

NOTAT

Til Hordaland fylkeskommune

Kopi til

Fra Advokatfirmaet Thommessen AS

Dato 20. oktober 2017

Ansvarlig advokat: Advokat Svein Aage Valen

PKT 5.2.1 I REGLEMENT FOR GODTGJØRING FOR FOLKEVALGTE I HORDALAND FYLKESKOMMUNE. LOVLIGHETSKONTROLL AV ENDRINGER VEDTATT AV FYLKESTINGET DEN 3. OKTOBER 2017

1 INNLEDNING

Fylkestinget i Hordaland behandlet den 3. oktober 2017 forslag til endringer i gjeldende "Reglement for godtgjøring for folkevalgte i Hordaland fylkeskommune" (saksnr PS 87/2017). Fylkestinget vedtok med 50 mot 7 stemmer å endre punkt 5.2.1. i reglementet slik at bestemmelsen etter endringene fikk slik ordlyd;

Oppheld den folkevalde seg utanom fylket vert det berre dekka reiseutgifter frå heimstaden i fylket.

Dersom den folkevalde mellombels oppheld seg utanfor fylket på grunn av arbeid, utdanning eller på grunn av verneplikt og liknande , skal ein likevel dekka reiseutgifter. Med mellombels vert det lagt til grunn at dette er inntil 2 år. Ein må i kvart høve vurderer totalkostnadene ut frå om det er rimeleg å dekka dette og om dei er naudsynte

Fylkesordføraren kan godkjenna unntak frå dette.

Tre av fylkestingsrepresentantene varslet umiddelbart etter vedtaket at det ville bli fremmet krav om lovlighetskontroll av vedtaket. Representantene har i etterkant oversendt skriftlig krav om lovlighetskontroll i sak 87/17. I den skriftlige oversendelsen er kravet begrunnet. Det vises i oversendelsen til at vedtaket innebærer at det er satt en tidsramme på 2 år for å få dekket reiseutgifter. "Dette vedtaket setter en grense for dekning av reiseutgifter. Ut fra vår vurdering er dette i strid med den tolkning som departementet har lagt til grunn".

2 SAMMENDRAG – KONKLUSJON

Det er vår vurdering at fylkestingets vedtak gjort på møtet 3.-4. oktober 2017 i sak 87/2017 er gyldig. Vedtaket er truffet innenfor den materielle kompetanse fylkestingets har etter kommunelovens § 41. Vedtaket er ikke i strid med det aktuelle lovgrunnlag og det er heller ikke beheftet med andre materielle innholdsmangler.

3 LOVLIGHETSKONTROLL

3.1 Rettslig ramme

Det følger av kommunelovens § 59, 1. ledd at tre eller flere medlemmer av fylkestinget sammen kan bingje avgjørelser truffet av folkevalgt organ inn for departementet til kontroll av avgjørelsens lovlighet.

Ved lovlighetskontroll skal det tas stilling til om avgjørelsen (a) innholdsmessig er lovlig, (b) om den er truffet av noen som har myndighet til å treffe slik avgjørelse eller (c) om avgjørelsen er blitt til på lovlig måte.

Slik kravet om lovlighetskontroll er begrunnet i dette tilfellet er det rettet mot vedtakets innhold. Vår vurdering er begrenset til å gjelde den spesifikke del av vedtaket som er brakt inn for lovlighetskontroll.

3.2 Saksbehandling

Krav om lovlighetskontroll etter kommunelovens § 59,2. ledd fremsettes for det organ som har truffet den aktuelle avgjørelse. Det fremgår av protokollen fra fylkestingets vedtak i sak PS 87/2017 at representanter for mindretallet varslet lovlighetskontroll. Dette var kun et varsel og fylkestinget behandlet ikke innsigelsene i møtet der vedtaket ble truffet. Kravet om lovlighetskontroll må derfor forelegges for fylkestinget i nytt møte til realitetsbehandling av innsigelsene mot vedtaket.

Et krav om lovlighetskontroll innebærer ikke automatisk oppsettende virkning, jf kommunelovens § 59 nr 3. Dersom iverksettelse av vedtaket skal utsettes må dette derfor besluttes særskilt av fylkestinget selv, eventuelt av departementet. Da den del av vedtaket som er brakt inn for lovlighetskontroll først vil få virkning etter 2 år antas det ikke å ha noen praktisk betydning å beslutte utsatt iverksettelse.

