

Rettslige skranker for utlån og utleie av kommunens eiendom

Særlig om ytringsfrihet, demonstrasjonsfrihet og usaklig forskjellsbehandling

Utarbeidet av Kommuneadvokaten i Oslo
v/ advokat Matias Sjursæther
oktober 2025

for Byrådsavdelingen for sosiale tjenester

Innhold

1	Innledning.....	2
2	Kommunens privatrettslige råderett og andre forpliktelser	2
3	Ytrings- og demonstrasjonsfrihet	3
3.1	Ytringsfriheten	3
3.2	Demonstrasjonsfriheten.....	4
3.3	Inngrep i ytrings- og demonstrasjonsfriheten	5
4	Forvaltningsrettslige regler.....	6
4.1	Forbud mot utenforliggende hensyn og usaklig forskjellsbehandling	6
4.2	Forvaltningsloven.....	7
5	Særlig om kommunal grunn	7
6	Særlig om kommunale lokaler	8

1 Innledning

I dette notatet redegjøres det for relevante rettslige skranker ved disponering av kommunens eiendom i tilfeller hvor det potensielt vil kunne fremsettes polariserende budskap. Notatet gir et rettslig underlag for en veileder Byrådsavdelingen for sosiale tjenester skal utarbeide om temaet.

Kommunen disponerer en rekke eiendommer. Dette inkluderer både kommunal grunn, slik som parker og torg, samt kommunale lokaler, slik som skoler, idrettsanlegg, biblioteker og kontorlokaler. Noen av lokalene er tilgjengelig for allmenheten, mens andre kun brukes av kommunens ansatte.

Kommunen disponerer over sine eiendommer i kraft av sin privatrettslige råderett. Utgangspunktet er at kommunen selv bestemmer hvem den vil låne eller leie ut sine eiendommer til, slik som andre private.

Det er imidlertid viktige unntak fra dette utgangspunktet. Kommunen må for det første respektere innbyggernes rett til ytringsfrihet også ved utlån og utleie av kommunale eiendommer. Kommunen er i tillegg forpliktet til å legge til rette for innbyggernes utøvelse av ytringsfriheten, det såkalte infrastrukturkravet. Videre er også kommunen bundet av alminnelige forvaltningsrettslige regler, herunder forbudet mot usaklig forskjellsbehandling. Dette innebærer som et klart utgangspunkt at kommunen ikke kan nekte utlån eller utleie med den begrunnelse at kommunen er uenig i en søkers ytringer eller verdier. Heller ikke frykt for at det vil bli fremsatt polariserende budskap er i utgangspunktet i seg selv nok til å nekte utlån eller utleie.

I punkt 2 redegjøres det for kommunens privatrettslige råderett, samt noen andre forpliktelser kommunen må ivareta ved utøvelsen av denne. I punkt 3 behandles reglene om ytringsfrihet og den nært tilknyttede demonstrasjonsfriheten. I punkt 4 behandles reglene om myndighetsmisbruk, herunder særlig forbudet mot usaklig forskjellsbehandling. Regler i forvaltningsloven som kan komme til anvendelse kommenteres også kort her. I punkt 5 og 6 redegjøres det for hvilke implikasjoner disse generelle reglene får for utlån og utleie av henholdsvis kommunal grunn og kommunale lokaler.

Notatet redegjør ikke for andre rettslige skranker som virksomhetene må være bevisst ved utlån og utleie av kommunal eiendom, slik som for eksempel statsstøttereglene.

2 Kommunens privatrettslige råderett og andre forpliktelser

Utgangspunktet er at kommunen kan bestemme over sin eiendom på samme måte som private grunneiere.¹ Dette kalles kommunens eierrådighet eller kommunens privatrettslige rådighet. Dette står i motsetning til kommunens myndighet som forvaltningsorgan. Utgangspunktet er altså at kommunen selv bestemmer om, og til hvem, kommunale eiendommer skal lånes eller leies ut til.

