være i strid med menneskerettighetene eller medføre økt risiko for menneskerettighetsbrudd.

## 7.2 Tilsyn

Kommisjonen varslar at det kan være aktuelt å se nærmere på endringer i innretningen av statens kontroll av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte plikter, herunder tilsyn.<sup>65</sup> Kommisjonen peker på at staten ikke bør «kontrollere kommunen i større grad enn det som er nødvendig, blant annet fordi tilsyn og kontroll er ressurskrevende både for stat og kommune»,<sup>66</sup> og at «det er viktig å vurdere hvorvidt, og i hvilke tilfeller, tilsyn er det beste virkemiddelet»<sup>67</sup>.

---

<sup>63</sup> Se Ot.prp.nr.57 (1995-1996) kapittel 3 og Prop.91 L (2010-2011) pkt. 9.16. I 2016 ble det opprettet et utvalg for å foreta en samlet gjennomgang og utrede behov for revisjon og modernisering av reglene om bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren. Tvangslovutvalgets utredning kom i NOU 2019:14. NIM ga høringsuttalelse til denne som kan leses [her](#). Lovforslaget er ikke fulgt opp med en lovproposisjon til Stortinget, men bygger også på hva som er Norges menneskerettslige forpliktelser, se kapittel 7.

<sup>64</sup> Prop. 91 L (2010-2011), pkt. 9.16.1 og 9.16.2.

<sup>65</sup> NOU 2026: 1, s. 141-142.

<sup>66</sup> NOU 2026: 1, s. 51.

<sup>67</sup> NOU 2026: 1, s. 57.

NIM har forståelse for at tilsyn binder opp tid og ressurser i kommunene, og stiller seg positive til eventuelle forbedringer i statlige tilsyn. Ettersom tilsyn spiller en viktig rolle i å sikre menneskerettighetene, er det allikevel avgjørende at eventuelle endringer ikke svekker tilsyn som en mekanisme for å avdekke og korrigere praksis som kan utfordre menneskerettslige krav.

Menneskerettighetene stiller i ulike sammenhenger krav om at statene fører tilsyn, for eksempel:

- BK artikkel 25 gir barn som er plassert i offentlig omsorg rett til periodiske vurderinger av den behandlingen de får. I Norge er det statsforvalteren som fører slikt tilsyn. NIM har tidligere pekt på at dagens regelverk og praktisering ikke fullt ut oppfyller kravene til periodisk vurdering av barne- og avlastningsboliger og av mindreårige på asylmottak.<sup>68</sup>
- Tilleggsprotokollen til FNs torturkonvensjon (OPCAT) forplikter staten til å opprette en nasjonal forebyggingsmekanisme som kan gjennomføre regelmessige besøk til steder der mennesker er berøvet sin frihet. Formålet er å forebygge tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff.<sup>69</sup> I Norge er Sivilombudet tildelt denne oppgaven. Sivilombudet har blant annet ført tilsyn med kommunale sykehjem,<sup>70</sup> boliger for mennesker med utviklingshemning,<sup>71</sup> og barnevernsinstitusjoner.<sup>72</sup>
- CRPD artikkel 16 (3) krever at staten sørger for at det føres effektivt tilsyn av uavhengige myndigheter med alle institusjoner og programmer som er utformet for å bistå personer med nedsatt funksjonsevne. Formålet er å forhindre forekomst av alle former for utnyttelse, vold og misbruk. I Norge er det først og fremst statsforvalteren i samspill med Statens helsetilsyn som har ansvar for slikt tilsyn, i tillegg til Sivilombudet.
- Også EMK forplikter statene til å føre tilsyn for å sikre rettigheter i konvensjonen. EMD har for eksempel lagt til grunn at statene har en plikt til å

---

<sup>68</sup> NIM, *Skriftlig innspill: «Behov for styrket regulering av periodiske vurderinger for barne- og avlastningsboliger»* (2025), som kan leses [her](#) og NIM, *Skriftlige innspill: «Periodiske vurderinger av behandlingen og plasseringen av enslige mindreårige asylsøkere på mottak»* (2024), som kan leses [her](#).

<sup>69</sup> OPCAT artikkel 1 og 3.

<sup>70</sup> Sivilombudet, *Rapport «Sivilombudets besøk til sykehjem 2020-2022: Oppsummering av de viktigste funnene»* (2022).

<sup>71</sup> Sivilombudet, *Rapport: «Sivilombudets besøk til boliger for mennesker med utviklingshemning 2020-2022: Oppsummering av de viktigste funnene»* (2022).