Dersom fylkestinget ikke finner grunn til å endre tidligere vedtak vil saken ble oversendt til departementet som skal oppheve "*avgjørelsen hvis det er gjort slike feil at den er ugyldig*" jf kommunelovens § 59 nr.4, 2. ledd.

4 RETTSLIG REGULERING

4.1 Kommunelovens § 41

Det rettslige utgangspunkt for vurderingen finnes i kommunelovens § 41, første ledd som har slik ordlyd:

"Den som har et kommunalt eller fylkeskommunalt tillitsverv, har krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring for reiser i forbindelse med vervet, etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret eller fylkestinget selv"

Bestemmelsens utgangspunkt er at bl.a. fylkestingsrepresentanter har krav på dekning av reise- og oppholdsutgifter i forbindelse med vervet. Loven inneholder ikke nærmere regulering av arten, omfanget eller varigheten av representantenes krav på utgiftsdekning. Det er derimot overlatt til fylkestinget selv å fastsette "nærmere regler" om skyss-, kost- og oppholdsutgifter.

4.2 Rammene for vurderingen

På ovennevnte bakgrunn er det springende punkt om fylkestingets vedtak "*lider av slike feil at det er ugyldig*".

Vedtaket gjelder generelle regler for reise-, kost- og oppholdsutgifter for folkevalgte i Hordaland fylkeskommune. Det er således rettet mot de som til enhver tid har verv som folkevalgt og gjelder ikke en eller flere bestemte personer. Det mest naturlige vil derfor være å betrakte vedtaket som en "forskrift", idet vedtaket vil gjelde "*rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer*", jf forvaltningslovens § 2, første ledd c).

I tillegg til å vurdere om fylkestinget hadde materiell kompetanse til å treffe det aktuelle vedtaket (om vedtaket er i strid med lovhjemmelen i kommunelovens § 41) må det derfor også foretas en vurdering av om det kan hefte andre ugyldighetsmangler ved vedtaket (at det ikke er tatt utenforliggende hensyn, at vedtaket ikke er vilkårlig eller at det foreligger såkalt myndighetsmisbruk).

5 LOVENS FORARBEIDER OG ANDRE RETTSKILDER

5.1 NOU 1990:13

I utvalgsinnstillingen (NOU 1990:13)¹ er det i spesialmotivene til § 37² angitt at bestemmelsen "*i hovedsak [er] samme regel som dagens bestemmelser i Kommunelovens § 48 og Fylkeskommuneloven § 45*".

Tidligere lov om fylkeskommuner, § 45 hadde slik ordlyd;

*"Den som har et fylkeskommunalt tillitsverv har rett til skyss-, kost- og overnattingsgodtgjøring fra fylkeskassen for reiser i fylkeskommunale ærend etter nærmere bestemmelser av fylkestinget"*³

I NOU 1990:13 er der ikke gitt noen inngående redegjørelse for hva som var gjeldende rett på dette området etter tidligere lovgivning⁴, utover å fastslå at det var opp til kommunestyret (fylkestinget) å fastsette de nærmere regler for godtgjøringen. Det ble imidlertid bemerket at kommunestyret (fylkestinget) stod "*fritt til å avgjøre om godtgjøringen skal gis etter regulativ eller om en skal få erstattet legitimerte utgifter..... [...] I utgangspunktet skal det imidlertid ikke settes noen grense oppad idet lovens hensikt er at de folkevalgte skal gis en mest mulig realistisk dekning av sine utgifter. Bare i helt ekstraordinære tilfeller kan redusert refusjon for reiseutgifter komme på tale.*"⁵

Utvalgets forslag til ny bestemmelse er med enkelte språklige justeringer sammenfallende med tidligere bestemmelse i § 45 lov om fylkeskommuner. Bestemmelsen tilsvarer også den endelig vedtatte nye bestemmelse i kommunelovens § 41. Når det gjelder realitetsinnholdet i bestemmelsen bemerket utvalget at:

"I de nærmere bestemmelser som gis av kommunestyret eller fylkestinget kan gis regler også om minstebeløp og minste reiseavstand for å kunne fremsette slikt krav, for å unngå et stort antall småregninger. Minstestørrelsene må imidlertid ikke settes så små⁶ at de innebærer en omgåelse av lovens regel om rett til slik godtgjøring."

