

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

TOLKNINGSUTTALELSE

PARTILOVEN § 10 ANDRE LEDD TREDJE PUNKTUM:

STØTTE TIL FOLKEVALGTE GRUPPER I KOMMUNESTYRER OG FYLKESTING

Kommunal- og moderniseringsdepartementet («KMD») vedtok 16. september 2020 å oppheve visse reglementsbestemmelser om støtte til bystyregruppene i Oslo kommune. Vedtaket bygger på at medlemmer av bystyret som selv bryter ut av eller blir ekskludert fra den listen eller det partiet som de er valgt inn på («utbrytere»), ikke var sikret «hensiktsmessige kontorlokaler og nødvendig assistanse til å kunne foreta egne utredninger» på linje med «grupper av kommunestyremedlemmer eller fylkestingsmedlemmer som ikke deltar i henholdsvis kommunerådet eller fylkesrådet» ([kommuneloven](#) § 10-10).

Departementet la til grunn at kommunel. § 10-10 gir utbrytere samme rett til støtte som grupper av representanter som fortsatt tilhører det partiet eller den listen som de ble innvalgt for.

Kommunel. § 10-10 gjelder bare i parlamentarisk styrte (fylkes)kommuner. Tre kommuner (Kristiansand, Sandnes og Stavanger) som blir styrt etter hovedreglene i kommuneloven (formannskapsprinsippet), henvendte seg likevel til KMD for å få avklart om [partiloven](#) § 10 andre ledd fjerde punktum gir utbrytere krav på gruppestøtte etter samme regler som folkevalgte grupper etablert på grunnlag av deres oppslutning ved valget.

Departementets spørsmål til Partilovnemnda

Partil. § 24 andre ledd bokstav a gir Partilovnemnda myndighet til å tolke reglene i partiloven. Under henvisning til denne bestemmelsen valgte KMD å legge den nevnte problemstillingen frem for Partilovnemnda. I departementets brev av 20. november 2020 er de spørsmålene som departementet ønsker svar på, formulert slik (s. 4):

«1. Gjelder partiloven § 10 andre ledd fjerde punktum kun for de folkevalgte gruppene som er valgt inn fra en valgliste ved kommunestyrevalget, eller gjelder bestemmelsen også for eventuelle nye folkevalgte grupper som oppstår i løpet av

valgperioden, ved at én eller flere kommunestyrerepresentanter bryter med den listen de ble valgt inn i kommunestyret fra?

2. Gjelder forholdsmessighetsprinsippet i partiloven § 10 andre ledd fjerde punktum kun for ren økonomisk støtte (utbetaling av penger til gruppene) eller også for andre typer støtte som kommer gruppene til gode, som for eksempel dekning av mobiltelefon og mobiltelefonabonnement til gruppeledere, rett til kontorlokaler i rådhuset, godtgjørelse til gruppeledere, frikjøp av gruppeledere og ev. andre basert på hvor mange kommunestyrerepresentanter de ulike gruppene i kommunestyret har, mv.»

Partilovnemnda forholder seg utelukkende til disse spørsmålene. Den legger til grunn at KMD selv vil besvare de mer detaljerte spørsmålene fra de tre kommunene.

Forholdet mellom kommuneloven § 10-10 og partiloven § 10 andre ledd tredje punktum

Som nevnt gjelder kommunel. § 10-10 bare i parlamentarisk styrte kommuner. Paragrafen må forstås i lys av at partier eller lister som kommunerådet springer ut av, har en helt annen og bedre tilgang på det (fylkes)kommunale utredningsapparatet i parlamentarisk styrte kommuner enn representantene for partier eller lister i opposisjon.

Departementets standpunkt om at kommunel. § 10-10 gir utbrytere samme krav på gruppestøtte som andre grupper, hviler i det vesentlige på uttalelser i bestemmelsens forarbeider:

«Med gruppe siktes det i utgangspunktet til medlemmer i kommunestyret eller fylkestinget som er valgt inn på samme valgliste. Det skjer imidlertid at enkelte medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget *bryter med den listen de er valgt inn på, eller blir ekskludert fra listen eller partiet. I denne bestemmelsens forstand blir det da dannet en ny gruppe i kommunestyret eller fylkestinget, slik at også denne gruppen har krav på assistanse*» (Prop. 46 L (2017-2018)).