<sup>72</sup> Sivilombudet, *Artikkel: «Når ungdom bor alene med voksne på barnevernsinstitusjon»* (2020) og Sivilombudet, *Artikkel: «Rutinemessig bruk av tvang på barnevernsinstitusjon»* (2019).

utøve tilsyn og kontroll med private psykiatriske institusjoner.<sup>73</sup> De samme organene som nevnt i forrige kulepunkt har ansvar for slikt tilsyn.

Norge er altså menneskerettslig forpliktet til å føre tilsyn. Selv der konvensjonene ikke direkte krever tilsyn, vil tilsyn være et egnet middel til å sikre menneskerettighetene gjennom å kontrollere om rettighetene ivaretas i praksis.

Når det gjelder hvilke krav menneskerettighetene setter til selve gjennomføringen av tilsyn, vil dette variere mellom ulike menneskerettslige bestemmelser og være avhengig av hvilken situasjon det er snakk om. Krav til innholdet i tilsyn av kommunenes gjennomføring av lovpålagte oppgaver innenfor ulike områder må derfor utledes etter en konkret menneskerettslig vurdering.

Et eksempel som kan illustrere hvilke typer krav som stilles er det overnevnte kravet etter BK artikkel 25 til periodiske vurderinger av behandlingen som gis til barn under offentlig omsorg. Ordlyden i bestemmelsen gir ikke veiledning med hensyn til hvem som bør gjennomføre vurderingen, eller på hvilken måte. Statene har derfor en skjønnsmargin i utøvelsen av vurderingene. Som et minimum er det imidlertid tatt til orde for fire sentrale krav til gjennomføringen av vurderingen.<sup>74</sup> For det første skal tilsynet gjennomføres av noen som er uavhengig fra institusjonen der et barn er plassert.<sup>75</sup> For det andre skal personene som gjennomfører gjennomgangen være tilstrekkelig kvalifisert til å vurdere nødvendighet og egnethet av plasseringen.<sup>76</sup> For de tredje skal gjennomgangen involvere barnet og alle relevante personer i barnets liv,<sup>77</sup> og for det fjerde skal funnene fra gjennomgangen kunne håndheves.<sup>78</sup>

Bestemmelsen innebærer videre en rett for barn under statens omsorg til en individuell og konkret vurdering av behandlingen de mottar, og alle forholdene som er relevante for plasseringen.<sup>79</sup> Barnets konkrete situasjon og behov er derfor viktig.

---

<sup>73</sup> *Storck v. Tyskland* (61603/00) avsn. 103.

<sup>74</sup> John Tobin, «*UN convention on the rights of the child. A commentary*» Oxford University press (2019) s. 979.

<sup>75</sup> Barnekomitéen tar blant annet til orde for et uavhengighetskrav i Rapport etter barnekomitéens førtiende sesjon (17. mars 2006) CRC/C/153, avsnitt 684.

<sup>76</sup> Se eksempelvis FNs barnekomité sine avsluttende merknader til Mongolia (21. september 2005). CRC/C/15/Add.264, avsn. 34 bokstav b. Det samme følger av FNs retningslinjer for alternativ omsorg (24. februar 2010) A/RES/64/142, avsn. 67.

<sup>77</sup> FNs retningslinjer for alternativ omsorg (24. februar 2010) A/RES/64/142, avsn. 67. Barnekomitéen legger til grunn at barn skal involveres i Rapport etter barnekomitéens førtiende sesjon (17. mars 2006) CRC/C/153, avsn. 663-664. Dette vil videre være i tråd med barnekonvensjonen artikkel 12.

<sup>78</sup> Dette pekes på som avgjørende, fordi noe annet vil gjøre retten til vurdering virkningsløs, se Tobin, 2019, s. 981.

<sup>79</sup> Se tilsvarende i John Tobin, «*UN convention on the rights of the child. A commentary*» Oxford University press, (2019) s. 972: «[...] article 25 is distinct from article 3 (3), which is concerned with monitoring the institutions, services and facilities responsible for the care or protection of children, as opposed to the treatment of each child».

Hvorvidt barnets rettigheter etter barnekonvensjonen er tilstrekkelig ivaretatt, vil være en sentral del av vurderinger.

Tilsyn er særlig viktig for å verne om sårbare grupper som har dårligere forutsetninger for å varsle om brudd og få håndhevet rettighetene sine gjennom klageorganer eller domstolen. I slike saker er det høy risiko for at rettighetsbrudd går under radaren. Videre er tilsyn et viktig supplement til andre former for statlig kontroll som for eksempel klageorganer, fordi menneskerettighetene ikke bare pålegger staten å reparere menneskerettighetsbrudd, men også pålegger staten en positiv plikt til å forebygge brudd.

