



NORGES HØYESTERETT

Den 16. mars 2016 avsa Høyesterett dom i

HR-2016-00589-A, (sak nr. 2015/1338), sivil sak, anke over dom,

Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet (Regjeringsadvokaten v/advokat Ida Thue)

mot

X kommune (advokat Gry Brandshaug Dale – til prøve)

Kommunesektorens organisasjon KS (advokat Jan Fougner)
(partshjelper)

S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Tønder**: Saken gjelder om en kommune har rett til refusjon fra folketrygden for utbetalt godtgjøring til ordfører under sykdom, jf. folketrygdloven § 22-3. Spørsmålet er om en ordfører er å regne som arbeidstaker etter folketrygdloven § 1-8.
- (2) A er ordfører i X kommune og har heltidsgodtgjøring for vervet. Han var 100 prosent sykemeldt i perioden fra 17. desember 2012 til 31. mars 2013. A fikk utbetalt godtgjøring fra kommunen i hele sykeperioden.
- (3) X kommune krevde refusjon under folketrygden for utbetalt godtgjøring ut over arbeidsgiverperioden. Kravet ble avslått av NAV Forvaltning Y, Møre og Romsdal, med den begrunnelse at A som ordfører ikke hadde rett til sykepenger som arbeidstaker. Vedtaket ble senere stadfestet av NAV Klageinstans.
- (4) Klageinstansens vedtak ble bragt inn for Trygderetten, som 24. januar 2014 avsa kjennelse med slik slutning:

"Vedtaket truffet av NAV Klageinstans den 25. juni 2013 omgjøres, slik at X kommune gis rett til refusjon etter vanlige regler for sykepenger utbetalt A."
- (5) Trygderetten fant ikke at lovens ordlyd var til hinder for at en ordfører kunne gå inn under lovens arbeidstakerbegrep, samtidig som det ikke var språklig naturlig å omtale en

ordfører som frilanser. Det ble videre lagt vekt på at ordføreren var undergitt kommunestyret som styringsorgan, og at han kunne instrueres. Ordføreren måtte dessuten forutsettes å ha kommunalt kontor og benytte kommunens materiell på tilsvarende måte som ansatte i vanlige arbeidsforhold i kommunen. Endelig ble det vektlagt at en heltidsarbeidende ordfører hadde samme behov for inntektssikring ved sykdom som vanlige arbeidstakere.

- (6) Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet tok ut stevning for Frostating lagmannsrett med påstand om at Trygderettens kjennelse var ugyldig. Lagmannsretten avsa 22. april 2015 dom med slik domsslutning:

"1. X kommune frifinnes.

2. I sakskostnader for lagmannsretten betaler Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet til X kommune 131 208 – etthundreogtrettientusentohundreogåtte – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelse av dommen."

- (7) Lagmannsretten tok for seg de momentene som lovens forarbeider lister opp som vurderingskriterier for å avgjøre om det foreligger et arbeidstakerforhold, og konkluderte med at de fleste og viktigste momentene talte for at en ordfører er arbeidstaker i lovens forstand. Også lagmannsretten vektla at en ordfører hadde det samme behovet for vern etter trygdlovgivningen som dem vedkommende arbeidet sammen med, og at det ikke var naturlig å sammenligne ordfører med frilanser.
- (8) Staten har anket til Høyesterett. Anken gjelder lagmannsrettens rettsanvendelse og bevisbedømmelse. For Høyesterett har Kommunesektorens organisasjon, KS, opptrådt som partshjelper.
- (9) Den ankende part – *staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet* – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (10) Lagmannsretten bygger på feil rettsanvendelse når den er kommet til at X kommune har krav på refusjon for utbetalt godtgjøring under ordførerens sykdom. En ordfører er som folkevalgt ikke ansatt i kommunen, og har da ikke krav på sykepenger som ansatt, noe som er en betingelse for at kommunen skal kunne kreve refusjon. I motsetning til en ansatt, som har sine rettigheter og plikter fastsatt i en arbeidsavtale, gir kommuneloven nærmere bestemmelser om innholdet i vervet som folkevalgt og som ordfører. Som folkevalgt har ordføreren heller ingen arbeidsgiver.
- (11) Det følger av forarbeidene til folketrygdloven at kommunestyrerepresentanter ikke faller inn under arbeidstakerbegrepet. Dette er i samsvar med hvordan arbeidstakerbegrepet i lang tid har vært praktisert når det gjelder rett til yrkesskadefordeler.
- (12) Denne forståelsen støttes av praksis fra Trygderetten, der det er fastslått at hverken stortingsrepresentanter eller valgte medlemmer av teknisk utvalg i kommuner er å regne som arbeidstakere i yrkesskadesammenheng.
- (13) Ordførere står ikke i slik særstilling som lønnet folkevalgt at det kan begrunne et krav om sykepenger som arbeidstaker. At det er tale om et heltidsverv, er ikke spesielt for ordførere. Ordføreren har heller ingen underordnet stilling, og kan for eksempel ikke

sammenlignes med en rådmann. Selv om det har forekommet en del ganger at kommuner har fått refusjon for betaling av godtgjøring under sykdom, er ikke praksis av en slik karakter at den kan vektlegges. Ordførere kan ikke sammenlignes med statsråder og andre stillinger av politisk art ved departementene, siden disse ikke er folkevalgte.