¹ NOU 1990:13 Om forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner (avgitt 21.6.1990)

² § 37 i utvalgsinnstillingen tilsvarer § 41 i loven som ble vedtatt

³ Lov om fylkeskommuner av 16.6.1961 nr 1 (opphevet ved vedtakelse av ny kommunelov 25.9.1992 nr 107)

⁴ Lov om fylkeskommuner av 16.6.1961 nr 1 § 45

⁵ NOU 1990:13 punkt 7.1.

⁶ Sic! Meningen var formentlig å bemerke at grensene ikke må settes så høyt at de i realiteten representerer en omgåelse

5.2 Ot.prp.nr.42 (1991-1992)

I departementets generelle merknader er det under kap 7.4 om de folkevalgtes økonomiske rettigheter kort fastslått at gjeldende rett før vedtakelse av ny kommunelov var at en folkevalgt hadde "krav på" godtgjørelse for utgifter til reise, kost og overnatting dersom det var tale om "reiser i fylkeskommunale ærend".

Departementet bemerket for øvrig at det i forhold til rekruttering og viljen til å påta seg slike tillitsverv var vanskelig å si noe sikkert om hvilken betydning økonomisk kompensasjon hadde for de folkevalgte. Det ble imidlertid lagt til grunn at det måtte anses lite tvilsomt at økonomisk kompensasjon er en faktor av betydning for de aller fleste folkevalgte. Med dette utgangspunktet fastslo departementet at

"Konsekvensen av dette må for det første være at de folkevalgte får erstattet det tap og de utgifter de påføres som en direkte følge av vervet. I dette inngår skyss-, kost- og oppholdsutgifter i forbindelse med reiser som vervet medfører".⁷

I spesialmotivene bemerket departementet bare kort at utformingen av § 41 i lovforslaget er identisk med NOU-forslaget, "bortsett fra at det uttrykkelig lovfestes at kommunestyrets/fylkestingets myndighet ikke kan delegeres, jf uttrykket "selv".

5.3 Innst.O.nr 95 (1991-92)

I komitébehandlingen i stortinget ble det ikke gitt særskilte merknader til forslaget til ny § 41 i kommuneloven. Komitéen tiltrådte departementets forslag.⁸

5.4 Lov av 10.1.1997 om endringer i kommuneloven (Innst.O.nr.8 (1996-97))

Ved endringslov av 10.1.1997 ble det vedtatt mindre justeringer i enkelte av kommunelovens bestemmelser "for å rette visse enkeltregler og gjøre loven mer konsistent og presis"⁹. Bestemmelsen i lovens § 41 om dekning av utgifter til reiser-, kost- og opphold var ikke en av de bestemmelsene som ble foreslått endret. Ved komitébehandlingen av endringsforslagene hadde imidlertid kommunalkomitéen merknader også til enkelte andre bestemmelser og problemstillinger.¹⁰ Herunder heter det:

Komiteen er kjent med at det i rundskriv H-1996-1 om kommuneloven er gitt en fortolkning når det gjelder fastsetting av regler for skyss-, kost og overnattingsgodtgjøring, jf. § 41. Loven sier klart at alle som har et kommunalt eller fylkeskommunalt verv har krav på dekning av utgifter og økonomisk tap. Det er kommunestyret eller fylkestinget selv som skal fastsette nærmere regler for slik godtgjøring. Komiteen mener det er prinsipielt uheldig at det kan settes en grense oppad, fordi folkevalgte skal gis dekning for de utgiftene vedkommende har hatt i forbindelse med vervet. Komiteen er kjent med at dette spesielt kan gjelde personer som har et folkevalgt verv i hjemkommunen, samtidig som de på grunn av skolegang, studier eller militærtjeneste oppholder seg hjemmefra i perioder. Komiteen vil understreke at det ikke må være mangel på dekning av utgifter og økonomisk tap som hindrer personer å utføre det verv de er valgt til. Komiteen ber departementet følge opp dette ved å endre den åpning for en øvre grense som ligger i rundskriv H-1996-1.

En slik komitébemerkning som er avgitt etter at loven er vedtatt, og som ikke direkte gjelder bestemmelser som foreslås endret, vil ha noe begrenset rettskildemessig betydning. Basert på

⁷ side 150

⁸ Side 36

⁹ Ot.prp.nr.58 (1995-96) punkt 1.1

¹⁰ Innst.O.nr.8 (1996-97) punkt 9

disse merknadene fra komitéen utarbeidet imidlertid departementet et nytt rundskriv hvor det ble presisert enkelte endringer i forhold til tidligere rundskriv og tolkningsuttalelser.