Selv om tilsyn med menneskerettighetsoppfyllelse binder ressurser, kan tilsyn også være både effektivt og ressursbesparende for kommunene. Tilsyn gjør det mulig å avdekke svikt på et tidlig stadium, og å rette opp systemfeil før konsekvensene blir for alvorlige, både for enkeltpersoner og for kommunen som helhet. Dette kan redusere behovet for ressurskrevende klagebehandling og domstolsprosesser, herunder eventuelle erstatningssaker. Samtidig kan tilsyn styrke tilliten til forvaltningen ved å signalisere at både staten og kommunen tar ansvaret for å oppfylle menneskerettighetene på alvor.

Dersom det skal foreslås endringer i tilsynet med kommunene, oppfordrer NIM kommisjonen til å utrede om endringsforslagene enten kan være i strid med menneskerettighetene eller medføre økt risiko for menneskerettighetsbrudd.

### **7.3 Klageadgang**

Klageadgang er et annet område som omtales av kommisjonen. Kommisjonen anerkjenner at klagerett på enkeltvedtak etter forvaltningsloven er «en viktig rettsikkerhetsordning for enkeltpersoner».<sup>80</sup> Kommisjonen peker imidlertid på at det kan «oppstå utfordringer ved klager [...] der rettighetslovgivningen bruker skjønnsmessige begreper og rettslige standarder». Da kan staten «påføre kommuner store kostnader som ikke er tatt høyde for i kommunebudsjettet» ved å gi «medhold i at den kommunale innsatsen må økes».<sup>81</sup> Kommisjonen signaliserer at det kan være aktuelt å vurdere endringer i klageadgang, både ved å redusere mengden krav til saksbehandling og enkeltvedtak på ulike områder, og som del av mer overordnede endringer i statlig kontroll av kommunene.<sup>82</sup>

Staten har en menneskerettslig plikt til å sikre klageadgang for personer som mener at deres menneskerettigheter er blitt brutt. Det følger av Grunnloven § 95 at enhver

---

<sup>80</sup> NOU 2026:1, s. 52.

<sup>81</sup> NOU 2026: 1, s. 57-58.

<sup>82</sup> NOU 2026: 1, s. 142-143.

har rett til å få sin sak avgjort av en uavhengig og upartisk domstol innen rimelig tid. Utgangspunktet i Norge er at alle forvaltningsvedtak kan bringes inn for domstolene. Domstolene kan prøve om vedtaket er i strid med lov eller menneskerettighetene. Videre gir menneskerettighetene rett til effektivt rettsmiddel som forstås videre enn bare domstolsbehandling, og som krever at det skal finnes effektive nasjonale kontrollmekanismer som kan ta stilling til om det foreligger et menneskerettighetsbrudd, og rette opp slike brudd. Retten til effektivt rettsmiddel følger direkte av EMK artikkel 13 og SP artikkel 2(3), og er blant annet også innfortolket i ØSK og BK.<sup>83</sup>

Innholdet i rettigheten er særlig utpenslet hva gjelder EMK, gjennom praksis fra EMD. Det følger blant annet av EMDs praksis at staten har en skjønnsmargin i utformingen av det effektive rettsmiddelet.<sup>84</sup> Det er helheten av rettsmidler som er hjemlet i nasjonal rett, som skal vurderes.<sup>85</sup> De tilgjengelige mekanismene må samlet sett sikre individene tilgang til et effektivt rettsmiddel. Klageorganer må ikke nødvendigvis være en domstol eller et juridisk organ.<sup>86</sup> Det kan være en ombudsmann (som Sivilombudet) eller en forvaltningsmyndighet.<sup>87</sup> I visse saker vil det imidlertid kreves domstolsbehandling for at rettsmiddelet skal anses effektivt, blant annet på grunn av hensyn til uavhengighet og rettsikkerhet.<sup>88</sup> I vurderingen av om rettsmidlene er effektive vil EMD se hen til klageorganenes uavhengighet,<sup>89</sup> om det gis prosessuelle garantier,<sup>90</sup> og om organet kunne ta stilling til realiteten i menneskerettighets spørsmålet og beslutte oppreisning.<sup>91</sup> Rettsmidlene må være tilstrekkelige og tilgjengelige og oppfylle kravet om rask behandling.<sup>92</sup> Hva som

---

<sup>83</sup> Se f.eks. ØSK komiteen, General comment No. 3: The Nature of State Parties' Obligations (Art. 2, Para. 1 of the Covenant), avsn. 5 og Barnekomiteen, General Comment No. 5: General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, avsn. 24. Barnekomiteen skal utarbeide en egen generell kommentar om effektivt rettsmiddel som NIM har gitt innspill til. NIMs innspill kan leses [her](#).

