

# Kommuners ansvar for brud på EMRK artikel 3

**De seneste år har vi set en række dilemmafyldte sager om kommuners ansvar for krænkelse af artikel 3 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) om umenneskelig og nedværdigende behandling. Hvad karakteriserer den type sager, og hvornår kan en kommune indgå forlig i sådanne sager?**

Kommuner har efter serviceloven i et vist omfang pligt til at føre tilsyn med de forhold, børn og unge lever under, herunder ansvar for at identificere børn, som har behov for hjælp på grund af fx forholdene i hjemmet.

Underretninger om bekymringer for børns trivsel fra fx borgere og fagpersoner er et nøgleredskab for kommunen i denne sammenhæng. Når underretningen er modtaget, skal kommunen iværksætte undersøgelse og sørge for den nødvendige hjælp til barnet. Det kan fx være anbringelse uden for hjemmet eller tilknytning af en kontaktperson.

I nogle tilfælde forsømmer kommunen imidlertid at iagttage tilsynsforpligtelsen. Kommunen får fx ikke reageret tids nok på en alvorlig underretning eller iværksat tilstrækkelig hjælp. Dette er både i strid med kommunens handlinglepligt efter serviceloven og kommunens positive forpligtelser efter EMRK artikel 3.

Herefter er spørgsmålet, om kommunen kan stilles erstatningsretligt til ansvar for den krænkelse, som barnet har været udsat for.

## Sagernes hovedspørgsmål

Spørgsmålet om kommuners eventuelle ansvar for brud på artikel 3 har

været behandlet i en række sager igennem de sidste knap 10 år. Sagerne angår groft sagt tre hovedspørgsmål:

1. Er den behandling, som barnet har været udsat for, i strid med artikel 3?
2. Vidste eller burde kommunen vide, at barnet blev udsat eller var i risiko for at blive udsat for krænkende behandling?
3. Har kommunen iværksat nødvendige foranstaltninger for at sikre, at barnet ikke blev udsat for krænkende behandling, og dermed iagttaget sin positive forpligtelse efter artikel 3?

De to første spørgsmål behandles nærmere i det følgende:

1. Særligt om umenneskelig eller nedværdigende behandling: Om der er tale om umenneskelig eller

nedværdigende behandling omfattet af artikel 3, skal vurderes ud fra praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD).

Umenneskelig behandling er ifølge EMD karakteriseret ved, at behandlingen har medført intens fysisk eller psykisk lidelse hos offeret. Nedværdigende behandling er karakteriseret ved, at behandlingen har medført en følelse af frygt, angst eller mindreværd, som var egnet til at ydmyge eller nedbryde vedkommende (Kudla m. Polen).

Behandlingen skal generelt have overskredet en vis minimumstærskel (S.F.K. m. Rusland), før den er i strid med artikel 3. Hvis barnet havde en ung alder, da krænkelsen fandt sted, skal dette tillægges væsentlig betydning.

Flere af de sager, hvor kommuner er blevet stævnet for brud på artikel 3, har omhandlet børn og unge, der har været udsat for fysisk og psykisk vold eller seksuelt misbrug i hjemmet eller under anbringelse uden for hjemmet. Det gælder fx sagerne U2017.3272Ø, U2018.2013H, U.2018.3631Ø og en nyere dom fra 2022 (U2022.2084V). Behandling af denne karakter er som et klart udgangspunkt en krænkelse af artikel 3.

I andre sager har det været mere tvivlsomt, om den behandling, barnet har været udsat for, var i strid med artikel 3. Det gælder fx en dom fra 2021 (U2021.2254Ø). Denne sag angik et barn, der efter at være hjemgivet til sin mor, havde levet en ussel tilværelse med mangel på mad og særdeles uhygiejniske forhold i hjemmet. Som 12-årig havde barnet som en konsekvens af opvæksten ydermere udviklet et stof- og alkoholmisbrug. Landsretten fandt, at disse forhold udgjorde umenneskelig og nedværdigende behandling og dermed en krænkelse af artikel 3. Behandlingen oversteg således minimumstærsklen som beskrevet.

2. Særligt om viden eller burde viden: Ifølge praksis er det en afgørende betingelse, at kommunen vidste eller burde vide, at barnet blev udsat eller var i risiko for at blive udsat for behandling i strid med EMRK artikel 3. Viden om det kan komme fra fx løbende underretninger om barnet.

