



Klepp kommune  
Postboks 25  
4358 Kleppe

Kontakt saksbehandler

Benedikte Dalland Hansen, 51568720

## Vedtak- krav om lovlighetskontroll- Klepp kommune

**Det er krevd lovlighetskontroll av Klepp kommune sitt vedtak i sak 65/21 av 13.12.21. Statsforvalteren stadfester kommunens vedtak.**

Statsforvalteren viser til kommunens oversendelse av 16.02.22. Vi beklager at saksbehandlingen har tatt noe lengre tid enn forventet.

### 1. Sakens bakgrunn og kort om bakgrunnen for kravet om lovlighetskontroll

Klepp kommunestyre vedtok den 13.12.21 i sak 65/21 retningslinjer for kulturstøtte.

Den 31.12.21 ble det fremsatt et krav om lovlighetskontroll av avgjørelsen hvor kommunen vedtok retningslinjene. I punkt 2.2.2 er det angitt kriterier for å kunne motta tilskudd til drift, nyanlegg og rehabilitering. Sentralt i lovlighetsklagen er punkt punkt 2.2.2 f. som lyder som følger:

*«Organisasjonen må rekne alle medlemmer/ deltakere som likeverdige når det gjeld å kunne veljast til styre, tillitsverv og posisjoner, uavhengig av samlivsform, seksuell orientering, kjønn eller etnisitet.»*

Kravet om lovlighetskontroll ble fremmet av følgende seks kommunestyrerepresentanter; Kjetil Maudal, Siri Bloch Lindtveit, Morten Erga, Geir A. Pollestad, Elisabeth M. Bellamey og Torbjørn Hovland.

Klagerne anfører blant annet følgende:

*«Dette er et vedtak som utelukker enkelte trossamfunn og religiøse organisasjoner fra å bli tildelt kulturstøtte, fordi de stiller teologiske begrunnede livstilkrav til ledere blant annet med hensyn til samlivsform.»*

*Formålet med kulturstøtten er blant annet å bygge opp om et sunt og inkluderende lokalsamfunn, sette barn og unge i første rekke, og sørge for at alle kan delta aktivt i ulike lag og foreninger. Vi legger til grunn at kulturstøtten er et handslag fra kommunen til ulike lag og organisasjoner for de*



*gode og varierte aktivitetene som tilbys, samt den sosiale møteplassen disse utgjør.*

*Etter vart syn setter en med dette vedtaket ikke barn og unge i første rekke, samt at en kan avgrense deltakelsen i religiøse organisasjoner ved å gi disse mindre gunstige rammevilkår. Det er også et vedtak som splitter fremfor å inkludere i lokalsamfunnet.»*

Klagerne ønsker vedtakets materielle innhold vurdert mot aktuelt regelverk og mener at det medfører diskriminering på religiøst grunnlag. Klagerne nevner en del regler, men legger til grunn at Statsforvalteren ser hen til også andre momenter og bestemmelser enn de som er nevnt i klagen. Klagerne nevner konkret likestillings- og diskrimineringsloven, sakens anførte paralleller til lov om tros- og livssynssamfunn, prinsippet om barnets beste nedfelt i grunnloven § 104, og Norges menneskerettslige forpliktelser generelt, både Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og FN konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (ICCPR).

I kravet om lovlighetskontroll understreker klagerne at de er enige i at retningslinjene slår fast at alle medlemmer skal regnes som likeverdige når det gjelder demokratiet i organisasjonen. Et slikt prinsipp mener klagerne ikke er til hinder for at organisasjonen kan stille krav til styremedlemmer, eksempelvis begrunnet i dens formål eller teologi.

Klagerne stiller også spørsmål ved saksbehandlingen i forkant av at vedtaket ble truffet. De mener at når kommunestyrets flertall forkastet forslaget om å innhente en juridisk vurdering av vedtaket, og ved det utsette behandlingen av saken, så var ikke saken tilstrekkelig opplyst da vedtak ble fattet. Klagerne viser til forvaltningsloven § 17.

## **2. Nærmere om vilkårene for å ta et lovlighetskrav til behandling**

### ***Innledende merknader -vilkår for lovlighetskontroll***

Etter kommuneloven (koml.) § 27-1 kan «tre eller flere medlemmer av kommunestyret» sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig.» Myndigheten er for kommunene delegert til Statsforvalteren i forskrift av 30.08.2019 nr. 1096 punkt IX.