<sup>84</sup> *Kaya v. Tyrkia* (158/1996/777/978) avsn. 106.

<sup>85</sup> *Kudla v. Polen* [GC] (30210/96) avsn.157, *Silver mfl. v. Storbritannia* (7136/75) avsn. 113.

<sup>86</sup> Collected edition of the "Travaux préparatoires" of the European Convention on Human Rights, vol. II, pp. 485 and 490, and vol. III, p. 651. *Golder v. Storbritannia* (4451/70) avsn. 33; *Klass mfl. v. Tyskland*, (5029/71) avsn. 67; *Rotaru v. Romania* [GC] (28341/95) avsn. 69; *Driza v. Albania* (33771/02) avsn. 116.

<sup>87</sup> *Leander v. Sverige* (9248/81) og *Boyle og Rice v. Storbritannia* (9659/82; 9658/82)

<sup>88</sup> *Z mfl. v. Storbritannia* [GC] (29393/95) avsn. 110.

<sup>89</sup> *Leander v. Sverige* (9248/81) avsn. 77 (b) og 81; *Khan v. Storbritannia* (35394/97) avsn. 44–47.

<sup>90</sup> *Chahal v. Storbritannia* (22414/93) avsn. 152–154; *De Souza Ribeiro v. Frankrike* [GC] (22689/07) avsn. 79; *Allanazarova v. Russland* (46721/15) avsn. 93.

<sup>91</sup> *De Tommaso v. Italia* [GC] (43395/09) avsn.179; *Smith and Grady v. Storbritannia* (33985/96 og 33986/96) avsn. 138; *Peck v. Storbritannia* (44647/98) avsn. 105-106; *Hasan og Chaush v. Bulgaria* [GC] (30985/96) avsn. 100; *Hatton mfl. v. Storbritannia* [GC] (36022/97) avsn. 141; *Glas Nadezhda EOOD og Elenkov v. Bulgaria* (14134/02) avsn. 69; *Boychev mfl. v. Bulgaria* (77185/01) avsn. 56.

<sup>92</sup> *Paulino Tomás v. Portugal* (58698/00); *Çelik og İmret v. Tyrkia* (44093/98) avsn. 59; *Kadiķis v. Latvia* (nr. 2) (62393/00) avsn. 62.

kreves for at rettsmидdelet anses effektivt beror for øvrig på hvilken rettighet som står på spill.<sup>93</sup>

I tillegg til EMK artikkel 13 om effektivt rettsmiddel, kan staten ha en positiv plikt til å sikre klageadgang etter andre konvensjonsbestemmelser, for eksempel artikkel 3, 5 og 8, for å ivareta individers rettsikkerhet. Det følger av EMDs praksis at staten har en positiv plikt til å ha prosessuelle garantier, herunder klageadgang, på plass dersom den skal vedta tvangsinnleggelse,<sup>94</sup> foreta medisinske inngrep mot en frihetsberøvet persons vilje,<sup>95</sup> eller bruke tvangsmedisinering.<sup>96</sup>

Staten har altså en menneskerettslig plikt til å ha rettsmidler på plass som gjør det mulig å få prøvd om menneskerettigheter er brutt. I Norge har vi flere organer som kan behandle påstander om rettighetsbrudd i kommunene. I tillegg til domstolene kan klager behandles blant annet av kommunene selv, statsforvalteren, Sivilombudet og Diskrimineringsnemnda.

Annen klagebehandling enn domstolsbehandling er særlig viktig innenfor områder der få saker i dag bringes inn for domstolene. I Norge er det relativt få forvaltningssaker - herunder saker hvor det anføres at kommunene har brutt menneskerettighetene - som realitetsbehandles av domstolene.<sup>97</sup> I slike tilfeller er det desto viktigere at andre klageorganer bidrar til at det samlet sett gis et effektivt rettsmiddel. En eventuell vurdering av innskrenkninger i klageadgangene bør ta for seg samspillet mellom ulike typer klageorganer.