For kommunen gjelder det imidlertid noen viktige begrensninger som ikke private grunneiere må ta hensyn til. Kommunen må for det første respektere innbyggernes grunnleggende rettigheter, slik som ytringsfriheten og demonstrasjonsfriheten, se punkt 3. Kommunen må også forholde

¹ HR-2021-2510-A (Ryde) avsnitt 55.

seg til visse forvaltningsrettslige skranker også når den utøver sin privatrettslige råderett, noe som omtales i punkt 4.²

Det er ingen lovbestemmelser som direkte regulerer kommunens utlån og utleie av lokaler. Utlån av kommunale lokaler må imidlertid ikke komme i konflikt med kommunens lovpålagte oppgaver som ofte utføres i lokalene.

Ved utøvelsen av eierrådigheten må også kommunen ivareta sine ansatte og andre brukere av kommunens eiendom. Kommunen har etter arbeidsmiljøloven kapittel 4 en plikt til å sikre at de ansatte har et fullt forsvarlig arbeidsmiljø, både fysisk og psykisk. Kommunen plikter også sikre tryggheten til brukere av kommunens eiendommer.

Når kommunen disponerer over sine eiendommer med hjemmel i eierrådigheten er dette i utgangspunktet ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven, men se om unntak i punkt 4.

3 Ytrings- og demonstrasjonsfrihet

3.1 Ytringsfriheten

Kommunens innbyggere har ytringsfrihet. Ytringsfriheten har sin begrunnelse i sannhetssøking, demokrati og den frie meningsdannelsen til individet. Ytringsfriheten er fastsatt i Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. I forarbeidene til Grunnloven § 100 er ytringsfrihet definert som:

«den enkeltes borgers frihet til selv å bestemme hva han eller hun ønsker å meddele, gi uttrykk for eller framføre av opplysninger, ideer og budskap. Herunder hører også friheten til å bestemme når, hvor og hvordan ytringen skal avgis.»³

Etter Grunnloven § 100 kan ytringsfriheten bare begrenses dersom det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Inngrep i ytringsfriheten krever også hjemmel i lov. I Grunnloven § 100 er «frimodige ytringer om statsstyret» gitt særlig vern. Slike ytringer kan det bare settes klart definerte grenser for, der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse. Grensen for hva som er lovlige ytringer går der ytringene anses som «hatefulle» etter straffeloven § 185. Høyesterett har uttalt at bestemmelsen gir «rommelig margin for smakløse ytringer».⁴

Grunnloven § 100 inneholder et eksplisitt forbud mot forhåndssensur og andre forebyggende virkemidler. Dette er kun lovlig «når formålet er å avverge en ellers irreversibel skade som vil oppstå om en ytring når frem til sitt publikum».⁵ Terskelen for å tillate forhåndssensur er svært høy. Finnes det mindre inngripende tiltak enn forhåndssensur, skal disse benyttes. Dette kan være etterfølgende straffeforfølgning.⁶ Krav om tillatelse til å fremsette ytringer vil anses som forhåndssensur.⁷ I forarbeidene til Grunnloven § 100 uttaler ytringsfrihetskommisjonen:

² Rt. 2009 s. 1356 avsnitt 31, Rt. 2013 s. 1444 avsnitt 53 og Rt. 2015 s. 795 avsnitt 30.

³ NOU 1999: 27 «Ytringsfrihet bør finde Sted», side 240.

⁴ Rt. 2012 s. 536 avsnitt 32.

⁵ Se NOU 1999: 27 side 246 og St.meld. nr. 42 (1999– 2000) side 27.

⁶ Rt. 2007 s. 404 og NOU 2022: 9 punkt 4.4.9.

⁷ Jon Fridrik Kjølbro, Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere, 2023 side 1072.

«Forbudet mot forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler i fjerde ledd sikrer at det ikke kan kreves forhåndstillatelse av demonstranter. Dette hindrer ikke en varslingsplikt som kan sette ordensmakten i stand til å foreta en vurdering av de rent ordensmessige sider av den tillyste demonstrasjonen. Det hindrer heller ikke at ordensmakten kan gi nærmere regler for eksempel om hvor demonstrasjonen kan finne sted når slike påbud er begrunnet i at annen lovlig virksomhet ikke skal hindres av demonstrantene. Under ordensmessig svært ekstreme forhold er det ikke strid med vårt forslag at det nedlegges forbud mot en varslet demonstrasjon.»⁸

Det er kun politiet som har anledning til å forby en varslet demonstrasjon – ikke kommunen.

