



MEDIEBEDRIFTENE

Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
postmottak@fad.dep.no

Deres ref:
09/1375

Vår ref
029-11

Dato
11.02.2011

Endrings av partiloven som følge av Europarådet v/GRECOs evaluering av partifinansieringen i Norge - høringsuttalelse

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon. Alle foreningene skal blant annet verne om ytringsfrihet og informasjonsfrihet.

Vi viser til departementets høringsnotat om endring i partiloven som følge av Europarådet v/GRECOs evaluering av partifinansieringen i Norge. Vi har følgende merknader til forslaget.

1. Generelt

Vi vil innledningsvis minne om betydningen av åpenhet om pengestrømmer. Åpenhet er et av våre viktigste redskaper for å avdekke og bekjempe korrupsjon. Gjennomsiktighet i partifinansieringen gjør det mulig å kontrollere smøring og eventuelle bindinger til privatpersoner, organisasjoner eller myndighetspersoner. Gjennom dette får også samfunnet større grad av tillitt til systemet. For at dette skal fungere optimalt, er det helt avgjørende med åpenhet på "begge sider" – dvs. både om hvor pengene kommer fra, og hva de brukes til. Dette er faktorer som er helt avgjørende for et vel fungerende demokrati.

Etter å ha gjennomført evalueringen, oppsummerer GRECO slik (avsnitt 79):

"Det er GET sitt syn at offentliggjering av utgifter, aktiva og gjeld i tillegg til informasjonen som allerede er tilgjengelig om partia sine inntekter, utan tvil vil gjere

partifinansieringssystemet i Noreg endå meir transparent og auke tilliten til systemet blant informerte.”

Selv om rekommandasjonen er formulert som en ”consider”, dvs. vi kan ”nøye oss med å kvittere tilbake at rekommandasjonen er vurdert”, ligger det her klare føringer fra Europarådets antikorrupsjonsgruppe om at dette er et område hvor innsynsretten burde vært styrket. Og som navnet tilsier – målet er å styrke samfunnets mulighet til å avdekke korrupsjon.

Foruten rekommandasjonen fra GRECO fikk vi i september 2009 en ny rekommandasjon fra OSCE / ODIHR om at partiloven bør evalueres ”med tanke på å gi økt åpenhet rundt inntekter og utgifter i forbindelse med valgkamper gjennom regelmessige og uavhengige revisjonsrapporter”.

Med så klare anbefalinger både fra GRECO og OSCE/ODIHR om mer åpenhet rundt *både inntekter og utgifter* i forbindelse med valgkamper, finner vi det underlig at departementet velger å følge opp kun en side av anbefalingene.

2. Om Norges oppfølging av GRECOs evaluering

Vi stiller spørsmål ved departementets målsetting om å utforme et lovforslag som ”oppfyller GRECOs *minimumsstandard* (vår utheving) på de områdene som Norge har blitt utfordret(..)” (høringsnotatet s. 3).

Et land som Norge som hevder å være et foregangsland for demokrati og ytringsfrihet¹, bør etter vårt syn ha høyere ambisjoner enn dette. Rett nok er rekommandasjoner fra ministerkomiteen kun rådgivende, og ikke juridisk bindende. Men som departementet selv understreker i høringsnotatet, så ”vil medlemslandene normalt oppfylle dem.”

GRECOs evalueringsteam (GET) går langt i å kritisere det norske partifinansieringssystem, jfr følgende utdrag fra GRECOs rapport:

”Avsnitt 59

Som nemnt ovanfor har verken Statistisk sentralbyrå eller Partilovnemnda rett til oppsyn med rekneskapane til politiske parti og kostnader i samband med valkampar (som føresett i paragraf 14 i Rekommandasjon Rec(2003)4 om Fellesreglar mot korrupsjon i finansiering av politiske parti og valkampanjar).

(...)

Norske styresmakter understrekar vidare at rapporteringssystemet, spesielt på lokalt og regional nivå, er basert på tillit og politisk ansvar og at det er forventa at massemedia vil spele ei nøkkelrolle når det gjeld å bidra til tilfredsstillande rapporteringsvanar og overhalding av lovar og reglar på alle nivå.

¹ Soria-Moria erklæringen, KAP 1 s. 4.