Klageadgang er essensielt for å sikre menneskerettighetene i praksis. Ingen forvaltning er feilfri, og uten effektive klagemekanismer risikerer man at uriktige vedtak blir stående og at brudd på menneskerettighetene ikke blir rettet opp i. Klager kan også bidra til at forbedringsbehov oppdages, for eksempel behov for justeringer i interne rutiner eller bedre opplæring av saksbehandlere for å sikre menneskerettighetene i førstelinjen. Dermed kan klagesaker bidra til at systematiske utfordringer rettes opp i, og fremtidige menneskerettighetsbrudd unngås. At klagemuligheter foreligger kan også bidra til å forebygge menneskerettighetsbrudd blant annet fordi det kan motivere til å foreta grundigere vurderinger og ta godt begrunnede avgjørelser i første omgang.

---

<sup>93</sup> *Budayeva mfl. v. Russland* (15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 og 15343/02) avsn. 191.

<sup>94</sup> *H.L. v. Storbritannia* (45508/99) avsn. 114-115 og 120.

<sup>95</sup> *Jalloh v. Tyskland* [GC] (54810/00) avsn. 69, *Spivak v. Ukraina* (21180/51) avsn.184-188.

<sup>96</sup> *X v. Finland* (34806/04) avsn. 220.

<sup>97</sup> NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt, pkt. 7.3.

Dersom det skal foreslås endringer i systemet for klagebehandling, oppfordrer NIM kommisjonen til å utrede om endringsforslagene enten kan være i strid med menneskerettighetene eller medføre økt risiko for menneskerettighetsbrudd.

NIM ønsker i denne sammenheng å gjøre kommunekommisjonen oppmerksom på at det allerede i dag er utfordringer i kommunene knyttet til lang saksbehandlingstid. Dette er som nevnt et moment som inngår i vurderingen av om tilgjengelige rettsmidler er effektive. Sivilombudet leverte i 2025 en særskilt melding til Stortinget om manglende svar og lang saksbehandlingstid i offentlig forvaltning.<sup>98</sup> I meldingen pekes det på at det er lang saksbehandlingstid innenfor mange saksfelt, og hvordan dette medfører at klageretten ikke blir reell. Ombudet peker på flere årsaker til forsinkelsene. I tillegg til utformingen av regelverket knyttet til saksbehandling, pekes det på ressursmangel, eksterne forhold og dårlig intern organisering i forvaltningsorganer. Ombudet foreslår også en rekke tiltak for å redusere saksbehandlingstiden. Meldingen illustrerer at problematikken bør møtes med en bred tilnærming, og at mye kan gjøres for å sikre mer effektiv saksbehandling uavhengig av hvordan regelverket er utformet.

#### **7.4 Pedagogisk styring**

Kommisjonen skriver at den i andre delutredning vil se nærmere på bruken av pedagogiske virkemidler, som veiledere og faglige retningslinjer. Kommisjonen peker blant annet på at det er en risiko for at veiledere og retningslinjer i praksis blir oppfattet som normerende, selv om de er ment som råd og støtte. I tillegg skriver kommisjonen at det kan være grunn til å se nærmere på uklarheter knyttet til veiledere og retningslinjer som er omtalt i lov, men hvor det ikke er klargjort om de er ment å være rettslig bindende eller ikke.<sup>99</sup> Kommisjonen skriver også at den vil se nærmere på utøvelsen av rollen til statsforvalteren, som har rådgivning av kommunene som et av sine ansvarsområder.<sup>100</sup>

En sentral side av statens overordnede ansvar for å sikre menneskerettighetene, er å dele informasjon om menneskerettslige krav, blant annet til ansatte i kommunene. Veiledere, retningslinjer, kurs og statsforvalterens mer uformelle rådgivning er viktige former for informasjonsdeling.

---

<sup>98</sup> Sivilombudet, *Dokument 4:2 (2024-2025): «Særskilt melding til Stortinget om manglende svar og lang saksbehandlingstid»* (2025).

<sup>99</sup> NOU 2026: 1, s. 143.

<sup>100</sup> NOU 2026: 1, s. 144.

For å klargjøre hvilke menneskerettslige forpliktelser internasjonale konvensjoner oppstiller, må konvensjonene tolkes ved hjelp av folkerettslig metode. Konvensjonenes ordlyd står sentralt i denne sammenheng. Hva som kreves kan imidlertid ikke leses ut av konvensjonsteksten alene. Når det gjelder EMK kan det for eksempel være nødvendig å ha kjennskap til komplisert og omfattende rettspraksis fra EMD. Konvensjonen tolkes dynamisk slik at innholdet i rettighetene utvikles over tid. Selv om forpliktelsene er forsøkt konkretisert gjennom lov og forskrift, vil ikke disse oppdateres ofte nok eller være detaljerte nok til å sikre full gjennomføring av menneskerettighetene. Norske lover og forskrifter må tolkes i lys av de internasjonale rettskildene. Dette innebærer at det er behov for å supplere lover og forskrifter med ulike former for veiledning og informasjonsdeling, blant annet om ny relevant rettspraksis.

