

Saksnr. 24/6387

16.12.2024

Høringsnotat - Bostedsregistrering og skattemessig bosted for stortingsrepresentanter mv.

Innhold

1	Innledning og sammendrag	4
1.1	Bakgrunn	4
1.2	Kort om forslagene	5
2	Regler om bosted i skatteloven og folkeregisterloven	7
2.1	Gjeldende rett.....	7
2.2	Særregelen om bosted – historikk.....	11
3	Betydningen av særregelen om skattemessig bosted.....	15
3.1	Innledning.....	15
3.2	Pendlerstatus - sammenligning av alminnelige regler og særregelen.....	15
3.3	Retten til fradrag og skattefritak for merkostnader	19
3.4	Skattekonskvenser av skattekommune.....	25
4	Betydning av særregelen om bosted i Folkeregisteret	26
5	Representantordningsutvalgets vurderinger og forslag	27
6	Presidentskapets innstilling til Stortinget om representantordningsutvalgets rapport.....	29
7	Vurderinger og forslag til bostedsbestemmelser for representanter mv.....	30
7.1	Behovet for særregler om bosted	30
7.2	Overordnede rammer for ny særregel om bosted	34
7.3	Utforming av særregler om skattemessig bosted og folkeregistrert bosted	38
7.3.1	Innledning	38
7.3.2	Krav til opphold utenfor hjemmet og avstand til arbeidssted.....	38
7.3.3	Krav til å disponere egen bolig	41
7.3.4	Krav til boligen på hjemstedet	42
7.3.5	Krav om utgifter til boligen på hjemstedet	51
7.3.6	Krav om besøkshyppighet.....	54
7.3.7	Nærmere om flytting.....	55
8	Vurderinger og forslag til endringer i andre skatteregler for representanter mv..	58
8.1	Særskilt hjemmel for fri pendlerbolig.....	58

8.1.1	Skattefritaket knyttes til særlig bostedsregel i § 3-1 sjette ledd	59
8.1.2	Delvis utleie	59
8.2	Særlig om sikkerhetsbolig	64
8.3	Særregel om representanters besøksreiser	65
9	Særlig om statsministerboligen	67
9.1	Innledning.....	67
9.2	Skattefritak for bruk av statsministerboligen	69
9.3	Særregel om bosted for statsministeren	70
10	Administrative og økonomiske konsekvenser	72
11	Ikrafttredelse	73
12	Utkast til lov- og forskriftsendringer	73
12.1	Skatteloven.....	73
12.2	Finansdepartementets forskrift til skatteloven	74
12.3	Folkeregisterloven	76
12.4	Forskrift til folkeregisterloven	77

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Det foreslås i dette høringsnotatet endringer i pendlerregleverket for politikere:

- Det foreslås endringer i de særlige bostedsreglene for politikere i skatteloven § 3-1 sjette ledd og folkeregisterloven § 5-4. Bestemmelsene gjelder for medlemmer av Stortinget og regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved Statsministerens kontor samt for statsministeren med husstand.
- Det foreslås endringer i reglene for skattefri pendlerbolig for stortingsrepresentanter mv. i ny § 5-16 første ledd bokstav a i skatteloven.
- Det foreslås endringer i reglene om skattefri bruk av statsministerboligen i ny § 5-16 første ledd bokstav b i skatteloven.
- Det foreslås endringer i særregelen om besøksreiser for stortingsrepresentanter mv. i forskrift til skattelov § 6-44-13.

1.1 Bakgrunn

Forslagene følger opp anmodningsvedtak nr. 857 for 2023 fra Stortinget, jf. Innst. 499 (2022–2023) fra Stortingets presidentskap, og Representantordningsutvalgets rapporter, Dokument 18 (2021–2022) og Dokument 18 (2022–2023). I anmodningsvedtaket er regjeringen bedt om å vurdere Representantordningsutvalgets forslag til endringer i folkeregisterloven § 5-4 og skatteloven § 3-1. Regjeringen er videre bedt om å klargjøre aktuelle tolkningsspørsmål samt utrede forslag til regler for grupper som har særlig behov for unntak eller overgangsordninger.

Representantordningsutvalget og Stortingets presidentskap har vektlagt at stortingsvervet er basert på valg og ombudsplikt. Det pekes på at det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at stortingsrepresentantene skal kunne utøve stortingsvervet på like vilkår, uavhengig av geografisk tilhørighet og livssituasjon. I denne sammenheng anser de det som viktig at stortingsrepresentanter har like muligheter til å opprettholde bosted i valgdistriktet gjennom funksjonsperioden. Dette omtales nærmere i punkt 7.1.

1.2 Kort om forslagene

Forslagene bringer særreglene nærmere de alminnelige reglene om bostedsregistrering og skattemessig bosted for personer som pendler mellom to eller flere boliger. Særreglene stiller likevel lempeligere krav til boligsituasjonen på hjemstedet og avstanden mellom boligene. De gir også en videre adgang til å pendle til en fullverdig pendlerbolig (selvstendig bolig) enn det som følger av de alminnelige pendlerreglene.

Punkt 7.3.2

I bostedsreglene i skatteloven § 3-1 sjette ledd og folkeregisterloven § 5-4 foreslås det i høringsnotatet å lovfeste et avstandskrav på minst 50 km mellom bolig på hjemstedet og arbeidsstedet.

Punkt 7.3.3

I særlige bostedsregler foreslås det strengere krav til å disponere egen privat bolig på hjemstedet enn det som følger av gjeldende særregel. Det skal sikre en reell boligtilknytning. Som hovedregel kreves at representanten mv. med husstand står fritt til å bruke hele boligen i alle ukens dager. Det åpnes for å disponere deler av bolig ved blant annet delvis utleie av eid bolig, jf. punkt 8.1 nedenfor.

Punkt 7.3.4 og 7.3.5

Det foreslås i særlige bostedsregler at representanten mv. med husstand må disponere en «fullverdig bolig» på hjemstedet gjennom et reelt eie- eller leieforhold på alminnelige vilkår. Høringsnotatet skisserer to ulike regler for vurdering av om boligen er fullverdig. Ett regelalternativ er en konkret vurdering av «fullverdig bolig», hvor rammene for skjønnsutøvelsen gis i forarbeidene. Det andre regelalternativet er å stille objektive vilkår for hva som utgjør en «fullverdig bolig». Dette alternativet tar utgangspunkt i reglene om «selvstendig bolig» i forskrift til skatteloven og folkeregisterloven, men med en adgang til å fravike vilkårene i en egen unntaksregel for særlige tilfeller. Muligheten for familiemedlemmer til å bo sammen med

representanten mv. i pendlerboligen uten at det har betydning for pendlerstatusen, foreslås videreført.

Punkt 7.3.6

I særlige bostedsregler foreslås det at det stilles krav om tre hjemreiser (besøkshyppighet) i året for å sikre tilknytning til hjemstedet og at det er en realitet i pendlingen.

Punkt 7.3.7

Gjeldende adgang til å flytte mellom boliger som begge er utenfor avstandskravet, foreslås lovfestet. I tillegg åpnes det for at representanter mv. kan etablere seg i en bolig utenfor avstandskravet *etter* tiltredelsen og bli omfattet av særreglene om bosted.

Punkt 9.1.1

Det foreslås en egen særskilt bostedsregel i skatteloven og i folkeregisterloven for statsministeren med ektefelle og barn i felles husstand. Reglene stiller vilkår for å kunne bevare skattemessig og registrert bosted på hjemstedet, men har ingen betydning for skattefri bruk av statsministerboligen.

Punkt 8.1 og 9.1.2

Det foreslås endringer i vilkårene for skattefri bruk av pendlerbolig og skattefri bruk av statsministerboligen i ny § 5-16 i skatteloven. For stortingsrepresentanter mv. åpnes det for delvis utleie av eid bolig på hjemstedet uten at fri pendlerbolig blir skattepliktig. Samtidig foreslås det at bruken av statsministerboligen skal være skattefri uavhengig av om statsministeren disponerer egen privat bolig i tillegg.

Punkt 8.3

Endelig foreslås det at særregelen om stortingsrepresentanters besøksreiser til hjemmet videreføres og også utvides til å omfatte øvrige rikspolitikere. Dette innebærer at alle besøksreiser (uavhengig av formålet med reisen) skal regnes som yrkesreiser.

Det vil gjelde for medlemmer av Stortinget og regjering, og for statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved Statsministerens kontor.

I tråd med Innst. 499 (2022–2023) tas det sikte på at endringene i bostedsreglene og skattereglene for stortingsrepresentanter mv. kan tre i kraft med virkning fra neste stortingsperiode.

Boks 1. Terminologi

For enkelthets skyld benyttes i høringsnotatet stort sett «representant mv.» som fellesbenevnelse på «medlemmer av Stortinget og regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved Statsministerens kontor».

Skattested for personlig skattyter er der personen regnes som bosatt etter reglene i skatteloven § 3-1, også omtalt som der vedkommende har sitt hjem. I høringsnotatet brukes stort sett begrepet «skattemessig bosted» om skattestedet etter § 3-1. Begrepene «hjem» og «skattemessig hjem» refererer også til det skattemessige bostedet. Ved omtale av folkeregistrert og skattemessig bosted, benyttes enkelte steder kun «bosted».

I beskrivelsene av boligens beliggenhet og forhold til hverandre benyttes «hjemsted», «arbeidssted», «oppholdssted» og «studiested» som hjelpebegrep. Dette refererer til hvor boligene ligger for å skille dem fra hverandre. Begrepene benyttes ikke om rettsvirkningen der en bolig regnes som «bosted» etter skatteloven eller folkeregisterloven. I beskrivelsen av boligens beliggenhet i særregelen benyttes hjemsted og arbeidssted, da den kun gjelder opphold i Oslo-området i forbindelse med de politiske vervene.

2 REGLER OM BOSTED I SKATTELOVEN OG FOLKEREKISTERLOVEN

2.1 Gjeldende rett

Skattemessig bosted

En person anses bosatt der vedkommende har sitt hjem. For enslige er hovedregelen at hjemmet er der hvor en har sin overveiende døgnhvile, jf. Finansdepartementets forskrift til skatteloven § 3-1-1 annet ledd (heretter omtalt som «forskrift til skatteloven»). En person som bor sammen med ektefelle eller barn, anses som hovedregel å ha sitt hjem der ektefelle eller barn er bosatt, jf. skatteloven § 3-1 fjerde ledd.

Opphold utenfor hjemmet på grunn av arbeid eller andre grunner endrer i utgangspunktet ikke bostedet. Unntak gjelder der skattyter ut fra forholdene ellers, må regnes å ha sitt hjem på det nye oppholdsstedet, jf. skatteloven § 3-1 fjerde ledd. For personer som pendler mellom to eller flere boliger, er det i forskrift til skatteloven §§ 3-1-1 flg. gitt nærmere regler om hvilken bolig som utgjør skattemessig bosted. Som hovedregel skal en person svare skatt til den kommunen vedkommende er bosatt i, jf. skatteloven § 3-1 første ledd.

Folkeregistrert bosted

Tilsvarende er hovedregelen i folkeregisterloven at en person registreres med bosted der vedkommende tar sin regelmessige døgnhvile, jf. folkeregisterloven § 5-1 første ledd. Person som har felles hjem med ektefelle eller barn, registreres med bosted der ektefelle eller barn er bosatt. Opphold utenfor registrert bosted som følge av arbeid eller andre grunner, endrer i utgangspunktet ikke bosted.

I folkeregisterforskriften §§ 5-3-1 flg. er det gitt nærmere regler om hvor en person som pendler mellom flere boliger, skal være bostedsregistrert. Bestemmelsene tilsvarende reglene i forskrift til skatteloven §§ 3-1-1 flg., jf. over.

Særregler om bosted for representanter mv.

For stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer mv. er det egne regler om bosted. Skatteloven § 3-1 sjette ledd og folkeregisterloven § 5-4 regulerer hva som skal

være skattemessig bosted og registrert bosted for en representant mv. som på grunn av vervet må ta opphold utenfor sitt hjem (ta sin døgnhvile på to eller flere steder).

Skatteloven § 3-1 sjette ledd om skattested lyder:

«Medlemmer av Stortinget og Regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved Statsministerens kontor, anses som bosatt i den kommunen der de hadde bosted før de tiltrådte. Dette gjelder bare så lenge personen disponerer bolig til privat bruk under opphold i kommunen. Personens ektefelle og barn i felles husstand anses bosatt samme sted, med mindre de har særlig svak tilknytning til denne boligen og ikke skattlegges under ett med personen. Departementet kan i forskrift bestemme at personer som nevnt i første punktum, kan frasi seg nærmere angitte skattemessige lempninger som gjelder for bosatte i deler av Troms og Finnmark fylke.»

Folkeregisterloven § 5-4 oppstiller en tilnærmet lik bestemmelse om bostedsregistrering av stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer mv.:

«Medlemmer av regjeringen og Stortinget, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved Statsministerens kontor registreres som bosatt i den kommunen der de hadde sitt bosted før de tiltrådte. Dette gjelder bare så lenge personen disponerer bolig til privat bruk under opphold i kommunen. Personens ektefelle og barn i felles husstand registreres bosatt samme sted, med mindre de har særlig svak tilknytning til denne boligen.»

Særregelen medfører at representanter mv. som hovedregel er bostedsregistrert i Folkeregisteret samt har skattemessig bosted på det stedet de bodde før de tiltrådte. Det har vært ansett tilstrekkelig for slik bostedsstatus at representanten mv. har en bolig som kan benyttes under opphold på hjemstedet. Det har ikke vært krav om at det er en bolig representanten mv. eier eller leier. Hvis representanten mv. ikke lenger

disponerer bolig ved opphold på hjemstedet, anses tilknytningen brutt. Representanten mv. skal da få bosted vurdert etter de alminnelige bostedsregler.

Representantens ektefelle og barn i felles husstand skal etter regelverket anses skattemessig bosatt og bostedsregistrert i Folkeregisteret på samme sted. Unntak gjelder hvis de har *særlig svak tilknytning* til boligen i hjemkommunen. Etter særregelen i skatteloven må ektefelle som skattlegges under ett med representanten mv., i alle tilfelle ha samme bosted som representanten mv. Hovedregelen er at ektefeller skal skattlegges under ett for formue. Unntaksregelen om ektefellens særlig svake tilknytning til representantens bosted har derfor begrenset praktisk betydning.

I praksis har det oppstått enkelte spørsmål som ikke er direkte omtalt i lovbestemmelsene eller i forarbeidene. Dette gjelder blant annet spørsmål knyttet til flytting, og situasjoner hvor representanten mv. ikke lenger disponerer bolig i den opprinnelige bostedskommunen, men i en ny kommune utenfor Oslo og omegn. Reglene har vært praktisert slik at representanter mv. som bytter bolig utenfor Oslo og omegn, kan beholde skattemessig bosted og bostedsregistrering i henhold til særreglene.

I praksis har det blitt godtatt fortsatt skattemessig og registrert bosted i opprinnelig kommune så lenge representanten mv. har disponert en (hvilken som helst) bolig der. Det har vært praksis selv om representanten mv. ikke lenger disponerte over boligen han eller hun bodde i ved tiltredelsen – typisk fordi den var solgt eller at leieforholdet var avsluttet. Dette kan ha sammenheng med at bestemmelsen i skatteloven historisk har vært knyttet opp til kommune, og ikke også gateadresse. Obligatorisk folkeregistrering ble etablert først i 1946, og som bosted i Folkeregisteret må den eksakte adressen i kommunen registreres.

I 1997 kom Finansdepartementet med en tolkningsuttalelse¹ som gjaldt et tilfelle der en representant hadde solgt egen bolig på hjemstedet og etablert seg med familie i bolig i Oslo-området. Etter uttalelsen kunne representanten anses å ha folkeregistrert og skattemessig bosted i foreldrehjemmet (i hjemstedskommunen), så lenge han eller hun hadde adgang til å bruke det til overnatting og opphold når det passet å besøke distriktet.

Ordlyden i bostedsbestemmelsene gir ikke en valgmulighet for den enkelte representant mv. til å bestemme hvor han eller hun skal ha sitt formelle bosted. I Skatteetatens praksis er det likevel lagt til grunn at den enkelte kan velge bostedsregistrering etter hovedreglene, fremfor å være bostedsregistrert og ha skattemessig bosted etter særregelen som gjelder for representanter mv.

2.2 Særregelen om bosted – historikk

Særregelen om bosted for representanter mv. var opprinnelig knyttet til skattereglene og spørsmålet om skattested. Kommunalt skattested har betydning fordi en andel av den enkeltes skatt skal tilfalle bostedskommunen. Bestemmelsen om bosted for representanter mv. sto derfor i skattereglene, og var utformet for å sikre at skatten tilfalt kommunen der representanten mv. hadde sitt bosted før tiltredelsen.²

I skatteloven av 1911 var særregelen opprinnelig slik at medlemmer av *regjeringen* skattet til «oppholdskommunen for sin embedsgage», men på «hjemstedet» for formue og annen inntekt. I 1927 ble denne bestemmelsen fjernet, under henvisning til at bostedsforholdet burde være avgjørende for statsrådets medlemmer som for andre personer. Samtidig fremgikk det av forarbeidene³ at det ikke var meningen at

¹ Utv. 1997 s. 1295.

² Skatteloven av 1911 § 18, og senere § 24. Regjeringsmedlemmer, jf. Ot. prp. nr. 70 (1925) s. 36, Innst. O.I (1927) s.49 og Innst. O XXIII 1930 s. 27-28. Stortingsrepresentanter, jf. Ot.prp. nr. 57 (1955) og Innst. O. XXI. (1955).

³ Innst. O.I (1927) s. 49 og Ot. prp. nr. 70 (1925) s. 36.

særregelen om skattemessig bosted for statsrådene skulle gjelde hvis statsråden hadde tatt med seg sin familie til Oslo-området og etter de alminnelig regler måtte anses å ha sitt hjem der.

I 1930 ble det vedtatt en tilføyelse til bestemmelsen om skattemessig bosted for å tydeliggjøre hva som skulle være statsråders «hjemsted». Av forarbeidene fremgikk blant annet at det skulle være uten betydning om familien flyttet med statsråden til Oslo-området.⁴

Bestemmelsen fikk følgende ordlyd:

«Statsrådets medlemmer anses bosatt i det skattedistrikt, hvor de hadde sitt bosted ved sin inntreden i regjeringen, inntil der inntreer en forandring, som særskilt begrunner nytt bosted uavhengig av det opphold i Oslo eller omegn, der er nødvendiggjort av deres stilling som medlemmer av statsrådet.»

I 1955 ble bestemmelsen endret til også å omfatte stortingsrepresentanter.⁵ I Ot.prp. nr. 57 (1955) heter det:

«Etter forslaget vil stortingsrepresentanter som gir opp sin tidligere bopel og flytter til Oslo eller omegn med sin familie, fortsatt anses bosatt i den tidligere bostedskommune uansett om oppholdet strekker seg over en rekke av år. Bopelen endres bare når det inntreer en forandring som særskilt begrunner nytt bosted uavhengig av det opphold som er en nødvendig følge av vervet som stortingsrepresentant. Den representant som slår seg ned som sakfører, starter forretning eller blir redaktør i en avis i Oslo eller omegn vil således skifte bosted i lovens forstand og bli skattepliktig i den nye bopelskommune.»

⁴ Innst. O. XXIII 1930 s. 27-28.

⁵ Ot.prp. nr. 57 (1955) og Innst. O. XXI. (1955).

Tilsvarende regler har vært inntatt i regelverket for Folkeregisteret. I forskriften om føringen av folkeregistrene fra 20. januar 1970 § 4 nr. 2 fremgikk det:

«For Statsrådets og Stortingets medlemmer gjelder landsskattelovens § 24 (byskattelovens § 19). De regnes som bosatt "der hvor de hadde sitt bosted ved sin inntreden i Regjeringen eller Stortinget, inntil der inntreer en forandring, som særskilt begrunner nytt bosted uavhengig av det opphold i Oslo og omegn, der er nødvendiggjort av deres stilling som medlemmer av Statsrådet eller Stortinget."»