Dette ses i den nyere sag, som er nævnt ovenfor (U2022.2084V), om en ung pige, som efter at have været anbragt uden for hjemmet blev hjemgivet til sine forældre, hvor hun blev udsat for seksuelle overgreb.

Selvom disse overgreb udgjorde en krænkelse af artikel 3, frifandt landsretten kommunen, idet landsretten ikke fandt, at der forelå omstændigheder, som indikerede, at kommunen havde haft viden eller burde have haft viden om risikoen for, at barnet blev seksuelt misbrugt. Retten henviste blandt andet til, at kommunen ikke havde modtaget konkrete oplysninger om det. Byretten var kommet til et andet resultat.

## Bevisbyrde og forældelse

Bevisbyrden i sagerne påhviler den person, der ønsker en godtgørelse. Bevisbyrden kan imidlertid være svær at løfte, da sagerne ofte går mange år tilbage. Relevant dokumentation kan være gået tabt, fx ved flytning af akter fra en kommune til en anden, kommunesammenlægninger eller skift af sagsbehandlings- og journaliseringssystem i kommunen. Sagens oplysning er desuden afhængig af, at kommunen løbende har iagttaget sin notat- og journaliseringspligt.

Der er derfor i høj grad et element af historie i disse sager, hvor det kan være relevant at forholde sig til tidligere tiders lovgivning på det sociale område, ligesom der må tages højde for, hvad der tidligere var sædvanlig praksis for den kommunale sagsbehandling, fx at skriftlig sagsbehandling for 20 eller 30 år siden ikke var lige så fremtrædende som i dag. Det kan derfor ikke uden videre lægges til grund, at noget ikke er sket, blot fordi det ikke er beskrevet i kommunens akter. Der kan være sket meget i sagerne, som blot ikke er noteret ned.

At sagerne går mange år tilbage, var desuden afgørende for, at Folketinget i 2018 ophævede forældelsesfristen for krav på erstatning og godtgørelse, som udspringer af en forvaltningsmyndigheds tilsidesættelse af lovbestemte forpligtelser over for børn, der har været udsat for overgreb. Dette fremgår i dag af forældelseslovens § 3, stk. 5.

## Mulighed for forlig

Det er dilemmafyldt for kommuner at blive part i en sag vedrørende et muligt brud på artikel 3. Kommunen kan på ene side have et ønske om at komme borgeren i møde ved at anerkende det ubehag og den krænkelse, borgeren har været udsat for som barn. I langt de fleste sager er der jo ikke uenighed om, at det har været et tragisk forløb for den enkelte borger. En sådan imødekommelse i form af et forlig vil ofte spare kommunen for tid og penge brugt ved en eventuel rets-

sag, selvom der skal betales en godtgørelse til borgeren. Beløbsmæssigt vil et forlig i disse sager ofte ligge på 300.000 kr., svarende til den godtgørelse, der normalt tildeles ved domstolene i henhold til EMD's praksis.

På den anden side er kommunen forpligtet af de forvaltningsretlige principper om saglighed og ligebehandling, som medfører, at kommunen ikke forligsmæssigt bør anerkende ansvar, medmindre dette er velbegrunderet ud fra de faktiske omstændigheder. Derudover tilsiger kommunalfuldmagtsreglerne, at kommunens dispositioner skal være økonomisk forsvarlige, så kommunen ikke påføres udgifter eller tab, som kunne have været undgået. Kommunens mulighed for at indgå forlig i denne type sager er derfor betinget af, at der foreligger et relativt sikkert grundlag for, at kommunen ved en domstolsprøvelse vil ifalde ansvar. I modsat fald vil der også være tale om uhjemlet støtte til modtageren af beløbet.

Vurderingen heraf – altså skal kommunen anerkende ansvar og løse sagen forligsmæssigt – vil derfor typisk være noget af det første, der skal overvejes i sådanne sager.



**Anne Sophie K. Vilsbøll**  
Partner, advokat  
akv@horten.dk



**Bo Juul Jensen**  
Advokat  
bjj@horten.dk



**Emma Sophie Bruun**  
Advokatfuldmægtig  
esb@horten.dk