- (14) Derimot vil ordførere ha krav på sykepenger etter reglene for frilansere. Bestemmelsen i § 1-9 som definerer hvem som er frilanser, må ses på som en "sekkebestemmelse". Inn under definisjonen kommer en rekke ulike yrkesgrupper som verken er arbeidstakere eller selvstendig næringsdrivende. Siden definisjonen går ut over det man vanligvis regner som en frilanser, vil den også kunne omfatte ordførere. At ordføreren har krav på sykepenger som frilanser, gir ikke kommunen rett på refusjon for det som er utbetalt i sykeperioden.
- (15) Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet har lagt ned slik påstand:
- 1. Trygderettens kjennelse av 24. januar 2014 i ankesak nr. 13/02285 er ugyldig.**
 - 2. Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet tilkjennes sakskostnader for alle instanser."**
- (16) Ankemotparten – *X kommune* – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (17) Lagmannsretten har lagt til grunn en riktig forståelse av folketrygdlovens arbeidstakerbegrep når den er kommet til at ordføreren har krav på sykepenger som ansatt. Kommunen har derfor rett til refusjon.
- (18) Spørsmålet må løses ut fra arbeidstakerbegrepet i folketrygdloven, som er et vidt begrep. Det må i denne forbindelse også tas i betraktning både at arbeidstakerbegrepet utvikles med samfunnsutviklingen, og at ordførervervet i dag er langt mer omfattende enn tidligere. Betydningen av uttalelser som det henvises til i lovforarbeidene, må ses på denne bakgrunn.
- (19) Vurderingen må foretas ut fra kriteriene for hvem som er arbeidstaker, jf. lovens forarbeider. Ordførerens rettslige stilling og faktiske gjøremål tilsier at ordføreren bedre svarer til lovens arbeidstakerbegrep enn til alternativet, som er frilanserbegrepet. En ordfører gjør et betydelig arbeid i kommunens tjeneste. På dette punktet er statsrådene en mer nærliggende sammenligning enn stortingsrepresentanter. Ordføreren er i kommuneloven gitt en rekke spesifikke oppgaver som ikke har parallell til stortingsrepresentanter. Vedkommende er kommunens rettslige representant utad, er møteleder både i kommunestyret og i formannskapet, kan delegeres myndighet og deltar i saksbehandlingen til folkevalgte organer. Ordføreren er kommunens ansikt utad overfor innbyggerne, næringslivet, nasjonale myndigheter og media. Sammen med rådmannen forbereder ordføreren kommunestyrets forhandlinger og følger opp dets vedtak.
- (20) Ordføreren stiller således sin arbeidskraft til disposisjon for kommunen, en arbeidsinnsats som ikke kan overlates til andre. Vedkommende er også underlagt kommunestyrets kontroll og instruksjonsmyndighet. En heltidsordfører vil normalt ha fast arbeidstid i kommunen og har til vanlig ingen annen inntekt enn godtgjøringen fra kommunen. En ordfører har derfor samme behov for et sosialt sikkerhetsnett ved sykdom som enhver ansatt i kommunen, jf. folketrygdlovens formålsbestemmelse § 1-1.

- (21) At ordførere har rett til sykepenger som arbeidstakere er flere ganger bekreftet av Rikstrygdeverket og videreformidlet av KS. Dette har skapt en oppfatning som har festnet seg i forvaltningspraksis. En undersøkelse viser at en rekke kommuner har fått godkjent refusjon av NAVs forvaltningsenhet ut fra en oppfatning av at ordføreren er å regne som ansatt. Dette må ha betydelig rettskildemessig vekt.
- (22) X kommune har lagt ned slik påstand:
1. **Anken forkastes.**
 2. **X kommune tilkjennes sakskostnader for lagmannsrett og Høyesterett."**
- (23) Partshjelperen – *Kommunesektorens organisasjon, KS* – har i det vesentlige gjort gjeldende:
- (24) Spørsmålet er om ordføreren er frilanser i folketrygdlovens forstand, slik staten hevder. Staten legger stor vekt på at ordføreren er valgt til et verv. Men verv utelukker også det å være frilanser. Statens utgangspunkt er således grunnleggende forfeilet.
- (25) Valget av kategori må gjøres på grunnlag av momentlisten som følger av trygdlovutvalgets utredning, og som proposisjonen har tatt opp i seg. Man må da inn i realiteten med hensyn til hva ordførervervet går ut på. Det er tale om meget omfattende gjøremål som ofte går langt ut over normalarbeidsdagen.
- (26) Sentralt for vurderingen av om ordføreren er arbeidstaker er at vedkommende stiller sin personlige arbeidskraft til kommunens disposisjon. Det er her en grunnleggende forskjell fra oppdragstaker, hvor resultatet er det sentrale. Dette er også kjernen i frilanserbegrepet.
- (27) Kommunesektorens organisasjon, KS, har lagt ned slik påstand:
1. **Anken forkastes.**
 2. **Staten v/Arbeids- og velferdsdirektoratet dømmes til å betale sakens omkostninger for Høyesterett."**
- (28) *Jeg er kommet til at anken fører fram.*
- (29) Et medlem av folketrygden har rett til sykepenger når han eller hun taper pensjonsgivende inntekt på grunn av funksjonsnedsettelse som skyldes sykdom eller skade, jf. folketrygdloven §§ 8-3 og 8-4. Loven opererer med tre hovedkategorier mottakere av sykepenger – arbeidstakere, frilansere og selvstendig næringsdrivende. Folketrygdloven oppstiller ulike regler for hver av de tre kategoriene, både med hensyn til rettens omfang og hvordan sykepenger skal beregnes. Det er således på det rene at en ordfører ved sykdom vil kunne ha krav på sykepenger. Spørsmålet er om ordførere skal høre til kategorien arbeidstaker eller kategorien frilanser.
- (30) Sykepengegrunnlaget for de to kategoriene er forskjellig, uten at jeg her behøver å gå inn på det. Både sykepenger til arbeidstakere og til frilansere ytes imidlertid med 100 prosent av sykepengegrunnlaget. For begge kategoriene gjelder at folketrygden ikke betaler sykepenger for de første 16 dagene.