I 1990 ble bestemmelsen i skatteloven og folkeregisterforskriften utvidet til også å gjelde statssekretærer og statsrådenes politiske rådgivere.⁶

I 1997 ble bestemmelsene i begge lover endret igjen, for å klargjøre hva som skulle gjelde dersom stortingsrepresentanter mv. etter tiltredelsen inngår ekteskap, stifter familie og etablerer et familiehjem i Oslo-området. Det ble ved denne lovendringen innført et krav om å *disponere* bolig på hjemstedet. Det fremgår av forarbeidene (Ot.prp. nr. 64 (1996–1997)) at nytt bosted i Folkeregisteret bare skulle være aktuelt der det skjedde et brudd i tilknytningen til den opprinnelige boligen.

Videre fremgår det av proposisjonen:

«Det avgjerande bør vere at den tidlegare bustaden eller ein del av denne er disponibel under opphald. Dette heng saman med at folkeregistrering kviler på ei konkret bustadadresse. At ein representant gjev frå seg bustaden ved sal eller utleige, bør i denne samanheng ikkje utan vidare føre til at tilknyttinga er broten dersom representanten kan nytte bustaden ved opphald i distriktet. Tilknyttinga bør heller ikkje reknast for broten om representanten sel sin tidlegare bustad og skaffar seg ein annan bustad i distriktet.

⁶ Ot.prp.nr.52 (1989–1990) kap. 3.

Etter dette vil brot på tilknytninga til den tidlegare bustaden, som kan gi grunn for ny bustad i høve til folkeregisteret, bli avgrensa til situasjonar der representanten varig ikkje lenger disponerer nokon del av ein bustad til eige bruk under opphald i distriktet. I praksis vil dette gjelde der representanten sel eller leiger ut heile bustaden utan å kunne nytte nokon del sjølv og utan å skaffe seg ein annan bustad der.»

Skatteloven § 24 andre ledd bokstav b fikk etter dette følgende ordlyd fra 1997:

«Medlemmer av Regjeringen og Stortinget, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved statsministerens kontor, anses bosatt i det distrikt der de hadde sitt bosted før de tiltrådte. Dette gjelder bare så lenge personen disponerer bolig til privat bruk under opphold i distriktet. Personens ektefelle og barn i felles husstand anses bosatt samme sted, med mindre de har særlig svak tilknytning til denne boligen og ikke lignes under ett med personen.»

Samtidig med innføringen av kravet til disponering ble bestemmelsen om folkeregistrert bosted flyttet til folkeregisterloven. Folkeregisterloven av 1970 § 18 fikk følgende ordlyd:

«Medlemmer av Regjeringen og Stortinget, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved statsministerens kontor, anses bosatt i det distrikt der de hadde sitt bosted før de tiltrådte. Dette gjelder bare så lenge personen disponerer bolig til privat bruk under opphold i distriktet. Personens ektefelle og barn i felles husstand anses bosatt samme sted, med mindre de har særlig svak tilknytning til denne boligen.»

Bestemmelsene er senere videreført i skatteloven av 1999 og folkeregisterloven av 2016, med kun mindre språklige endringer (bl.a. er «distrikt» endret til «kommune»).

3 BETYDNINGEN AV SÆRREGELN OM SKATTEMESSIG BOSTED

3.1 Innledning

Reglene om skattemessig bosted har to vesentlige virkninger. For det første bestemmer de hvilken kommune det skal skattes til (skattekommune). For det andre har skattemessig bosted betydning for om en person anses å pendle i skattemessig forstand (pendlerstatus). Pendlerstatus er videre inngangsvilkåret for å kunne kreve fradrag eller få skattefri dekning av merkostnader ved pendling, når pendlingen skyldes arbeid.

Særregelen for representanter mv. gjør det lettere for dem å opprettholde skattemessig bosted på hjemstedet (der de bodde før de tiltrådte). En konsekvens av det er at representantene mv. enklere oppnår pendlerstatus enn det som følger av de alminnelige bostedsreglene. Dette kan isolert sett gi en økonomisk fordel for representantene mv. Det er blant annet begrunnet i at stortingsrepresentantene skal kunne utøve stortingsvervet på like vilkår, uavhengig av geografisk tilhørighet og livssituasjon.

Personer, herunder stortingsrepresentanter mv., med skattemessig bosted i Finnmark og Nord-Troms, kalt tiltakssonen, får også lavere inntektsskatt og gis et særskilt fradrag (Finnmarksfradraget) i alminnelig inntekt ved skatteberegningen.

3.2 Pendlerstatus - sammenligning av alminnelige regler og særregelen

I forskrift til skatteloven §§ 3-1-1 flg. er det gitt nærmere regler om hvilken bolig som utgjør skattemessig bosted for personer som pendler mellom flere boliger. Reglene gjør det mulig å anses skattemessig bosatt i bolig på hjemstedet selv om man oppholder seg det meste av tiden (overveiende døgnhvile) i en annen bolig, for eksempel en bolig som ligger nærmere arbeidsstedet. De alminnelige reglene stiller krav til boligens karakter og besøkshyppighet (faktisk pendling), og stiller ulike krav til familiependlere og enslige pendlere. For enslige pendlere avhenger kravene i tillegg av om skattyter er 22 år eller eldre ved inntektsårets utgang.

Reglene gjelder generelt, det vil si både der oppholdet skyldes arbeid, men også der det skyldes studier og fritidsformål.

Familiependler

Familiependlere er personer som har bolig sammen med ektefelle, barn eller forsørgede søsken. Etter forskrift til skatteloven § 3-1-2 anses de skattemessig bosatt der ektefellen, barna eller søsken faktisk bor. Dette gjelder uansett standard på boligen vedkommende pendler fra og til. For å regnes som familiependler kreves det normalt at familiemedlemmene blir boende i felles bolig på hjemstedet. Bor familien i boligen på oppholdsstedet, vil denne regnes som deres skattemessige bosted. Dersom ektefeller pendler mellom flere boliger som er felles, rangeres boligene etter nærmere kriterier.

Etter særregelen for representanter mv. er hovedregelen motsatt. Familiemedlemmene anses bosatt på representantens bosted. Særregelen gjør at familien kan bo sammen med representanten i boligen på arbeidsstedet uten at de endrer skattemessig bosted dit. Familien må derfor ikke bli boende på hjemstedet for at en representant mv. med familie skal regnes som pendler.

Enslig pendler – boligens karakter

For enslige pendlere, herunder samboere uten barn, beror reglene om skattemessig bosted blant annet på skattyters alder og en rangering av boligens karakter, jf. forskrift til skatteloven §§ 3-1-3 og 3-1-4.⁷

Enslige som fyller 22 år eller mer i inntektsåret, anses som hovedregel skattemessig bosatt i den boligen som utgjør selvstendig bolig etter nærmere kriterier. Dersom

⁷ Aldersskillet for enslige pendlere ble innført i 1978, og henger sammen med at unge enslige ble ansett for å ha en så sterk tilknytning til hjemmet at det var naturlig å anse dem som bosatt i sine opprinnelige hjemkommuner, selv om de på grunn av skolegang eller arbeid midlertidig måtte oppholde seg borte fra hjemmet, jf. Ot.prp. nr. 38 (1976–1977) pkt. 3.4.

ingen av boligene er selvstendige, rangeres foreldrehjem foran uselvstendig bolig. Ved pendling mellom to selvstendige boliger eller to uselvstendige boliger er det avgjørende hvor skattyter har sin overveiende døgnhvile.

Hva som menes med selvstendig bolig, bestemmes av kriteriene i forskrift til skatteloven § 3-1-4. Det stilles krav om at boligen er et hus eller en leilighet på minst 30 kvadratmeter og med innlagt vann og avløp. Skattyter må disponere boligen alle ukens dager (eier/leier). Deles boligen med andre, øker arealkravet med 20 kvadratmeter for hver person som er over 15 år. Bolig som ikke oppfyller disse kriteriene, regnes som uselvstendig.

Enslige som er 21 år eller yngre i inntektsåret, regnes som hovedregel som skattemessig bosatt i foreldrehjemmet. Deretter rangeres selvstendig bolig foran en uselvstendig bolig. Skattyter kan imidlertid kreve å anses skattemessig bosatt i den boligen han eller hun har sin overveiende døgnhvile.

Det betyr at de yngste pendlerne kan beholde bosted i foreldrehjem, uavhengig av boligstandard på oppholdsstedet. Enslige pendlere som er 22 år eller eldre, anses i utgangspunktet som bosatt på oppholdsstedet dersom boligen der er selvstendig.

I forskrift til skatteloven § 3-1-3 femte ledd er det i tillegg en sammenligningsregel. Etter den kan en på nærmere vilkår beholde opprinnelig skattemessig bosted så lenge den boligen er dobbelt så stor som boligen man pendler til. Det kreves i tillegg minst tre års botid i den opprinnelige boligen før pendlingen starter. Sammenligningsregelen er ment å verne om etablerte boligsituasjoner, der en person skaffer seg og pendler til en mindre bolig et annet sted.

Særregelen om skattemessig bosted for representanter mv. stiller ingen alderskrav eller krav til boligens størrelse, karakter, botid eller lignende. Det stilles bare krav om at representanten mv. fortsetter å disponere bolig på hjemstedet. Det er tilstrekkelig å

ha adgang til å bruke rom i andres bolig ved besøk i distriktet, og det er uten betydning om boligen på arbeidsstedet er av vesentlig høyere standard og størrelse enn boligen på hjemstedet. Videre kan en representant mv. beholde bosted i foreldrenes hjem selv om vedkommende er eldre enn 22 år eller har ektefelle/barn.

Krav til besøkshyppighet

I de alminnelige reglene er det i forskrift til skatteloven § 3-1-5 krav om besøkshyppighet til boligen på hjemstedet for at den skal kunne regnes som skattemessig bosted. Krav om besøkshyppighet sikrer at personen faktisk pendler mellom boligene (faktisk bruk).

For *enslige* kreves «så regelmessige og hyppige hjembesøk som forholdene gjør rimelig». Ved vurderingen legges vekt på avstand, reisemuligheter og økonomi. For enslige som fyller 22 år eller mer i inntektsåret, regnes besøk vanligvis ikke som pendling dersom de foregår sjeldnere enn hver tredje uke. For enslige som er 21 år eller yngre, har en i skattepraksis normalt stilt krav om hjemreise hver sjettede uke for at boligen på hjemstedet skal regnes som skattemessig bosted. For *familiependlere* kreves det normalt tre til fire hjemreiser med overnatting i året.

Etter særregelen om skattemessig bosted for representanter mv. stilles det ingen krav om besøkshyppighet eller faktisk bruk av boligen på hjemstedet.

Avstandskrav

De alminnelige reglene har ingen avstandskrav ved vurderingen av hvilken bolig som skal regnes som skattemessig bosted. Avstand inngår imidlertid som et moment i vurderingen av om besøkshyppigheten (faktisk pendling) til en bolig, er tilstrekkelig, jf. ovenfor.

Avstanden mellom bolig på hjemstedet og oppholdssted er hovedsakelig relevant ved vurderingen av retten til fradrag og skattefritak for merkostnader etter de nærmere reglene i skatteloven § 6-13 og § 5-15.

Særregelen om skattemessig bosted for representanter mv. har heller ikke et generelt avstandskrav mellom arbeidssted og hjemsted. Etter ordlyden beholder representanten mv. det bostedet han eller hun hadde ved tiltredelsen, uavhengig av hvor i landet bostedet ligger. Ved flytting er det imidlertid lagt til grunn at bosted etter særregelen kan endres til ny bolig dersom både opprinnelig og ny bolig ligger mer enn 40 kilometer fra arbeidsstedet. Kravet om 40 kilometers avstand tilsvarer avstandskravet for dekning av pendlerutgifter i stortingsgodtgjørelsesloven og håndbok for politisk ledelse.

3.3 Retten til fradrag og skattefritak for merkostnader

Hovedregelen om fradragsrett i skatteloven § 6-1 er at det gis fradrag for kostnader til erverv av skattepliktig inntekt, og at kostnader til mat, bolig og annet underhold er private kostnader det ikke kan kreves fradrag for. Skattefritak ved arbeidsgivers dekning av kostnader følger samme systematikk. Det vil si at skattefritak gis i den utstrekning arbeidsgiver dekker kostnader som ville vært fradragsberettigete. Dersom skattefritak skal gå lenger enn fradragsretten, må dette hjemles særskilt.

Etter skatteloven § 6-13 første ledd kan «skattyter som av hensyn til arbeidet må bo utenfor hjemmet, gis fradrag for merkostnader på grunn av fraværet (...)». Skattefritak for dekning av slike merkostnader er lovfestet i skatteloven § 5-15 første ledd bokstav q.⁸ Bestemmelsene åpner for å gi fradrag og skattefritak for merkostnader til kost, losji

⁸ Skattefritak for arbeidsgivers dekning av merkostnader ble forskriftsfestet i 2017, og lovfestet i 2019. Bakgrunnen var at skattefritak skulle gå lenger enn fradragsrett på to punkter. Fra 2017 skulle ikke tidsbegrensning for kost og losji gjelde for skattefritak, se FOR-2017-12-19-2376 § 5-15-6 11. ledd, jf. Prop. 1LS (2017–2018) s. 76 og Innst. 4 L (2017–2018) side 4. Fra 2019 skulle øvre beløpsgrense i reisefradraget ikke gjelde arbeidsgivers dekning av dokumenterte besøksreiser med fly innenfor EØS, jf. LOV-2019-12-20-94 § 5-15 første ledd bokstav q. jf. Prop 1 LS (2019–2020) pkt. 4.3.

og besøk til hjemmet (besøksreiser) på nærmere vilkår, der oppholdet borte fra hjemmet skyldes arbeidet, det vil si erverv av skattepliktig inntekt.

Fradragsregelen ble innført i 1927 for å ta «hensyn til omkostninger ved den skattepliktiges inntekt i ervervsøiemed utenfor hjemstedet», det vil si merutgifter ved å føre dobbelt husholdning.⁹ Fordi forholdene i det enkelte tilfelle ville være meget forskjellig, ble det anvist at «merutgifter antas å måtte fastsettes skjønsmessig for hvert enkelt tilfelle.»¹⁰ Fra 1931 ga derfor Riksskattestyret¹¹ veiledende regler og retningslinjer for fradrag for merutgifter, og det nærmere innholdet ble bestemt gjennom skattepraksis. Mellom 1971 og 1992¹² ble det gjort enkelte oppmykninger i ensliges krav til dobbelt husholdning for merutgifter. Skattepraksis fremgår i dag av Skatte-ABC.

Pendlerstatus og tilknytning til erverv av inntekt

Skatteloven § 6-13 og § 5-15 første ledd bokstav q stiller for det første krav om at skattyter må oppholde seg (bo) utenfor sitt hjem av hensyn til arbeidet (inntektserverv). Det vil si at opphold av andre grunner, for eksempel studier eller fritidsformål, ikke gir rett til fradrag.

⁹ Innst. O. I (1927) s. 59: «at der efter bestemmelsen i denne form ikke vil kunne bli tale om innrømmelse av fradrag for personer for hvem opphold på arbeidsstedet ikke medfører nogen øket utgift. Særlig gjelder dette «løse og ledige personer» som ikke har fast husholdning i noget distrikt, idet for disse oppholdet på det ene sted ikke i almindelighet vil bli dyrere enn på det annet. Derimot vil adgangen til å opnå fradrag ikke være begrenset til å gjelde alene for familieforsørgere. En enslig person som har sin egen faste husholdning vil ved midlertidig opphold i annet distrikt kunne påføres direkte utgifter, idet en ophevelse av husholdningen under midlertidig fravær vanskelig lar sig gjennomføre og ialfall ikke vil kunne skje uten ekstraomkostninger.»

¹⁰ Innst.O. I (1927) s. 59.

¹¹ Riksskattestyrets rundskriv 2. mai 1931 (Utv I s. 879), senere rundskriv nr. 385/avd. 1 (1963) (Utv. 1964 s. 119), nr. 482/avd. 1 (1971), Sk nr. 20/1979. NOU 1985:5 pkt 3.2.2 -3.2.4 gir en samlet oversikt over bestemmelsens historikk frem til 1985.

¹² Rundskriv nr. 482/avd. 1 (1979) enslige med «kortvarige arbeidsopphold ... merutgifter for losji hvis de godtgjør utgifter til leilighet/hybel e.l. på hjemstedet (og denne ikke er leiet ut)» og «... kost, såfremt de er tvunget til å innrette seg dyrere på arbeidsstedet». Ot prp. nr. 38 (1976–1977) s. 6: Utvidet bostedsregel, slik at flere enslige fikk beholde bosted på hjemstedet, herunder i foreldrehjem, kun fradrag for besøksreiser, jf. skatteloven 1911 § 44 første ledd bokstav g nr. 2. Ot. prp.nr 21 (1991–1992) s. 11: Utvidet fradrag for merutgifter til kost for enslige pendlere på brakke/hybel.

Hva som utgjør skattyters hjem, det vil si det skattemessige bosted, bestemmes av skatteloven § 3-1 med forskrifter, jf. punkt 2. Hvorvidt oppholdet utenfor dette hjemmet er *nødvendig* for inntekts erverv, beror etter skattepraksis på en helhetsvurdering av blant annet avstanden mellom bolig på hjemstedet og arbeidsstedet, den enkeltes arbeidssituasjon og andre forhold. I vedtak¹³ i Skatteklagenemnda Stor avdeling kreves det minst 100 kilometers avstand mellom hjem og arbeidssted:

«Dersom det ikkje ligg føre spesielle forhold som gjer dagpendlinga særleg krevjande er normal likningspraksis at reiseavstanden må vere over 10 mil for at dagpendlinga ikkje skal vere det vanlege.»

For representanter mv. med bosted etter særregelen legger skattepraksis til grunn at 40 kilometer til arbeidsstedet er tilstrekkelig for å anse det nødvendig å bo utenfor hjemmet på grunn av politiske verv i Stortinget eller i regjering. Kravet om 40 kilometers avstand tilsvarer avstandskravet for dekning av pendlerutgifter i stortingsgodtgjørelsesloven og håndbok for politisk ledelse. Det betyr at representanter mv. med bosted minst 40 kilometer fra arbeidsstedet, gis adgang til å kreve fradrag eller motta skattefri dekning av eventuelle merkostnader de påføres under opphold i Oslo-området.

Merkostnader til besøksreiser, kost og losji

Bestemmelsene i skatteloven § 6-13 og 5-15 stiller for det andre vilkår om at skattyter blir påført *merkostnader på grunn av fraværet fra hjemmet*. Merkostnadene kan kreves fradragsført eller dekkes skattefritt av arbeidsgiver innenfor rammen av reglene.

¹³ Vedtak i Skatteklagenemnda Stor avdeling 01 NS 91/2019. Fradrag for merkostnader til losji ble avskåret fordi reiseavstanden mellom hjemmet og arbeidsstedet ble ansett for kort til at det var nødvendig å bo to steder.

Representanter mv. følger de vanlige reglene¹⁴ om merkostnader, selv om deres bosted bestemmes av særregelen i skatteloven § 3-1 sjette ledd. Det er bare gitt én særregel om at stortingsrepresentanters besøksreiser til hjemmet regnes som yrkesreiser, jf. forskrift til skatteloven § 6-44-13. Denne særregelen gjelder ikke andre politikere som omfattes av bostedsregelen for representanter mv.