Avsnitt 72

Ikkje desto mindre, når ein tek utgangspunkt i at “transparens” og innsyn er ein grunnleggjande premiss for partiloven, er GET av den meining at i kvart system som baserer seg på at allmenta og media i så stor grad saumfer partiinntekter og stiller partia til ansvar for avgjerder dei tek i samband med desse, **er det nødvendig at biletet av moglege (økonomiske) bindingar (så vel som korleis dei brukar offentlege midlar) er så utfyllande og lett å forstå som mogleg.** Som det vil bli gjort nærmare greie for nedanfor, er dette ikkje alltid tilfelle i det norske systemet. Påstanden frå visse norske samtalepartnarar om at “i Noreg veit alle alt om alle uansett”, endrar ikkje GET si haldning.”

Som departementet også er kjent med, følger FN, EU, OSCE/ODIHR og Transparency International nøye opp resultatene og oppfølgingen av GRECOs evaluering, og merker seg land som ikke lever opp til GRECOs standard.

I lys av dette er vi kritiske til at Norge velger å legge seg på en minimumsstandard av anbefalte tiltak for å forebygge og avdekke korrupsjon.

3. Oppfølging av rekommandasjon nr. 3: Innsyn i valgkampfinansiering.

Vi mener departementet ikke går langt nok i å følge opp rekommandasjon nr 3 som lyder: ”at det vurderes innført plikt til å rapportere mottatte inntekter og påløpende utgifter i forbindelse med valgkamper”, og kan ikke støtte forslaget om å legge alternativ 2 til grunn.

Særlig når man ser nærmere på *begrunnelsen* for rekommandasjonene fra GRECO. Vi viser særlig til følgende utdrag fra rapporten:

”Avsnitt 76

Trass i dei ovannemnde positive punkta, kjenner GET ei viss uro over at det på noverande tidspunkt ikkje finst nokon informasjon om **partias utgifter, gjeld eller aktiva** tilgjengeleg for allmenta, bortsett frå i den grad dette går fram av rapportane som blir leverte til Firmaregisteret for dei partia som er omfatta av rekneskapsloven. Blant anna gjennom dei omfattande drøftingane på dette punktet i forarbeida til partiloven blei GET merksam på at hovudgrunnen til ikkje å krevje at politiske parti offentleggjer detaljerte opplysningar om utgifter, er at risikoen for korrupsjon og utilbørleg økonomisk praksis blei sett på som knytt til partia sine inntekter. Dei store beløpa i offentleg støtte til partia saman med kravet om offentleggjering av andre inntektskjelder, inkludert i visse tilfelle namna på bidragsytarar, blir sett på som tilstrekkeleg i forhold til bekymringar om tvilsame økonomiske bindingar og mogleg korrupsjon i partifinansieringssystemet.

Avsnitt 77

Bortsett frå det faktum at ovannemnde hypotese ser bort frå fordelene av regelmessig framlegging av slike opplysningar rett og slett for å sikre transparens og innsyn – som, når alt kjem til alt, er den grunnleggjande premissen for partiloven – finn GET at framfor alt i eit system med slik sjenerøs offentleg støtte til politiske parti, **har allmenta all mogleg rett til å få vite korleis partia bruker skattepengane sine.** Dette spesielt for å kunne sjå at offentlege midlar ikkje blir brukte til personleg gevinst. Rapportering om utlegg vil i tillegg gi eit

klårare bilete når det gjeld kor nøyaktig rapporteringa om inntekter er, og kan også hjelpe partia ved meir nøyaktig å gjenspegle deira faktiske eller netto inntekter. Vidare ser GET det som svært viktig at informasjon om partia si gjeld er tilgjengeleg, ettersom dette ville kunne få fram i lyset **tvilsame økonomiske bindingsforhold**. Det er òg viktig å få meir detaljerte opplysningar om aktiva, all den stund aktiva potensielt kan verke inn på eit partis standpunkt i visse politiske spørsmål.”