Et eksempel på slik veiledning er Bufdirs retningslinjer for gjennomføring av samvær etter omsorgsovertakelse.<sup>101</sup> Retningslinjene reflekterer flere av føringene som kom fra EMD i barnevernsdommene fra noen år tilbake, hvor Norge ble felt for brudd på foreldres rett til familieliv etter EMK artikkel 8. I tillegg til at retningslinjene viser direkte til denne rettsutviklingen, reflekterer store deler av innholdet menneskerettslige krav uten at dette fremgår direkte av teksten.

Et annet eksempel er Helsedirektoratets nasjonale veileder om gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming.<sup>102</sup> Retningslinjene inneholder råd knyttet til blant annet medvirkning, selvbestemmelse og tilgang til kompetanse i tjenesteytingen. Veilederen bygger på menneskerettslige krav etter blant annet CRPD, og gir råd og veiledning til hvordan disse kan gjennomføres av helsepersonell.

Veiledere og retningslinjer er i seg selv ikke rettslig bindende, men kan inneholde informasjon og råd fra staten om hvordan menneskerettslige krav kan operasjonaliseres i praksis i kommunene. I tillegg inneholder veiledere ofte anbefalinger som, selv om de ikke følger direkte av juridiske forpliktelser, kan bidra til bedre ivaretagelse av menneskerettighetene fordi kvaliteten på tjenesteytingen heves. I flere tilfeller vil også veiledere kunne bidra til å sikre menneskerettighetene, uten at menneskerettslige krav er direkte omtalt i veilederen. Disse forholdene gjør også at det ikke alltid er enkelt å trekke et klart skille mellom hvilke veiledere som formidler menneskerettslige krav og hvilke som ikke gjør det.

---

<sup>101</sup> Bufdir, *Retningslinje: «Samvær: gjennomføring av samvær etter omsorgsovertakelse – kunnskapsbasert retningslinje»* (2025).

<sup>102</sup> Helsedirektoratet, *Nasjonal veileder: «Gode helse- og omsorgstjenester til personer med utviklingshemming»*, 2022.

Mange av de overnevnte poengene knyttet til lovgivning, gjør seg også gjeldene i relasjon til pedagogiske virkemidler som veiledere og retningslinjer. En eventuell reduksjon i omfanget eller betydningen av pedagogiske virkemidler som bidrar til å formidle informasjon om menneskerettslige krav til kommunene, vil kunne svekke kommunenes forutsetninger for å ivareta menneskerettighetene. Redusert informasjonsdeling vil innebære at kommunene i større grad må holde seg oppdaterte selv og gjennomføre egne menneskerettslige vurderinger, noe som både vil være ressurskrevende og øke risikoen for flere feilvurderinger.

Allerede i dag er det utfordringer knyttet til informasjonsdeling mellom stat og kommune om menneskerettighetene. I NIMs spørreundersøkelse blant kommunale ledere oppga en av fire respondenter dårlig informasjonsflyt mellom sentrale og lokale myndigheter som en utfordring i kommunens arbeid med å ivareta menneskerettighetene. Fem av ti kommunedirektører og ordførere svarte at de opplevde et behov for mer informasjon om hvordan menneskerettighetene kan brukes som verktøy i kommunens arbeid. Syv av ti respondenter mente informasjon om menneskerettigheter til kommunalt ansatte burde ha høy prioritet.<sup>103</sup>

Dersom det skal foreslås endringer i statens pedagogiske styring av kommunene, oppfordrer NIM kommisjonen til å utrede hvilke konsekvenser endringene vil kunne ha for ivaretagelse av menneskerettighetene.

## **7.5 Økonomisk styring**

Kommisjonen skriver at den i andre delutredning vil vurdere endringer i den økonomiske styringen av kommunesektoren. Blant annet vil det være aktuelt å vurdere innlemming av ytterligere øremerkede tilskudd i rammetilskuddet.<sup>104</sup>

I utgangspunktet er det fra et menneskerettslig ståsted ikke av betydning hvorvidt kommunenes midler overføres via rammefinansiering eller øremerkede tilskudd. Det sentrale er hvorvidt kommunene har tilstrekkelige ressurser og kapasitet til å oppfylle menneskerettslige krav. Dersom man ruster kommunene godt nok til å ivareta menneskerettighetene, kan rammefinansiering være tilstrekkelig. Øremerket finansiering kan imidlertid være et virkemiddel for å sikre prioritering av områder der kommuner møter utfordringer med å ivareta menneskerettighetene. Dette kan blant annet gjelde tiltak som treffer sårbare grupper som har vanskeligheter med å få rettighetene sine realisert. Staten bør derfor fortsatt ha mulighet til å bruke øremerkede midler som et virkemiddel.