Fradrag og skattefritak for *merkostnader til besøksreiser* gis etter reglene om reisefradrag, jf. skatteloven § 6-44 og forskrift til skatteloven §§ 6-44-1 flg. Det gis som hovedregel fradrag etter sats pr. kilometer reisevei (1,76 kroner per kilometer i 2024), uavhengig av hvilket framkomstmiddel som benyttes. Alternativt gis det fradrag for dokumenterte utgifter til fly. Fradraget gis for utgifter over et bunnbeløp på 14 950 kroner (2024) og opp til en øvre grense på 97 000 kroner. Der arbeidsgiver dekker kostnader til besøksreiser, vil reisen være skattefri etter de samme vilkår, beløpssatser og grenser.¹⁵

Særregelen om at stortingsrepresentantens besøksreiser regnes som yrkesreiser, innebærer at stortingsrepresentanter kan få fradrag eller skattefri dekning av alle dokumenterte reiseutgifter, også eventuelle parkerings- og overnattingsutgifter på reisen hjem. For andre pendlere er dokumenterte utgifter begrenset til flybilletter. Dersom representanten benytter egen bil på hjemreisen, kan reisen dekkes med en

¹⁴ Innst. O. I (1927) s. 58: «bestemmelsen som den er foreslått formet antagelig ville finne anvendelse for eksempel på stortingsmenn». Fra 1933 til 1959 hadde stortingsrepresentanter en særregel i skatteloven 1911 § 44 bokstav g nr. 3 om standardfradrag på 2/3 av stortingsgodtgjørelsen. Standardfradraget skulle sikre ensartet skatlegging av stortingsgodtgjørelsen, anvendes uavhengig av hvordan stortingsrepresentanten innrettet seg under oppholdet ved Stortinget og uten hensyn til hvor de hadde bosted, jf. Ot.prp. r. 80 (1933) s. 2. Standardfradraget ble opphevet i 1959, på initiativ fra Stortingets presidentskap, for å sikre at «stortingsrepresentantenes godtgjørelse blir skattlagt etter samme regler som gjelder for andre skattytere». Om merutgifter fremgikk at «det blir det enkelte ligningsvesens sak å fastsette størrelsen av de fradrag i inntekten som en stortingsrepresentant har på grunn av omkostninger som er forbundet med stortingsvervet bl.a. ved å bo borte fra hjemmet og ha to husholdninger m.v.». Se Innst.O. nr. 32 (1959) s. 16. Fra 1959 ga Riksskattestyret retningslinjer om ligning av stortingsrepresentanter, herunder representantenes «merutgifter ved opphold borte fra hjemmet», jf. for eksempel Riksskattestyrets rundskriv nr. 332/Avd. I 1959 (Utv. 1960 s. 18) og 1968 (Utv. 1969 s. 409).

¹⁵ Øvre grense på 97 000 kr gjelder ikke for arbeidsgivers dekning av faktiske dokumenterte utgifter til besøksreiser med rutegående fly til hjem innenfor EØS, jf. skatteloven § 5-15 første ledd bokstav q nr. 3 siste punktum.

høyere skattefrie kilometersats (3,50 kroner per kilometer i 2024). Yrkesreiser kan dekkes fra første krone, og det gjelder ingen øvre beløpsgrense for skattefritak.

Statsrådene har av sikkerhetsmessige grunner biltjeneste blant annet på reiser mellom hjem og arbeidssted, jf. håndbok for politisk ledelse punkt 7.4. Slik sikkerhetskjøring er skattefrie etter en egen skattefritaksbestemmelse, jf. forskrift til skatteloven § 5-15-5 sjette ledd.

Fradrag og skattefritak for *merkostnader til kost* gis etter fastsatte satser eller for høyere, dokumenterte kostnader, jf. skatteloven § 6-13 og § 5-15 første ledd bokstav q nr. 1. Retten til fradrag er begrenset til 24 måneder. Tidsbegrensningen gjelder ikke skattefriheten for arbeidsgivers dekning.¹⁶

De fastsatte satsene varierer etter type losji på arbeidsstedet. Hvis skattyter krever fradrag for dokumenterte kostnader til kost, skal faktiske kostutgifter under pendleroppholdet reduseres med kostbesparelse i hjemmet. Dette sikrer at en kun får fradrag/skattefritak for fordyrelsen av kostutgifter som følge av at en må spise på arbeidsstedet i stedet for hjemme.

Det gis ikke fradrag eller skattefritak for merkostnader til kost dersom det kan tilberedes mat i pendlerboligen. En kan da ikke anses å ha blitt påført merkostnader til mat.¹⁷ Representanter mv. som omfattes av særregelen om bosted, har ingen særregler om merkostnader til kost, og har i likhet med vanlige pendlere ikke rett til fradrag eller skattefritak for kost i pendlerbolig med kokemulighet.

For å bli påført *merkostnader til losji* kreves det at utgifter til pendlerbolig kommer i tillegg til utgifter til egen bolig på hjemstedet. I skattepraksis¹⁸ anses som utgangspunkt

¹⁶ Prop. 1 LS (2017–2018) s. 76.

¹⁷ Prop. 1 LS (2017–2018) s. 76 og Innst. 4 L (2017–2018) side 4.

¹⁸ Skatte-ABC 2023 *Merkostnader-kost og losji ved overnatting utenfor hjemmet* [M-3-4.3 Losji - Skatteetaten](#)

tilstrekkelige utgifter til egen bolig på hjemstedet å foreligge, dersom boligen på hjemstedet er av en bestemt art. Dette omfatter bolig som er felles med familie, det vil si at en er familiependler. For enslige pendlere kreves det at boligen på hjemstedet fritaksbehandles etter reglene om skattefritak for fordel ved å bo i egen bolig,¹⁹ eventuelt at en dekker løpende kostnader i nærståendes fritaksbehandlede bolig.²⁰ Alternativt kreves det at en skattlegges for fordel ved fri bruk av andres bolig²¹. Ved leieutgifter til bolig på hjemstedet kreves det at boligen er selvstendig. Dersom en har leieutgifter til en uselvstendig bolig, vil merkostnader foreligge dersom pendleroppholdet er kortvarig.²² Bosted i foreldrehjem²³ kvalifiserer ikke til merkostnader, selv om en skulle ha utgifter.

Skattemyndighetene har i sin praksis lagt til grunn at en pendler ved utleie av egen bolig (egen boenhet²⁴) på hjemstedet ikke har tilstrekkelige utgifter til boligen, og dermed ikke merkostnader til pendlerbolig.²⁵ Virkningen er at en pendler mister rett til fradrag og skattefritak for merkostnader til losji også ved kortvarig og sporadisk utleie av hele eller deler av egen bolig (egen boenhet) på hjemstedet. En pendler kan fortsatt motta fri pendlerbolig, men fordelene vil bli skattlagt.

¹⁹ Skatteloven § 7-1. Frem til 2005 var fordel ved bruk av egen bolig skattepliktig gjennom såkalt prosentligning, jf. Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) kap. 3. Tidligere var derfor vilkåret at en ble prosentlignet for bolig på hjemstedet.

²⁰ Nærståendeunntaket fra skatteloven § 7-1 og § 5-20 tredje ledd innebærer at en bolig fritaksbehandles for eieren, dersom nærstående bruker boligen og dekker alle løpende kostnader til boligen. Eieren identifiseres med den nærstående. Se Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) pkt. 3.3.5

²¹ Etter skatteloven § 5-20 tredje ledd er vederlagsfri (fast, langvarig) bruk av andres bolig skattepliktig inntekt.

²² Uselvstendig bolig regnes svært sjelden som skattemessig bosted, jf. punkt 3.2 Det krever overveiende døgnhvile i uselvstendig bolig, samtidig med at den andre boligen er uselvstendig. Se også Rundskriv nr. 482/avd. 1 (1979) med presiseringer for enslige med «kortvarige arbeidsopphold» utenfor hjemmet.

²³ Mulighet til å få foreldrehjem som bosted for enslige pendlere ble innført ved utvidelsen av bostedsregelen i 1978, for å gi adgang til å kreve fradrag for besøksreiser. Losji- og kostfradrag skulle ikke gis, jf. Ot.prp. nr. 38 (1976–1977). Kostfradrag ble utvidet for enslige med pendlerbolig på hybel/brakk fra 1992, jf. Ot. prp.nr 21 (1991–1992) s. 11. Losji har aldri blitt utvidet til å gjelde den som har bosted i foreldrehjem.

²⁴ Fra Skatte-ABC 2023/2024 B-12-1.3.1: «Med boenhet menes en fullverdig bolig med eksklusiv råderett til bad, kjøkken og et sted å sove. For å sikre eksklusiv tilgang til boenheten, må boenheten kunne låses.»

²⁵ Skatte-ABC 2023/2024 *Merkostnader-kost og losji ved overnatting utenfor hjemmet* [M-3-4.3 Losji - Skatteetaten](#), [Bolig-Fri bolig B-12-1.3 Arbeidsopphold utenfor hjemmet - Skatteetaten](#), BFU 8/2017

Innholdet i merkostnadsvilkåret, herunder adgangen til utleie av boligen på hjemstedet, er under klagebehandling i Skatteklagenemnda, se omtalen av klagesakene under punkt 7.1.

For representanter mv. med bosted etter særregelen i § 3-1 sjette ledd (minst 40 kilometer fra arbeidsstedet), skilles det ikke mellom familiependlere og enslige pendlere. Det betyr at nedre grense for boligsituasjoner på hjemstedet, som i utgangspunktet gir tilstrekkelige utgifter til bolig på hjemstedet (merkostnader til pendlerbolig), følger reglene for enslige pendlere. Videre vil både hel og delvis utleie av bolig (boenhet) på hjemstedet etter praksis avskjære fradrag og skattefritak for merkostnader til pendlerbolig.²⁶ Det vil si at eventuell fri pendlerbolig er skattepliktig som arbeidsinntekt. Bosted etter særregelen ved rom i foreldrehjem eller tilgang til rom i andres bolig kvalifiserer ikke til merkostnader for losji, selv om vedkommende har utgifter.²⁷ Dette ble presisert i Skatte-ABC 2021/22.

3.4 Skattekonsekvenser av skattekommune

Skattemessig bosted bestemmer skattekommunen for personlig skattyter, det vil si til hvilken kommune en betaler kommunal inntekts- og formuesskatt.²⁸

Bosted i tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms innebærer skattefordeler som ikke gjelder andre deler av landet. Skattefordelene omfatter et særskilt fradrag i alminnelig

²⁶ Skatte-ABC 2023/2024 *Stortingsrepresentanter mv.* [S-20-5.2 Merkostnader ved opphold utenfor hjemmet - Skatteetaten](#) med videre henvisninger. For tidligere omtaler, se f.eks. Lignings-ABC 1984:

«Stortingsrepresentanter – merutgifter til bolig» s. 52: «Representanter som har utgifter til leie av bolig i Oslo, gis fradrag for de faktiske utgifter til husleie i Oslo om de samtidig holder bolig på hjemstedet som ikke blir utleid mens de er borte. Dette gjelder enten representanten er familieforsørger eller enslig. Hvis leiligheten på hjemstedet leies bort mens representanten er i Oslo vil det vanligvis kunne regnes med at representanten ikke har merutgifter ved å bo i Oslo».

²⁷ Skatte-ABC 2023 *Stortingsrepresentanter mv.* [S-20-5.2 Merkostnader ved opphold utenfor hjemmet - Skatteetaten](#). Det stilles krav om leid selvstendig bolig.

²⁸ Inntektsskatt til kommunene og fylkeskommunene, jf. Stortingets skattevedtak § 3-8 og formuesskatt til kommunene, jf. Stortingets skattevedtak § 2-3.

inntekt (Finnmarksfradraget), jf. skatteloven § 15-5 og lavere skattesats for fellesskatt til staten på alminnelig inntekt, jf. Stortingets skattevedtak § 3-2. I 2024 er finnmarksfradraget 30 000 kroner, mens skattesatsen for fellesskatt er 5,2 pst. mot den ordinære satsen på 8,7 pst.²⁹ Representanter mv. som har bosted etter særregelen i tiltakssonen for Finnmark- og Nord- Troms, kan velge å frasi seg disse særskilte skattefordelene, jf. forskrift til skatteloven § 3-1-7.

4 BETYDNING AV SÆRREGELEEN OM BOSTED I FOLKEREREGISTERET

Særregelen om folkeregistrert bosted for representant mv. har også som konsekvens at en lettere blir ansett som pendler enn det som følger av de alminnelige reglene. Dette innebærer at representanter mv. kan beholde en formell tilknytning til bostedet de hadde ved tiltredelsen, selv om de flytter til Oslo-området på grunn av vervet.

Opplysning om bostedsadresse i Folkeregisteret brukes blant annet ved utarbeidelse av skattemanntallet, valgmannallet og befolkningsstatistikken. En person avgir stemme i bostedskommunen og telles med i befolkningsstatistikken for bostedskommunen. Bostedsadresse har også betydning for hvilken skolekrets barn og unge hører til, og for en del kommunale tjenester. Som hovedregel er det registrert bostedsadresse i Folkeregisteret som legges til grunn i offentlig forvaltning når det er nødvendig å bruke opplysning om en persons adresse.

Særregelen om bostedsregistrering av stortingsrepresentanter mv. innebærer at representanten kan beholde bostedsregistreringen på hjemstedet selv om han eller hun bor i Oslo på grunn av vervet, og selv om de vanlige vilkårene for pendlerstatus ikke er oppfylt. Det er dermed ingen krav om at familiependler registreres bosatt i det som er felles bolig med ektefelle og/eller barn, ingen krav knyttet til alder for enslige pendlere,

²⁹ Tidligere hadde tiltakssonen også lavere skattesats i trinn 3 for trinnskatten, men denne ble erstattet med økt finnmarksfradrag fra 2024. Se Prop 1 LS (2024–2024) pkt. 3.1.4 og 3.1.5 og Stortingets skattevedtak for 2023 § 3-1 andre ledd (11,5 pst. mot 13, 5 pst ellers).

ingen byggtekniske krav til boligene, og det er ikke krav om en viss besøkshyppighet til hjemstedet. For å beholde bostedsregistreringen på hjemstedet etter særregelen er det tilstrekkelig at den enkelte representant mv. disponerer hele eller deler av en bolig på hjemstedet. Representanten kan dermed være bostedsregistrert på hjemstedet selv om vedkommende bor fast sammen med familien i boligen på arbeidsstedet.

Folkeregisterregelverket inneholder ingen krav til avstand mellom boligen på hjemstedet og arbeidsstedet, verken etter de alminnelige reglene eller etter særregelen. Etter de alminnelige reglene vil imidlertid avstanden ha betydning for hvor ofte pendleren må reise til boligen på hjemstedet (besøkshyppighet) for at den skal kunne anses som registrert bosted. Representanter mv. som omfattes av særregelen, har ikke krav om en viss besøkshyppighet til boligen på hjemstedet.

Folkeregisterloven regulerer ikke hvilke rettigheter og plikter som eventuelt knytter seg til registrert bostedsadresse. Regelverk på andre områder kan imidlertid knytte rettsvirkninger til bostedsadressen som er registrert i Folkeregisteret. Offentlige myndigheter og andre brukere av Folkeregisteret forholder seg i praksis normalt til registrert bosted i Folkeregisteret når de trenger opplysning om adresse, selv om folkeregistrert adresse ikke er et kriterium i det aktuelle regelverket de forvalter.

5 REPRESENTANTORDNINGSUTVALGETS VURDERINGER OG FORSLAG

Stortingets presidentskap oppnevnte i 2021 et utvalg («Representantordningsutvalget») til å gjennomgå Stortingets regler for økonomiske ordninger for stortingsrepresentanter. Utvalget la frem sin endelige rapport til Stortingets presidentskap den 31. januar 2023 i Dokument 18 (2022-2023).

Utvalget har i sin rapport redegjort for seks overordnede prinsipper for sin vurdering av de enkelte representantordningene. Flere av prinsippene er relevante for spørsmålet om innholdet i særreglene om skattemessig bosted og registrert bosted. Som prinsipp

én fremholdes at Stortingets ordninger for stortingsrepresentanter skal sikre alle som har blitt valgt til Stortinget, mulighet til å utøve stortingsvervet på like vilkår, uavhengig av geografisk tilhørighet og/eller livssituasjon. Prinsipp to fastslår at Stortingets ordninger for stortingsrepresentanter skal ha et tydelig formål som er godt begrunnet i behov knyttet til vervet. Prinsipp tre og fire er at Stortingets ordninger for stortingsrepresentanter skal kompensere for kostnader og dekke særskilte behov som følger av vervet, og være rimelige sammenlignet med ytelser og velferdsordninger i samfunnet for øvrig. Det er også relevante hensyn for vurderinger av rekkevidden av særlige bestemmelser på folkeregister- og skatteområdet for stortingsrepresentanter mv.

Kapittel 3 i rapporten gjelder bostedsadresse og skattemessige konsekvenser. Det fremgår innledningsvis at eventuelle særregler må kunne begrunnes i spesielle forhold knyttet til vervet som stortingsrepresentant. Utvalget mener det fortsatt er behov for en særregel i folkeregisterloven og skatteloven om bostedsregistrering for stortingsrepresentanter, og begrunner dette i stortingsrepresentanters ombudsplikt og usikkerheten knyttet til arbeidssted og bolig som vil foreligge når en representant stiller til valg. Videre vises det til at det er en viktig del av vervet «å opprettholde og utvikle kontakt med eget valgdistrikt» og at det er et viktig demokratisk aspekt «at stortingsrepresentantene fra hele landet har like muligheter til å opprettholde bostedsadresse i valgdistriktet gjennom funksjonsperioden».

I forslag til regulering av ytelser i stortingsgodtgjørelsesloven har utvalget lagt til grunn at det er samsvar mellom stortingsgodtgjørelseslovens, folkeregisterlovens og skattelovens kriterier for hvem som er å anse som pendler.

Utvalget skriver videre at dersom særregelen om bosted presiseres slik at den forutsetter en reell bostedssituasjon i hjemkommunen, vil den kunne fungere som et vilkår for tildeling av pendlerbolig. Det vises til at formålet med bostedsregistrerings- og skattebestemmelsen bør være det samme som for tildeling av pendlerboliger – «å gi

stortingsrepresentantene mulighet til å kunne opprettholde tilknytning til valgdistriktet uten at det medfører doble kostnader til bolig.»

Utvalget ønsker å skjerpe kravene til å disponere bolig på hjemstedet i den særlige bostedsregelen. Utvalget gir blant annet føringer knyttet til krav til boligen på hjemstedet, krav til utgifter til boligen på hjemstedet, avstand mellom arbeidssted og bolig og adgangen til å flytte mellom boliger innenfor særlig bostedsregel. Utvalgets vurderinger og anbefalinger vil omtales nærmere i punkt 7 og 8.

6 PRESIDENTSKAPETS INNSTILLING TIL STORTINGET OM REPRESENTANTORDNINGSUTVALGETS RAPPORT

I innstilling til Stortinget (Innst. 499 S (2022–2023)) gir presidentskapet sin vurdering av Representantordningsutvalgets rapporter og plan for videre oppfølging.

Stortinget fattet følgende anmodningsvedtak ved behandlingen av Dokument 18 (2022–2023) og Dokument 18 (2021–2022), se Innst. 499 S (2022–2023) (vedtak nr. 857):

«Stortinget ber regjeringen vurdere Representantordningsutvalgets forslag til endring av folkeregisterloven § 5-4 og skatteloven § 3-1, herunder klargjøre aktuelle tolknings spørsmål samt utrede forslag til regler for grupper som har særlige behov for unntak eller overgangsordninger.»

Stortingets presidentskap legger de seks overordnede prinsippene som er foreslått av utvalget, til grunn for den fremtidige innretningen av representantenes økonomiske ordninger.

Presidentskapet fremhever videre at det er en klar fordel om det er samsvar mellom de ulike regelverkene i henholdsvis folkeregisterloven, skatteloven og stortingsgodtgjørelsesloven. Presidentskapet skriver i denne forbindelse at det i arbeidet med ny stortingsgodtgjørelseslov vil bygge på folkeregisterloven og

skattelovens vilkår for å anses som pendler, og at «Finansdepartementets utredninger om bostedsadresse i folkeregisterloven og andre skattemessige forhold skal danne grunnlag for en ny regulering.»