Etter § 27-3 første ledd kan Statsforvalteren ta stilling til om vedtaket:

- "a) Har et lovlig innhold*
- b) Er truffet av noen som har myndighet til å treffe et slikt vedtak*
- c) Har blitt til på lovlig måte"*

Kravet er fremmet av fire medlemmer av kommunestyret, og det ble sendt innen fristen jf. koml. § 27-1 første ledd annet punktum.

### ***Feil i saksgangen-saksfremlegg skulle vært utarbeidet før behandling av lovlighetsklagen***

Et krav om lovlighetskontroll fremsettes for organet som traff vedtaket, jf. kommuneloven (koml.) § 27-1 første ledd. Av bestemmelsen følger det videre at «hvis organet opprettholder vedtaket, sendes saken til Statsforvalteren for behandling.»

I foreliggende sak behandlet kommunestyret kravet om lovlighetskontroll i møte den 14.02.2022, sak 8/22. Et flertall på 20 mot 11 stemmer gikk inn for å opprettholde vedtak av 13.21.21, og saken ble sendt til Statsforvalteren i brev av 16.02.22.



I saksoversendelsen til Statsforvalteren manglet det saksfremlegg med oppdatert saksfremlegg og innstilling fra administrasjonen til kommunestyret.

I telefonkontakt med saksbehandler i kommunen fikk Statsforvalteren opplyst at det ikke var blitt utarbeidet nytt saksfremlegg før lovlighetskravet ble behandlet. Saksbehandler viste i stedet til det tidligere saksfremlegg som kommunedirektøren hadde utarbeidet, arkivsak-dok. 20/07933-82, i forkant av behandling av saken i første runde, i kommunestyremøtet den 13.12.21. Av nevnte saksfremlegg følger det at kommunedirektøren anbefalte at den omtvistede formulering i punkt 2.2.2. ff ble tatt ut. Ettersom administrasjonen den gang gav sin vurdering, var det kommunens oppfatning at det ikke var nødvendig med et nytt saksfremlegg, før lovlighetskravet ble behandlet.

Statsforvalteren mener at kommunens syn beror på en uriktig forståelse av regelverket i kommuneloven, jf. § 27-1. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kommentarutgaven til kommuneloven 2018 av Oddvar Overå og Jan Fridtjof Bernt<sup>1</sup>, som trekker følgende konklusjon:

*«Gjelder lovlighetsklagen vedtak truffet av et folkevalgt organ, skal administrasjonen forberede saken og legge frem en innstilling for dette, med vurdering av de innsigelsene som er rettet mot vedtaket.»*

Dette har gode grunner for seg, og samsvarer med de vanlige regler som gjelder ved behandlingen av saker i kommunestyret. Det er etter dette vår oppfatning at administrasjonen burde ha utarbeidet et oppdatert saksfremlegg, som drøftet innsigelsene i lovlighetsklagen og kom med en innstilling, før klagen ble behandlet i kommunestyret den 14.02.22. Statsforvalteren finner likevel at det konkrete saksforhold er forsvarlig opplyst og behandler derfor saken ut fra foreliggende dokumentasjon. Statsforvalteren ber om at Klepp kommune for fremtiden sørger for å følge fremgangsmåten som er skissert ovenfor.

Ett ytterligere vilkår for at Statsforvalteren skal kunne realitetsbehandle lovlighetskontrollkravet er at det det må foreligge et «endelig vedtak», jf. koml. § 27-2 første ledd bokstav a. Spørsmålet er om kommunestyrets avgjørelse i sak 65/21 om å vedta retningslinjer for tildeling av kulturstøtte oppfyller lovens krav om å være et «endelig vedtak»

I daværende Kommunal- og regionaldepartementets veileder av 21.10.13 om lovlighetskontroll etter kommuneloven § 59<sup>2</sup> er det reist spørsmål nettopp ved om kommunale retningslinjer kan være gjenstand for lovlighetskontroll. Veilederen ble utarbeidet før vedtakelsen av nåværende kommunelov, men den har fortsatt relevans. Av veilederen følger det blant annet av punkt 6.1.3.2 at