---

<sup>103</sup> NIM, *Rapport: «Kommuner og menneskerettigheter»* (2022), pkt. 4.4.2, pkt. 4.5 og pkt. 8.

<sup>104</sup> NOU 2026: 1, s. 144.

Øremerking innebærer at prioriteringer foretas på statlig nivå, mens innlemming i rammetilskuddet gir kommunene større frihet til å disponere midler selv. Innlemming kan ha både positive og negative konsekvenser for ivaretagelsen av menneskerettighetene. Økt lokalt handlingsrom kan bidra til bedre tilpasset ressursbruk og tjenester som treffer lokale behov, noe som kan styrke oppfyllelsen av menneskerettighetene. Samtidig kan redusert øremerking til menneskerettighetsrelevante formål innebære en risiko for at slike områder nedprioriteres. Dette gjelder særlig dersom kommunene står i sterk økonomisk ubalanse eller mangler kapasitet til å gjøre gode menneskerettslige vurderinger. I en slik situasjon risikerer man at midler som i dag er øremerket rettighetskritiske tjenester i større grad vil gå til å dekke andre presserende utgiftsbehov.

På bakgrunn av dette mener NIM at kommisjonen ved vurdering av innlemming av øremerkede tilskudd i rammefinansieringen, bør vurdere konsekvensene for menneskerettslig ivaretagelse av å innlemme det enkelte tilskuddet. Kommisjonen varsler også at det kan bli aktuelt å vurdere endringer i kriteriene for øremerkede tilskudd som del av den varslede gjennomgangen av prinsipper for statlig styring. Dersom kommisjonen følger opp dette videre, bør den sørge for at kriteriene legger til rette for at øremerkede tilskudd kan brukes der det er nødvendig for å sikre menneskerettighetene.

Kommisjonen skriver at den vil vurdere endringer i det øremerkede tilskuddet til ressurskrevende tjenester.<sup>105</sup> Tilskuddsordningen bidrar til å styrke kommunenes kapasitet til å ivareta rettighetene til innbyggere med behov for omfattende helse- og omsorgstjenester. Samtidig er det også flere svakheter ved ordningen. Blant annet har det over flere år vært en utvikling hvor innslagspunktet for tilskuddsordningen har økt, noe som innebærer at kommunene må ta en stadig større andel av utgiftene. NIM er bekymret for at dette vil kunne øke risikoen for kutt i tjenestetilbudet til små og sårbare innbyggergrupper i en stadig mer presset kommuneøkonomi. NIM oppfordrer derfor kommisjonen til å vurdere forslag som kan bidra til å styrke tilskuddsordningen, herunder reduksjon i innslagspunktet.

## **8. Økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter og reduksjon i kvaliteten på kommunale tjenester**

Kommisjonen skriver at det er nødvendig å dreie fokus bort fra kun å styre med mål om best mulig kvalitet på hvert enkelt tjenesteområde, og over til hvordan det kan legges til rette for et likeverdig og helhetlig tjenestetilbud hvor tjenesteområdene

---

<sup>105</sup> NOU 2026: 1, s. 144.

ses i sammenheng. Som en del av dette kan det ifølge kommisjonen være aktuelt at kommunene ikke lenger skal gi enkelte tjenester, at nivået på enkelte tjenester reduseres og at tjenester gis på en annen måte enn i dag.<sup>106</sup>

Slike endringer i kommunale tjenester vil særlig kunne berøre økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ØSK-rettigheter), som retten til utdanning og retten til høyest oppnåelig helsestandard. Disse rettighetene skal gradvis gjennomføres ved hjelp av alle tilgjengelige ressurser og alle egnede midler.<sup>107</sup> Dette skiller ØSK-rettigheter fra sivile og politiske rettigheter (som forbudet mot tortur, ytringsfrihet og retten til frihet og sikkerhet) som må gjennomføres fullt ut, til enhver tid, uavhengig av statens ressurser.

Dette trekket ved ØSK-rettighetene innebærer at det kan være problematisk med tiltak som innebærer en reduksjon i kvalitet på, eller tilgangen til tjenester i kommunene.