Presidentskapets vurderinger og anbefalinger vil omtales nærmere i punkt 7 og 8.

7 VURDERINGER OG FORSLAG TIL BOSTEDSBESTEMMELSER FOR REPRESENTANTER MV.

7.1 Behovet for særregler om bosted

Representantordningsutvalget mener at det fortsatt er behov for en særregel i folkeregisterloven og i skatteloven om bostedsregistrering for stortingsrepresentanter. Utvalget peker på at situasjonen for stortingsrepresentanter på flere måter skiller seg fra alminnelige pendlere ved at det ligger en uforutsigbarhet ved å måtte velges til vervet og at de har ombudsplikt.

Representantordningsutvalget uttaler at det «overordnede målet med oppdraget er å foreslå ordninger for stortingsrepresentantene som ivaretar den enkelte representants mulighet til å utøve vervet på en fyllestgjørende måte samtidig som de oppfattes som legitime i befolkningen». Utvalget uttaler samtidig at Stortingets ordninger for representantene skal være rimelige sammenlignet med ytelser og velferdsordninger i samfunnet for øvrig, og at særordninger skal ha et tydelig formål som er godt begrunnet i behov knyttet til vervet.

Departementet legger til grunn disse overordnede prinsippene for eventuelle særregler, og at de gjelder for de andre persongruppene som omfattes av særreglene om bosted.

Særreglene om skattemessig bosted og registrert bosted i Folkeregisteret innebærer at representanter mv. som ikke er pendlere i vanlig forstand, og som etter de alminnelige reglene ville vært ansett bosatt i Oslo-området, likevel kan ha rettslig status som

pendler. Reglene gir rom for praktiske og økonomiske fordeler som går lengre enn for alminnelige pendlere.

Det er lang tradisjon i Norge for at stortingsrepresentanter, regjeringsmedlemmer og enkelte andre sentrale politikere, kan nyte godt av særregler om bostedsregistrering og skattemessig bosted. Begrunnelsen for dette har endret seg noe med tiden.

Opprinnelig var begrunnelsen knyttet til fordelingen av skatteinntektene, slik at distriktskommunene beholdt disse. I nyere tid har det særlig vært vist til at de aktuelle representantene mv. skal kunne opprettholde tilknytningen til valgdistriktet, og at det er viktig at de som velges til Stortinget eller innehar sentrale politiske verv, sikres like vilkår for å utøve vervet uavhengig av geografisk tilhørighet og livssituasjon. Det trekkes også frem at det ville vært et demokratisk problem dersom deler av landet, med lang avstand til Stortinget, skulle stå uten representanter med bostedsadresse i valgdistriktet.

I vurderingen av særregelen trekker også Representantordningsutvalget frem viktigheten av å kunne opprettholde og utvikle kontakten med valgdistriktet.

Departementet legger til grunn at dette er et sentralt hensyn, selv om det ikke er noen formell avhengighet mellom registrert og skattemessig bosted og stortingsrepresentanters valgdistrikt. En politiker som er på valg til Stortinget, behøver ikke å ha registrert bosted og skattemessig bosted i valgdistriktet for å kunne velges inn derfra. Samtidig gjør særregelen det enklere å beholde bosted på hjemstedet, gjennomføre reiser dit og oppholde seg der, også på fritiden. Særreglene kan dermed gjøre det lettere for politikere å opprettholde og utvikle kontakten med valgdistriktet og sitt hjemlige politiske miljø. I tillegg gir bostedsregistreringen tilknytning til stedet ved at vedkommende betaler sin skatt dit og har sin stemmerett der.

Utvalget begrunner behovet for en særregel også med at vervet som stortingspolitiker er uforutsigbart og lite fleksibelt. Departementet viser til at også de alminnelige reglene er tilpasset og regulerer særlige bostedsforhold for skattytere som må oppholde seg

utenfor sitt hjem på grunn av arbeid og inntektserverv. Arbeidet som politiker på Stortinget eller i regjeringsapparatet trenger ikke å skille seg vesentlig fra andre arbeidsforhold som i perioder har høyt arbeidspress og lite fleksibilitet. Det kan være uheldig for tilliten til representanter mv. dersom de har særrettigheter som kan gi dem økonomiske fordeler sammenlignet med andre arbeidstakere som er i tilsvarende situasjon. Dersom de alminnelige reglene ble lagt til grunn også for representanter mv. fra distriktet som på grunn av vervet må oppholde seg mesteparten av tiden i Oslo-området, ville de som er pendlere i vanlig forstand, fortsatt kunne opprettholde sitt registrerte og skattemessige bosted i distriktet.

Det er videre en del rettsvirkninger og praktiske konsekvenser knyttet til registrert og skattemessig bosted, og det oppstår utfordringer når en person er bostedsregistrert og har skattemessig bosted et annet sted enn der vedkommende bor fast. Dette forsterkes med økt digitalisering, der registrert og skattemessig bosted benyttes i automatiserte prosesser fra myndighetenes side. På generelt grunnlag ville det vært forenkling for Skatteetaten, både som folkeregistermyndighet og skattemyndighet, og også for de som administrerer ordningene som arbeidsgiver, om alle fulgte de samme, alminnelige reglene.

Det kan anføres at representanter mv. i utgangspunktet bør underlegges de alminnelige reglene for bostedsregistrering i Folkeregisteret og skattemessig bosted etter skatteloven, men med enkelte tilpasninger. Betydningen av at folk fra hele landet deltar i det politiske arbeidet i hovedstaden er et viktig demokratisk prinsipp. Slik geografisk representativitet er et krav etter Grunnloven og valglovene. Dette gjør det nødvendig å tilrettelegge bedre for pendling over lengre avstander enn det som er vanlig i et ansettelsesforhold. Representanter som er innvalgt har plikt til å møte til Stortinget i hele valgperioden på fire år, uavhengig av bosted. Personer utpekt til regjeringsverv har heller ikke selv anledning til å bestemme når de skal tiltre eller fratre. Dette kan for eksempel tilsi andre krav til besøkshyppighet til hjemstedet og muligheten for å ha pendlerstatus selv om familien følger med til arbeidsstedet.

Det er imidlertid gode grunner for at slike tilpasninger fremgår av en egen særregel. En særregel vil kunne gi klare og forutsigbare rammer for det politiske arbeidet i Stortinget og i regjering, både for innehavere av de politiske vervene og de som opptrer som arbeidsgiver, samt for samfunnet ellers.

De siste årene har det vært flere saker hvor tolkningen av gjeldende særregler har kommet på spissen. Skatteetaten gjennomførte i 2022 arbeidsgiveravgiftskontroller av Stortinget og Statsministerens kontor (SMK). Kontrollen førte til etterberegning av arbeidsgiveravgift for Stortinget og SMK, og endret skattefastsetting for flere politikere. Flere av vedtakene er påklaget, og klagesakene er ikke ferdigbehandlet. Kontrollene og de konkrete enkeltsakene illustrerer at det er behov for klarere regler.

Det vil i det følgende gis en vurdering av utvalgets forslag, ut fra forutsetningen om at det fortsatt skal være særregler om bosted for representanter mv.

Representantordningsutvalgets overordnede prinsipp er at Stortingets ordninger for representantene skal være rimelige sammenlignet med ytelser og velferdsordninger i samfunnet for øvrig, og at særordninger skal ha et tydelig formål som er godt begrunnet i behov knyttet til vervet. En særregel bør også tilpasses den virkeligheten den treffer i dagens ordninger for stortingsrepresentanter og øvrige politikere i regjeringsapparatet med bosted i distriktet.

Pendlerboligordningen for representanter mv. innebærer at Stortinget og regjeringen stiller en fullverdig, møblert bolig i Oslo, inkludert strøm, til disposisjon for den enkelte representant mv. Leilighetene er også tilrettelagt for at familiemedlemmer kan bo fast sammen med representanten mv. Videre kreves det ingen form for husleie e.l.³⁰

Dersom gitte vilkår er oppfylt, vil tildelt pendlerbolig også være skattefrie for

³⁰ Tidligere måtte representantene leie leilighet eller hybel av Stortinget eller OBOS-leilighet på Grorud. Representanten måtte selv kreve fradrag for merkostnader til leie av bolig. Se Riksskattestyrets rundskriv nr. 332/avd.1 (Utv. 1960 s. 18).

representanten mv. på samme måte som for alminnelige pendlere som oppfyller de strengere kravene for å anses som pendler. Andre pendlere som ikke får dekket pendlerbolig av arbeidsgiver, må selv bekoste egen pendlerbolig og kreve fradrag for utgiftene i alminnelig inntekt, og har normalt kun adgang til det i to år. Fradrag i alminnelig inntekt har en skatteverdi tilsvarende 22 prosent av utgiften til pendlerbolig, noe som betyr at slike pendlere selv finansierer størstedelen av utgiftene til pendlerbolig.

Gjeldende særregler om bosted for statsråder, stortingsrepresentanter, politiske rådgivere og statssekretærer ble alle innført før ordningene med fri pendlerbolig ble etablert.

7.2 Overordnede rammer for ny særregel om bosted

Sammenhengen mellom registrert bosted i Folkeregisteret og skattemessig bosted

Det er forskjellige rettsvirkninger knyttet til folkeregistrert bosted og skattemessig bosted, men det er nær sammenheng mellom disse reglene. Det har siden vedtakelsen av folkeregisterloven av 1970 vært lagt til grunn som en målsetting at skattelovens og folkeregisterlovens bostedsbegreper så langt som mulig skal være sammenfallende.

Dersom det skal være forskjellige regler for bosted i Folkeregisteret og for skattemessig bosted, faller dagens fordeler knyttet til felles kriterier for bosted bort. Dette kan få betydning for automatisert saksbehandling i forvaltningen, blant annet når det gjelder skattefastsettingen, hvor bostedskommune fra Folkeregisteret i utgangspunktet hentes automatisk inn i skattemeldingen. Hensynet til effektivisering og gjenbruk av data tilsier like regler for bostedsregistrering i Folkeregisteret og skattemessig bosted.

Forholdet til forslagene fra utvalget

Representantordningsutvalget og Stortingets presidentskap har gitt vurderinger og anbefalinger som dels knytter seg til særlige bostedsregler i folkeregisterloven og

skatteloven, og dels til Stortingets regler for tildeling av pendlerbolig. Presidentskapet mener det er en klar fordel om det er samsvar mellom stortingsgodtgjørelsesloven, folkeregisterloven og skattelovens kriterier for hvem som er å anse som pendlere.

Departementet legger dette til grunn, og vurderer det slik at reglene for folkeregistrert bosted og skattemessig bosted i hovedsak fortsatt bør være de samme. Det er videre behov for å skape en god sammenheng mellom skatte- og folkeregisterregelverket og reglene for tildeling av pendlerbolig fra Stortinget. Departementet ser det som hensiktsmessig at innspill fra utvalget knyttet til reglene for tildeling av pendlerbolig også trekkes inn i vurderingene av særreglene om bosted og skattefri pendlerbolig.

Utvalget skriver videre at dersom særregelen om bosted presiseres slik at den forutsetter en reell bostedssituasjon i hjemkommunen, vil den kunne fungere som et vilkår for tildeling av pendlerbolig. Det vises til at formålet med bostedsregistrerings- og skattebestemmelsen bør være det samme som for tildeling av pendlerboliger – «å gi stortingsrepresentantene mulighet til å kunne opprettholde tilknytning til valgdistriktet uten at det medfører doble kostnader til bolig.»

Departementet viser til at den skattemessige vurderingen av pendlerstatus og pendlerbolig bygger på det skattemessige bostedet og ikke på bostedsadresse i Folkeregisteret. På denne måten vil spørsmålet om skattefri pendlerbolig baseres på hvor skattyter er skattemessige bosatt, og ikke på skattyters bostedsadresse i Folkeregisteret. Bosted etter skatteloven og folkeregisterloven vil normalt være det samme, men bostedsadresse i Folkeregisteret er i utgangspunktet basert på innsendt flyttemelding, og kan være feil.

Personkrets

Departementet legger til grunn at særregler om bosted fortsatt skal gjelde samme personkrets som i dag. Det vil si medlemmer av regjeringen og Stortinget, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved Statsministerens

kontor. Særreglene omfatter også vararepresentanter. Hensynene bak en slik særregel slår noe ulikt ut for de forskjellige persongruppene. Det er for eksempel bare stortingsrepresentanter som er på direkte valg til vervet (og har plikt til å ta imot valget og fungere i vervet i perioden man er valgt for). Videre er rollene som statssekretær og politisk rådgiver av en annen karakter enn rollen som statsråd.

Valgadgang

Departementet legger videre til grunn at representanter mv. som omfattes av særregelen, men ikke ønsker å benytte seg av denne, skal ha anledning til det. Foreslått ordlyd vil reflektere denne valgadgangen. Dette vil også være i samsvar med dagens praksis. For eksempel vil en representant mv. som bor fast i Oslo-området med sin familie, kunne ha bosted i Oslo i henhold til de alminnelige regler, selv om vedkommende fortsatt disponerer en bolig på det opprinnelige hjemstedet.

Bosted for ektefeller til og barn av representanter mv.

Ektefeller som har felles hjem, skal etter de alminnelige regler anses bosatt der, både i henhold til folkeregister- og skatteregelveverket. For ektefelle og barn i felles husstand med representanter mv. som er bostedsregistrert i henhold til særregelen, er utgangspunktet at de skal anses bosatt samme sted som representanten. Dette gjelder likevel ikke dersom familien har særlig svak tilknytning til representantens bosted etter særregelen. Det kreves at ektefellen ikke skattlegges under ett med representanten dersom ektefellen skal ha eget skattemessig bosted.

Skatteetaten opplyser at de fleste representanter mv. med ektefelle og/eller barn er registrert i Folkeregisteret som bosatt på samme sted. Men det er noen tilfeller hvor representanten mv. er bostedsregistrert på opprinnelig hjemsted, mens ektefelle og/eller barn er registrert bosatt i Oslo-området.

Regelen om at ektefeller som har felles hjem skal ha samme bosted både i Folkeregisteret og etter skatteregelveverket, har blant annet betydning for reglene om

sambeskatning av formue for ektefeller og Skatteetatens mulighet til å fange opp slike tilfeller gjennom automatiserte prosesser.

Reglene om folkeregistrert bosted har betydning også i andre sammenhenger, blant annet innen skole- og barnehageforvaltning og for enkelte kommunale tjenester. Det kan oppstå utfordringer i praksis dersom familien til en representant mv. er bostedsregistrert på representantens hjemsted, og ikke i Oslo-området hvor de faktisk bor. Dette kan tilsi at særregelen om bosted kun gis anvendelse for den aktuelle representant mv., og ikke vedkommendes familie, dersom de sistnevnte har særlig svak tilknytning til denne boligen.

Departementet foreslår å videreføre regelen om at ektefeller og/eller barn anses som bosatt på representantens bosted, med unntak for de tilfeller der ektefellen og/eller barna har særlig svak tilknytning til representantens bolig på det opprinnelige hjemstedet. Departementet anser det som formålstjenlig at unntaket kan gis anvendelse selv om ektefellene skal skattlegges under ett. Det foreslås derfor at kravet om at de ikke skal skattlegges under ett oppheves i gjeldende særregel om skattemessig bosted, slik at skattemessig- og folkeregistrert bosted for ektefelle og/eller barn avgjøres etter like kriterier. I tilfeller der ektefelle og/eller barn har særlig svak tilknytning til representantens opprinnelige hjemsted, fremstår det som rimelig at ektefelles/barns bosted i stedet fastsettes i henhold til de alminnelige reglene som søker å knytte rettsvirkninger til det faktiske hjemmet. Ulikt bosted for ektefeller kan imidlertid føre til at ektefeller selv må oppgi til skattemyndighetene at de skal sambeskattes for formue, dersom de er i posisjon til å betale formuesskatt. Ektefeller sambeskattes ikke i det inntektsåret ekteskapet inngås, eller der ektefellene er separert eller lever varig adskilt, jf. skatteloven § 2-12. Ved forskjellig skattemessig bosted som følge av at den ene ektefellen har bosted etter særregelen, vil ektefellene ikke anses å leve varig adskilt og skal derfor sambeskattes for formue i tråd med hovedregelen.

7.3 Utforming av særregler om skattemessig bosted og folkeregistrert bosted

7.3.1 Innledning

Representantordningsutvalget og presidentskapet mener at særreglenes krav om tilknytning til bolig på hjemstedet bør skjerpes. De forutsetter med det en mer reell bosituasjon i hjemkommunen. I det følgende vil en derfor vurdere og foreslå vilkår som i større grad kan sikre reell tilknytning til boligen på hjemstedet.

7.3.2 Krav til opphold utenfor hjemmet og avstand til arbeidssted

Vilkår om opphold utenfor hjemmet på grunn av det politiske vervet

Gjeldende særregler søker å forhindre at bostedet endres til Oslo-området når representanter mv. må oppholde seg der i lengre perioder på grunn av politisk verv og arbeid på Stortinget og i regjeringen. Dette samsvarer med utgangspunktet i de alminnelige pendlerreglene om at opphold utenfor hjemmet på grunn av arbeid ikke i seg selv skal medføre endret bosted.

Departementet mener at særreglene bør utformes slik at de som hovedregel gjelder situasjoner der representanten mv. tar opphold utenfor opprinnelig bosted (hjemstedet) på grunn av det politiske vervet eller arbeidet. Det er denne gruppen som har behov for særregler for å beholde bosted på hjemstedet, ikke de som fortsetter å bo fast på hjemstedet mens de fungerer i vervene. Et vilkår om opphold utenfor hjemmet på grunn av det politiske vervet tydeliggjør at bestemmelsene gir en særlig regulering av slike politiske opphold. Det åpnes likevel for at representanten mv. kan få bosted etter særreglene dersom vedkommende etter tiltredelsen etablerer seg i en annen bolig utenfor avstandskravet. Det vil si at bosted etter særreglene også kan oppnås for representanter mv. som ønsker å flytte ut av Oslo-området etter tiltredelsen. Se punkt 7.3.7 for nærmere omtale av flyttesituasjoner.

Avstandskrav

I gjeldende særregler om bosted er ikke avstandskravet mellom arbeidssted og hjemsted lovfestet. I skattepraksis gjelder et avstandskrav på 40 kilometer ved flytting

mellom boliger innenfor særreglene. Det samme gjelder for retten til fradrag for kostnader eller skattefri dekning av pendlerbolig.

Representantordningsutvalget skriver at det er sentralt at pendlerboligordningen omfatter de «stortingsrepresentanter som har reelt behov for bolig i Oslo som følge av vervet». Videre anbefaler utvalget at avstandskravet for tildeling av pendlerboliger økes fra 40 til 50 kilometer. Stortingsrepresentanter som er bosatt 50 kilometer eller mer fra Stortinget, vil da ha rett til pendlerbolig fra Stortinget. Utvalget uttaler at det forutsetter at særregelen for bostedsregistrering av stortingsrepresentanter mv. endres.

Presidentskapet slutter seg til utvalgets forslag om å øke avstandskravet fra 40 til 50 km. De viser til at dagens grense på 40 km har eksistert i ulike varianter siden 1950-tallet, og at det har skjedd store endringer i både veinettet og kollektivtilbudet siden den gang.

Departementet legger representantordningsutvalget og presidentskapets vurderinger til grunn og foreslår å lovfeste et avstandskrav i særreglene om bosted i folkeregisterloven og skatteloven. Forslaget innebærer at særreglene kun vil gjelde dersom det er en minsteavstand mellom hjemmet og arbeidsstedet. Avstandskravet blir dermed et vilkår for å komme inn under særreglene, og bidrar til å gjøre de tydeligere og mer treffsikre.

En lovfesting av avstandskravet er også hensiktsmessig for reguleringen av bosted for representanter mv. som flytter etter tiltredelsestidspunktet, jf. punkt 7.3.7 nedenfor. Det vil også gi bedre sammenheng med reglene om fradrag og skattefritak for pendlerbolig. Avstandskravet sikrer at bosted bare beholdes når opphold borte fra hjemmet er nødvendig av hensyn til det politiske vervet/arbeidet.