*«Fastsettelse av retningslinjer har isolert ikke selvstendige rettsvirkninger og er heller ingen realitetsavgjørelse i en sak. Retningslinjene er imidlertid ment som autoritative utsagn som skal legge føringer for kommunens saksbehandling. Det er naturlig at den kommunale administrasjonen anser seg forpliktet til å følge retningslinjene i behandlingen av sakene og bruker dem som en del av normgrunnlaget for sine vedtak. Autoritative utsagn som er ment å få betydning for andres saksbehandling kan anses å falle inn under avgjørelsesbegrepet i fvl. § 6. Disse forholdene taler etter departementets vurdering samlet for at vedtak om kommunale retningslinjer også kan anses som en «avgjørelse» og være gjenstand for lovlighetskontroll etter § 59.»*

---

<sup>1</sup> Overå og Bernt: *Kommuneloven 2018 med kommentarer*, 2019, første utgave

<sup>2</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-lovlighetskontroll-etter-kom/id742405/>



Statsforvalteren er enig i de vurderinger som er gjort av departementet. I foreliggende sak vil vedtaket om retningslinjer for tildeling av økonomisk støtte legge visse føringer for saksbehandlingen for tildeling av økonomisk støtte. Ut fra det er Statsforvalterens konklusjon at vedtakelsen av retningslinjene er å anse som et vedtak som kan lovlighetskontrolleres. I og med at det er tale om retningslinjer, og ikke konkrete realitetsavgjørelser, taler det likevel for at Statsforvalteren er varsom med å gå langt inn i den materielle prøvingen.

Oppsummert er vilkårene for å foreta en lovlighetskontroll oppfylte.

Ved lovlighetskontrollen skal Statsforvalteren ta stilling til om innholdet i vedtaket er lovlig, om det er truffet av personer som har myndighet til å treffe et slikt vedtak og om det har blitt til på lovlig måte, jf. koml. § 27-3. Lovlighetskontrollen kan likevel begrenses til det som er gjort gjeldende i klagen.

I denne saken vil Statsforvalterens prøving dreie seg om vedtaket har blitt til på lovlig måte, og om innholdet i vedtaket er lovlig.

Ved Statsforvalterens behandling av saken er sakens dokumenter gjennomgått og danner utgangspunkt for våre vurderinger i det følgende.

### **3. Vurdering av om vedtaket har blitt til på lovlig vis - forvaltningsrettslige vurderinger**

#### ***Utredning av saken i forkant av vedtak***

Klagerne peker på at det de mener var et radikalt forslag nedfelt i punkt 2.2.2 f. ble sendt på høring uten begrunnelse eller saksforberedende arbeid. Flertallet i Klepp kommunestyre forkastet deretter et forslag om å innhente en juridisk vurdering av retningslinjene før vedtak i saken ble truffet. Etter klagerens syn har ikke kommunestyret fått grunnlag for å kunne treffe et vedtak som er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17.

Forvaltningsloven § 17 gjelder direkte for forberedelse til såkalt enkeltvedtak. Enkeltvedtak er i forvaltningsloven § 2 definert som et vedtak som gjelder rettigheter og plikter til en eller flere bestemte personer. Det omtvistede vedtak i denne saken retter seg ikke mot enkeltpersoner og § 17 kommer derfor ikke direkte til anvendelse. Det er likevel slik at en viktig forutsetning for borgernes rettssikkerhet er at forvaltningen treffer sine avgjørelser på grunnlag av en forsvarlig saksbehandling. Prinsippet gjelder generelt og ivaretas også ved saksbehandlingsregler gitt i eksempelvis forvaltningslov og i særlovgevingen.

Forsvarlighetsprinsippet innebærer blant annet at et kommunestyre ikke skal treffe avgjørelser i en sak før den er tilstrekkelig utredet, og det ligger til grunn for bestemmelsen i kommuneloven § 13-1. Av bestemmelsen følger det at kommunedirektøren har et selvstendig ansvar for at saker som legges frem for kommunestyret nettopp er forsvarlig utredet.

Kommunedirektøren har i foreliggende sak vært av den oppfatning at saken var tilstrekkelig utredet og forberedt til at vedtak kunne treffes av kommunestyret den 13.12.21. Kommunestyret har videre et selvstendig ansvar for å vurdere om en sak er forsvarlig utredet. I samsvar med kommuneloven § 11-3 fjerde ledd kan derfor kommunestyret, med alminnelig flertall, vedta å utsette realitetsbehandlingen av en sak. Det gjelder selv om saken er oppført på sakslisten og kommunedirektøren har vurdert den som tilstrekkelig utredet.