Grunnloven § 100 fastsetter videre at myndighetene plikter «å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Dette kalles *infrastrukturkravet*. Kjernen i infrastrukturkravet er at det ikke er nok at offentlige myndigheter lar være å gripe inn i ytringsfriheten, den skal aktivt vedlikeholde og utvikle det offentlige rom slik at det finnes kanaler og institusjoner for en åpen og opplyst offentlig samtale. Tanken er at hvis en eller flere av de tre helt avgjørende prosessene for ytringsfrihet (sannhetssøking, demokrati og individets frie meningsdannelse) ikke fungerer som forutsatt, må det primære tiltaket være styrking av prosessene ved positive virkemidler.⁹

I forarbeidene til Grunnloven § 100 fremgår følgende av særlig relevans for Oslo kommune:

«Retten til å bruke offentlig sted (gater, parker, torg) til demonstrasjoner følger bl.a av vårt forslag til Grunnloven § 100, sjette ledd om statens ansvar for en åpen og opplyst offentlig samtale. Det må derfor fortsatt være slik at for eksempel Oslo kommune ikke bruke sin eiendomsrett til Youngstorget til å forby demonstrasjoner med et meningsinnhold man misliker.»¹⁰

Kommunen plikter altså å legge forholdene til rette for at innbyggerne kan utøve sin ytringsfrihet på kommunens grunn og i kommunens lokaler. Det er nok ikke grunnlag for at borgerne kan utlede direkte rettigheter av bestemmelsen, men den vil kunne tjene som et tolkningsmoment i konkrete saker.

3.2 Demonstrasjonsfriheten

Tett knyttet til ytringsfriheten er retten til å møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner, som er grunnlovfestet i Grunnloven § 101. Av andre ledd fremgår det at «[a]lle kan møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner». Rettigheten er også fastsatt i EMK artikkel 11. Høyesterett og menneskerettsutvalget har uttalt følgende:

«Demonstrasjonsfrihet er et særlig uttrykk for forsamlingsfrihet og må forstås som en forsamling til støtte for eller i protest mot noe eller mot noen. I et demokratisk samfunn er det særlig viktig at det kommer frem ulike synspunkter på andres handlinger, vurderinger eller beslutninger. Samtidig må en rettsstat være tuftet på den idé at alle kan få utløp for sine protester i fellesskap med andre, uten å få sin frihet begrenset.»¹¹

⁸ [NOU 1999: 27 side 179.](#)

⁹ [NOU 2022: 9 side 50.](#)

¹⁰ [NOU 1999: 27 side 179.](#)

¹¹ [HR-2023-604-A avsnitt 24](#) og [Dokument 16 \(2011–2012\) kapittel 29.](#)

Retten til å delta i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner har et sterkt rettslig vern. Inngrep kan kun gjøres i tråd med de internasjonale konvensjonene, særlig EMK artikkel 11.

Det er kun «fredelige» forsamlinger og demonstrasjoner som har vern. Kommunen kan altså forby voldelige demonstrasjoner, men det er politiet som håndhever dette. Også demonstrasjoner hvor det begås ikke-voldelige lovbrudd har vern.¹² For eksempel vil sivil ulydighet hvor trafikken stanses ha vern. Slike demonstrasjoner er imidlertid ikke i kjernen av bestemmelsen, og det skal mindre til før et inngrep mot ulovlige demonstrasjoner er forholdsmessig. Demonstrasjonsfriheten er ikke til hinder for ha regler om at det skal meldes fra til myndighetene om en demonstrasjon.¹³

Slik regulering er inntatt i politiloven § 11 første ledd, om varsling til politiet. Det følger også av politivedtektene i Oslo kommune at kommunen som grunneier skal varsles, jf. § 7-3. Det er likevel ikke slik at politiet automatisk kan avbryte demonstrasjonen dersom varslingsplikten ikke er overholdt. Dersom politiet skal gripe inn må dette fortsatt ha hjemmel i lov, forfølge legitime formål og være forholdsmessig. Politiet har en svært høy terskel for å avlyse demonstrasjoner.