Ved at avstandskravet i særreglene utvides, bringes det nærmere avstandskravet for alminnelige pendlere. Et avstandskrav på 50 kilometer er kortere enn det som gjelder for alminnelige pendlere, der det normalt kreves minst 100 kilometer. Utvalget viser til

at utøvelse av stortingsverv ofte stiller særskilte krav om tilgjengelighet og møtevirksomhet på kveldstid. Det kan gjøre ordinær dagpendling vanskeligere.

Departementet ser at det kan foreligge særlige forhold som kan tilsi at kravet til avstand mellom hjemsted og arbeidssted er noe kortere for sentrale politikere enn for andre skattytere. Samtidig er arbeidet for stortingsrepresentanter tilrettelagt for pendling ved at mandag og fredag normalt er møtefrie dager. Videre har statsråder normalt sjåførtjenester tilgjengelig for transport mellom arbeidssted og bosted. Dette reduserer behovet for særregler knyttet til avstand mellom hjem og arbeidssted. På den annen side er avstandskravet i de alminnelige reglene bare et utgangspunkt. Om oppholdet borte fra hjemmet anses nødvendig som følge av arbeidet, beror på en konkret, skjønnsmessig vurdering av blant annet arbeidssituasjonen og skattyters helsemessige forhold. Etter departementets syn bør avstandskravet i særreglene for representanter mv. som hovedregel ligge fast for å sikre en forutsigbar, klar og praktikabel regel.

I samsvar med Representantordningsutvalget og Stortingets presidentskap foreslås det at avstandskravet mellom arbeidssted og bosted, økes til 50 kilometer. Dette vil innebære at representanter mv. med bosted kortere enn 50 kilometer fra arbeidsstedet, ikke vil omfattes av særreglene. I slike tilfeller anses avstanden mellom hjem og arbeid å ligge til rette for dagpendling.

Ved beregning av reiseavstand vil det være den korteste distansen målt i kjørelengde mellom registrert/skattemessig bosted og arbeidssted som skal legges til grunn. Departementet er enig med Representantordningsutvalget i at strekning over vann hvor båt/ferje kan benyttes på regelmessig basis, også skal telle med som kjørelengde i avstandsberegningen.

Utvalget peker på individuelle forhold som kan tilsi avvik fra avstandskravet. Det vil hovedsakelig gjelde personer med nedsatt funksjonsevne og spesielle sikkerhetsbehov. For å ivareta slike behov foreslås det en adgang til å fravike avstandskravet etter samme

vilkår som i reisefradraget, jf. forskrift til skatteloven § 6-44-1 fjerde ledd. Etter denne bestemmelsen kan fradrag for arbeidsreiser gis ved kortere strekninger mellom arbeid og hjem, der dette er «rimelig på grunn av uførhet, alder eller helbredstilstand».

Tilsvarende vilkår for å fravike avstandskravet i særreglene for personer på grunn av alder, uførhet eller helsetilstand foreslås inntatt i forskrift til skatteloven og i forskrift til folkeregisterloven, og skal håndteres av folkeregistermyndigheten.

I forskrift til skatteloven § 5-15-5 tolvte ledd, jf. skatteloven § 5-15 annet ledd fjerde punktum, er dekning av utgifter til skjermet transport eller særlig sikker bolig på nærmere vilkår skattefritt. Denne regelen gjelder generelt, og omfatter også representanter mv.³¹ Det er derfor ikke nødvendig å regulere avstandskravet ved sikkerhetsbolig særskilt.

7.3.3 Krav til å disponere egen bolig

I de gjeldende særreglene har disponeringskravet et annet innhold enn i de alminnelige reglene. I særreglene er det tilstrekkelig å kun ha adgang til å bruke en del av en bolig (rom e.l.) ved besøk i distriktet.

Utvalget mener at det må stilles strengere krav til hva det vil si å disponere bolig på hjemstedet, og skriver at stortingsrepresentanter mv. må disponere egen privatbolig for å kunne bli bostedsregistrert i hjemkommunen. Hvis representanten bare har tilgang til andres bolig, herunder foreldrehjem og kårbolig uten vederlag, vil det etter utvalgets oppfatning gi for svak tilknytning til hjemstedet til å kunne forsvare en særregel.

Presidentskapet er også positive til at det innføres strengere krav til hva det innebærer å disponere en bolig. De uttaler at dette «vil kunne bidra til å redusere noe av uklarheten som har eksistert omkring skattemessige forhold ved pendlerboliger».

I tråd med utvalgets anbefalinger foreslår departementet at særreglene bør oppstille et strengere disponeringskrav enn det som følger av gjeldende særregler. Det foreslås at

³¹ Prop. 1 LS (2016–2017) punkt 17.2

begrepet «disponere» skal forstås som at representanten med husstand står fritt til å bruke hele eller deler av boligen i alle ukens dager. Dette tilsvarer disponeringskravet i de alminnelige reglene og i Stortingets retningslinjer for tildeling av pendlerboliger.³² Som hovedregel kreves det at representanten mv. disponerer hele boligen eksklusivt. Disponering av «deler av boligen» vil kun være aktuelt der representanten mv. med husstand eier egen bolig, og ved bestemte former for leid rom i bofellesskap. For nærmere omtale se punkt 7.3.4. Også hel eller delvis overlattelse av boligen til andres bruk uten vederlag innebærer at en ikke lenger disponerer hele eller deler av boligen alle ukens dager. For disponeringskravet er det adgangen til faktisk å bruke boligen som sin egen som er avgjørende, ikke om en mottar leieinntekter eller ikke.

Dersom representanten mv. ikke lenger disponerer boligen på hjemstedet, for eksempel fordi boligen er solgt eller hele boligen leies ut/fremleies, må bosted vurderes etter de alminnelige regler. Om flytting, se nedenfor under punkt 7.3.7.

7.3.4 Krav til boligen på hjemstedet

I dagens særregler stilles det ingen krav til boligen på hjemstedet. Fritidsbolig godtas imidlertid ikke som bosted. Det er tilstrekkelig å ha adgang til å bruke et rom i andres private bolig ved opphold i distriktet. Etter alminnelige bostedsregler vil derimot karakteren av boligen både på hjemstedet og arbeidsstedet ha betydning for vurderingen av hvor skattyter har sitt bosted, og om boligen på arbeidsstedet kan anses som pendlerbolig eller ikke.

Utvalget mener dagens særregler gir en svak indikasjon på om de har sitt faktiske bosted på adressen. Det pekes på at tilknytningen ved å disponere en bolig som andre eier eller leier, normalt vil være langt mindre og ikke nødvendigvis kreve egen tilstedeværelse.

³² Retningslinjer for tildeling av Stortingets pendlerboliger, vedtatt av Stortingets presidentskap 14. desember 2017, endret 11. desember 2021: «Med «disponere bolig» mener her at representanten gjennom et eie- eller leieforhold står fritt til å bruke hele eller deler av en bolig på daglig basis.»

Det bør etter utvalgets oppfatning derfor oppstilles krav om at representanten mv. disponerer egen, privat bolig på hjemstedet. Det er ikke tilstrekkelig å disponere en hvilken som helst bolig, det må være «husstandens egen private bolig». Andre boliger, for eksempel en fritidsbolig eller en bolig ervervet for investeringsformål, bør ikke godtas som privat bolig. Utvalget mener likevel at bolig i form av kollektiv eller andre delte boformer hvor flere bor sammen på like vilkår, bør kunne kvalifisere til bostedsregistrering etter særregelen. Derimot skal for eksempel «leie av rom i foreldres eller bekjentes bolig ikke gi grunnlag for bostedsregistrering etter særregelen.» Videre skriver utvalget at et leieforhold «må være reelt og gjelde en fullverdig bolig». Utvalget mener på denne bakgrunn at særreglene for bosted bør knyttes til faktisk bosted (egen, privat bolig på adressen) som disponeres gjennom et eie- eller leieforhold.

Utvalget anbefaler ikke at det oppstilles byggtekniske krav, herunder boligareal, til boligen på hjemstedet, men mener det «går en nedre grense for hva som bør anses som å være en bolig». Det må etter utvalgets oppfatning være opp til folkeregistermyndighetene å vurdere og kontrollere om bostedsregistrering er basert på reelle eie- eller leieforhold til en bolig på stedet.

Presidentskapet er positive til det som er foreslått av utvalget, herunder at det innføres strengere krav til hva det innebærer å disponere en bolig.

Departementet bemerker at bostedsregistrering i Folkeregisteret i utgangspunktet er basert på innsendt flyttemelding fra den enkelte. Melding om flytting kan sendes digitalt, og folkeregistermyndigheten har i liten grad mulighet til å vurdere konkret realiteten i den enkeltes bosituasjon. Hvis en person ikke melder flytting, eller melder uriktig adresse, kan det dermed skje at registrert bostedsadresse i Folkeregisteret ikke er i samsvar med den reelle bostedsadressen. At en person velges inn på Stortinget

eller tiltrer annet politisk verv i Oslo, endrer ikke registrert bosted i Folkeregisteret, med mindre personen faktisk sender flyttemelding.

Skattemessig pendlerstatus beror på det skattemessige bostedet, og skal gjenspeile korrekt bosted etter skatteloven til enhver tid. Skattemessig bosted samsvarer normalt med bostedsadressen i Folkeregisteret, men det er skattyters ansvar å påse at folkeregistrert og skattemessig bosted er korrekte. Stortingets kriterier for tildeling av pendlerbolig bør derfor, etter departementets syn, ikke baseres automatisk på bostedsadressen i Folkeregisteret, men knyttes til vilkårene i den særlige bostedsregelen i skatteloven (og folkeregisterloven).

Departementet legger til grunn utvalgets forslag om å skjerpe kravene til boligen på hjemstedet. Strengere krav til boligen på hjemstedet vil sikre mer samsvar mellom særreglene og de alminnelige reglene om bostedsregistrering og skattemessig bosted. Departementet legger videre til grunn at særreglene bør gjelde boliger som primært disponeres til privat boligformål, og at det bør avgrenses mot andre boliger, for eksempel fritidsbolig eller bolig kun til investeringsformål. Det bør være en nedre grense for hva som kan anses som egen privat bolig for representanten med husstand. Denne nedre grensen bør fremgå av særreglene.

Utvalget foreslår at ved vurderingen av om boligen på hjemstedet er representantens faktiske bosted, skal det tas hensyn til representantens husstand. Departementet legger til grunn at størrelsen på representantens husstand, bør ha betydning for å bedømme om en bolig kan fungere som en reell bolig for vedkommende husstand. Med husstand siktes det til representanten mv. og personer som bor sammen med representanten mv. i felles husholdning, typisk ektefelle/samboer/barn.

Departementet foreslår at særreglene stiller vilkår om at det må foreligge en bolig på hjemstedet som kan tjene som en «fullverdig bolig» for hele husstanden.

Slik departementet forstår utvalgets forslag om *privat «fullverdig bolig»*, tas det sikte på at representanten med husstand eksklusivt må disponere en enhet til bruk for boligformål. Denne må inneha alle «hovedfunksjoner» for bolig, dvs. kjøkken, bad, toalett, soveplass mv. Der representanten mv. kun disponerer deler av boenheten eksklusivt, for eksempel rom i bolig, vil det som hovedregel ikke kvalifisere til «fullverdig bolig» etter særreglene.

Utvalget åpner imidlertid for at et rom i et bofellesskap på like vilkår, kan kvalifisere som «fullverdig bolig» og gi bosted etter særlig bostedsregel. Samtidig har utvalget uttalt at leie av rom i foreldres eller bekjentes bolig ikke skal gi grunnlag for bosted. Dette tilsier at utvalget ser for seg en begrenset adgang til å anse rom i andres bolig som bosted etter særreglene og videre at rom i foreldrehjem eller andre nærstående bolig ikke bør kunne kvalifisere som bosted etter særreglene.

Det kan oppfattes urimelig dersom representanter mv., som er reelt etablert i rom i bofellesskap/kollektiv utenfor foreldrehjem mv., ikke skal kunne opprettholde dette som sitt bosted og anses som pendler. Dette kan for eksempel gjelde unge representanter mv. som på tiltredelsestidspunktet ikke er etablert i egen bolig, men leier rom i et studentkollektiv. Det vil komplisere regelverket å ta hensyn til slike særlige boformer. For å forebygge tilpasninger i strid med formålet med pendlerboligordningene og sikre at boformen er reell for representant mv., foreslås det at slike boformer ivaretas gjennom en søknadsordning til folkeregistermyndigheten.

I tillegg åpner høringsnotatet, i punkt 8.1.2, for delvis utleie av egen boenhet. For representanter mv. som eier boenheten på hjemstedet, skal slik utleie kunne skje uten at det påvirker den skattemessige behandlingen av fri pendlerbolig. Skattefri pendlerbolig forutsetter at leieinntektene på hjemstedet ikke er skattepliktige etter skatteloven § 7-2 første ledd. Delvis utleie påvirker eiers eksklusive disponering av boenheten og krever nærmere omtale og regulering. En må normalt kunne kreve eksklusiv bruk av soveplass(er) for representanten mv. med husstand. I motsatt fall er

det vanskelig å se at kravet om «fullverdig bolig» kan være oppfylt etter de særlige bostedsreglene.

I det følgende presenteres to ulike alternativer for å ramme inn «fullverdig bolig». Det første alternativet legger opp til en konkret skjønnsmessig vurdering av «fullverdig bolig» uten arealkrav. Rammene for skjønnsutøvelsen vil fremgå av forarbeidene. Det andre alternativet oppstiller mer objektive og målbare kriterier. Her vil det være et særlig arealkrav. Begge alternativene nedenfor forsøker å knytte hovedregelen til en boenhet, samt oppstille unntak etter søknad for bofellesskap på like vilkår. Det bes om høringsinnspill til disse alternativene.

Alternativ 1

Utvalget peker på at ulike personer har forskjellige behov for boligareal og -fasiliteter, og at det dermed ikke bør oppstilles byggtekniske krav til boligen på hjemstedet.

Dersom det ikke skal oppstilles en objektiv nedre grense for hva som kan anses som bolig etter særreglene, må det vurderes konkret i det enkelte tilfellet hva som kan sies å utgjøre en «fullverdig bolig». Etter departementets oppfatning må boenheten være låsbar og med eget sted hvor det kan lages mat og spises, og hvor det er tilstrekkelig med soveplasser, badersomfasiliteter og oppholdsareal for hele husstanden.

Representanten mv. må disponere en slik boenhet eksklusivt gjennom et eie- eller leieforhold alle ukens dager. Separat soverom for voksne og større barn taler for at det er tilstrekkelig soveplasser. Andre momenter som taler for «fullverdig bolig», er at boligen er innrettet og møblert for permanent opphold, bl.a. med personlige gjenstander og klær, og ikke kun for fritidsbruk e.l. Husholdningens størrelse og eventuelle særlige behov vil videre kunne være momenter av betydning i vurderingen, for eksempel ved behov for tilrettelagt bolig.

Ved delvis utleie av eid boenhet, ref. forslag i punkt 8.1.2, må det gjøres en konkret vurdering av om det øvrige ikke-utleide arealet og fellesarealet i boenheten, er av en

slik størrelse og innehar tilstrekkelige bofunksjoner for at den kan kvalifisere som «fullverdig bolig».

I tråd med utvalget foreslås det at leid rom i bofellesskap på like vilkår med øvrige beboere, kan anses som «fullverdig bolig» etter søknad til folkeregistermyndigheten. Dette forutsetter at det er leie av eget rom i kollektiv der alle arealer utenom soverommene er felles for alle beboerne, og at alle beboere betaler en forholdsmessig andel av leie- eller eierkostnader og eventuelle andre fellesutgifter på alminnelige betingelser. For å avgrense mot bofellesskap med familiemedlemmer eller andre nærstående foreslås det at boenheten må deles med person(er) over 18 år som ikke er husstandsmedlemmer eller i nær slekt med representanten mv. i rett opp- eller nedstigende linje (besteforeldre, foreldre, barn og barnebarn). Dette vil sikre at rom i nærståendes bolig eller rom i foreldres bolig, ikke kan anses som et bofellesskap som kvalifiserer til «fullverdig bolig» og bosted etter særreglene. Dette bygger på utvalgets føringer. Departementet vil vurdere behovet for nærmere retningslinjer for søknadsordningen på bakgrunn av mottatte høringsinnspill.

En skjønnsmessig vurdering av «fullverdig bolig» vil kunne ta høyde for individuelle forskjeller i boforhold og behov. Skjønnsmessige vurderinger vil imidlertid være krevende å administrere, og også gjøre det vanskelig for dem som omfattes av særreglene å vurdere sin egen rettsstilling. Bruk av skjønn innebærer vanskelige vurderinger og kan føre til forskjellsbehandling og at praksis ikke blir enhetlig. Spesielt vil det kunne være krevende å ivareta et husstandsperspektiv, særlig der husstanden bor fast i pendlerboligen. For eksempel vil vurderingen av om det er tilstrekkelig soveplasser kunne variere etter barns alder, samsoving, oppholdsareal for øvrig mv. Kontrollmulighetene for skatte- og folkeregistermyndighetene blir også dårligere ved skjønnsmessige vurderingstemaer.

Videre vil vurderingene kompliseres ytterligere der representanten mv. eier egen bolig og leier denne delvis ut innenfor skattefritaket etter § 7-2 første ledd. En må da ta

stilling til om det øvrige arealet og delt fellesareal er tilstrekkelig for å ivareta hele husstandens boligbehov etter særreglene.

Skjønnsmessige vurderinger av boligen på hjemstedet skiller seg fra de alminnelige reglene som bygger på objektive målbare kriterier.

For å øke forutsigbarhet og likebehandling etter dette alternativet, kunne det eventuelt legges opp til en generell søknadsprosedyre ved tiltredelse, flytting mv., med enkeltvedtak fra enten folkeregistermyndigheten eller skattemyndigheten. En søknadsordning vil imidlertid bryte med prinsippene om at den enkelte selv melder flytting til Folkeregisteret og med egenfastsettingsprinsippet i skatteforvaltningsloven. Ordningen vil også kreve ekstra administrativ oppfølging fra myndighetene, arbeidsgiver og den enkelte politiker.

Alternativ 2

Et annet alternativ er å oppstille objektive og målbare kriterier for hva som anses som «fullverdig bolig» for representanten mv. med husstand. På denne måten unngår en konkrete vurderinger av boligens fasiliteter som soveplasser, oppholdsareal mv. Hensynet til klarhet og likebehandling tilsier at det settes en nedre grense for hva som kan utgjøre en reell bolig på hjemstedet.

En nedre grense bør ta utgangspunkt i at pendlerboligene som tildeles under Stortingets og regjeringens pendlerboligordninger normalt anses som en «selvstendig bolig» etter skattereglene. Leilighetene er av varierende størrelse, men som regel er de større enn 30 kvm. areal av primærrrom, har innlagt vann og avløp, og står til disposisjon for representanten mv. for et tidsrom av minst ett års varighet, jf. kravene til selvstendig bolig i forskrift til skatteloven § 3-1-4.

Særreglens krav til boligen på hjemstedet kan utformes med sikte på denne normalsituasjonen. Det vil si at det legges til grunn at pendlerboligene er selvstendige boliger uavhengig av om en pendlerbolig kan være uselvstendig i enkelttilfeller.

For at selvstendig bolig på arbeidsstedet skal kunne utgjøre en pendlerbolig etter de alminnelige reglene, må pendlerens familie bo på hjemstedet, eller så må pendleren ha overveiende døgnhvile i en selvstendig bolig på hjemstedet. Alternativt må pendleren oppfylle sammenligningsregelen, som krever tre års botid og dobbelt så stor bolig på hjemstedet. Denne regelen gjelder for enslige pendlere og pendlende ektefeller uten barn.