Klepp kommunestyre stemte over et forslag som kom opp under kommunestyremøtet, om å utsette saken. Forslaget gikk videre ut på at

*«kommunedirektøren vert bedt om å utarbeida ei juridisk vurdering av å vedta punkt 2.2.2 f (forslag f) i retningslinjene for kommunal støtte.*

Ifølge protokollen fra kommunestyremøtet falt forslaget med 13 mot 18 stemmer.

Flertallet i Klepp kommunestyret mente etter dette at kravene til en forsvarlig saksutredning var oppfylte. Det skal da være en høy terskel for å overprøve kommunestyrets flertalls vurdering på dette punkt, jf. § kommuneloven 11-3 fjerde ledd. I praksis må det ved overprøving kunne påvises feil i saksbehandlingen som det er grunn til å frykte kan ha hatt avgjørende betydning for det vedtak som ble truffet, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.

I den forbindelse vil Statsforvalteren peke på at det var gjort et omfattende arbeid, før saken kom til behandling i kommunestyret den 13.12.21. Hovedutvalget for samfunn og kultur vedtok tilbake i tid å sette ned en nemnd med fire hovedutvalgsmedlemmer som fikk i oppdrag å utarbeide et forslag til reviderte retningslinjer for kulturstøtte. Hovedutvalget for samfunn og kultur behandlet deretter nemnda sitt saksfremlegg til nye retningslinjer den 15.12.20 (SK-sak 93/20). Utvalget vedtok da å sende saksfremlegget på høring, med svarfrist 15.02.21. Det kom inn 80 hørings svar, de fleste knyttet til punkt 2.2.2.f. Etter dette utarbeidet kommunedirektøren et grundig saksfremlegg med forslag til innstilling i forkant av kommunestyremøtet den 13.12.21. I saksfremlegget går kommunedirektøren konkret inn på bakgrunnen for saken, formålet med retningslinjene og gir en juridisk vurdering.

Mest omtale får det omstridte punkt 2.2.2 f. både når det gjelder momenter som kom frem i høringsrunden og kommunedirektørens vektning av de ulike hensyn som har betydning, samt den juridiske vurderingen av det omstridte punkt 2.2.2.f i retningslinjene.

Kommunedirektøren konkluderer med å mene generelt at

*«polititiske tilrådingar må vera juridisk kvalitetssikra og at det i alle fall bør vera klår sannsynleg juridisk overvekt for at ei tilråding overfor politiske organ vil stå seg rettsleg. Kommunedirektøren kan ikkje sjå at det er så stor sannsynlegsovervekt for at forslaget under punkt 2.2.2.f i høringsforslaget vil stå seg rettsleg, at kommunedirektøren finn det tilstrekkeleg forsvarleg å kunne tilrå dette forslaget.»*

Kommunedirektørens tilråding er basert på en gjennomgang av aktuelle regelverk og en grundig vektning av de hensyn som står mot hverandre i vurderingen av om det omstridte punkt i retningslinjene burde vedtas. Statsforvalteren kan ikke se at saksutredningen eller saksgangen før politisk behandling i kommunestyret den 13.12.21 lider av mangler som i neste rekke kunne utgjøre en saksbehandlingsfeil.

Statsforvalteren mener at vedtaket har blitt til på lovlig måte, jf. kompl. § 27-3 første ledd bokstav c).

#### **4. Vurdering av om vedtakets innhold er lovlig**

Det sentrale vurderingstemaet i det følgende blir om kommunestyret lovlig kan sette som retningsgivende for tildeling av kulturstøtten at den bare gis til organisasjoner som regner alle



medlemmer som likeverdige når det gjelder å kunne velges til styre/tillitsverv, uavhengig av samlivsform, seksuell orientering, kjønn eller etnisitet.

### **Rettslige utgangspunkt**

I lovlighetsklagen er det som nevnt vist til flere regelverk som klagerne mener stenger for det omtvistede punkt 2.2.f. i retningslinjene. Klagerne ber videre om at Statsforvalteren gjør sin selvstendige vurdering, også opp mot eventuelt andre momenter og bestemmelser enn de som er konkret nevnt i lovlighetsklagen.

Innledningsvis vil Statsforvalteren fremheve at et kommunalt vedtak kan være lite formålstjenlig, men likefullt ha et lovlig innhold. Til prøving i saken er kun om vedtakets innhold er *lovlig* etter gjeldende regelverk. Det vil si om kommunen hadde materiell kompetanse til å treffe vedtaket. Statsforvalteren vil i det følgende vurdere dette nærmere i lys av gjeldende regelverk.