GRECO avviser også påstanden fra norske styresmaker om at hensynet til uavhengig kontroll ivaretas gjennom innsyn i partiregnskapene, og skriver følgende i avsnitt 78:

”GET gratulerer norske styresmakter med denne kreative løysinga, men er òg blitt merksam på at det er usannsynleg at denne retten til kontroll nokon gong har blitt brukt etter at den trådde i kraft. Ingen av dei politiske partia som GET møtte hadde nokon gong motteke nokon førespurnad om å få kontrollert rekneskapen og dei som allereie hadde sendt rekneskapen til Firmaregisteret ville i alle fall vise førespurnader vidare til Registeret. I denne samanheng er GET einig med haldninga til Justisdepartementet i rådslagingsprosessen som førte fram til partiloven, at det sannsynlegvis ville bli vesentlege skilnader når det gjeld kvalitet og substans i rekneskapsføringa, noko som vil gjere det vanskeleg for utanforståande å forstå og samanlikne relevant informasjon.”

Slik vi ser det er alternativ 5 i høringsnotatet (s.4) vårt eneste reelle alternativ:

”En særskilt plikt i forbindelse med valgkamper til å opplyse om alle inntekter og utgifter innen et nærmere angitt tidsintervall. Rapportene skal være revisorgodkjente”.

Foruten de klare internasjonale føringer om innsyn både i inntekter og utgifter, er dette alternativet **det eneste som er i tråd med fornyingsminister Rigmor Aasruds løfter gjengitt på NRK.no 21.09.2010: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7301137>**

” – Både inntekter og utgifter skal vere offentlege. Eg vil òg foreslå endringar som går på å innrapportere valkampbidrag. I dag kan det gå ganske lang tid før me får innrapportert valkampbidrag, og me ser for oss at det skal gå meir løpande, seier Aasrud til NRK”

Vi mener derfor både internasjonale og nasjonale forpliktelser taler for at det innføres en særlig plikt i forbindelse med valgkamper til å opplyse om alle inntekter og utgifter innen et nærmere angitt tidsintervall.

4. Tidsintervall

Departementet ber også om en tilbakemelding på hvilken tidsramme for den løpende rapporteringen som bør velges. Ettersom formålet er kontroll i forbindelse med valgkamper, anser vi det som helt nødvendig at denne rapporteringen er offentlig tilgjengelig i forkant for valgkamper. Vårt syn på dette er helt i tråd med GRECOs anbefalinger:

”Fleire av samtalepartnarane til GET framheva òg at inntektsrapporteringa er for sjeldan (dvs. årleg) til at media og allmenta blir tilstrekkeleg informert om partia sine inntekter. Tidsplanen for rapportering – ikkje seinare enn seks månader etter at rekneskapen er avslutta – er ikkje i tråd med når folk flest og media ville ha mest nytte av informasjonen. GET er klar over at

spørsmålet om rapportering i samband med val har blitt drøfta under saksgangen som førte fram til vedtaket av partiloven, men fann òg at Demokratifinansieringsnemnda ikkje var einstemmig då dei forkasta tanken om rapportering i samband med val. GET har òg forstått det slik at ein heil del interessentar klårt gjekk inn for eit slikt rapporteringskrav og at det blei bestemt å “la det bli opp til kvart enkelt parti eller partiorganisasjon å praktisere ein større grad av innsyn” ved frivillig å rapportere bidrag motteke før ein valperiode. **Etter GET sitt syn, ville rapportfristar for val i stor grad forsterke nytta av informasjonen til allmenta og media.** Det ville gi fordelene av større openheit nettopp på det tidspunktet då eit parti sine inntekter og inntektskjelder utan tvil er av mest interesse for veljarane, når veljarane avgjer kva for eit parti som inngir tilstrekkeleg tillit og tiltru til å fortene ei stemme. **I lys av dette tilrår GET å vurdere å innføre ei plikt til å rapportere om mottekne inntekter og pådregne utgifter i samband med valkampanjar”.**

Ettersom vi går imot forslaget om å begrense innsynsretten til inntekter, må departementets forslag til hvordan dette skal implementeres, justeres i tråd med dette. Som utgangspunkt ser vi ikke noen store motforestillinger ved at man tar ut bestemmelsene i partiloven §§21 og 23 om partienes plikt til å gi innsyn, såfremtplikten til å gi innsyn i alle inntekter og utgifter fremgår et annet sted. For å unngå tvil er det viktig at man presiserer, enten i forarbeid eller i lovteksten, at offentleglova gjelder for det sentrale registeret over partienes inntekter/utgifter.

Med hilsen

For Norsk Journalistlag

for Mediebedriftenes Landsforening



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Pernille Børset
fagsjef

For Norsk Presseforbund



Kristine Foss