Økt likebehandling med andre som pendler til selvstendig bolig på arbeidsstedet, kunne tale for at særreglene stiller de samme vilkårene som i sammenligningsregelen, med krav om tre års botid og at boligen på hjemstedet er dobbelt så stor som pendlerboligen i Oslo-området. En slik særregel vil verne om en fast og etablert bolig på hjemstedet, og redusere muligheten for å tilpasse bosituasjonen kort tid før en tiltrer det politiske vervet.

Departementet ser imidlertid at sammenligningsregelen vil kunne være for streng og for vilkårlig for stortingsrepresentanter mv. som i liten grad kan påvirke størrelsen på pendlerboligen som tildeles. En slik regel vil kan dermed gi tilfeldige utslag. Det foreslås derfor ikke en slik sammenligningsregel.

Departementet foreslår i stedet at «fullverdig bolig» skal bygge på reglene om «selvstendig bolig» i folkeregisterregelverket og skatteregelverket.³³ Det gjør en ved å stille tilsvarende arealkrav og krav om innlagt vann og avløp i de særlige bostedsreglene. Arealkravene etter disse reglene er faste og øker med husstandens størrelse og er godt egnet som en objektiv grense for når boligen på hjemstedet kan

³³ Folkeregisterforskriften § 5-3-4 og forskrift til skatteloven § 3-1-4

sies å kunne tjene hele husstandens boligbehov. Det forslås å anvende internt bruksareal, et kjent arealbegrep som det er enkelt å forholde seg til. Krav om vann og avløp vil videre indikere at det er baderoms- og kjøkkenfasiliteter og at boligen er egnet for helårsbruk. Ved et slikt krav vil det ikke være nødvendig å gjøre en konkret vurdering av boligfasiliteter (soveplasser, oppholdsrom mv.) opp mot husstandens boligbehov. Dette vil sikre enkle og forutsigbare rammer.

På denne bakgrunn foreslår departementet å forskriftsfeste at «fullverdig bolig» etter dette alternativet skal forstås som en låsbar boenhet til boligformål på minst 30 kvadratmeter med innlagt vann og avløp. Representanten mv. må disponere en slik boenhet eksklusivt gjennom et eie- eller leieforhold alle ukens dager. Kravet til 30 kvadratmeter internt bruksareal tillegges 20 kvadratmeter for hvert ytterligere husstandsmedlem over 15 år. For en familie på to voksne og to barn under 15 år vil arealkravet på hjemstedet være 50 kvadratmeter. En slik økning i arealkrav basert på antall beboere foreslås også å gjelde der representanten mv. eier boenheten og kun bruker deler av denne eksklusivt, for eksempel ved delvis utleie av egen boenhet.

Et slikt arealkrav til boligen på hjemstedet vil fortsatt være gunstig sammenlignet med de alminnelige reglene. Samtidig balanserer det godt hensynene til like vilkår for de politiske vervene ut fra økonomisk stilling og livssituasjon og det forhold at representantene mv. i liten grad styrer hva slags pendlerbolig de tildeles.

Departementet foreslår at det i særlige tilfeller kan gis unntak fra arealkravet etter søknad til folkeregistermyndigheten. Dette skal ivareta representanter mv. som på tiltredelsestidspunktet er etablert i en mindre boenhet på hjemstedet. Denne søknadsordningen vil bli nærmere regulert i forskrift. Unntaket tar sikte på tilfeller der representanten mv. forut for tiltredelsen er etablert i en mindre boenhet og har minst tre års botid i denne, og boformen anses som rimelig ut fra for eksempel representantens mv. alder og livssituasjon for øvrig. Kravet om tre års botid samsvarer

med sammenligningsregelen i de alminnelige bostedsregler, jf. forskrift til skatteloven § 3-1-3 femte ledd.

Det foreslås i tillegg at rom i bofellesskap på like vilkår kan anses som «fullverdig bolig» etter søknad til folkeregistermyndigheten. For bofellesskap foreslås det at arealkravet på minst 30 kvadratmeter skal vurderes ut fra det interne bruksarealet som disponeres eksklusivt, tillagt andelen av internt bruksareal i boenheten som etter sin art er felles³⁴. Bofellesskap etter dette unntaket forutsetter at det er leie av eget rom i kollektiv der alle arealer utenom soverommene er felles for alle beboerne og at alle beboere betaler en forholdsmessig andel av leien mv. på alminnelige betingelser. Også her foreslås det å avgrense regelen mot bofellesskap med familiemedlemmer eller andre nærstående, etter samme kriterier som i alternativ 1. Departementet vil vurdere behovet for nærmere retningslinjer for søknadsordningen på bakgrunn av mottatte høringsinnspill.

7.3.5 Krav om utgifter til boligen på hjemstedet

Etter gjeldende særregler om *bosted* er det ikke noe krav om at representanten har utgifter til boligen på hjemstedet.

Utvalget mener at det bør stilles krav til et eie- eller leieforhold ved bostedsregistrering etter særregelen. For å sikre at et eie- eller leieforhold er reelt, skriver utvalget at det for eksempel kan stilles krav om at leieforholdet er på markedsmessige vilkår. Leie av rom i foreldres eller bekjentes bolig skal derimot ikke gi grunnlag for bostedsregistrering etter særregelen. Også vederlagsfri bruk av bolig, herunder slik bruk av foreldrehjem eller kårbolig, vil gi en for svak tilknytning til hjemstedet for å kunne forsvare en særregel for representanter mv. Utvalget mener derimot at bolig i form av kollektiv eller andre delte boformer hvor flere bor sammen på like vilkår, bør kvalifisere til bostedsregistrering etter særregelen.

³⁴ Dette bygger på arealberegningen for bofellesskap etter de alminnelige bostedsreglene jf. forskrift til skatteloven § 3-1-4 tredje ledd.

Presidentskapet legger også til grunn at det må foreligge et eie- eller leieforhold til boligen på hjemstedet for at bosted etter særregelen skal være aktuelt. De peker på at enkelte problemstillinger bør utredes nærmere, og viser blant annet til tilfeller der bolig på hjemstedet er tjenestebolig for ektefelle eller samboer, eller det er inngått kårkontrakt.

Departementet viser til det utvalget sier om at et krav om å disponere boligen på hjemstedet gjennom et eie- eller leieforhold på markedsmessige vilkår i større grad vil sikre at særregelen gis anvendelse for representanter mv. som har etablert en mer reell bosituasjon på hjemstedet. Å opprettholde et eierskap til/leie av en slik bolig vil normalt ha en så stor privatøkonomisk konsekvens for representanten mv. med husstand, at en nær tilknytning til boligen foreligger, sml. forskrift til skatteloven § 3-1-4 første ledd tredje strekpunkt.

Det er ikke alltid klart hva som utgjør markedsmessige vilkår, men kravet innebærer at det må foreligge alminnelige eier- og kontraktsforhold som tilsvarer det uavhengige parter ville avtalt. For å tydeliggjøre dette foreslås det at særreglene oppstiller krav om leie- eller eieforhold på «alminnelige vilkår». Det avgjørende etter bestemmelsen vil være at en leieavtale er inngått på alminnelige vilkår for disponering av en bolig alle ukens dager. Dette innebærer for eksempel at bosituasjoner der en representant mv. bor vederlagsfritt³⁵ eller leier til åpenbart gunstige betingelser, ikke gir rett til bosted etter særregelen. Det legges til grunn at det vanligvis er greit å fastslå om avtalt leie bygger på alminnelige vilkår. Der leie av rom i bofellesskap oppfyller kravene til «fullverdig bolig», se punkt 7.3.4, innebærer kravet om alminnelige vilkår at alle beboere betaler sin forholdsmessige andel av en alminnelig leie og øvrige felleskostnader for boligen.

³⁵ Leie eller vederlagsfri bruk av rom i foreldrehjem kan gi pendlerstatus etter alminnelige regler for skattytere som er under 22 år, etter nærmere vilkår i forskrift til skatteloven § 3-1-3. Dette gir imidlertid ikke rett til skattefri pendlerbolig, jf. punkt 3.3.

Departementet foreslår etter dette at det stilles vilkår om eie- eller leieforhold på alminnelige vilkår. Departementet er videre enig i at det er uten betydning hvem i husstanden som er oppført som eier eller leietaker.

Presidentskapet peker på at det at boligen på hjemstedet er ektefellens tjenestebolig eller det er inngått kårkontrakt, ikke kan være til hinder for at representanten anses som pendler. Der boligen på hjemstedet er en tjenestebolig for ektefelle, vil eventuell skattepliktig fordel (basert på antatt markedsleie) skattlegges som lønn. Kårkontrakter er et etablert institutt for oppgjør ved salg av gårds- eller skogbruk, der selger gis en livsvarig borett (kår) på gården (kårbolig). Kårkontrakter er særskilt regulert i skattereglene. Departementet viser til det presidentskapet sier om at tjenestebolig og kårkontrakt står i en særstilling. Departementet foreslår derfor at slike boformer likestilles med eie-/leieforhold på alminnelige vilkår, som dermed gir rett til bosted etter særreglene.

Ved å innta vilkåret om å disponere «fullverdig bolig» gjennom et eie-/leieforhold på alminnelige vilkår, vil en samtidig ta bort muligheten til å få bosted gjennom dekning av løpende kostnader i nærståendes bolig, (det såkalte nærståendeunntaket), jf. skatteloven § 7-1 og § 5-20 tredje ledd.³⁶ Videre fjernes adgangen til å få bosted på hjemstedet gjennom å bli fordelsbeskattet av fri bruk av andres bolig etter skatteloven § 5-20 tredje ledd som kapitalinntekt (sats 22 pst.). Slike finansieringsformer kan ikke anses som alminnelige eie- eller leieforhold eller alminnelige vilkår.

I gjeldende regler er dette relevant også ved vurderingen av merkostnader til losji og retten til skattefri dekning av/fradrag for kostnader til pendlerbolig. Det vil være

³⁶ Se punkt 3.3. Nærståendeunntaket innebærer at en bolig fritaksbehandles for eieren, dersom nærstående bruker boligen og dekker alle løpende kostnader til boligen. Eieren identifiseres med den nærstående. Se Ot.prp. nr. 1 (2004–2005) pkt. 3.3.5

klargjørende at en allerede ved vurdering av bosted etter særreglene utelukker slike finansieringsformer av bolig på hjemstedet. En unngår da at skjønnsmessige, konkrete vurderinger og krevende grensedragninger, må tas inn i vurderingen av eventuelt skattefritak for pendlerbolig for representanter mv. etter reglene om merkostnader.

7.3.6 Krav om besøkshyppighet

Gjeldende særregel stiller ingen krav til antall reiser til hjemsted (besøkshyppighet).

Utvalget skriver at «[h]yppighet av hjemreiser kan indikere om boligen brukes tilstrekkelig til at stortingsrepresentanten kan anses å ha sitt faktiske bosted på hjemstedet». Samtidig pekes det på at «spesielle forhold kan imidlertid gi grunnlag for sjeldnere hjemreiser, og det bør være mulig for stortingsrepresentanter å benytte boligen på hjemstedet i forskjellig grad uten å miste retten til pendlerbolig». Utvalget mener på denne bakgrunn at det ikke bør stilles vilkår om besøkshyppighet i reglene for tildeling av pendlerbolig.

I de alminnelige reglene sikrer krav om besøkshyppighet at boligen på hjemstedet faktisk benyttes jevnlig og at det er en realitet i pendlingen. Kravene til antall besøksreiser etter de alminnelige reglene er likevel ikke strenge. For enslige pendlere kreves besøksreiser normalt hver tredje uke mens det for familiependlere er krav om normalt tre til fire hjemreiser i året.

Departementet ser at stortingsverv mv. kan skape pendlersituasjoner over lengre avstander enn det som normalt vil være tilfellet i arbeidslivet for øvrig. Et krav om besøkshyppighet kunne videre ha vært relativt, f.eks. med krav til færre besøksreiser for representanter mv. med bolig i Finnmark enn for representanter mv. fra Østfold. Det ville antakelig gitt representanter mv. med bosted langt unna Stortinget mulighet til å utøve stortingsvervet på likere vilkår, jf. utvalgets prinsipp nummer én. Et slikt regelverk ville imidlertid blitt komplisert å praktisere. Det ville heller ikke harmonere

med de krav til reisehyppighet som oppstilles for andre pendlere i tilsvarende situasjon, jf. utvalgets prinsipp fire.

Et skjerpet krav til å disponere «fullverdig bolig» gjennom et eie- eller leieforhold kan sikre en viss realitet i at det foreligger en egen privat bolig på hjemstedet. Men det bør også kunne kreves at boligen faktisk benyttes i noen grad.

Representantordningsutvalget peker på at boligen på hjemstedet bør ha en tilknytningsfunksjon som bidrar til å opprettholde og styrke kontakten med valgdistriktet/hjemstedet. Et krav om besøkshyppighet vil stemme godt overens med en viss grad av tilstedeværelse på hjemstedet/i valgdistriktet. Videre vil kravet om å eie eller leie egen bolig på hjemstedet normalt kreve en viss innsats og tilstedeværelse fra representantens side for å ta vare på boligen. Etter departementets syn vil det alminnelige kravet for enslige pendlere, om hjemreise hver tredje uke, kunne være krevende å kombinere med det politiske arbeidet. Særlig i lys av at representanter mv. har anledning til å bo sammen med familien i pendlerboligen.

En mener derfor at det i stedet bør stilles krav om antall besøksreiser tilsvarende minstekravet for familiependlere, uavhengig av vedkommendes sivile status. Det vil si at representanten mv. normalt må ha tre hjemreiser i året for at boligen på hjemstedet kan legges til grunn som folkeregistrert og skattemessig bosted etter særregelen. En viser også til at pendlere under Stortingets og regjeringens pendlerordninger kan få dekket minst én hjemreise hver uke. Det tilsier at et krav om tre hjemreiser i året gir en rimelig regel. Det foreslås å forskriftsfeste kravet til besøkshyppighet.

7.3.7 Nærmere om flytting

Gjeldende særregler regulerer ikke flyttesituasjonen direkte. Reglene praktiseres likevel slik at representanter mv. som bytter bolig utenfor Oslo og omegn, kan beholde skattemessig bosted og bostedsregistrering i henhold til særreglene. Representanter mv. som flytter ut av Oslo-området etter tiltredelse, er derimot ikke omfattet av særreglene.

Utvalget mener at gjeldende adgang til å flytte mellom boliger utenfor avstandskravet bør lovfestes i særreglene om bosted i folkeregisterloven og i skatteloven. Videre foreslår utvalget å endre gjeldende regel, slik at rett til bosted etter særregelen også omfatter stortingsrepresentanter mv. som ved tiltredelsen var bosatt i Oslo-området, men «som i løpet av funksjonsperioden etablerer seg i bolig på et sted utenfor avstandskravet».

Departementet er enig i at en representants flytteadgang i særregelen bør reguleres. Departementet foreslår å lovfeste at representanter mv. med bosted etter særreglene på opprinnelig hjemsted kan flytte i funksjonsperioden og få nytt bosted vurdert etter særreglene. I slike tilfeller har representanten mv. bosted etter særreglene, og flytting fra en bolig til en annen utenfor avstandskravet bør ikke medføre at vedkommende mister adgangen til å beholde skattemessig og folkeregistrert bosted etter særregelen. Dette er også i samsvar med gjeldende praksis og formålet bak bostedsregler for pendlere.

Ved flytting ut av Oslo-området i funksjonsperioden er situasjonen en annen. En representant mv. som har bosted i Oslo-området ved tiltredelsen, kan i dag ikke få ny bolig utenfor avstandskravet godkjent som bosted etter særreglene. Formålet med særreglene er å sikre at representanter mv. som må flytte til Oslo-området som følge av det politiske vervet eller arbeidet, ikke skal måtte endre bosted fra sitt hjemsted til Oslo-området. For en representant mv. som er bosatt i Oslo-området ved tiltredelsen, og som senere velger å flytte til f.eks. opprinnelig hjemkommune, vil flytting ut av Oslo-området ikke være en nødvendig følge av vervet. Flyttingen vil være motivert av andre grunner enn de hensyn som ligger bak særreglene om bosted.

Representantordningsutvalget fremholder at «blant annet på grunn av den usikkerheten om arbeidsstedet som ligger i det å stille til stortingsvalg, er det rimelig at noen representanter flytter inn i eller tilbake til hjemkommunen først etter valget», og videre

at stortingsrepresentanter som ikke har etablert seg med bolig på hjemstedet før de tiltrer, bør ha anledning til å bli bostedsregistrert i Folkeregisteret på stedet der de eventuelt skaffer seg bolig i løpet av valgperioden.

Departementet viser til at særreglene ikke er til hinder for at representanter mv. anskaffer boligeiendom i distriktene i funksjonsperioden. Gjeldende regler hindrer kun at denne boligen kan regnes som registrert og skattemessig bosted etter særregelen knyttet til det politiske vervet. For tilfeller der en familie faktisk flytter ut av Oslo-området, vil også alminnelige bostedsregler kunne gi grunnlag for pendlerstatus. Departementet ser likevel at det kan være spesielle situasjoner som tilsier at en representant mv. gis anledning til å komme inn under særreglene, selv om flyttingen til distriktet ikke er en direkte følge av det politiske vervet. Det kan for eksempel være dersom en representant mv. under funksjonsperioden overtar en eiendom på odel, eller velger å skaffe bolig på opprinnelige hjemsted pga. nærhet til familie, barns fremtidige skolegang mv.

Samtidig vil en slik adgang til å endre registrert og skattemessig bosted etter tiltredelsen, øke risikoen for utnyttning av reglene. Departementet viser her til presidentskapets merknad til utvalgets forslag om å videreføre adgangen i Stortingets regelverk til å tildele pendlerbolig til representanter som eier bolig i Oslo-området, dersom boligen leies ut i sin helhet:

«det bør legges en begrensning i regelen [Stortingets regelverk] for å unngå at den kan utnyttes til kommersielle formål eller til å omgå formålet med pendlerboligordningen.»

Også utvalget peker på at det er viktig at «de som faktisk bor innenfor avstandskravet, ikke gis rett til pendlerbolig basert på en formell bostedsregistrering et annet sted i landet».

I tråd med utvalgets og presidentskapets anbefalinger foreslås det likevel at det åpnes for at representanter mv. som flytter ut av Oslo-området under funksjonstiden, kan bli bostedsregistrert på nytt bosted etter særreglene. Det må være tale om etablering i en «fullverdig bolig» på det nye bostedet utenfor Oslo-området, og vilkårene knyttet til disponeringen av boligen, boligens størrelse mv. må være oppfylt. En slik adgang til å komme inn under særlige bostedsregler under funksjonsperioden ivaretar representanter mv. som ikke er etablert med bosted på tiltredelsestidspunktet slik utvalget og presidentskapet peker på.

Det legges ikke opp til en søknadsordning. Det vil dermed ikke være noen særskilt kontroll fra skatte- eller folkeregistermyndighetene av om flyttingen har en realitet, og hvorvidt formålet med pendlerboligordningen omgås. For å sikre at det er en reelt begrunnet etablering av bosted i distriktet og ikke en urettmessig tilpasning til gunstige pendlerregler, må kontrollmekanismer eventuelt ivaretas gjennom Stortingets og regjeringens egne regler for tildeling av pendlerboliger.

8 VURDERINGER OG FORSLAG TIL ENDRINGER I ANDRE SKATTEREGLER FOR REPRESENTANTER MV.

8.1 Særskilt hjemmel for fri pendlerbolig

Representantordningsutvalget mener at vilkårene for og begrensinger av skattefritak ved stortingsrepresentanters disponeringer av Stortingets pendlerboliger bør klargjøres og formidles bedre. De viser blant annet til det at det er lovfestet et eget skattefritak for statsministerboligen i skatteloven § 5-15 første ledd bokstav n. Utvalget foreslår at det foretas en gjennomgang av skattemessige forhold knyttet til statens pendlerboligordning, gjerne som en generell revisjon av skattereglene for dekning av losji på arbeidsstedet. Også presidentskapet imøteser en gjennomgang av skattemessige forhold knyttet til pendlerbolig fra Stortinget.