ØSK-komiteen har lagt til grunn at muligheten for gradvis oppfyllelse innebærer at utviklingen i utgangspunktet ikke skal gå i negativ retning, for eksempel slik at helsetilbudet blir dårligere. For at tiltak med en slik effekt (såkalte «retrogressive measures» eller tilbakeskritt) skal godtas, må staten vise at disse (1) bygger på en grundig vurdering, (2) er fullt ut begrunnet med henvisning til helheten av rettighetene i konvensjonen, og (3) skjer i en kontekst der alle tilgjengelige ressurser fullt ut utnyttes.<sup>108</sup>

En stat kan uansett ikke la være å oppfylle de såkalte kjerneforpliktelsene i konvensjonen. Dette har også komiteen lagt til grunn. For retten til høyest oppnåelig helsestandard i ØSK artikkel 12 må statene for eksempel minst sikre grunnleggende primærhelsetjenester.<sup>109</sup> Videre vil en stat alltid ha en plikt til å overvåke oppfyllelsen av rettighetene og utarbeide strategier og programmer for å fremme rettighetene i konvensjonen. Selv i tider med alvorlige ressursbegrensninger må samfunnets sårbare grupper beskyttes gjennom målrettede programmer.<sup>110</sup>

Som eksempler på hva slags tiltak som kan utgjøre tilbakeskritt, har ØSK-komiteen nevnt opphevelse eller suspensjon av lovgivning som er ment å realisere rettigheter i konvensjonen. Et annet eksempel er vedtakelse av lovgivning eller politikk som er

---

<sup>106</sup> NOU 2026: 1, s. 140.

<sup>107</sup> Jf. f.eks. ØSK art. 2 nr. 1 og BK art. 4.

<sup>108</sup> ØSK-komiteen har gjentatt dette flere ganger: ØSK-komiteen, General Comment No. 3: The Nature of States Parties' Obligations, avsn. 9; General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health avsn. 32 og General Comment No. 13: The Right to Education, avsn. 45.

<sup>109</sup> ØSK-komiteen, General Comment No. 14, avsn. 47 og 43. Se nærmere om hva komiteen anser som kjerneforpliktelsene i avsnitt 43.

<sup>110</sup> ØSK-komiteen, General Comment No. 3, avsn. 11 og 12.

åpenbart uforenlig med eksisterende nasjonale lovbestemmelser eller internasjonale forpliktelser knyttet til rettigheten.<sup>111</sup>

Det avgjørende for oppfyllelsen av ØSK-rettighetene er statens samlede ressurser, og ikke enkelte kommuners ressurser. Siden Norge har god økonomi vil det være vanskeligere å begrunne tilbakeskritt enn det vil være for land med trangere økonomi. I ØSK-komiteens avsluttende merknader til Norge fra 2020 anbefalte komiteen Norge å trekke tilbake tiltak som innebar tilbakeskritt i helsetilbudet til irregulære migranter. Komiteen viste blant annet til Norges økonomi.<sup>112</sup>

NIM har ikke utredet nærmere hva som skal til for at tilbakeskritt i ytelsen av kommunale tjenester utgjør et brudd på menneskerettighetene, men ønsker å gjøre oppmerksom på denne siden ved ØSK-rettighetene. Der det er risiko for at et forslag kan redusere kvaliteten på, eller tilgangen til kommunale tjenester, oppfordrer NIM kommisjonen til å utrede om forslaget kan utfordre ØSK-rettighetene. For eksempel kan dette komme på spissen der det foreslås endringer i lovgivning som er ment å sikre kvaliteten på helsetilbudet i kommunene, der konsekvensen kan bli at kvaliteten svekkes. I konsekvensvurderingen vil det være nødvendig å se på den samlede effekten av ulike forslag.

## 9. Avslutning

NIM takker for muligheten til å gi innspill til kommisjonen, og håper våre innspill er nyttige bidrag inn i det videre arbeidet med utarbeiding av andre delutredning. Vi er tilgjengelige for ytterligere innspill eller drøftelser med kommisjonen dersom det er ønskelig. Dersom kommisjonen ønsker å komme i kontakt med NIM, kan det sendes en henvendelse til seniorrådgiver Eivind Digranes på [eivind.digranes@nhri.no](mailto:eivind.digranes@nhri.no).

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Kai Spurkland

Direktør

Eivind Digranes

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.

---

<sup>111</sup> ØSK-komiteens, General Comment No. 14, avsn. 48.

<sup>112</sup> ØSK-komiteen, Concluding observations on the sixth periodic report of Norway, avsn. 38 og 39.