### **Retten til lokalt selvstyre**

Retten til lokalt folkestyre ble i år 2016 grunnlovfestet i Norges grunnlov (grl.) § 49. Utgangspunktet i norsk rett er etter dette at det kommunale selvstyret står sterkt. Kommunen er et eget rettssubjekt og tar avgjørelser på eget initiativ og ansvar, jf. koml. § 2-1 første avsnitt. Det følger videre av bestemmelsens andre avsnitt at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. På generelt grunnlag betyr det at en kommune har betydelig frihet til å bestemme om den ønsker å vedta retningslinjer på ulike felt og innholdet i disse. For den videre vurdering legger Statsforvalteren til grunn at det er tale om frie midler som kommunen har disposisjonsrett over slik at kulturstøtten som tildeles ikke er en lovpålagt oppgave med egne føringer. Et kommunalt tilskudd til kulturarbeid i denne saken er ikke en lovgitt rett som en søker har rettmessig krav på.

### **Utenforliggende hensyn**

I norsk forvaltningsrett gjelder det et grunnleggende prinsipp om at det ikke skal finne sted usaklig forskjellsbehandling. I praksis har læren om myndighetsmisbruk karakter av å være en snever sikkerhetsventil på ulovfestet grunnlag. Prinsippet gjelder også for kommuner, ved utøvelse av myndighet. Dersom det finner sted forskjellsbehandling på usaklig grunnlag, foreligger det såkalt myndighetsmisbruk. Prinsippet innebærer at forvaltningsorganet ikke kan treffe vedtak som er vilkårlige, uforholdsmessige eller sterkt urimelige. Det gjelder også i foreliggende sak hvor Klepp kommune tildeler økonomisk støtte til kulturarbeid.

Etter dette er utgangspunktet at det kommunale selvstyret gir Klepp kommune en vid adgang til å utøve skjønn og sette vilkår, både når det gjelder en vurdering av hvilke aktiviteter kommunen vil støtte og for hvilke krav kommunen stiller til organisasjonens interne organisering. Vilåårene og praktiseringen av vilåårene må likevel være saklige innenfor det aktuelle saksområådet. Kommunen kan ikke trekke inn og vektlegge hensyn som må anses som utenforliggende på det aktuelle områådet.

Punkt 2.2.2.f. om at alle medlemmer i en organisasjon skal anses som likeverdige til å kunne velges inn i styre og verv, er i utgangspunktet en bestemmelse som ivaretar et beskyttelsesverdig formål, lik rett for alle til å delta.

Klagerne peker på at det fins organisasjoner og foreninger, som med bakgrunn i religiøs overbevisning nekter for eksempel enkelte samlivsformer i sin ledelse. En organisasjon som er bygd opp på den måten ivaretar i så fall ikke kravet til fulle demokratiske rettigheter til interne verv. Klagerne mener at organisasjonen vil kunne nektes støtte slik retningslinjene er utformet, og ved det bli utsatt for usaklig forskjellsbehandling.



Den konkrete problemstilling blir med dette om det innebærer usaklig forskjellsbehandling å vedta retningslinjer som kan medføre at organisasjoner som ikke oppfyller kravene om ikke-diskriminering kan falle utenfor ordningen.

For å ta stilling til hva som er utenforliggende hensyn i denne sammenheng, er det grunn til å se nærmere på hva som faktisk er formålet med retningslinjene. Det fremgår av punkt 1.1:

*«Punkt 1.1. Føremål:*

*Retningslinjene for støtte til kulturarbeid bygger på kommunevisjonen «Med blick for alle» og har som føremål å realisera kommunen sin visjon, verdier og dei overordna måla i kommuneplanen: Eit sunt og inkluderande lokalsamfunn - Barn og unge i første rekke  
Retningslinjene for støtte til kulturarbeid er eit målretta verktøy for å oppnå kommunale mål knytt til lokalmiljø og innbyggjarar på kulturområdet.*

*På bakgrunn av dette ønskjer kommunen gjennom støtteordningane å realisera føringar og mål i kulturplanen:*

*særleg støtta og styrka verksemd som gjev alle høve til å delta i aktivitet med same rettar, på tvers av kulturelle, sosiale, religiøse/ livssynsmessige, digitale og økonomiske skiljelinjer, og uavhengig av kjønn, alder, etnisk bakgrunn, funksjonsnivå eller seksuell orientering.*