- (31) En vesentlig forskjell er at mens arbeidstakere de første 16 dagene mottar sykepenger fra arbeidsgiveren (arbeidsgiverperioden) jf. § 8-19, er det ingen som for disse dagene betaler sykepenger til frilanseren. Frilanseren har imidlertid anledning til mot særskilt premie å tegne forsikring for tilleggssykepenger for de første 16 dagene, jf. § 8-39.
- (32) En annen vesentlig forskjell – og som har direkte relevans til vår sak – er at en arbeidsgiver som betaler full lønn for et tidsrom da den ansatte har rett til sykepenger fra folketrygden, kan kreve refusjon for det som er utbetalt, jf. folketrygdloven § 22-3 første ledd. Tilsvarende refusjonsadgang finnes ikke for den som måtte ha betalt godtgjøring til en frilanser i sykeperioden.
- (33) I vår sak har X kommune betalt full godtgjøring til ordføreren i hele sykeperioden. Da kommunen fikk avslag på kravet om refusjon for det den hadde betalt ut over de første 16 dagene, ble dette av NAV Forvaltning Y, Møre og Romsdal begrunnet med at ordføreren ikke er arbeidstaker, men i relasjon til sykepengereglene må regnes som frilanser. Refusjon kan da ikke kreves.
- (34) Begrepene arbeidstaker og frilanser er definert i §§ 1-8 og 1-9. Bestemmelsene lyder:
- "§ 1-8. Arbeidstaker**
- Med arbeidstaker menes i denne loven enhver som arbeider i en annens tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse.**
- § 1-9. Frilanser**
- Med frilanser menes i denne loven enhver som utfører arbeid eller oppdrag utenfor tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse, men uten å være selvstendig næringsdrivende, se § 1-10."**
- (35) Henvisningen i § 1-9 til § 1-10 gjelder lovens definisjon av selvstendig næringsdrivende, som ikke er aktuell i vår sak.
- (36) Partene er uenige om hvordan disse bestemmelsene skal forstås og hvordan de står i forhold til hverandre. Mens kommunen og KS, på samme måte som Trygderetten og lagmannsretten, mener spørsmålet er hvilken kategori – arbeidstaker eller frilanser – som passer best å plassere en ordfører i, mener staten at det primære spørsmålet er om ordføreren er å regne som arbeidstaker. I motsatt fall må denne anses som frilanser. Bestemmelsen i § 1-9 blir i så fall å regne som en "sekkebestemmelse" som fanger opp alle som taper pensjonsgivende inntekt på grunn av sykdom, og som verken faller inn under kategorien arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende.
- (37) Kommunen og KS har i prosedyren vært spesielt opptatt av hvordan den tilsvarende bestemmelsen til § 1-9 ble forklart i trygdlovutvalgets innstilling, jf. NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov side 174, jf. utkastet § 3-23. Bestemmelsen ble angitt å gjelde oppdragstakere. I merknadene til bestemmelsen ble det gitt en beskrivelse av hva som kjennetegner oppdragstakere, i motsetning til arbeidstakere. Kommunens og KS' poeng er at ut fra denne beskrivelsen ligger ordføreren nærmere arbeidstakeren enn oppdragstakeren. Det samme må gjelde etter lovens §§ 1-8 og 1-9 selv om loven i stedet for oppdragstaker benytter begrepet frilanser.

- (38) I proposisjonen til folketrygdloven av 1997, Ot.prp. nr. 29 (1995–96), benyttes betegnelsen frilanser, og det er gitt en annen beskrivelse i merknadene om dens innhold enn merknadene til den tilsvarende bestemmelsen i NOUen. Jeg ser imidlertid først på innholdet av begrepet arbeidstaker i § 1-8. Om denne bestemmelsen heter det på side 28 i proposisjonen:

"I gjeldende lov er begrepet *arbeidstaker* ikke nærmere definert. Begrepet er i praksis identisk med begrepet 'arbeider i annens tjeneste' eller 'ansatt'. Det vises til den gjeldende lov § 1-2 bokstav a og bokstav d, kapittel 3 om sykepenger § 3-5 og kapittel 11 om ytelser ved yrkesskade § 11-1 bokstav a. I disse bestemmelser anvendes begrepet snevert, dvs. at det er begrenset til personer som er ansatt i annens tjeneste."