3.3 Inngrep i ytrings- og demonstrasjonsfriheten

Ytrings- og demonstrasjonsfriheten er ikke absolutt. Det kan i visse tilfeller gjøres inngrep. Vilklårene for å gjøre inngrep er at det foreligger hjemmel i lov, at inngrepet forfølger legitime interesser og at inngrepet er forholdsmessig.

Det er kun politiet har hjemmel til å med makt stanse fremsettelsen av ytringer eller demonstrasjoner. Kommunen har ingen slik hjemmel.

Vurderingen av om et inngrep er forholdsmessig må avgjøres konkret i den enkelte sak, og kan ikke bedømmes på forhånd. Spørsmålet er behandlet av både Høyesterett og EMD ved flere anledninger.¹⁴

Vurderingen av om inngrepet er forholdsmessig er bred. I den ene vektsskålen ligger de legitime grunnene myndighetene kan ha for å begrense en ytring eller demonstrasjon. I den andre vektsskålen ligger ytringsfriheten i ord, fakter eller til og med stillhet fra personer som er samlet på et offentlig sted. Det står sentralt i vurderingen om tiltakene mot ytringene eller demonstrasjonen er rimelig og egnet til å oppnå det formålet myndighetene søker å ivareta. Som utgangspunkt gjelder det et krav om at andre og mindre inngripende tiltak som er egnet til å oppnå formålet ikke er tilgjengelige.

Det skal mer til for å gripe inn mot ytringer og demonstrasjoner som er i kjernen av hva rettighetene er ment å verne, enn for mer perifere ytringer. Særlig politiske ytringer skal det svært mye til før myndighetene kan gripe inn mot. Rene sjikanøse ytringer har fortsatt vern, men det skal mindre til før det er forholdsmessig å gripe inn mot dem.

¹² HR-2023-604-A avsnitt 29 med videre henvisninger.

¹³ Se feks EMDs storkammerdom *Kudrevičius mfl. mot Litauen* avsnitt 147.

¹⁴ Se for eksempel [HR-2022-981-A](#) avsnitt 26–34.

Den klare hovedregelen er at inngrep mot hatefulle ytringer som er forbudt etter straffeloven § 185 skjer gjennom etterfølgende straffeforfølgelse. Dette er fordi inngrep på forhånd lett vil komme i konflikt med det tilnærmet absolutte forbudet mot forhåndssensur i Grunnloven § 100.

Ved demonstrasjoner må samfunnet tåle en viss forstyrrelse av dagliglivet, og myndighetene må vise en viss toleranse før det gripes inn. Toleransegraden kan ikke fastlegges generelt, men må vurderes konkret, særlig ut fra virkningene av forstyrrelsene. Der det er fare for liv og helse kan myndighetene gripe inn med en gang. Å stanse en aksjon som skaper alvorlig forstyrrelse av trafikken, og som ikke er varslet og er i strid med nasjonalt regelverk, vil som regel anses som forholdsmessig. *Generelle forbud* mot demonstrasjoner på offentlige plasser vil imidlertid lett anses uforholdsmessig.¹⁵

Det er nok en noe lavere terskel for å gripe inn mot demonstrasjoner inne i offentlige bygg enn ute på en offentlig plass. Dette gjelder særlig i lokaler innbyggerne ikke egentlig har tilgang til, da ytringsfriheten ikke gir noen rett til tilgang til offentlige bygninger.¹⁶ Myndighetene må imidlertid tolerere en del også inne i bygninger som er offentlige tilgjengelig før demonstrantene fjernes.¹⁷ Det er kun politiet som har hjemmel til å fjerne demonstranter med makt.