*- leggja til rette for mangfaldig barne- og ungdomsaktivitet*

*-utvikling av eit rikt, godt og variert kulturliv*

*- høg frivillig verdiskaping -*

*kulturuttrykk av høg kvalitet.*

*Støtteordningane skal byggje opp under:*

*- at alle skal kunne delta i, oppleve, og gjera seg nytte av kulturtilbod, samt teikna medlemskap i lag og foreiningar*

*- at kultur skal vera eit berande element i lokalsamfunnet*

*- deltaking basert på inkludering, likeverd, likestilling og fulle demokratiske rettar.*

Kravet til like demokratiske rettigheter i punkt 2.2.2.f. har sin bakgrunn i formålet med retningslinjene, å tilrettelegge for mangfoldig barne- ungdomsaktivitet og inkludering av alle. Kommunedirektøren utdyper i sitt saksfremlegg av 23.11.21 at det er tale om en tilskuddsordning som gir frivillige organisasjoner anledning til å drive arbeidet sitt som en ønsker, ut fra selvalgt syn, samvittighet, verdier, premisser og interesser. Klagerne mener på sin side at en forskjellsbehandling slik skissert vil medføre at det konkrete punkt 2.2.2.f. er ulovlig og må tas ut av retningslinjene. Klagerne peker i den forbindelse på grunnleggende forpliktelser Norge har både etter norsk og internasjonal rett.

EMK har i artikkel 14 en bestemmelse som forbyr diskriminering. Bestemmelsen lyder som følger:

*«Utøvelsen av de rettigheter og friheter som er fastlagt i denne konvensjonen skal bli sikret uten diskriminering på noe grunnlag slik som kjønn, rase, farge, språk, religion, politisk eller annen oppfatning, nasjonal eller sosial opprinnelse, tilknytning til en nasjonal minoritet, eiendom, fødsel eller annen status.»*



Det følger av bestemmelsen at det ikke er tillatt å diskriminere noen på bakgrunn av eksempelvis religion. Retten til fri religionsutøvelse er en annen sentral menneskerettighet, som artikkel 14 skal verne.

Grunnloven og menneskerettsloven er de mest sentrale grunnlag for menneskerettighetene i norsk rett. Grunnlovens bestemmelser har forrang foran alminnelig lovgivning, jf. det såkalte *lex superior* prinsippet, Det samme har EMK. Det følger av Grunnloven § 92 at statens myndigheter skal

*«respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter».*

Av Høyesterett sin avgjørelse i sak 2022-401<sup>3</sup>(Tolga-saken), klargjør Høyesterett i avsnitt 46 at

*«etter intern norsk rett er Den europeiske menneskerettskonvensjon like bindende for kommuner som for staten».*

Høyesterett viser i den forbindelse blant annet til menneskerettsloven § 2 og Grunnloven § 92. Kommunene er dermed, samme måte som staten, bundet av de menneskerettslige forpliktelser på det nivå de er gjennomført i norsk rett. Det taler for at hvis myndighetsutøvelse på kommunalt nivå strider mot grunnloven eller nevnte menneskerettighetsforpliktelser, så vil menneskerettighetsbruddet kunne utgjøre en mangel ved det rettslige grunnlag for avgjørelsen, slik at avgjørelsen vil kunne anses som ugyldig.

EMK art. 14 forplikter Klepp kommune til å sørge for å ivareta diskrimineringsforbudet ved bruk av de retningslinjer som kommunen har vedtatt. Det må da avklares nærmere hva som ligger i forbudet mot diskriminering. I den forbindelse er det relevant å se hen til likestillings- og diskrimineringsloven, som er anført som et rettslig grunnlag i klagen. Loven gjelder konkret for fysiske personer. Den har likevel bestemmelser som springer ut fra våre menneskerettslige forpliktelser på overordnet nivå, og er på den måten relevant i saken som er til prøving.