5.5 Rundskriv H-2097¹¹

Kommuneloven trådte i kraft fra 1.1.1993. I oktober 1997 utarbeidet kommunal- og moderniseringsdepartementet et rundskriv hvor det ble gitt en nærmere redegjørelse for "Kommunelovens regler om arbeidsgodtgjøring og dekning av utgifter og økonomisk tap til folkevalgte".

Når det gjelder forståelsen av kommunelovens § 41 om rett til utgiftsdekning for reise- kost- og oppholdsutgifter presiserte departementet innledningsvis at

"det er foretatt endringer i tolkningspraksis vedr. bestemmelsen i kl § 41 nr. 1. I forhold til kommunelovens regler om dekning av reiseutgifter i forbindelse med tillitsverv, kan folkevalgte ikke nektes å få refundert sine utlegg med den begrunnelse at det dreier seg om lange reiseavstander og/eller høye reisekostnader, se nærmere under pkt. 2.1".

Ved den nærmere gjennomgang av bestemmelsen i kommunelovens § 41 nr 1 fastslår kommunal- og moderniseringsdepartementet at

"Ethvert krav om refusjon fra tillitsvalgt som på grunn av f.eks. arbeid (midlertidig arbeidssted), utdanning eller avtjening av verneplikt oppholder seg utenfor hjemstedskommunen, skal imøtekommes. Dette innebærer f.eks. at den tillitsvalgte ikke kan nektes å få refundert sine utlegg med den begrunnelse at det i dette konkrete tilfelle dreier seg om lange reiseavstander og/eller høye reisekostnader."

6 VURDERING

Kommunelovens utgangspunkt er at alle som har et fylkeskommunalt verv har krav på dekning av nødvendige utgifter til reise-, kost og opphold i forbindelse med utøvelse av vervet. Lovgiver har imidlertid overlatt til det enkelte kommunestyre og fylkesting å gi nærmere regler om hvordan denne utgiftsdekningen skal skje.

I dette ligger det et viktig rettslig utgangspunkt, nemlig at loven selv ikke angir uttrykkelige rammer for utgiftsdekningens omfang i tid og rom. På denne bakgrunn vil det være meget snevre grenser for å kunne fastslå at et fylkestings utfyllende regelverk, gitt med hjemmel i nevnte bestemmelse, er i strid med loven.

Lovens utforming har en implisitt forutsetning om at de folkevalgte organ, på ulike måter, kan begrense utgiftsdekningen. Alternativet ville vært at folkevalgte representanter hadde et ubetinget og uinnskrenket krav på dekning av slike utgifter. I slike tilfeller ville det heller ikke være behov for at de enkelte kommunestyre og fylkesting fastsatte "nærmere regler". Det kommer også til uttrykk i forarbeidene hvor det er lagt til grunn at fylkestinget, av praktiske grunner, vil kunne fastsette en nedre grense for hvilke utgifter som kan kreves dekket. Det er imidlertid påpekt at grensen ikke kan settes så høyt at den i realiteten vil være en omgåelse av lovens formål om reell utgiftsdekning. Tilsvarende synes det ikke å være uenighet om at det finnes en øvre grense for hvilke reiseutgifter som vil kunne kreves dekket i enkelttilfeller.

¹¹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet Rundskriv H-2097, datert 13. oktober 1997 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/publikasjonsnummer-h-2097/id272443/>)

Departementets rundskriv H-2097 av oktober 1997 er en relevant, men ikke en avgjørende, rettskildefaktor. Et rundskriv vil uansett måtte fortolkes innenfor rammene av de hjemmelslover som regulerer det aktuelle området. I dette tilfellet er rundskrivet et resultat av komitémerknadene som ble avgitt i forbindelse med vedtakelse av endringene i kommuneloven i 1997. Slike "etterarbeider" vil normalt ha begrenset rettskildemessig vekt. Dette er imidlertid ikke avgjørende slik denne saken ligger an. Rundskrivet må under enhver omstendighet måtte fortolkes og harmoniseres med forarbeidsuttalelsene og de kan ikke strekkes lenger enn det merknadene isolert sett gir grunnlag for. Komitémerknadene var foranlediget av at enkelte kommunestyre/fylkekesting hadde innført et beløpsmessig tak for utgiftsdekningen for folkevalgtes nødvendige reiser i forbindelse med vervet. Det ble særskilt bemerket at det var uheldig at det ble innført beløpsmessige begrensninger i utgiftsdekningen for representanter som "*oppholder seg hjemmefra i perioder*". Komitéens bemerkninger forutsetter at representanter oppholder seg utenfor hjemstedet i perioder, men den sier likevel ingenting om begrensninger i kommunestyrets/fylkekestingets lovmessige rett til å utarbeide lokale regler som inneholder en tidsmessig begrensning for hvor lange perioder kommunen eller fylket skal dekke reiser. Merknadene sier med andre ord ikke noe om fylkekestingets rett til å gi nærmere regler for hva som skal anses å være *midlertidig*.