4 Forvaltningsrettslige regler

4.1 Forbud mot utenforliggende hensyn og usaklig forskjellsbehandling

Når kommunen utøver av privatrettslig råderett, herunder utlån og utleie, vil det gjelde visse ulovfestede forvaltningsrettslige skranke.¹⁸

Sentralt står myndighetsmisbrukslæren. Kommunen har ikke lov til å vektlegge utenforliggende hensyn. Det er også et forbud mot usaklig forskjellsbehandling. Høyesterett har fastsatt at det er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp at like tilfeller skal behandles likt.¹⁹

Forskjellsbehandling er først i strid med myndighetsmisbrukslæren dersom forvaltningen ikke har en saklig grunn for forskjellsbehandlingen. All den tid kommunen plikter å respektere innbyggernes ytringsfrihet, kan søkerens tidligere ytringer i seg selv neppe være et saklig hensyn å vektlegge. Kommunen velger altså selv om den skal låne eller leie ut sine eiendommer, men dersom kommunen først låner ut til enkelte grupper, kan ikke kommunen nekte utlån til andre på bakgrunn av deres politiske meninger eller tidligere ytringer.

Det vil ikke være usaklig forskjellsbehandling å nekte utlån på grunnlag av retningslinjer som baserer seg på saklige hensyn. For eksempel kan det fastsettes at skoler kun lånes ut til aktivitet for ungdom, og da vil det være saklig å avvise søknader om utleie om aktiviteter for voksne.

¹⁵ Se for eksempel Lashmankin m.fl. v. Russland fra 2017 (57818/09) avsnitt 472, hvor et generelt forbud mot arrangementer i nærheten av domstoler ble funnet å være uforholdsmessig.

¹⁶ Appleby mfl. v Storbritannia (44306/98) avsnitt 47.

¹⁷ Se feks HR-2023-604-A om gruppen Extinction Rebellion demonstrasjon i en departementsbygning,

¹⁸ Rt. 2009 s. 1356 avsnitt 31, Rt. 2013 s. 1444 avsnitt 53 og Rt. 2015 s. 795 avsnitt 30. Det er en viss diskusjon i juridisk teori om hvor langt disse kravene gjelder. Se feks Graver, Alminnelig forvaltningsrett (2019, 5. utg.) side 223 og Hopsnes, «Myndighetsmisbrukslæren som rettslig skranke for forvaltningsorgans avtaleinngåelser?» (2013) side 182.

¹⁹ Rt. 2011 s. 111 avsnitt 66.

Dersom det er konkrete holdepunkter for at utlånet vil medføre sikkerhetsutfordringer vil dette kunne være et saklig hensyn å vektlegge. Det må imidlertid vurderes om det er mulig å avhjelpe sikkerhetsutfordringene på andre måter.

4.2 Forvaltningsloven

Forvaltningsloven gir regler om offentlig saksbehandling.²⁰ Noen av reglene i forvaltningsloven kommer til anvendelse for alle avgjørelser kommunen tar, herunder også avgjørelser om utlån og utleie med hjemmel i den privatrettslige råderetten. Dette gjelder blant annet reglene om habilitet i forvaltningsloven §§ 6–10, veiledningsplikten i § 11 og taushetsplikten i § 13.

Utgangspunktet er at utlån og utleie med hjemmel i eierrådigheten ikke er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. I noen tilfeller vil imidlertid også utlån og utleie kunne utgjøre «enkeltvedtak», slik at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel 4–6 kommer til anvendelse. Vilkårene for at beslutningen utgjør et enkeltvedtak er at den er «truffet under utøving av offentlig myndighet» og «er bestemmende for rettigheter eller plikter» til «en eller flere bestemte personer». Dette kan særlig være tilfellet der kommunen låner ut lokaler vederlagsfritt og prioriterer mellom søkere basert på et fastsatt regelverk. I Forskrift om utlån og utleie av skoler og andre kommunale lokaler til frivillige organisasjoner i Oslo kommune er det bestemt at vedtak etter forskriften er enkeltvedtak, se § 13.