I likestillings- og diskrimineringsloven § 6 er det nedfelt et forbud mot diskriminering knyttet til blant annet kjønn, etnisitet, religion, seksuell orientering og livssyn. Forbudet innebærer at en bestemmelse i en organisasjon som går ut på å nekte personer medlemskap eller å verv på grunnlag av de nevnte diskrimineringsgrunnlag i utgangspunktet er ulovlig. I samme lov § 9 finner vi likevel et unntak fra hovedregelen, som kan innebære at forskjellsbehandlingen som nevnt ovenfor i visse tilfeller kan være lovlig. Også § 9 gir uttrykk for mer allmenngyldige menneskerettigheter. Av § 9 følger det at en forskjellsbehandling som § 6 i utgangspunktet forbyr, likevel kan være lovlig. Det gjelder dersom forskjellsbehandlingen har et saklig formål, at den er nødvendig for å oppnå formålet, og at den ikke er uforholdsmessig inngripende overfor de som blir utsatt for den. Dersom disse vilkår er oppfylte, er det tale om *lovlig* forskjellsbehandling, som dermed ikke er i strid med prinsippet om diskriminering.

Klepp kommune ønsker ikke å tildele støtte til organisasjoner som diskriminerer ved å forskjellsbehandle hvem som kan delta i posisjoner og verv i organisasjonen ut fra organisasjonens egne regler, og kommunen har nedfelt dette i sine retningslinjer. Det er beskyttelsesverdig, og henger sammen med formålet med tilskuddet, og er ment å ivareta også hensynet til ikke-diskriminering.

---

<sup>3</sup> HR-2022-401, avsnitt 46





Kommunen har stor politisk frihet innenfor sitt kommunale selvstyre til å vedta retningslinjer som den ønsker, og de vedtatte retningslinjer er ikke i seg selv ulovlige slik Statsforvalteren ser det. Det er av stor betydning for Statsforvalterens konklusjon at det er tale om nettopp *retningslinjer*. For selv om retningslinjer typisk er ment som autoritative utsagn som gir føringer for kommunens saksbehandling, så har ikke fastsettelse av retningslinjer isolert sett selvstendige rettsvirkninger.

Retningslinjene må fortolkes og anvendes i kontekst og ut fra øvrig rettskildebilde på det område hvor de er ment å gi føringer. Det betyr at kommunen ved sin fortolkning av retningslinjene må sørge for at praktiseringen av dem samsvarer med ufravikelige menneskerettslige prinsipper.

I foreliggende sak har Klepp kommune vedtatt et sett med retningslinjer som skal danne grunnlag for utdeling av økonomisk støtte. Så langt foreligger det ikke konkrete holdepunkter for å konkludere med at de vedtatte retningslinjer *har* medført ulovlig forskjellsbehandling og dermed må anses som ulovlige. Statsforvalteren mener etter dette at grensen for hva som er å anse som lovlig forskjellsbehandling og dermed ikke diskriminering, må avklares gjennom en konkret vurdering i det enkelte saksforhold. Selv om ikke vedtakelsen og retningslinjene innholdsmessig i seg selv er ulovlig, kan punkt 2.2.2.f. etter sin ordlyd isolert by på utfordringer for kommunen når retningslinjene skal anvendes.

Verken retningslinjene som sådan, eller det nevnte punkt, må i noen tilfeller lede til usaklig forskjellsbehandling av søkerne. Det betyr at dersom en organisasjon mener å ha et lovlig grunnlag for å forskjellsbehandle når det kommer til tillitsverv og posisjoner, så må kommunen ta stilling til dette. Organisasjonen som mener å ha krav på støtte er selv nærmest til å redegjøre for sine vedtekter som omhandler valg til tillitsverv, og begrunnelsen for sin praksis. Først da kan kommunen foreta en selvstendig vurdering i saken, hvorvidt organisasjonens praksis er i strid med diskrimineringsforbudet, eller om praksis ut fra momenter som er angitt i likestillings- og diskrimineringsloven § 9 likevel er lovlig.

Statsforvalteren har merket seg at det i retningslinjene er gitt klagerett for organisasjoner som får avslag på søknad om tilskudd. Spørsmålet kan dermed også bli satt på spissen i en konkret klagesak, dersom organisasjonen mener at kommunen ved sin praktisering av retningslinjene foretar ulovlig diskriminering og ikke blir hørt med det.

## 5. Statsforvalterens konklusjon

**Statsforvalterens konklusjon er at Klepp kommunestyre sitt vedtak av 13.12.21 i sak 65/21 er lovlig. Vedtaket stadfestes, jf. kommuneloven § 27-3 første ledd.**

Statsforvalteren sin avgjørelse er ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28, jf. § 2.

Vi ber kommunen orientere klagerne.

Med hilsen

Bent Høie  
statsforvalter

Monica Nessa  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*