- (39) Proposisjonen foretar så en sammenligning med lønnstakerbegrepet i skatteretten, der det heter på side 28–29:

"Skatteetatens lønnstakerbegrep er således mer omfattende enn arbeidstakerbegrepet etter folketrygden, og omfatter både ansatte lønnstakere og ikke-ansatte lønnstakere. Som ikke-ansatte lønnstakere regnes frilansere og andre med arbeid og oppdrag utenfor tjenesteforhold som ikke er ledd i selvstendig næringsvirksomhet."

- (40) Etter å ha påpekt at skatteetaten i dag kan nøye seg med en todeling av inntektsgruppen – lønnstakere og næringsdrivende – konkluderer departementet med at det for visse bestemmelser i folketrygdloven, herunder kapittel 8 om sykepenger, er behov for en tredeling:

"Det vil si at det i gruppen lønnstakere må skilles mellom ansatte i et arbeidsforhold og ikke-ansatte."

- (41) Det er altså gruppen ikke-ansatte lønnstakere som § 1-9 omhandler, og som bestemmelsen benevner som "frilanser". Men det framgår allerede under det jeg har sitert fra merknadene til § 1-8 at dette gjelder flere yrkesgrupper enn det man normalt tenker på med en frilanser eller en oppdragstaker, jf. sitatet som gjaldt skatteetatens lønnstakerbegrep. En slik forståelse av bestemmelsen blir enda klarere når man ser nærmere på merknadene til § 1-9:

"Med frilanser skal forstås 'ikke-ansatte personer' som mottar lønn eller andre godtgjørelser, som det skal betales arbeidsgiveravgift av,

...

Gruppen omfatter mange utøvende kunstnere, journalister og andre som ikke kan anses som ansatt. Videre omfatter gruppen personer som mottar ulike former for lønn, provisjon, honorar, godtgjørelse som medlem i styrer og råd m.m."

- (42) Etter dette må § 1-9 forstås slik at uttrykket "arbeid eller oppdrag utenfor tjeneste for lønn eller annen godtgjørelse" gjelder enhver person som har pensjonsgivende personinntekt, og som ikke "arbeider i annens tjeneste". Om karakteristikken frilanser eller oppdragstaker passer ut fra vanlig språkbruk, er i denne sammenheng ikke avgjørende, da bestemmelsen klart er ment å ha en rekkevidde ut over disse kategoriene. Bestemmelsen framstår således som en "sekkebestemmelse" som gjelder enhver som verken er arbeidstaker eller selvstendig næringsdrivende. Denne forståelsen er også i samsvar med det som framgår av en naturlig lesning av lovens ordlyd.

- (43) Det som blir avgjørende for om kommunen i denne saken har krav på refusjon, er etter dette om en ordfører faller inn under definisjonen av arbeidstaker i § 1-8. Dersom dette

ikke er tilfellet, må en ordfører regnes som frilanser i folketrygdlovens forstand, og kommunen vil ikke ha krav på refusjon.

- (44) Før jeg går inn på spørsmålet om ordfører er å regne som arbeidstaker, nevner jeg at svaret også får betydning for en ordførers rettigheter etter andre bestemmelser i folketrygdloven som skiller mellom arbeidstakere og andre. Dette gjelder for det første visse rettigheter etter lovens kapittel 9 om omsorgspenger ved barns eller barnepassers sykdom. Ordningen skiller mellom arbeidstaker og frilanser på tilsvarende måte som for sykepenger, jf. §§ 9-8 og 9-9. Dernest gjelder det for rettigheter etter kapittel 13 om yrkesskadedekning, som skiller mellom arbeidstakere på den ene siden og frilansere og selvstendig næringsdrivende på den andre siden. Frilansere og selvstendig næringsdrivende er ikke dekket, men kan komme inn under denne ordningen ved å betale særskilt premie for frivillig yrkesskadetrygd, jf. § 13-13.
- (45) Jeg ser så på om en heltidslønnet ordfører skal anses som arbeidstaker i lovens forstand. Jeg konsentrerer meg om ordførere i kommuner og holder fylkesordførere utenfor.
- (46) Det som i særlig grad særpreger en ordfører, er at vedkommende er valgt av folket til å utøve et verv. I utgangspunktet er ordføreren valgt som medlem av kommunestyret. Ordføreren velges så av kommunestyret blant formannskapets medlemmer, eventuelt av kommunestyrets medlemmer i kommuner som har innført parlamentarisk styreform, jf. kommuneloven §§ 7, 8 og 9.
- (47) Den som er valgt som medlem av et kommunalt folkevalgt organ, plikter å delta i organets møter, med mindre det foreligger gyldig forfall, og plikter, om vedkommende er til stede, å avgi stemme, jf. kommuneloven § 40. Videre gjelder det regler om plikt til å ta imot valg til for eksempel formannskap og faste utvalg, jf. § 14. Også den som blir valgt til ordfører, er pliktig til å ta imot valg, men kan nekte dersom vedkommende har vært ordfører eller varaordfører de siste fire år, jf. § 9 nr. 1.
- (48) Ordførerens oppgaver er nærmere fastsatt i lovens § 9. Ordføreren leder møtene i kommunestyret og formannskapet. Han eller hun er rettslig representant for kommunen og underskriver på dennes vegne i alle tilfelle hvor myndigheten ikke er tildelt andre. Ordføreren har også møte- og talerett i alle andre kommunale organ unntatt kommuneråd og organer under dette, men har bare stemme- og forslagsrett hvis han eller hun er valgt medlem. Kommunestyret kan også gi ordføreren myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller i sakstyper som ikke er av prinsipiell betydning.
- (49) Godtgjøring til en ordfører fastsettes i henhold til kommuneloven § 42, som gir den som har et kommunalt tillitsverv krav på godtgjøring for sitt arbeid etter nærmere regler fastsatt av kommunestyret selv. Det gjelder ingen lovbestemt rett til pensjon for ordførere, men kommunestyret kan etter lovens § 43 vedta å opprette eller slutte seg til en pensjonsordning for folkevalgte i kommunen.
- (50) På denne bakgrunn må jeg konstatere at et sentralt grunnlag for og kjennetegn ved et ansettelsesforhold, nemlig en kontrakt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver om ansettelsesforholdets rettigheter og plikter, mangler for en ordfører. Ordføreren er ikke ansatt, men valgt, og har ingen arbeidsgiver i vanlig forstand. I utgangspunktet er det derfor vanskelig å forene posisjonen som ordfører med lovens ordlyd og definisjon av arbeidstaker.