Departementet er enig i at det kan være klargjørende å lovfeste vilkårene for skattefri pendlerbolig til representanter mv. i en egen bestemmelse om skattefritak, og det

forslås å ta inn en slik bestemmelse i ny § 5-16 i skatteloven. Departementet foreslår samtidig å flytte regelen om fri bruk av statsministerboligen til § 5-16. Reglene om fri bolig ved politiske verv på Stortinget og i regjeringen samles da på ett sted.

8.1.1 Skattefritaket knyttes til særlig bostedsregel i § 3-1 sjette ledd

Departementet foreslår at den nye bestemmelsen om skattefritak for pendlerbolig skal gjelde representanter mv. med bosted etter den særlige bostedsbestemmelsen i skatteloven § 3-1 sjette ledd. Ved å knytte skattefritaksbestemmelsen til den særlige bostedsregelen oppnås en god sammenheng i regelverket, og det gir forutsigbarhet for representantene mv. En representant mv. med bosted etter særregelen vil da anses å ha nødvendig opphold utenfor hjemmet etter skattefritaksreglene. Denne koblingen mellom bosted og skattefritak kan begrunnes gjennom de foreslåtte endringene i den særlige bostedsregelen som skal sikre reell tilknytning til en «fullverdig bolig» på hjemstedet, jf. punkt 7.

Det kan vurderes om det er behov for tilsvarende kobling mellom særlig bostedsregel og rett til *fradrag* for merkostnader til pendlerbolig for tilfeller der representanter mv. har egen pendlerbolig.

8.1.2 Delvis utleie

Utvalget mener at hvordan eventuell utleie av bolig på hjemstedet påvirker skattefritaket, bør klargjøres og formidles bedre. Departementet legger dette til grunn og foreslår samtidig å regulere en adgang til utleie i ny § 5-16 i skatteloven.

Som hovedregel er fri bolig i arbeidsforhold skattepliktig arbeidsinntekt, jf. skatteloven § 5-1 jf. § 5-10. Unntak gjelder der arbeidstaker ville hatt rett til fradrag for eller skattefri dekning av merkostnader til pendlerbolig, jf. skatteloven § 6-13 og § 5-15 første ledd bokstav q. For å ha rett til fradrag for merkostnader til eller skattefri dekning av merkostnader til pendlerbolig på arbeidsstedet, er det etter gjeldende rett et vilkår om at pendleren har utgifter til boligen på hjemstedet. Med utgifter til boligen på hjemstedet menes normale, private kostnader. Kostnader til pendlerbolig vil i slike

tilfeller komme i tillegg til private bokostnader, og utgjøre en *merkostnad*. Det sikrer at fradrag og skattefritak for merkostnader til pendlerbolig ikke finansierer private kostnader til å bo (boligen på hjemstedet), jf. skattelovens hovedregel for fradragsrett i § 6-1 annet ledd. Alle har private kostnader til å bo, men hva som er normalkostnaden, vil variere ut fra individuelle forhold som for eksempel boligens størrelse, om skattyter leier eller eier, har boliglån eller arvet bolig mv. Skattepraksis har derfor angitt hva slags typer av boforhold på hjemstedet som indikerer at en har normalkostnader til egen privatbolig. Det vises til gjennomgangen av reglene om *merkostnader til losji* i punkt 3.3.

Inntekter fra utleie/fremleie av boligen på hjemstedet reduserer kostnadene til denne boligen. I skattepraksis er det lagt til grunn at hel og delvis utleie eller fremleie av egen bolig (egen boenhet³⁷) på hjemstedet avskjærer at en har merkostnader. En kan derimot leie ut annen boenhet i egen bolig (typisk hybel i kjelleren e.l.) uten at det får betydning for om en anses å ha normalutgifter til egen bolig.

Skatteloven § 7-2 første ledd har regler som gjør det mulig å leie ut egen bolig, eid av skattyter, skattefritt innenfor gitte rammer. Det er krav om at leieforholdet varer i 30 dager eller mer. Samtidig følger det av bestemmelsens andre ledd at korttidsutleie (under 30 dager) er skattefritt innenfor en beløpsgrense. Bestemmelsen gir gunstige skatteregler for kapitalinntekter ved utleie av den boligen man eier og faktisk bruker som egen bolig, og ved bestemte brukshindringer.

Utleiereglene i skatteloven § 7-2 er utformet for å ramme inn inntekter av fast eiendom som kapitalinntekt. I bostedsreglene som gjelder ved pendling, oppstilles rammer for at boligen skal kunne regnes som skattemessig bosted. Her er det blant annet krav til adgangen til fritt å kunne disponere bolig av et gitt areal også i periodene man

³⁷Fra Skatte-ABC 2023/2024 B-12-1.3.1: «Med boenhet menes en fullverdig bolig med eksklusiv råderett til bad, kjøkken og et sted å sove. For å sikre eksklusiv tilgang til boenheten, må boenheten kunne låses.»

oppholder seg i pendlerboligen. Dette får særlig betydning for enslige pendlere, hvor det for eksempel stilles krav om selvstendig bolig (minst 30 kvadratmeter) eller dobbelt så stor bolig på hjemstedet.

Utleie av bolig på hjemstedet reduserer hvor stor del av boligen pendleren selv kan disponere eksklusivt alle ukens dager. Rammene for skattefri utleie etter skatteloven § 7-2 er derfor ikke alltid forenlige med å beholde boligen som skattemessig bosted ved pendling. For eksempel vil en enslig pendler med liten bolig på hjemstedet normalt ikke ha mulighet til å leie ut deler av boligen på hjemstedet og samtidig få dette godkjent som sitt skattemessige bosted (pendlerstatus).

I tillegg kommer at § 7-2 første ledd bokstav b åpner for en begrenset adgang til å leie ut hele boligen på hjemstedet i perioder. Slik utleie vil ikke kunne være forenlig med disponeringskravet i bostedsregelen.

Gjeldende praktisering av reglene for skattefri dekning av eller fradrag for merkostnader til pendlerbolig har gode grunner for seg. Reglene balanserer grunnprinsippet om at bokostnader utgjør en privatkostnad og de situasjoner hvor kostnader til å bo får en nærmere sammenheng med inntekts erverv som en merkostnad. Gjeldende praksis utelukker ikke utleie av boligen for øvrig (f.eks. hybel) og samtidig skattefri dekning av pendlerbolig. For leie ut over dette er ikke pendlere og bofaste i samme situasjon. Pendling kan gjøre det enklere å leie ut egen bolig, fordi boligen i lange perioder kan stå tom, særlig for enslige pendlere. Dette skiller seg fra andre skattytere som leier ut egen boenhet der de selv bor fast. For representanter mv. med bosted etter særregelen kan ulempen ved å leie ut egen bolig (boenhet) på hjemstedet være enda mindre enn for alminnelige pendlere. Det er fordi kravene til tilstedeværelse er lempeligere (besøkshyppighet) for denne gruppen. Det stilles heller ikke krav om at husstanden bor fast i bolig på hjemstedet. Basert på disse forhold gir vilkåret om fulle kostnader til bolig på hjemstedet forutberegnelighet, og er praktikabelt både for skattyter, arbeidsgiver og skattemyndighetene. På denne måten

unngår en konkrete vurderinger av om skattyter har tilstrekkelig areal i behold etter bostedsregelen. Dette sikrer også likebehandling av pendleres boenhet på hjemstedet uavhengig av størrelsen.

Tildeling av pendlerbolig for representanter mv. skal først og fremst dekke et privat boligbehov for vedkommende. Dette tilsier i utgangspunktet at representanters mv. pendlerbolig bør likebehandles med alminnelige pendlere, ref. prinsipp fire.

Konsekvensen av det vil være at delvis utleie av boligen på hjemstedet, gjør at den frie pendlerboligen blir skattepliktig arbeidsinntekt. For eksempel for sikkerhetsboliger³⁸ er det åpnet adgang for delvis utleie av egen bolig. Dette er begrunnet i at bruken av sikkerhetsboligen er påtvunget og i hovedsak ivaretar tjenstlige og sikkerhetsmessige hensyn.

Videre har utvalget vektlagt at de særlige bostedsreglene skal skjerpes for å styrke en «tilknytningsfunksjon ved at det krever en betydelig innsats både å skaffe seg og ta vare på en bolig på hjemstedet». Ved å åpne for delvis utleie av egen boenhet på hjemstedet kan tilknytningen svekkes ved at en reduserer behovet for slik tilstedeværelse og tilsyn.

På den annen side har stortingsrepresentanter en ombudsplikt, som blant annet innebærer en plikt til å ta imot valg. For stortingsrepresentanter som allerede har innrettet seg etter skattefritaket for utleie av egen bolig (boenhet) før valget, vil ombudsplikten kunne medføre at vedkommende må foreta aktive grep for å komme ut av en utleiesituasjon før tildelt pendlerbolig kan anses skattefri. Dette kan igjen ha økonomiske konsekvenser for representanten, og begrense muligheten til å utøve stortingsvervet på like vilkår, uavhengig av geografisk tilhørighet og/eller livssituasjon, ref. prinsipp én. Det er uheldig dersom økonomisk konsekvenser av delvis utleie påvirker villigheten til å påta seg øvrige politiske verv i regjering. Det er et grunnleggende prinsipp at en ikke skal påføres økonomiske byrder ved å påta seg slike

³⁸ Forskrift til skatteloven § 5-15-5 tolvte ledd

politiske verv. En særregulering av representanter mv. som allerede har innrettet seg med delvisutleie etter § 7-2 første ledd ved tiltredelsen, kan imidlertid oppfattes som urimelig overfor andre representanter mv.

For å avhjelpe at politiske verv kan påføre en økonomisk byrde ved tilfeller av delvis utleie, foreslås det å åpne for at representanter mv. gis en generell adgang til delvis utleie av egen eid bolig (boenhet) innenfor skattefritaket etter § 7-2 første ledd og samtidig motta skattefri pendlerbolig. Skattefri pendlerbolig forutsetter da at representanten mv. ikke har skattepliktige leieinntekter etter denne bestemmelsen. Dette forslaget får betydning for representanter mv. som eier egen bolig på hjemstedet som leies ut på langtidsvilkår (minst 30 dager). Det har ingen betydning om boligen eies av representanten mv. selv eller vedkommendes ektefelle eller samboer. Skattefri korttidsutleie etter § 7-2 annet ledd siste punktum omfattes ikke. Regelen tilsvarende utleieadgangen som foreligger for skattefri bruk av sikkerhetsbolig mv. Det betyr at skattefri pendlerbolig kan kombineres med skattefrie leieinntekter innenfor rammene av § 7-2 første ledd.

Ved delvis utleie er det likevel en forutsetning at representanten mv. med husstand disponerer en tilstrekkelig del av boligen eksklusivt. I motsatt fall vil en ikke oppfylle kravene om «fullverdig bolig» for å kunne anses bosatt der etter særreglene, jf. punkt 7.3.4. Delvis utleie av egen bolig innenfor særreglene om bosted vil derfor først og fremst være mulig for representanter mv. som eier større boliger.

For at Stortinget og Statsministerens kontor med arbeidsgiverfunksjon skal kunne ta stilling til om tildelt pendlerbolig skal rapporteres som en ytelse fri for skatt og arbeidsgiveravgift, må det løpende tas stilling til omfanget av eventuell utleie av bolig. En må vurdere om utleien knytter seg til langtidsutleie og utgjør mindre enn halvparten av boligen regnet etter utleieverdi eller om total utleieinntekt i et inntektsår der hele eller større del av boligen leies ut regnet etter utleieverdi, utgjør 20 000 kroner eller mindre. I tillegg må det vurderes om utleien er i konflikt med vilkåret om å disponere

en «fullverdig bolig» for representanten mv. med husstand. Tilsvarende vurderinger må også representanter mv. forholde seg til ved eventuell delvis utleie av egen boenhet.

Det foreslås at adgangen til delvis utleie av bolig etter særregel lovfestes i ny bestemmelse i § 5-16 første ledd bokstav a med en henvisning til skatteloven § 7-2 første ledd.

Skattefritaket i § 7-2 første ledd bokstav b åpner for skattefri utleie av hele eller større del av egen bolig for inntil 20 000 kroner i inntektsåret. Ettersom hel utleie ikke vil kunne oppfylle disponeringskravet i foreslåtte bostedsregler for representanter mv., vil kun deler av skattefritaket i § 7-2 første ledd være forenlig med skattefri pendlerbolig. Departementet bemerker at forenklingshensyn kan tilsi at skattefritaket for Stortingets pendlerboliger begrenses til utleieadgangen etter § 7-2 første ledd bokstav a. Det vil si at en kun tillater delvis utleie inntil halvparten av egen bolig beregnet etter utleieverdi. Det bes om høringsinstansenes syn på en slik begrensning av utleieadgangen.

Forslaget om delvis utleie av egen boenhet gjelder ved tildeling av fri pendlerbolig. Det kan vurderes om det er behov for tilsvarende adgang for delvis utleie også der representanter mv. krever fradrag for merkostnader til egen pendlerbolig.

8.2 Særlig om sikkerhetsbolig

Fordel i form av bruk av sikkerhetsbolig etter forskrift til skatteloven § 5-15-5 tolvte ledd jf. skatteloven § 5-15 annet ledd fjerde punktum er etter nærmere vilkår skattefri. Bestemmelsen stiller krav om at den ansatte med husstand disponerer en egen privat bolig i tillegg. En må heller ikke har skattepliktige leieinntekter av denne etter skatteloven § 7-2 første ledd. Dekning av sikkerhetsbolig skiller seg fra dekning av ordinære pendlerboliger, i det bruken av sikkerhetsboliger ofte vil være mer akutt og begrenset i tid. Bruken er også direkte knyttet til vurderinger foretatt av politiet eller Politiets sikkerhetstjeneste i det enkelte tilfellet. Den privatøkonomiske fordelen for

den ansatte vil normalt ikke være like fremtredende, og ordlyden i bestemmelsen knytter heller ikke skattefriheten til et merkostnadsvilkår som sådan.

I slike tilfeller vil det være en viss adgang til å leie ut boligen på hjemstedet og samtidig disponere en sikkerhetsbolig skattefritt, såfremt de øvrige vilkårene er oppfylt.

Skattefritakene for sikkerhetstiltak er begrunnet i at det i slike situasjoner normalt ikke vil være rimelig å skattlegge den ansatte for fordelene, først og fremst fordi bruken av sikkerhetstiltak er påtvunget. Videre er det pekt på at det kun i sjeldne tilfeller er behov for at den ansatte mv. må bo i en særskilt skjermet bolig.³⁹ Bestemmelsen innebærer at en ved å disponere egen privatbolig i tillegg, stilles som om vedkommende fortsatt å bo i sin privatbolig på vanlig måte mens sikkerhetstiltaket pågår. Departementet foreslår ingen endringer i adgangen til å benytte seg av sikkerhetsbolig skattefritt.

8.3 Særregel om representanters besøksreiser

Storingsrepresentanters besøksreiser anses skattemessig som yrkesreiser. Det gir skattefri dekning av kr 3,50 per km i 2024, jf. forskrift til skatteloven § 6-44-13.

Særregelen innebærer en større adgang til skattefri dekning av pendlerreisene for stortingsrepresentanter enn det som gjelder for alminnelige pendlere og medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved Statsministerens kontor. I henhold til Stortingets eget regelverk utbetales en kilometergodtgjørelse etter statens sats for tjenestereiser for reiser innenlands (kr 4,90 per km i 2024). Differansen på 1,40 kr per km mellom statens sats for tjenestereiser og skattefri sats for yrkesreiser er skattepliktig inntekt for stortingsrepresentanten.

Regelen ble innført i 2013 på initiativ fra Stortingets presidentskap, og med følgende begrunnelse (Innst. 335 S (2012–2013)):

³⁹ Prop 1 LS (2016–2017) kap. 17.

«Reiser til hjemstedet har ofte delt formål, både å besøke familien og delta i møtevirksomhet og arrangement i hjemfylket som følge av stortingsvervet. Det er derfor ofte vanskelig for representanten å vurdere om en reise skal behandles som en pendlerreise eller en tjenestereise. Også hvor en kostnad er knyttet både til en pendlerreise og en tjenestereise er det vanskelig å avgjøre hvordan kostnaden skal behandles. (...) Presidentskapet vil derfor foreslå at Stortinget ber regjeringen om å endre regelverket for skattemessig klassifisering av reiser slik at reiser der stortingsrepresentant av hensyn til stortingsvervet må bo utenfor hjemmet anses som yrkesreise, uten avgrensning mot besøksreiser. På denne måten vil alle reiser som representantene foretar med overnatting, anses som yrkesreiser og kan dekkes fullt ut av Stortinget uten at representanten må vurdere om han/hun er på en tjenestereise eller en besøksreise (pendlerreise)».

Om begrunnelsen for særregelen påpeker Representantordningsutvalget at stortingsrepresentanter uansett er nødt til å vurdere og oppgi om en reise er en pendlerreise eller tjenestereise. Det er fordi reisene dekkes etter ulike regler i Stortingets eget regelverk. Videre pekes det på at alminnelige pendlere og arbeidsgivere også må skille mellom disse typer av reiser. Utvalget mener det likevel er nødvendig å videreføre særregelen for å sikre skattefri dekning av kostnader til parkering og hotell. Utvalget anser det urimelig at stortingsrepresentanter skal måtte finansiere parkering og eventuelt hotell privat på sine pendlerreiser. De peker særlig på stortingsrepresentanter som har lange pendlerreiser med bil og de som trenger langtidsparkering på flyplasser ved pendlerreiser med fly.

Utvalget foreslår imidlertid at *Stortingets* sats for kjøregodtgjørelse ved bruk av egen bil reduseres fra statens sats for tjenestereiser (4,90 kroner) til 2,70 kroner per kilometer, for å signalisere at pendlerreisene har både et privat og et tjenstlig formål.

Stortingets presidentskap uttaler at kilometergodtgjørelse etter satsene for tjenestereiser i staten bør videreføres for representantenes besøksreiser til hjemmet.

Presidentskapet peker på at reiser til hjemstedet har et delt formål, både å besøke familien og å delta i møtevirksomhet og arrangementer i hjemfylket som følge av stortingsvervet.

Representantordningsutvalget begrunner forslaget om å videreføre særregelen med at det sikrer skattefri dekning av eventuelle parkeringsutgifter eller hotellovernattinger. Det kan være særlig aktuelt for representanter med lange besøksreiser. Dette behovet hos et mindretall av representantene tilsier ikke at alle representanters besøksreiser til hjemmet bør dekkes skattefritt som en yrkesreise.

I tråd med utvalgets og presidentskapets forslag foreslås det at særregelen om besøksreiser i forskrift til skatteloven videreføres. I tillegg foreslås det at særregelen utvides til å omfatte statsråder og øvrig politisk ledelse. På denne måten sikres politikere like betingelser i utøvelse av sitt verv eller arbeid, og man unngår egne særregler for lange pendlerreiser.

Det vises til forslag til endret ordlyd i forskrift til skatteloven § 6-44-13.

9 SÆRLIG OM STATSMINISTERBOLIGEN

9.1 Innledning

Etter gjeldende særregler kan en statsminister opprettholde sitt opprinnelige bosted etter reglene i skatteloven § 3-1 sjette ledd og folkeregisterloven § 5-4, på samme vilkår som andre medlemmer av regjeringen mv. En egen regel om skattefritak for den private bruken av statsministerboligen er gitt i skatteloven § 5-15 første ledd bokstav n. Det er et vilkår i skattefritaket at «*statsministeren med sin husstand disponerer egen privatbolig i tillegg*». Videre er det også et vilkår for skattefritak at statsministeren «*ikke har skattepliktig inntekt fra denne [egen privat bolig] etter § 7-2 første ledd*». Det betyr at statsministeren på nærmere angitte vilkår kan ha skattefrie leieinntekter fra

langtidsutleie i egen boenhet av inntil halvparten av utleieverdien eller inntil 20 000 kroner, og samtidig ha skattefri bruk av statsministerboligen.