5 Særlig om kommunal grunn

Kommunal grunn er typisk veier, torg, plasser og parker. Dette er områder innbyggerne i utgangspunktet har fri adgang til.

Innbyggerne kan søke til kommunen om å arrangere aktiviteter på kommunens grunn. Alminnelige arrangementer uten en side til yringsfriheten vil kunne avslås av kommunen med hjemmel i eierrådigheten. Det følger av politivedtektene for Oslo kommune § 7-3 at det er forbudt å benytte kommunal grunn til arrangementer mv. uten skriftlig tillatelse fra kommunal grunneierrepresentant.

Innbyggerne kan også søke kommunen om leie eller låne grunn å få gjennomføre et arrangement eller en demonstrasjon med en side til yringsfriheten. Selv om kommunen skulle avslå en slik søknad, vil ikke kommunen med makt kunne stanse en demonstrasjon som likevel finner sted. En restriksjon på hvilke grupper som kan ha en demonstrasjon, hvem som kan delta eller hva som kan sies under markeringen vil kunne anses som en form for forhåndskontroll som ikke er tillatt uten hjemmel, jf. Grunnloven § 100 fjerde ledd. Dette gjelder også dersom deltakere i gruppen tidligere er dømt for å ha fremsatt hatefulle ytringer etter straffeloven § 185. Kommunens eierrådighet vil sannsynligvis ikke utgjøre et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for en slik restriksjon, og det foreligger heller ingen særskilt lovhjemmel som gir kommunen rett til dette.

Politiet har derimot en hjemmel i politiloven § 11 til å sette vilkår for og eventuelt forby arrangementer. Bestemmelsen oppstiller imidlertid strenge vilkår for forbud:

²⁰ Det er vedtatt ny forvaltningslov i 2025, som vil tre i kraft når regjeringen bestemmer det. Det er kun mindre materielle endringer i ny lov, og henvisningene i det videre er til någjeldende lov av 1967.

«Politiet kan forby arrangementer som nevnt i første ledd, men bare når det er grunn til frykt for at de kan forårsake alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, eller det formål som tilsiktes fremmet eller måten dette skjer på, strider mot lov»

Politiet praktiserer bestemmelsen svært strengt. Det er kun dersom det er store og konkrete sikkerhetsutfordringer at politiet vurderer å benytte denne hjemmelen.

Dersom kommunen har bekymringer knyttet til varslede arrangementer eller demonstrasjoner på kommunal grunn bør derfor kommunen ta dette opp med politiet. Kommunen kan på sin side benytte sin ytringsfrihet til å imøtegå uttalelser som bryter med kommunens verdigrunnlag.

6 Særlig om kommunale lokaler

Kommunen disponerer en rekke lokaler. Dette er blant annet skoler, kontorlokaler, lokaler hvor det ytes tjenester til innbyggerne, kommunale boliger mv. Formålet med lokalene er vidt forskjellige.

Det må skilles mellom lokaler som allmenheten har tilgang til og lokaler som ikke er tilgjengelig for allmenheten. Innbyggerne har ikke i medhold av ytrings- og demonstrasjonsfriheten rett til å kreve tilgang til bygg som de ikke ellers ville hatt tilgang til. Dersom lokalet imidlertid er offentlig tilgjengelig, vil kommunen måtte vise en viss toleranse for ytringer og demonstrasjoner før det gripes inn. Det er utelukkende politiet som kan gripe inn med makt mot demonstranter, også inne i kommunens bygninger. Terskelen for at politiet griper inn er nok imidlertid lavere inne i kommunens lokaler enn ute på kommunal grunn.

Kommunen velger selv om den skal låne ut eller leie ut kommunale lokaler som allmenheten ikke ellers har tilgang til. Dette er en beslutning som tas i medhold av den private eierrådigheten.

Dersom et lokale først lånes eller leies ut, må kommunen ikke drive usaklig forskjellsbehandling ved behandlingen av søknader.