- (51) Jeg ser så på om det kan utledes noe av lovens forarbeider som kan tilsi at ordførere likevel må falle inn under arbeidstakerbegrepet.
- (52) Folketrygdloven § 1-8 ble foreslått av trygdlovutvalget som forberedte dagens folketrygdlov, jf. NOU 1990: 20 Forenklet folketrygdlov. Bestemmelsen er inntatt på side 171 som § 3-22. Med unntak for at utvalget i andre ledd foreslo tatt inn i loven vurderingsmomenter for avgjørelsen av om en person skal anses som arbeidstaker, noe som ble utelatt i proposisjonens utkast, er formuleringen så godt som identisk med § 1-8. Om arbeidstakerbegrepet uttaler utvalget på side 172:

"Arbeidstakerbegrepet har alltid hatt en sentral plass i trygderetten.

I yrkesskadetrygdordningen var det også før inkorporeringen i folketrygdloven av avgjørende betydning om en yrkesaktiv person var arbeidstaker eller ikke, da som utgangspunkt bare 'den som arbeidet i annens tjeneste', var pliktig yrkesskadetrygd. Vi viser til yrkesskadetrygdloven § 1 og folketrygdloven § 11-1 nr. 1 bokstav a."

- (53) Etter å ha påpekt at trygdeetaten således har en lang praksis med hensyn til tolking av begrepet arbeidstaker i yrkesskadesammenheng, uttaler utvalget når det gjelder sykepenger:

"I sykepengesaker og yrkesskadesaker brukes stort sett det samme arbeidstakerbegrepet, og det er hovedsakelig det samme som i de tidligere lovene om yrkesskadetrygd og syketrygd."

- (54) Utvalget redegjør så for de momentene som inngår i helhetsvurderingen av om en person anses å utføre arbeid i eller utenfor tjeneste, og avslutter med å vise til Rikstrygdeverkets rundskriv Kom 11-00 nr. 1 (4/86) om praksis i yrkesskadesaker. I rundskrivet, som altså er fra 1986, er arbeidstakerbegrepet omtalt i kapittel 3.1, herunder uttrykket "i tjenesteforhold". Som eksempel på arbeid utenfor tjeneste, nevnes følgende:

"Eksempler på arbeid utenfor tjeneste (tjenesteoppdrag) finner vi ofte blant det som kalles 'free-lance arbeidere', det kan dreie seg om kunstnere, profesjonelle foredragsholdere, kursarrangører e.l.

En pliktmessig borgerlig tjeneste som f.eks. stortingsmann, medlem av kommunestyre, tillitsmann i organisasjon eller selskap m.v., ansees ikke som tjenesteforhold. Valgte tillitsmenn omfattes ikke av trygden selv om de har godtgjørelse for vervene. Bare hvis vervet (oppnevningen) blir kombinert med en arbeidsavtale, vil vedkommende være yrkesskadetrygd."

- (55) Formuleringene i rundskrivet viderefører det Rikstrygdeverket ga uttrykk for i en utredning om utkast til ny lov om yrkesskadetrygd fra desember 1956. Et formål med den nye loven var "å gjøre ulykkestrygden generell og obligatorisk for alle arbeidstakere uansett yrke på samme måte som syketrygden". Om lovens rekkevidde for de som utøver samfunnspliktig tjeneste, uttalte Rikstrygdeverket:

"Loven bygger på arbeidertaksforholdet. Foreligger det ikke en arbeidsavtale, vil, såfremt loven ikke bestemmer noe annet, tjenesten ikke gå inn under yrkesskadetrygden.

Grupper som valgte tillitsmenn, f.eks. stortingsmenn, regjeringsmedlemmer, medlemmer av kommunestyre, tillitsmenn i organisasjoner m.v., kan ikke sies å være i tjeneste hos noen, med mindre valget blir kombinert også med en arbeidsavtale.