Spørsmålet om begrensninger i retten til å utforme detaljerte regler som inneholder en tidsbegrensning for reisedekning ved midlertidige opphold utenfor fylket er heller ikke eksplisitt berørt i departementets rundskriv (H-2097).

Dette innebærer at verken lovens ordlyd, dens forarbeider, senere lovforarbeider eller departementets rundskriv kan utlegges slik at det er en absolutt grense for hva de detaljerte regelverk som utarbeides av kommunestyre/fylkekesting kan inneholde.

Hovedregelen i vedtaket som ble truffet av fylkekestinget i Hordaland den 3 oktober 2017 innebærer ikke noen beløpsmessige begrensninger i den enkelte representants rett til dekning av reiseutgifter i det enkelte tilfelle (forutsatt at det gjelder reiser "*frå heimstaden*").

Det er gjort unntak fra forutsetningen om at bare utgifter fra hjemplass dekkes og det er åpnet for dekning fra oppholdssted utenfor fylket som skyldes midlertidig skolegang, studier, militærtjeneste eller arbeid. Det gjelder i utgangspunktet heller ikke i slike tilfeller noen særskilt beløpsmessig begrensning for hvilke kostnader som dekkes for den enkelte reise. Vedtaket innebærer således ikke noe tak eller begrensning med hensyn til reiseavstand eller kostnad knyttet til de tillitsvalgtes reiser i forbindelse med enkeltmøter som ledd i tillitsvervet "*for fylkeskommunen*".

Vedtaket åpner imidlertid for en praktisering av regelverket som innebærer et skjønnselement, idet det skal foretas en konkret vurdering av totalkostnadene i hvert enkelt tilfelle og om det er rimelig og nødvendig at disse dekkes. Et ytterpunkt vil være et tilfelle hvor en representant flytter til et annet kontinent eller annen verdensdel for studere eller ta midlertid arbeidsopphold. Det er ikke tvilsomt at lovens forarbeider forutsetter at de enkelte fylkekesting kan utforme sine respektive regelverk slik at kostnader ved reiser til fylkeskommunale møter ikke vil bli dekket i slike tilfeller.

Vedtaket innebærer også en presisering med hensyn til varighet, idet det er lagt inn en tidsbegrensning på 2 år for hvor lenge en folkevalgt representant kan få dekket reiser ved midlertidige opphold utenfor fylket.

Prinsipielt er det ingen forskjell mellom visse omfangsbegrensninger og den tidsbegrensning som fylkekestingsvedtaket har lagt inn når det gjelder midlertidige opphold utenfor "*heimstaden*" utover to år.

Fylkestingets vedtak i sak PS 87/2017 fremstår som en balansert avveining mellom behovet for praktiske avgrensninger, fylkeskommunens utgiftsstyring og den enkelte representants reelle behov. Ved å definere midlertidighet til 2 år kan det heller ikke hevdes at regelen er utformet så strengt at den i realiteten representerer en omgåelse av lovens hovedregel om reell utgiftsdekning. Vedtaket åpner for øvrig for utøvelse av skjønn for å unngå utilsiktede eller urimelige utslag i enkelttilfeller. Det er så langt vi kan se ingen holdepunkter for at det er tatt utenforliggende hensyn, at vedtaket er vilkårlig eller at det på noen måte representerer myndighetsmisbruk.

7 KONKLUSJON

Fylkestingets vedtak i sak 87/2017 er innenfor fylkestingets materielle kompetanse til å fastsette nærmere regler for folkevalgte representanters krav på skyss-, kost- og overnattingsgodtgjørelse etter kommunelovens § 41. Det foreligger ikke rettslige mangler ved vedtaket. Vedtaket er gyldig.