Det fremgår av forarbeidene⁴⁰ til denne regelen at:

«Det er forutsatt at statsministeren ikke skal betale husleie for den private bruk. Gjeldende regler om fordelsbeskatning av fri tjenestebolig vil gjøre det privatøkonomisk vanskelig for en statsminister å skulle ta den nye statsministerboligen i bruk. Etter departementets oppfatning er det derfor behov for å foreta enkelte tilpasninger i skatteloven slik at boligen kan tas i bruk i tråd med Stortingets intensjoner.

Tjenstlige og sikkerhetsmessige hensyn har vært dominerende for planleggingen og realiseringen av statsministerboligen. Det private boligbehovet til statsministeren er, sammenlignet med andre typiske tjenestebolig-tilfeller, av underordnet betydning i dette bygningsprosjekt. Etter departementets oppfatning tilsier dette at statsministeren ikke bør påføres noen økonomiske byrder ved å ta statsministerboligen i bruk. Et skattefritak bør imidlertid gjøres avhengig av at statsministeren med sin husstand disponerer egen privatbolig i tillegg. En slik løsning er valgt i Sverige, og er tilnærmet lik den som gjelder for pendlende stortingsrepresentanter og politikere i departementene. En statsminister med sin husstand vil da normalt ikke ha privatøkonomisk nytte av å ta i bruk statsministerboligen, slik at skattlegging kan frafalles.

I de tilfeller hvor statsministeren med sin husstand ikke disponerer egen privatbolig i tillegg, bør det være en viss beskatning av fordelene av fri tjenestebolig. Etter departementets vurdering bør den skattepliktige fordelene i disse tilfellene fastsettes sjablonmessig.»

⁴⁰ Ot.prp.nr. 1 (2007–2008) punkt 18.3, Innst. O. nr. 1 (2007–2008) side 62

For å ivareta de særlige hensynene som gjør seg gjeldende for statsministerens bruk av statsministerboligen, foreslås det endringer i gjeldende regelverk. Det foreslås at statsministerens bruk av statsministerboligen skal regnes som skattefri, uavhengig av om statsministeren disponerer egen, privat bolig i tillegg. Videre foreslås det at kravene til å disponere bolig tas inn i en egen bostedsregel for statsministeren med sin husstand. Dette vil ha selvstendig betydning for hvor statsministeren er bostedsregistrert og har sitt skattemessige bosted.

9.2 Skattefritak for bruk av statsministerboligen

Gjeldende regler kan i praksis påføre statsministeren økonomiske byrder ved å ta statsministerboligen i bruk. Reglene tar heller ikke tilstrekkelig hensyn til de særlige sikkerhetsforholdene som begrunner bruken av statsministerboligen og utfordringene knyttet til utleie av (deler av) privatboligen. Statsministeren har plikt til å bo i statsministerboligen uavhengig av hvor i Norge statsministeren har sin private bolig. Et opphold i statsministerboligen kan videre vare over mange år. Staten dekker ikke et generelt tilsyn eller sikring av privatboligen.

Et behov for tilsyn kan etter forholdene ivaretas innenfor skattefritaket for utleie av egen bolig eller ved å overlate deler av bruken til andre.

Det kan imidlertid forekomme tilfeller der utleieadgangen ikke ivaretar dette behovet i tilstrekkelig grad, uten at statsministeren påføres en skatteplikt for bruk av statsministerboligen. Det kan også oppstå sikkerhetsmessige utfordringer med utleie mv. av deler av statsministerens privatbolig i tilfeller hvor statsministeren samtidig skal disponere en del av denne eksklusivt. Dersom statsministeren i en slik situasjon ønsker å leie ut privatboligen i sin helhet, vil både utleieinntekten og fri bruk av statsministerboligen bli skattepliktig. Dagens regler vil også forhindre statsministeren fra for eksempel å låne ut hele privatboligen vederlagsfritt til slekt og venner i ferier, uten å måtte skatte av bruken av statsministerboligen i slike perioder.

Ved utformingen av skattereglene for statsministerboligen må to hensyn avveies. Det ene er om det er hensiktsmessig å ha finmaskede regler som skal fange opp enkelttilfeller der statsministeren kan sies å ha en privatøkonomisk fordel av bruken av statsministerboligen. Det andre er hensynet til at reglene bør være enkle og praktikable. Det bør tas særlig hensyn til både de praktiske og sikkerhetsmessige særhensynene som gjør seg gjeldende for statsministerboligen, som ikke gjør seg gjeldende for pendlerboliger eller andre former for tjenesteboliger. Regelen bør også ta utgangspunkt i at det private boligbehovet til statsministeren er av underordnet betydning. Ettersom det her er tale om en helt særegen skatteregel, bør hensynet til enkelhet gå foran.

På denne bakgrunn foreslås det at det ikke lenger skal være en forutsetning for skattefri bruk av statsministerboligen at statsministeren med husstand disponerer egen, privat bolig i tillegg. Dette innebærer at all privat bruk av statsministerboligen blir skattefri. Endringen foreslås gjennomført ved at annet og tredje punktum i dagens § 5-15 første ledd bokstav n oppheves. Forslaget vil ikke innebære at nærstående eller andres bruk av statsministerens privatbolig blir skattefri. Statsministeren må også fortsatt skatte av eventuell utleieinntekt for privatboligen hvis utleien utgjør mer enn halvparten av boligen målt i utleieverdi, forutsatt at statsministeren disponerer resten av boligen. Dette innebærer at skatt på utleieinntekt fra privatboligen fortsatt vil følge de alminnelige reglene i skatteloven § 7-2.

For å samle de ulike reglene knyttet til fri bolig for politiske verv på ett sted, foreslås det å flytte bestemmelsen om skattefri bruk av statsministerboligen til ny § 5-16 første ledd bokstav b.

9.3 Særregel om bosted for statsministeren

Det å opprettholde tidligere bosted ved opphold i statsministerboligen kan ha både en økonomisk og symbolsk verdi. Som for andre politikere kan det gjøre det lettere å

oppretholde og utvikle kontakten med valgdistriktet og sitt hjemlige politiske miljø. I tillegg gir bostedsregistreringen tilknytning til hjemstedet ved at vedkommende betaler sin skatt dit og har sin stemmerett der.

Det er i punkt 7.3 forslått endringer i særreglene om bosted for representanter mv. som stiller krav om en «fullverdig bolig» på hjemstedet. Selv om en statsminister normalt vil disponere en «fullverdig bolig», kan det tenkes å gi urimelige utslag i enkelttilfeller. For eksempel der den private boligen er liten. Dette må ses i sammenheng med at en statsminister er pålagt å bo i statsministerboligen av tjenstlige og sikkerhetsmessige hensyn. Det foreslås derfor ikke krav til «fullverdig bolig» på hjemstedet for statsministeren.

I stedet foreslås det å lovfeste at statsministeren må disponere privat bolig i tillegg gjennom et leie- eller eieforhold. Boligen må være til privat boligformål. Det foreslås ellers ingen nærmere krav til boligen som sådan, og det skal ikke lenger foretas en vurdering av statsministerens boligbehov utfra et husstandsperspektiv. Kravet om å disponere privat bolig må imidlertid opprettholdes for at bosted skal kunne knyttes til en konkret adresse utover statsministerboligen.

Med «disponere» menes eksklusiv bruk av hele eller deler av en bolig alle ukens dager. Dette samsvarer med disponeringskravet etter alminnelige regler og foreslåtte særregler om bosted for representanter mv., se punkt 7.3.3. Dersom statsministeren ikke lenger eksklusivt disponerer noen del av en privat bolig, for eksempel fordi boligen er solgt eller hele boligen leies ut/fremleies, vil statsministerboligen normalt være det registrerte og skattemessige bostedet etter alminnelige bostedsregler. For en statsminister har kravet til å disponere bolig på hjemstedet ingen betydning for skattefri bruk av statsministerboligen, jf. punkt 9.2.

Slik som for stortingsrepresentanter mv. foreslås det at statsministerens ektefelle og barn i felles husstand anses bosatt på samme sted som statsministeren. Unntak gjelder hvis de har særlig svak tilknytning til denne boligen. Det vises til punkt 7.2.

Videre foreslås det ingen krav til avstand mellom hjem og arbeidssted. En statsminister er pliktig til å bruke statsministerboligen, og det vil kunne virke urimelig om en tvungen flytting innenfor et avstandskrav skulle forhindre statsministeren å opprettholde bosted på opprinnelig hjemsted.

Det vises til forslag til ny bestemmelse i folkeregisterloven § 5-4 fjerde ledd og skatteloven § 3-1 sjette ledd nr. 3.

10 ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Endringsforslagene klargjør rammene for bosted og skattefri pendlerbolig. Det kan gi et mer forutsigbart og praktikabelt regelverk for både de skattepliktige og for de som administrerer pendlerboligordningene som arbeidsgiver. Etter forslagene vil skattemessig bosted etter særregelen som hovedregel gi rett til skattefri pendlerbolig, såfremt utleie av boligen på hjemstedet ikke blir skattepliktig etter § 7-2 første ledd. Forslagene knyttet til utleieadgangen for representanter mv., bidrar imidlertid til å komplisere vurderingene av bosted og den skattemessige behandlingen av pendlerboliger.

Foreslåtte endringer i reglene om bosted og skattefri bruk av statsministerboligen for statsministeren med husstand, vil gi et enklere regelverk som vil gi lite behov for veiledning.

Antall skattytere som berøres er lavt, og departementet legger til grunn at de samlede provenytapet av forslagene vil være begrenset.

Det vil imidlertid bli behov for etablering av manuell håndtering av søknadsordninger hos folkeregistermyndigheten, endringer i informasjonen på Skatteetatens nettsider, samt i håndbøker o.l.

11 IKRAFTTREDELSE

Etter departementets syn vil det være fordelaktig om endringene i særreglene om bosted og de særlige skattereglene for representanter mv. trer i kraft samtidig som forslag til ny stortingsgodtgjørelseslov. I tråd med Innst. 499 (2022–2023) tar departementet sikte på at endringene skal tre i kraft med virkning fra og med neste stortingsperiode, det vil si etter stortingsvalget 2025.

12 UTKAST TIL LOV- OG FORSKRIFTSENDRINGER

12.1 Skatteloven

Skatteloven § 3-1 sjette ledd skal lyde:

(6)

1. Medlemmer av Stortinget og regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved Statsministerens kontor, *som tar opphold utenfor hjemmet som følge av det politiske vervet eller arbeidet, kan beholde denne boligen som bosted. Dette gjelder bare bolig som ligger minst 50 kilometer fra arbeidsstedet og utgjør en fullverdig bolig som personen med husstand disponerer gjennom et reelt eie- eller leieforhold på alminnelige vilkår.* Personens ektefelle og barn i felles husstand anses bosatt samme sted, med mindre de har særlig svak tilknytning til denne boligen.
2. *Dersom personen i løpet av funksjonsperioden flytter til en annen bolig som også ligger utenfor avstandskravet, kan personen med husstand anses bosatt der. Vilkårene i nr. 1 annet punktum gjelder tilsvarende. Det samme gjelder dersom personen etter tiltredelse etablerer seg i en slik bolig utenfor avstandskravet.*

3. *Opphold i statsministerboligen endrer ikke bostedet så lenge statsministeren disponerer privat bolig i tillegg. Personens ektefelle og barn i felles husstand anses bosatt samme sted, med mindre de har særlig svak tilknytning til denne boligen.*
4. *Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av dette ledd, og gi unntak. Departementet kan i forskrift bestemme at personer som nevnt i nr. 1 og 3, kan frasi seg skattefordeler som gjelder for bosatte i deler av Troms og Finnmark fylke.*

Ny § 5-16 skal lyde:

§ 5-16 Fri bolig for medlemmer av Stortinget og regjeringen mv.

(1) Som inntekt regnes ikke

- a. *fordel ved fri bolig til medlemmer av Stortinget og regjeringen, og statssekretærer og politiske rådgiver ved departementene og ved Statsministerens kontor. Fritaket gjelder bare så lenge personen har bosted etter § 3-1 sjette ledd og ikke har skattepliktig utleieinntekt av denne etter § 7-2 første ledd.*
- b. *fordel ved statsministerens private bruk av statsministerboligen.*

12.2 Finansdepartementets forskrift til skatteloven

Forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14

Alternativ 1:

Ny § 3-1-8 skal lyde:

§ 3-1-8 Skattemessig bosted for stortingsrepresentanter mv.

- (1) *Med fullverdig bolig menes låsbar boenhet til boligformål med bad, kjøkkenfunksjon, et sted å sove for representant mv. med husstand. Boenheten må disponeres eksklusivt av representant mv. med husstand alle ukens dager. Unntak fra eksklusivitet gjelder ved skattefri utleie av eid bolig etter skatteloven § 7-2 første ledd, jf. § 5-16.*

- (2) Etter søknad kan leid rom i bofellesskap (kollektiv) på like vilkår, i særlige tilfeller anses som fullverdig bolig. Det gjelder bare dersom øvrige beboere ikke er representantens husstandsmedlemmer eller nærstående i rett opp- eller nedstigende linje.
- (3) For bosted etter skatteloven § 3-1 sjette ledd kreves det normalt minst tre hjemreiser i året (besøkshyppighet).
- (4) Avstandskravet i skatteloven § 3-1 sjette ledd nr. 1 kan fravikes når det er rimelig på grunn av uførhet, alder eller helsetilstand.

Alternativ 2:

§ 3-1-8 Skattemessig bosted for stortingsrepresentanter mv.

- (1) Med fullverdig bolig menes låsbar boenhet til boligformål som har minst 30 kvadratmeter internt bruksareal, innlagt vann og avløp og som disponeres eksklusivt av representant mv. alle ukens dager. Der representant mv. bor sammen med husstandsmedlemmer i boenheten, settes kravet til internt bruksareal til 30 kvadratmeter tillagt 20 kvadratmeter for hvert ytterligere husstandsmedlem over 15 år.
- (2) Der eid boenhet kun delvis brukes eksklusivt av eier, øker arealkravet etter første ledd med 20 kvadratmeter for hver ytterligere beboer over 15 år.
- (3) For representant mv. som er etablert i mindre bolig på hjemstedet, kan det i særlige tilfeller gis unntak, etter søknad, fra arealkravet i første og andre ledd. Dette gjelder der representant mv. med husstand har vært bosatt i boligen i minst tre år når pendlingen tar til og bosituasjonen er rimelig utfra representantens livssituasjon, alder mv.
- (4) Etter søknad kan leid rom i bofellesskap (kollektiv) på like vilkår, i særlige tilfeller anses som fullverdig bolig. Arealkravet vurderes utfra det arealet som disponeres eksklusivt, tillagt andel av areal i boenheten som etter sin art er felles. Det gjelder bare dersom øvrige beboere ikke er representantens husstandsmedlemmer eller nærstående i rett opp- eller nedstigende linje. Areal i boenheten som etter sin art er felles, tas ikke i betraktning i boenhet med 7 eller flere beboere over 15 år.

(5) For bosted etter skatteloven § 3-1 sjette ledd kreves det normalt minst tre hjemreiser i året (besøkshyppighet).

(6) Avstandskravet i skatteloven § 3-1 sjette ledd nr. 1 kan fravikes når det er rimelig på grunn av uførhet, alder eller helsetilstand.

Ny § 6-44-13 første ledd bokstav d skal lyde:

Som yrkesreise anses:

- c. Reise der *medlem av Stortinget og regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved Statsministerens kontor* av hensyn til *det politiske vervet eller arbeidet* må bo utenfor hjemmet.

12.3 Folkeregisterloven

§ 5-4 skal lyde:

§ 5-4. Medlemmer av Stortinget og regjeringen mv.

Medlemmer av Stortinget og regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere i departementene og ved Statsministerens kontor, som tar opphold utenfor registrert bosted som følge av det politiske vervet eller arbeidet, kan beholde dette som registrert bosted. Dette gjelder bare så lenge boligen ligger minst 50 kilometer fra arbeidsstedet og utgjør en fullverdig bolig som personen med husstand disponerer gjennom et reelt eie- eller leieforhold på alminnelige vilkår.

Personens ektefelle og barn i felles husstand registreres bosatt samme sted, med mindre de har særlig svak tilknytning til denne boligen.

Dersom personen i løpet av funksjonsperioden flytter til en annen bolig som også ligger utenfor avstandskravet, kan personen med husstand registreres der på samme vilkår. Det samme gjelder dersom personen etter tiltredelse etablerer seg i en slik bolig utenfor avstandskravet.

Opphold i statsministerboligen endrer ikke bostedet så lenge statsministeren disponerer privat bolig i tillegg. Personens ektefelle og barn i felles husstand anses bosatt samme sted, med mindre de har særlig svak tilknytning til denne boligen.

Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av denne paragraf, og herunder gi unntak fra bestemmelsen.

12.4 Forskrift til folkeregisterloven

Forskrift til folkeregisterloven av 14. juli 2017 nr. 1201.

Ny § 5-4-1 skal lyde:

Alternativ 1:

§ 5-4-1 Bosted for regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter mv.

Med fullverdig bolig menes låsbar boenhet til boligformål med bad, kjøkkenfunksjon og et sted å sove for representant mv. med husstand. Boenheten må disponeres eksklusivt av representanten mv. alle ukens dager. Unntak fra eksklusivitet gjelder ved skattefrie utleie av eid bolig etter skatteloven § 7-2 første ledd jf. § 5-16.

Etter søknad kan leid rom i bofellesskap (kollektiv) på like vilkår, i særlige tilfeller anses som fullverdig bolig. Det gjelder bare dersom øvrige beboere ikke er representantens husstandsmedlemmer eller nærstående i rett opp- eller nedstigende linje.

Det kreves normalt minst tre hjemreiser i året (besøkshyppighet).

Avstandskravet i folkeregisterloven § 5-4 første ledd kan fravikes når det er rimelig på grunn av uførhet, alder eller helsetilstand.

Alternativ 2:

§ 5-4-1 Bosted for regjeringsmedlemmer og stortingsrepresentanter mv.

Med fullverdig bolig menes låsbar boenhet til boligformål som har minst 30 kvadratmeter internt bruksareal, innlagt vann og avløp og som disponeres eksklusivt av representant mv. alle ukens dager. Der representant mv. bor sammen med husstandsmedlemmer i

boenheten, skal kravet til areal være 30 kvadratmeter tillagt 20 kvadratmeter for hvert ytterligere husstandsmedlem over 15 år.

Der eid boenhet kun delvis brukes eksklusivt av eier, øker arealkravet etter første ledd med 20 kvadratmeter for hver ytterligere beboer over 15 år.

For representant mv. som er etablert i mindre bolig på hjemstedet, kan folkeregistermyndigheten i særlige tilfeller gi unntak, etter søknad, fra arealkravet i første og annet ledd. Dette gjelder der representant mv. med husstand har vært bosatt i boligen i minst tre år når pendlingen tar til og bosituasjonen er rimelig utfra representantens livssituasjon, alder mv.

Etter søknad kan leid rom i bofellesskap (kollektiv) på like vilkår, i særlige tilfeller anses som fullverdig bolig. Areal kravet skal vurderes utfra det arealet som disponeres eksklusivt, tillagt andel av areal i boenheten som etter sin art er felles. Det gjelder bare dersom øvrige beboere ikke er representantens husstandsmedlemmer eller nærstående i rett opp- eller nedstigende linje. Areal i boenheten som etter sin art er felles, tas ikke i betraktning i boenhet med 7 eller flere beboere over 15 år.

Det kreves normalt minst tre hjemreiser i året (besøkshyppighet).

Avstandskravet i folkeregisterloven § 5-4 kan fravikes når det er rimelig på grunn av uførhet, alder eller helsetilstand.