Om det for tjenesten blir betalt et fast vederlag eller en godtgjørelse som varierer etter i hvilken utstrekning tjenesten faktisk blir utført, eller tjenesten er ulønnet, anses for å være uten betydning i alminnelighet. Det avgjørende er om det foreligger en arbeidsavtale. En pliktmessig borgerlig tjeneste blir ikke et arbeidstakerforhold selv om vedkommende får noen godtgjørelse for sitt arbeid."

- (56) I proposisjonen til lov 12. desember 1958 nr. 10 om yrkesskadetrygd er det i innledningen uttalt at lovforslaget i det vesentlige bygger på Rikstrygdeverkets utredning, jf. Ot.prp. nr. 35 (1958) side 1.
- (57) Som det framgår bygde lovutkastet på arbeidstakerbegrepet slik det var utviklet i praksis i tilknytning til yrkesskadetrygden, herunder at personer som utøvde pliktmessig borgerlig tjeneste, som for eksempel kommunestyrerepresentanter, falt utenfor.
- (58) En tilsvarende formulering som den som var inntatt i nevnte rundskriv, ble inntatt i rundskriv fra 1993.
- (59) I Ot.prp. nr. 29 (1995–96) side 28 innledes merknadene til § 1-8 med følgende:

"Utkastet tar utgangspunkt i Trygdlovutvalgets § 3-22, og tar sikte på å følge gjeldende rett."

- (60) Det kan neppe være tvil om at departementet med denne uttalelsen tok sikte på at arbeidstakerbegrepet i sykepengekapittelet skulle ha samme innhold som det som fulgte av trygdlovutvalgets redegjørelse.
- (61) Jeg må etter dette konkludere med at forarbeidene til folketrygdloven av 1997 ikke gir noen støtte for at ordførere skulle anses som arbeidstakere. Tvert i mot gir henvisningen til gjeldende rett klare holdepunkter for at det nettopp var meningen å avgrense mot folkevalgte tillitsmenn og andre som utøvde pliktmessig borgerlig tjeneste.
- (62) Det har en viss interesse at lovgiver har tatt konsekvensen av denne lovforståelsen for så vidt gjelder stortingsrepresentanter.
- (63) Etter at lov om syketrygd ble inkorporert i folketrygdloven med virkning fra 1. januar 1971, kom det en anmodning fra Stortingets presidentskap til Stortingets sosialkomité om at stortingsrepresentanter med hensyn til medlemsavgiften i folketrygden burde være likestilt med arbeidstakere. Saken ble forelagt Sosialdepartementet, som avga følgende svar, jf. Innst. O. VI (1970–71) side 2:

"Folketrygdlovens § 6-4 første ledd om pensjonsgivende inntekt sonderer mellom lønn for arbeid i tjenesteforhold og godtgjørelse for arbeid utenfor tjenesteforhold. Av den sistnevnte form for inntekt svares en høyere medlemsavgift som er lik avgiften av inntekt i selvstendig næringsvirksomhet. At avgiften er høyere for slik inntekt enn for lønnsinntekt, henger sammen med at det ikke svares arbeidsgiveravgift."

Stortingsrepresentantenes godtgjørelse faller inn under begrepet 'Godtgjørelse i penger eller naturalier for arbeid utenfor tjenesteforhold', jfr. folketrygdlovens § 6-4 første ledd nr. 2a. Dersom godtgjørelsen skal likestilles med lønn m.v. i tjeneste som nevnt i § 6-4 første ledd nr. 1, må det tas inn en positiv bestemmelse om dette i loven. Det må da være en forutsetning at det blir svart arbeidsgiveravgift av godtgjørelsen."