Partilovnemnda viser til departementets tolkning av kommunel. § 10-10. De spørsmålene som drøftes nedenfor, gjelder utelukkende tolkningen av partil. § 10 andre ledd fjerde punktum.

Det ser ikke ut til at forarbeidene til kommunel. § 10-10 problematiser forholdet mellom de to bestemmelsene. I den grad de gir utbrytere ulikt krav på gruppestøtte, trekker likevel det veletablerte utgangspunktet om at den nyeste av to lovbestemmelser som ikke fullt ut kan avvendes samtidig, går foran (*lex posterior*-prinsippet), i retning av at kommunel. § 10-10, slik den er tolket av departementet, får anvendelse i parlamentarisk styrte kommuner. I samme retning trekker det at bestemmelsen er utformet med særlig sikte på forholdene i parlamentarisk styrte kommuner (*lex specialis*-prinsippet).

Kommunel. § 10-10 går imidlertid bare foran så langt det følger av bestemmelsens eget innhold. For øvrig gjelder partil. § 10 andre ledd fjerde punktum, i alle kommuner uavhengig av styresett. I parlamentarisk styrte kommuner innebærer dette at kommunel. § 10-10 gir folkevalgte grupper i opposisjon, krav på «hensiktsmessige kontorlokaler og nødvendig assistanse til å kunne foreta egne utredninger». Støtte til folkevalgte grupper som gis uten hensyn til deres plassering i posisjon eller opposisjon, skal derimot tildeles i samsvar med bestemmelsen i partil. § 10 andre ledd fjerde punktum.

Partilovnemnda finner grunn til å påpeke at saken avdekker et eksempel på manglende samordning mellom regelverket av betydning for politiske partier mv. i kommuneloven og partiloven. Det kan også være behov for bedre samordning mellom [valgloven](#) og partiloven på dette punkt.

Nærmere om forståelsen av partiloven § 10 om støtte til folkevalgte grupper

Har utbrytere krav på gruppestøtte?

Partil. § 10 gir ikke de folkevalgte gruppene i den enkelte (fylkes)kommune krav på støtte. Om det skal gi slik støtte, og i så fall hvor mye, avgjøres av vedkommende kommunestyre eller fylkesting selv. Men når det vedtas å tildele gruppestøtte, må den utformes i samsvar med de rammene som følger av partiloven § 10 andre ledd fjerde punktum:

«Støtten til de folkevalgte gruppene i fylkestinget og kommunestyret skal ytes forholdsmessig etter deres oppslutning ved valget.»

Lovteksten angir altså at gruppestøtten skal tildeles med utgangspunkt i valghesultatet. Dette stemmer med forarbeidene:

«Fordelingen mellom partiene i kommuner og fylkeskommuner må skje i forhold til deres oppslutning ved valget. Støtten kan da fordeles i forhold til antall representanter [...] eller i forhold til antall stemmer» (Ot.prp. nr. 84 (2004-2005)).

Den grunnleggende utvalgsutredningen (NOU 2004:25 Penger teller ...) fremfører et tilsvarende budskap.

Det ser ut til at de tre kommunene som har bedt om avklaring av hvordan partiloven § 10 skal forstås, har utformet regelverk og praksis i samsvar med dette. Det samme gjaldt Oslo kommune (før departementsvedtaket av 16. september 2020).

At partil. § 10 andre ledd fjerde punktum ikke gir utbrytere krav på støtte som folkevalgt gruppe i kommunestyre eller fylkesting, fremstår etter dette som klart.

Departementet nevner at visse «reelle hensyn» likevel kan tale for et annet resultat (brev av 20. november 2020 s. 6). Partilovnemnda kan imidlertid ikke se at forståelsen av partil. § 10-

10 byr på slik tvil at «reelle hensyn» kan lede til en annen tolkning enn den som følger av lovtekst og forarbeider. Derfor finner den ikke grunn til å gå nærmere inn på hensyn som kan tale for og imot dagens ordning, eller å gi uttrykk for noe syn på hvilke hensyn som bør veie tyngst.