Hvorvidt det å nekte utlån av et lokale utgjør et inngrep i ytringsfriheten kan ikke besvares på generelt grunnlag. Men dersom et avslag om utlån utelukkende baserer seg på mer eller mindre konkrete antakelser om hvilke ytringer som vil bli fremsatt i lokalene, vil dette sannsynligvis innebære vektlegging av utenforliggende hensyn og usaklig forskjellsbehandling. Hensynet til sikkerheten til andre brukere av lokalet vil imidlertid være relevant å legge vekt på, og det samme vil arbeidsmiljøet til kommunens ansatte. Disse argumentene vil imidlertid sjelden i seg selv kunne brukes som eneste argument for å avslå uønskede leietakere. Kommunen bør i alle fall forsøke å tilrettelegge slik at alle som oppfyller kravene for utleie/utlån kan benytte seg av muligheten.

Dersom kommunen tilbyr et annet mer passende lokalene for utlån og utleie vil dette kunne trekke i retning av at avslaget ikke innebærer et inngrep i ytringsfriheten, eventuelt at inngrepet er forholdsmessig. I så tilfelle vil det også være mindre grunn til å anse et eventuelt avslag som usaklig forskjellsbehandling. Høyesterett og EMD har i flere saker lagt vekt på at innbyggeren kan fremsette budskapet sitt på andre måter.²¹

²¹ Se feks HR-2025-813-A avsnitt 70.

Sivilombudet har i [SOM-2015-3219](#) behandlet en klage sak hvor Kristiansand kommune hadde avslått å leie ut møtelokaler i folkebiblioteket til organisasjonen SIAN. Kommunens begrunnelse var at organisasjonens formål og opplegget for opplysningsmøtet ikke var i samsvar med kommunens og folkebibliotekets verdier. Sivilombudet uttalte det ikke er tilstrekkelig å avvise en søknad med en generell henvisning til at en organisasjons formål er i strid med kommunens verdier. Sivilombudet uttalte imidlertid at det må være «et visst rom for skjønn i situasjoner der det er snakk om å fremsette ytringer som grenser mot det straffbare og som vil oppfattes som grove krenkelser, ikke minst for andre brukere av biblioteket». Ifølge Sivilombudet vil utleier imidlertid ha rom for skjønn og innflytelse på hvordan arrangement skal avholdes og hvordan ytringer skal kunne fremføres. Forutsetningen for dette er at det må tas saklige hensyn, herunder at det ikke må foretas usaklig forskjellsbehandling. Sivilombudet uttalte at det må blant annet kunne legges vekt på om lokalene er egnet til det planlagte arrangementet, og i hvilken grad arrangementet kan tilpasses øvrig virksomhet på biblioteket.

Bibliotekene står i en noe spesiell situasjon, all den tid folkebiblioteksloven fastsetter at bibliotekene skal være for offentlig samtale og debatt. Folkebibliotekene har altså en særskilt oppgave om å bidra til oppfyllelsen av Grunnloven § 100 sitt infrastrukturkrav.²² Sivilombudet vektla dette i uttalelsen. Andre kommunale bygninger vil ha andre hovedformål. Det vil nok i noen større grad være adgang til å nekte utlån og utleie basert på innholdet i det planlagte arrangementet, dersom dette avviker sterkt fra hovedformålet med lokalet. Uttalelsene til Sivilombudet vil nok uansett ha overføringsverdi til utlån og utleie av også andre lokaler. Kommunen har sammen med andre offentlige organer et samlet ansvar for ivaretagelsen av infrastrukturkravet i Grunnloven § 100.

For å sikre likebehandling og unngå usaklig forskjellsbehandling bør det enkelte lokale ha et definert hovedformål. Det bør også foreligge skriftlige retningslinjer for utleie som søknader behandles opp mot. Disse kan regulere hvilke typer arrangementer som kan arrangeres i lokalene, samt hvordan kommunen prioriterer mellom konkurrerende søkere. Retningslinjene kan ikke innta i retningslinjer at det ikke skal leies ut til grupper på grunn av gruppens meninger. Kommunens virksomheter kan imidlertid innta retningslinjer om at kommunen skal kunne ha påvirkning på innholdet i arrangementet.

²² [Prop.135 L \(2012–2013\) side 9.](#)