- (64) Departementet foreslo en presisering i daværende folketrygdlov § 16-2 nr. 1 og § 16-3 første ledd om likestilling mellom godtgjøring til stortingsrepresentanter og lønn med hensyn til beregning av henholdsvis medlemsavgift til folketrygden og arbeidsgiveravgift.
- (65) Departementet tilføyde imidlertid følgende:
- "Departementet vil peke på at det kan reises prinsipielle innvendinger mot å innføre særregler for bestemte former av godtgjørelse som ikke er lønnsinntekt i egentlig forstand, f.eks. godtgjørelse til stortingsrepresentanter. Det ville således være naturlig at godtgjørelse for kommunale tillitsverv, f.eks. til ordførere, kom i samme stilling som godtgjørelse til stortingsrepresentanter."**
- (66) Noe slik oppfølging for kommunale tillitsverv, som for eksempel ordførere, ble ikke aktuelt, fordi loven kort tid etter ble endret slik at all godtgjøring for arbeid utenfor tjenesteforhold ble underlagt samme avgiftssats som ordinære lønnsinntekter, jf. Ot.prp. nr. 53 (1971–72) og Innst. O. nr. 50 (1971–72). Til gjengjeld måtte den som betalte slik godtgjøring også pålegges å betale arbeidsgiveravgift. Dette er bakgrunnen for at det i skattesammenheng – i motsetning til i folketrygdloven – nå bare sondres mellom lønnstakergruppene på den ene siden og selvstendig næringsdrivende på den andre siden.
- (67) Gjennomgangen viser at lovgiver har tatt konsekvensen av at "pliktmessig borgerlig tjeneste" i vervet som stortingsrepresentant ikke er å regne som arbeidstaker, og at dersom det skal gjelde samme regler som for arbeidstakere, krever dette en særskilt lovgivning. Gjennomgangen viser også at det på departementsnivå har vært en klar oppfatning av at godtgjøring for kommunale verv, som for eksempel ordførere, står i samme stilling som stortingsrepresentanter.
- (68) Fra Trygderettens praksis nevner jeg to avgjørelser som har en viss interesse. Den første gjelder spørsmålet om en kommunepolitiker som deltok i et møte i teknisk hovedutvalg da han skadet seg, var berettiget til yrkesskadefordeler etter folketrygdloven, jf. TRR-1999-4733, datert 10. november 2000. Problemstillingen var om han som folkevalgt representant kunne regnes som arbeidstaker. Trygderetten stadfestet trygdeforvaltningens avslag med følgende generelle begrunnelse:
- "Etter rettens oppfatning har folkevalgte ikke tilsetningsforhold, men fungerer i et verv. Vedkommende mottar ikke lønn, men godtgjørelse. Retten oppfatter situasjonen slik at denne gruppen politikere ikke anses som arbeidstakere i henhold til kommuneloven. Slik retten oppfatter vervet som folkevalgt etter kommuneloven, tilsiktes en fri og uavhengig stilling som i liten grad samsvarer med det underordningsforhold overfor en arbeidsgiver som folketrygdlovens arbeidstakerdefinisjon forutsetter."**
- (69) Det er ikke noe i premissene som tyder på at Trygderetten på dette tidspunktet ville ha vurdert en ordfører på annen måte enn den aktuelle folkevalgte representanten.
- (70) Den andre saken gjelder spørsmål om yrkesskadedekning for en stortingsrepresentant, jf. TRR-2004-2472, datert 29. oktober 2004. Også i denne saken stadfestet Trygderetten trygdeforvaltningens avslag. Trygderetten viste til TRR-1999-4733, og premissene er i tråd med denne avgjørelsen.
- (71) Kommunen anfører at det må være mer nærliggende å sammenligne ordførere med regjeringsmedlemmer og andre politisk ansatte ved departementene enn med stortingsrepresentanter. I begge de to nevnte trygderettskjennelsene er det vist til en

uttalelse fra Rikstrygdeverket, datert 19. oktober 2000. Etter først å ha sitert fra brevet der det gis uttrykk for at "man alt fra yrkesskadetrygdloven har ansett at pliktmessig borgerlig tjeneste som for eksempel stortingsrepresentant, medlem av kommunestyre, etc. faller utenfor arbeidstakerbegrepet", tilføyes at Rikstrygdeverket videre uttalte at regjeringens medlemmer, statssekretærer og politiske rådgivere er i en noe annen stilling enn valgte politiske representanter. Disse blir derfor regnet som arbeidstakere i folketrygdlovens forstand.

- (72) Jeg er enig med Rikstrygdeverket i at det på dette punktet går et avgjørende skille mellom valgte politiske verv og politiske stillinger som er basert på utnevning. Den siste gruppen ligger således nærmere opp til ordinære ansettelsesforhold enn det som gjelder politikere i valgte verv. Regjeringens medlemmer har for eksempel fra gammelt av hatt status som embetsmenn.
- (73) Det foreligger en viss praksis fra forvaltningsenhetene for innvilgelse av refusjon til kommuner som har betalt godtgjøring til ordførere under sykdom ut over arbeidsgiverperioden. Opplysningene peker i retning av at det i en ikke ubetydelig grad har funnet sted innvilgelse av refusjon i slike tilfelle, men praksis er ikke entydig.
- (74) Kommunen anfører at denne praksisen er basert på en uttalelse fra Rikstrygdeverkets sykepengekonto til Kommunenes Sentralforbund, datert 14. september 1990. I brevet skiller avsender mellom "[f]olkevalgte med fast arbeidstid og som får lønn for dette" og "[a]ndre folkevalgte som innkalles til møter av forskjellige slag som faller utenfor bestemmelsene om meldepliktig ansettelsesforhold til A/A-registeret". Det gis uttrykk for at førstnevnte gruppe "sannsynligvis anses som arbeidstakere i henhold til folketrygdlovens regler", mens den andre gruppen ikke anses å være arbeidstakere. Videre heter det om denne siste gruppen at "[d]e er folkevalgte og arbeider frivillig for folket, i så måte har de i alle fall ikke noen klart definert arbeidsgiver selv om kommunens administrasjon anser det rimelig at det gis møtegodtgjørelse".
- (75) Jeg finner det uklart hva brevet gir uttrykk for og hvilket grunnlag det bygger på. Det står i klar kontrast til Rikstrygdeverkets uttalelse til Trykderetten i oktober 2000 der det gis uttrykk for at "pliktmessig borgerlig tjeneste" faller utenfor arbeidstakerbegrepet. Jeg viser til min tidligere redegjørelse.
- (76) Brevet er i april 2003 oversendt Info Tjenester AS, Sarpsborg, fra Oppfølgings- og sykestønadsavdelingen, Fagutviklingsseksjonen, og i juli 2005 til KS Medlemservice fra Arbeids- og rehabiliteringsdivisjonen.
- (77) I publikasjonen Økonomiske vilkår for folkevalgte, som er utgitt av KS i 2013, er det gitt følgende framstilling av rettstilstanden vedrørende ordføreres rett på sykepenge:

"Dersom den folkevalgte, ordfører eller andre som er frikjøpt blir sykmeldt er det KS sin anbefaling at vedkommende beholder sin godtgjørelse. Dette bør i så fall vedtas av kommunestyret. Folkevalgte omfattes i utgangspunktet ikke av folketrygdlovens regler om sykepenge. NAV har likevel valgt å likestille folkevalgte med arbeidstakere i de tilfellene vervet er av omfattende karakter. Det bør derfor tas kontakt med NAV for å avklare hvorvidt det foreligger rett til refusjon. Imidlertid vil enkelte kommuner velge kun å relatere den folkevalgtes rett til godtgjørelse i sykemeldingsperioden til eventuell refusjon. Det er derfor viktig at dette forholdet er avklart føre en eventuell situasjon oppstår."