Dersom departementet skulle finne det ønskelig å gå over til en ordning der gruppestøtte tildeles både folkevalgte grupper etablert på grunnlag av valgresultatet, og grupper som oppstår ved at medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget trer ut av slik gruppe, bør det uansett skje gjennom lovendring etter at spørsmålet har vært gjenstand for offentlig debatt.

Kan kommunestyret eller fylkestinget selv vedta å støtte utbrytere som gruppe?

Partiloven § 10 sikrer («skal») at støtte som blir stilt til disposisjon for folkevalgte grupper, fordeles forholdsmessig på grunnlag av valgresultatet. På denne måten bidrar bestemmelsen til å hindre forfordeling på grunnlag av numerisk makt. Dette innebærer f.eks. at en gruppe som oppnår absolutt flertall i kommunestyret eller fylkestinget, ikke kan tildele seg selv større fordeler enn det som følger av gruppens andel av samtlige representanter.

Så lenge dette formålet er ivaretatt, står ikke lovbestemmelsens ordlyd i seg selv i veien for at kommunestyret eller fylkestinget selv kan velge å stille penger eller andre materielle goder til rådighet for grupper som er dannet av utbrytere. Heller ikke forarbeidene har noen slik intensjonsdybde på dette punkt at det gir grunn til å lese partiloven § 10 som et forbud mot å tildele støtte til andre.

Støtte til den enkelte representant

Bestemmelsen i partil. § 10 om «støtte til de folkevalgte gruppene» gjelder både når støtten utformes slik at den enkelte gruppen selv kan bestemme den videre fordelingen internt i gruppen, og når den gis til enkeltrepresentanter i deres egenskap av gruppelem (f.eks. gruppelederstøtte).

Partilovnemnda finner imidlertid grunn til å presisere at det mandat som velgerne gir det enkelte medlem av fylkesting eller kommunestyre, som utgangspunkt er personlig. Personlig godtgjøring som kommunestyret eller fylkestinget finner grunn til å bevilge til den enkelte representant, følger derfor representanten uavhengig av gruppetilhørighet.

Omfatter partiloven § 10 både pengestøtte og andre ytelser med økonomisk verdi?

Partil. § 10 taler om «støtte» til de folkevalgte gruppene. Det er ikke rettslige holdepunkter for å skille mellom støtte i form av penger og støtte i form av tjenester eller andre ytelser (kontor, mobiltelefon, frikjøp mv.) med økonomisk verdi. Det er heller ikke andre grunner til å skille mellom penger og naturalytelser. Et slikt skille ville tvert imot være dårlig egnet til å motvirke omgåelser ved at gruppestøtte tildeles i form av ikke-monetære ytelser i stedet for i penger.

Selv om de ikke får direkte anvendelse på støtte som omfattes av partil. § 10, er det også grunn til å nevne at partiloven § 17 a tredje ledd («enhver form for støtte») og § 19 fjerde og femte ledd («Andre bidrag enn pengebidrag») bestemmer eller klart forutsetter at støtte i form av penger og naturalytelser som utgangspunkt er likestilt. Dette er også lagt til grunn i Partilovnemndas praksis, se f.eks. en tolkningsuttalelse av 2020 om naturalytelser i form av reiser, middager mv. som er tilgjengelig på <https://www.partilovnemnda.no/Documents/Partilovnemnda/Tolkningsuttalelse%20naturalytelser2.pdf>.

Konklusjoner

A – Partil. § 10 andre ledd fjerde punktum må anvendes med det forbehold som følger av kommunel. § 10 om den retten til «hensiktsmessige kontorlokaler og nødvendig assistanse til å kunne foreta egne utredninger» som tilkommer for folkevalgte grupper i opposisjonen i parlamentarisk styrte kommuner.

B – Partil. § 10 andre ledd fjerde punktum gir ikke krav på gruppestøtte til medlemmer av kommunestyre eller fylkesting som bryter ut av en folkevalgt gruppe etablert på grunnlag av valgresultatet.

C – Partil. § 10 andre ledd fjerde punktum står likevel ikke i veien for at kommunestyret eller fylkestinget selv velger å støtte grupper som dannes i løpet av valgperioden.

D – Personlig godtgjøring til det enkelte medlem av kommunestyret eller fylkestinget følger representanten uavhengig av gruppetilhørighet.

E – Partil. § 10 andre ledd fjerde punktum gjelder støtte i form av både penger og naturalytelser.