- (78) Oppsummeringsvis kan det konstateres at det har eksistert en del uklarhet om ordførere har rett til sykepenger som arbeidstakere, og om kommunene i så fall har rett til refusjon. I en god del tilfelle har forvaltningsenhetene valgt å etterkomme krav på refusjon. Uttalelser avgitt av ulike avdelinger i Rikstrygdeverket kan ha medvirket til at en slik oppfatning av rettstilstanden har fått en viss utbredelse. Imidlertid er det en praksis som ikke er stadfestet av Trygderetten, og heller ikke formelt av Rikstrygdeverket/NAV. Tvert imot har det av disse organene vært lagt til grunn at "pliktmessig borgerlig tjeneste" faller utenfor arbeidstakerbegrepet. Noe klar, festnet rettsoppfatning er det derfor ikke tale om, noe redegjørelsen fra KS også viser.
- (79) Kommunen anfører videre at de momentene som er listet opp i lovens forarbeider for å avgjøre om en person skal regnes som arbeidstaker etter folketrygdloven, tilsier at ordførere som er lønnet på heltid, må bli å betrakte som arbeidstakere. De momentene som det er tale om, er inntatt i Ot.prp. nr. 29 (1995–96) på side 28.
- (80) Det er blant annet vist til at ordføreren stiller sin arbeidskraft til disposisjon, at han eller hun er undergitt kommunestyrets vedtak og instruksjer, og at arbeidet som ordfører i stor grad består i å iverksette og forberede kommunestyrets vedtak. Jeg er enig i at det er elementer i en ordførers posisjon og oppgaver som på mange måter kan sidestille denne med ansatte i kommunens administrasjon, og da særlig ansatte i ledende stillinger. Men dette fratar ikke ordføreren rollen som politiker, valgt av folket for å utøve politisk aktivitet for kommunens beste. Dette er kjernen i ordførerens rolle, og som sådan står denne i en helt annen fri posisjon til å fremme sine egne mål enn en hvilken som helst ansatt i kommunens administrasjon.
- (81) Endelig viser kommunen til at en ordfører som har heltidsgodtgjøring fra kommunen, har det samme behov for sosialt sikkerhetsnett som enhver annen som yter tjeneste for kommunen som ansatt. Dette gjelder både når vedkommende blir rammet av sykdom eller ved skade i anledning utøvelse av vervet og dessuten eksempelvis ved barn eller barnepassers sykdom. Jeg viser til det jeg innledningsvis nevnte om rekkevidden av arbeidstakerbegrepet i folketrygdloven. Riktignok er det i dag adgang til å gardere seg ved hjelp av forsikringsordninger og pensjonsavtaler som dekker de behov som lovens ordning ikke fyller. Men om dette skal skje, beror enten på ordførerens egen innsats, eller at slike ordninger vedtas av kommunestyret som del av ordførerens godtgjøring. Gode grunner kan derfor tale for at ordførere stilles i samme posisjon som kommunens egne ansatte med hensyn til rettigheter etter folketrygdloven. Med det rettskildebildet som foreligger, og som jeg nå har gjennomgått, med en klar lovforutsetning om at valgte tillitsmenn som utøver "pliktmessig borgerlig tjeneste" ikke faller inn under arbeidstakerbegrepet, kan jeg ikke se at det er grunnlag for å konstatere at slike rettigheter foreligger for ordførere. Det må i tilfelle bli opp til lovgiver å avgjøre om og i hvilken grad dette skal etableres.
- (82) Jeg er kommet til at ordføreren i X kommune ikke kunne gjøre krav på sykepenger som arbeidstaker. Det innebærer at kommunen ikke har krav på refusjon av utbetalt godtgjøring i sykeperioden ut over arbeidsgiverperioden. Trygderettens kjennelse er derfor ugyldig.
- (83) Statens anke har ført fram. Saken har dreid seg om et uklart tolkingsspørsmål, noe som til en viss grad kan tilskrives trygdens egne organer. Jeg finner derfor at sakskostnader ikke bør tilkjennes.

(84) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. Trygderettens kjennelse 24. januar 2014 i ankesak nr. 13/02285 er ugyldig.
2. Saks kostnader tilkjennes ikke.

(85) Dommer **Bårdsen:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

(86) Dommer **Ringnes:** Likeså.

(87) Dommer **Matheson:** Likeså.

(88) Dommar **Utgård:** Det same.

(89) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. Trygderettens kjennelse 24. januar 2014 i ankesak nr. 13/02285 er ugyldig.
2. Saks kostnader tilkjennes ikke.

Riktig utskrift bekreftes: