



DET KONGELIGE
MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 84

(2004–2005)

Om lov om visse forhold vedrørende de
politiske partiene (partiloven)

Innhold

1	Proposisjonens hovedinnhold	5	7.4	Demokratifinansieringsutvalgets forslag	41
2	Lovforslagets bakgrunn	6	7.5	7.5 Høringsinstansenes syn	48
2.1	Stortingets anmodningsvedtak nr. 178 og 179 av 13.12.2002	6	7.6	Departementets vurderinger	52
2.2	Alternative løsninger	6	8	Modeller for administrasjon i tilknytning til finansieringen av politiske partiers og folkevalgte grupper og offentliggjøring av regnskaper	60
2.3	Oppnevning og sammensetning av Demokratifinansieringsutvalget	7			
3	Om høringsrunden	11	8.1	Dagens ordning – utvalget for fordeling av statsstøtte til de politiske partier	60
4	Registrering av politiske partier	12	8.2	Demokratifinansieringsutvalgets forslag	61
4.1	Definisjoner	12	8.3	Høringsinstansenes syn	62
4.2	Gjeldende rett	12	8.4	8.4 Departementets vurderinger	63
4.3	Demokratifinansieringsutvalgets forslag	12			
4.4	Høringsinstansenes syn	12	9	Rettstilstanden i andre land – internasjonale sammenlikninger	66
4.5	Departementets vurderinger	13	9.1	Offentlig partistøtte - internasjonale sammenlikninger	66
5	Offentlig finansiering av politiske partiers organisasjoner og av folkevalgte grupper	14	9.2	Private bidrag – internasjonale sammenlikninger	69
5.1	Dagens tilskuddsordninger	14	9.3	Offentliggjøring av politiske partiers regnskap i andre land	69
5.2	Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) ...	16	9.4	Administrasjon og kontrollorgan i andre land	70
5.3	Demokratifinansieringsutvalgets vurderinger og forslag	16	9.5	Særlig om Sverige	71
5.4	Høringsinstansenes syn	20	9.6	Særlig om forholdene i Danmark	73
5.5	Departementets vurderinger	22	9.7	Særlig om forholdene i Finland	75
6	Andres adgang til å finansiere politiske partier og folkevalgte grupper	28	10	Økonomiske og administrative konsekvenser	77
6.1	Gjeldende rett	28	10.1	Den offentlige støtteordningen	77
6.2	Demokratifinansieringsutvalgets forslag	29	10.2	Åpenhet og innsyn i partienes inntektsforhold	77
6.3	Høringsinstansenes syn	32			
6.4	Departementets vurderinger	37	11	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget	78
7	Offentliggjøring av politiske partiers regnskaper	41		Forslag til lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)	84
7.1	Gjeldende rett	41			
7.2	Europarådets rekommandasjon	41			
7.3	Komiteens lovforslag (anmodningsvedtak nr. 178 av 13.12.2002)	41			



DET KONGELIGE
MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 84

(2004–2005)

Om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)

*Tilråding fra Moderniseringsdepartementet av 29. april 2005,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Proposisjonens hovedinnhold

Moderniseringsdepartementet legger i denne proposisjonen fram forslag til ny lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene. Etter forslaget vil den nye loven erstatte gjeldende lov om offentliggjøring av politiske partiers inntekter (lov av 22. mai 1998 nr. 30). Forslaget gjelder:

- flytting av gjeldende lovbestemmelser om registrering av politiske partier i valgloven til den nye partiloven
- regulering av den statlige støtteordningen for politiske partier i lovs form
- privates adgang til å støtte politiske partier
- det offentliges innsynsrett i finansieringen av de politiske partier, både når det gjelder inntektene til lokallag, fylkeslag, fylkesungdomslag og partiets sentrale organ, herunder sentrale ungdomsorganisasjon
- etablering av en ny, uavhengig nemnd som bl.a. skal fordele statsstøtten, behandle klager etter den nye loven og avgi årlig rapport til departementet om sin virksomhet

2 Lovforslagets bakgrunn

2.1 Stortingets anmodningsvedtak nr. 178 og 179 av 13.12.2002

Lovforslaget har bakgrunn i Innst.O. nr. 28 (2002-2003) av 26.11.2002 fra Familie-, kultur og administrasjonskomiteen. I innstillingen drøftet komiteen et privat lovforslag om endringer i lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter fra stortingsrepresentantene Jens Stoltenberg og Hill-Marta Solberg, jf. Dok. nr. 8:10 (2002-2003). Det ble i forslaget vist til at lov om offentliggjøring av politiske partiers inntekter i dag pålegger partier eller andre sammenslutninger som er registrert etter valgloven § 5-1 og som har stilt liste til siste forutgående stortingsvalg, å avlegge årlig regnskap over hovedorganisasjonens inntekter. Regnskapet skal sendes Stortinget. Forslagstillerne mente at loven burde utvides til også å omfatte bidrag til kommune- og fylkespartier. Begrunnelsen var at det bør være like regler for alle tre nivåer.

Komiteen kom til at en revisjon av loven krever et mer omfattende endringsforslag enn det aktuelle Dok. 8-forslaget og foreslo derfor å avvise dette, jf. romertall I i tilrådingen. Følgende forslag ble vedtatt (jf. romertall II i innstillingen):

«II

Stortinget ber Regjeringen legge frem en proposisjon med endring av lov av 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av de politiske partiers inntekter. Endringen bør innebære at loven skal:

- a) omfatte alle organisatoriske ledd av politiske partier,
- b) omfatte krav om at det skal gjøres rede for alle former for bidrag av verdier over kr 20 000, enten det dreier seg om kontante eller andre former for ikke-kontante bidrag, herunder arbeidsinnsats og alle andre innsatsfaktorer som kan omregnes til verdi av kr 20 000 eller mer,
- c) definere bidragsytere som enkeltperson eller juridisk person,
- d) stille krav om at bidrag fra bidragsytere som er, eller som er organisatorisk tilknyttet en av arbeidslivets hovedorganisasjoner, skal

gjøres rede for og legges frem regnskap for samlet, som ett bidrag fra en bidragsyter til ett parti,

- e) stille krav om at det sammen med partienes årsregnskap legges frem erklæring for at det ikke foreligger muntlige eller skriftlige avtaler mellom bidragsyter og politiske partier eller dets valgte representanter på noe nivå, og at det ikke foreligger enighet som kan oppfattes som gjenytelser eller forventning om gjenytelser.»

Komiteen foreslo også at:

«III

Stortinget ber Regjeringen oppnevne et bredt sammensatt utvalg som drøfter på bred basis finansiering av demokratiet, herunder de politiske partier og folkevalgte gruppers virksomhet og fremmer forslag til mulige endringer i lov av 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter og eventuelt andre lover, forskrifter og regler.»

Odelstinget fattet den 3.12.2002 vedtak i samsvar med komiteens innstilling. Romertall II og III i tilrådingen ble sendt Stortinget i henhold til Stortingets forretningsorden § 30 fjerde ledd. Stortinget fattet vedtak i samsvar med komiteens innstilling, jf. anmodningsvedtak nr. 178 og 179 av 13.12. 2002.

2.2 Alternative løsninger

Etter departementets vurdering ville anmodningsvedtakene praktisk sett kunne følges opp i én eller to separate lovendringsprosesser. Romertall II inneholder spesifiserte forslag til endringer i loven som ville kunne følges opp relativt raskt med en odelstingsproposisjon. Eventuelle endringsforslag i kjølvannet av oppfølgingen av romertall III ville imidlertid først kunne fremmes etter at det planlagte utvalget hadde avgitt sin innstilling.

Reelle hensyn taler for at en lov ikke bør endres for ofte. Norge har gitt sin tilslutning til Europarådets «Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common

rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns» (2003/4) hvor statene anbefales å innføre relativt strenge krav til åpenhet rundt finansieringen av politiske partier og restriksjoner på hvem som kan støtte partiene. En fullstendig implementering av rekommandasjonen ville, etter departementets vurdering, kunne kreve innskjerpelser i loven utover det komiteen har foreslått i romertall II – eventuelt også ny lovgivning.

Det framgår ikke av komiteens innstilling hvorvidt Regjeringen bør velge én eller flere lovendringsprosesser. Departementet besluttet på ovennevnte bakgrunn å følge opp anmodningsvedtakene i ett samlet lovforslag.

Romertall III innebærer et større kartleggings- og analysearbeid. Mandatet favner vidt ved at utvalget skal «drøfte på bred basis finansieringen av demokratiet, herunder de politiske partier og folkevalgte gruppers virksomhet » etc. Departementet har kommet til at det vil være hensiktsmessig å avgrense mandatet slik at fokus først og fremst rettes mot organisasjoner som deltar ved valg til folkevalgte organer, dvs. politiske partier registrert i henhold til kapittel 5 i valgloven eller grupper som deltar gjennom listeforslag i henhold til kapittel 6 i loven. Arbeidslivsorganisasjonene og andre organisasjoner med politiske målsettinger vil først og fremst være interessante for drøftelsen i egenskap av å være økonomiske bidragsytere til politiske partier og grupper.

Departementet har lagt til grunn at et utvalg for å følge opp anmodningsvedtakene forutsetningsvis skulle være bredt sammensatt med representanter fra relevante kompetansemiljøer, herunder politiske partier, grupper og akademiske fagmiljøer. Alle de syv største partiene ble derfor invitert til å delta. Tilsvarende invitasjon fikk også Rød Valgallianse – som det største av småpartiene målt etter valgoppslutning ved siste kommunestyre- og fylkestingsvalg. Da RV takket nei til å delta, ble Kystpartiet - som det nest største av småpartiene, forspurt om å delta i utvalget. Til å representere de lokale grupper eller lister, ble Hamar By- og bygdaliste forspurt. Videre ble fagpersoner med statsvitenskapelig, juridisk, regnskapsfaglig og mediefaglig bakgrunn invitert til å delta. Rune Sørensen, professor i organisasjon og ledelse ved Handelshøyskolen BI, ble forspurt om å lede utvalget.

Departementet viser til at den statlige parti-støtteordningen siden innføringen på begynnelsen av 1970-tallet¹, har hatt en betydelig bevilgningsmessig vekst og dessuten vokst i omfang ved at flere deler av partiorganisasjonen etter

hvert har blitt støtteberettiget². Departementet har derfor lagt til grunn ved mandatutformingen og ellers i denne saken - at det fortsatt skal gis statlige støtte til de politiske partiene. Departementet har i mandatet videreført Stortingets ønske om større grad av åpenhet om og innsyn i politiske partiers inntekter.

Departementet har fra starten av gitt saken høy prioritet. Utforming av mandat, hvor alle relevante tema for et slikt utredningsarbeid skulle inngå, og nedsettelse av utvalget med den aktuelle sammensetning og de ulike hensyn lagt til grunn, har imidlertid tatt tid.

Demokratifinansieringsutvalget har etter oppnevningen den 17.10.2003, i henhold til et tilleggsmandat, blitt pålagt å utrede problemstillinger i forbindelse med en opphevelse av forbudet i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd mot politisk reklame. Denne delen av utvalgets utredning er ikke omtalt eller behandlet i denne proposisjonen, men vil bli fulgt opp av Kultur- og kirkedepartementet. Det vises for øvrig til omtalen av saken nedenfor.

Demokratifinansieringsutvalgets utredning NOU 2004:25 «Penger teller, men stemmer avgjør» (heretter omtalt som «innstillingen») følger som vedlegg til denne proposisjonen. Et sammendrag av utvalgets redegjørelser og forslag presenteres under de enkelte kapitlene nedenfor med henvisning til de aktuelle avsnittene i innstillingen hvor teksten er hentet fra.

2.3 Oppnevning og sammensetning av Demokratifinansieringsutvalget

Regjeringen oppnevnte Demokratifinansieringsutvalget ved kongelig resolusjon 17.10.2003. Utvalget fikk følgende sammensetning:

1. Professor Rune Sørensen, Handelshøyskolen BI, leder, Bærum
2. Partisekretær i Arbeiderpartiet, Martin Kolberg, Lier
3. Generalsekretær i Høyre, Trond R. Hole, Oslo
4. Generalsekretær i Fremskrittspartiet, Geir Mo, Oslo
5. Spesialrådgiver i Fagforbundet Gunhild Johansen, representant for Sosialistisk Venstreparti, Tromsø
6. Generalsekretær i Kristelig Folkeparti, Inger Helene Venås, Oslo

¹ jf. St.prp. nr. 108 (1969-70) fra det daværende Lønns- og prisdepartementet

² jf. St.prp. nr. 146 (1974-75) fra det daværende Forbruker- og administrasjonsdepartementet

7. Helse- og velferdssjef, vararepresentant til Stortinget for Senterpartiet, Mali Grete Aksnes, Nordheimsund
8. Nestleder i Venstre, Jennie Johnsen, Oslo
9. Kontorsjef for Kystpartiets stortingsgruppe, Dag Hagen Berg, Hadsel i Nordland
10. Spesialrådgiver Christel Grönqvist Meyer, representant for Hamar by- og bygdeliste, Hamar
11. Professor Hanne Marthe Narud, Universitet i Oslo, Oslo
12. Professor Kaare Strøm, University of California, San Diego, USA
13. Pensjonist Dag Omholt, Oslo
14. Fagmedarbeider Gunnar Bodahl-Johansen, Institutt for journalistikk, Fredrikstad
15. Administrerende direktør Sandra Henriette Riise, Norske Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF), Oslo
16. Postdoc Caroline Taube, Universitet i Oslo, Oslo (oppnevnt 24. november 2003).

Jennie Johnsen ble i juli 2004 erstattet av generalsekretær i Venstre Terje Breivik, Ulvik.

Utvalgets sekretariat har bestått av førsteamannensis Leif Helland (sekretariatsleder), seniorrådgiver Helga Hjorth og førstekonsulent Beate Nygård.

Utvalget ble opprinnelig gitt en tidsfrist på ett år – til 17.10.2004. Som omtalt i St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100, ble Demokratifinansieringsutvalget etter oppnevningen til lagt utredningsoppgaver i tilknytning til opphevelse av forbudet mot politisk reklame i kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd. På denne bakgrunn ble fristen for fremleggelse av utvalgets utredning forskjøvet til 29.11.2004. Som følge av omorganiseringen av departementsstrukturen i juni 2004, ble utvalgets innstilling NOU 2004:25 «Penger teller, men stemmer avgjør» lagt frem for moderniseringsministeren.

Utvalgets mandat og tilleggsmandat

Utvalget ble ved oppnevningen gitt følgende mandat:

«Stortinget ba regjeringen i vedtak 13.12.2002 oppnevne «et bredt sammensatt utvalg som drøfter på bred basis finansiering av demokratiet, herunder de politiske partier og folkevalgte gruppers virksomhet og fremmer forslag til mulige endringer i lov av 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter og eventuelt andre lover, forskrifter og regler» (jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 179).

Det arbeidet som de politiske partiene utfører er en nødvendig forutsetning for at vårt demokratiske styresett skal kunne fungere. Det må derfor være en viktig offentlig oppgave å bidra til at partiene har økonomiske rammebetingelser til å finansiere sin virksomhet.

Utvalgets arbeid kan sammenfattes i følgende punkter:

- kartlegge finansieringen av politiske partier i dag
- vurdere nødvendige og akseptable finansieringssystemer framover
- vurdere ønsket grad av transparens/innsyn i partienes finansiering og hvordan dette kan ivaretas
- kommentere foreliggende forslag fra Stortinget (anmodningsvedtak 13.12.2002 nr. 178) og eventuelt anbefale endringer i forhold til dette
- kartlegge de folkerettslige rammer for nasjonal lovgivning, jf. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), særlig artikkel 10 og 11
- vurdere Europarådets rekommandasjon om regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkamper

Utvalget skal redegjøre for hvordan politiske partier og grupper i Norge finansierer sin virksomhet, med tilbakeblikk på de siste to til fem år. Med «politiske partier» menes partier som er registrert i samsvar med kapittel 5 i valgloven. Med «grupper» forstås her forslagstillere, utenom registrerte partier, som leverer lister iht. kapittel 6 i valgloven. Med «finansiering» skal her forstås alle inntektskilder, eksempelvis lønns- og kapitalinntekter, tilskudd og gaver etc.

For å få kartlagt eksisterende finansieringsformer, skal utvalget i utgangspunktet foreta en bred gjennomgang av partiene. I tillegg til de syv største partiene, målt etter valgresultatet ved stortingsvalget 2001, skal utvalget også se på finansieringsforholdene i ett eller flere mindre partier. Det er også ønskelig å få kartlagt finansieringen i en eller flere grupper som har stilt/stiller lister ifm kommune- og fylkestingsvalget i 1999 eller 2003. Det vil være av særlig interesse å kartlegge omfanget av økonomiske bindinger eller relasjoner til andre organisasjoner i samfunnet, eksempelvis arbeidslivsorganisasjoner eller andre interesseorganisasjoner, og å få kartlagt hvorvidt partiene har eierandeler eller annen form for eierskap (helt eller delvis) i kommersiell foretningsdrift.

Utvalget skal i utgangspunktet gjennomgå alle nivåer i en partiorganisasjon, både sentralt, fylkeskommunalt og lokalt. Utvalget vurderer om det også vil gjennomgå de politiske partiers ungdomsorganisasjoner.

Utvalget bør klargjøre de folkerettslige rammene for nasjonal lovgiving om finansiering av demokratiet som måtte følge av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), særlig artikkel 10 om ytringsfrihet og artikkel 11 om forsamlings- og foreningsfrihet, og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen. I den sammenheng bør utvalget også innhente opplysninger om forholdene i enkelte andre demokratier som kan sammenliknes med det norske, både med hensyn til internasjonale forpliktelser og politisk tradisjon.

Utvalget skal vurdere dagens økonomiske rammebetingelser for de politiske partiene. I den sammenheng vurderes hvorvidt nivået for og fordelingen av den offentlige støtten er hensiktsmessig ut fra de oppgaver som utføres av partiene. I tillegg bør spørsmålet om typer og omfang av private bidrag til partiene kommenteres.

I vedtak av 13.12.2002 ba Stortinget Regjeringen om å legge fram en proposisjon med endring av lov av 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av de politiske partiers inntekter. Anmodningsvedtaket (nr. 178) lyder:

«Stortinget ber Regjeringen legge fram en proposisjon med endring av lov av 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av de politiske partiers inntekter. Endringen bør innebære at loven skal:

- a) omfatte alle organisatoriske ledd av politiske partier,
- b) omfatte krav om at det skal gjøres rede for alle former for bidrag av verdier over 20 000 kroner, enten det dreier seg om kontante eller andre former for ikke-kontante bidrag, herunder arbeidsinnsats og alle andre innsatsfaktorer som kan omregnes til verdi av 20 000 kroner eller mer,
- c) definere bidragsytere som enkeltperson eller juridisk person,
- d) stille krav om at bidrag fra bidragsytere som er, eller som er organisatorisk tilknyttet en av arbeidslivets hovedorganisasjoner, skal gjøres rede for og legges frem regnskap for samlet, som ett bidrag fra en bidragsyter til ett parti,
- e) stille krav om at det sammen med partienes årsregnskap legges frem erklæring for at det ikke foreligger muntlige eller skriftlige avtaler mellom bidragsyter og politiske partier eller dets valgte representanter på noe nivå, og at det ikke foreligger enighet som kan oppfattes som gjenytelser eller forventning om gjenytelser (jf. Innst.O. nr. 28).»

Utvalget skal drøfte de endringsforslag som komiteen har foreslått, og hvordan de best kan implementeres i lovverket.

Norge har gitt sin tilslutning til et utkast til Europarådets rekommandasjon «Recommendation of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns». Rekommandasjonen er ikke bindende for statene, men utvalget bør likevel vurdere hvordan de anbefalinger som ligger i rekommandasjonen best kan ivaretas i norsk rett, uten å komme i konflikt med EMK artikkel 10 og 11 og norsk politisk tradisjon. En elektronisk versjon av rekommandasjonen kan finnes her: https://wcm.coe.int/rsi/common/renderers/render_standard.jsp?DocId=2183&SecMod

Utvalget skal også drøfte regelverket og vilkårene for den statlige støtteordningen for politiske partier på kap. 1530 Arbeids- og administrasjonsdepartementet, (P-650 av 24.5.1993), eventuelt eksempler på regelverk for kommunale og fylkeskommunale tilskuddsordninger samt andre lover og forskrifter av relevans for partifinansieringen.

Sammenfattet er utvalgets oppgave mht vurderinger, todelt: Utvalget skal vurdere i hvilken grad politiske partiers inntekter bør være underlagt offentlig innsyn og kontroll. I tillegg skal utvalget vurdere alternative finansieringsordninger for politiske partier, herunder foreslå endringer i rammebetingelsene som kan opprettholde og/eller styrke forutsetningene for et livskraftig demokrati kjennetegnet ved mangfold og bredde, både når det gjelder meninger og engasjement.

De økonomiske konsekvensene av utvalgets forslag skal drøftes særskilt, jf. utredningsinstruksen. Minst ett av forslagene skal være innenfor rammen av statsbudsjettets kap. 1530.

Det forutsettes at utvalgets lovforslag blir utformet i samsvar med anbefalingene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse.

Utvalgets innstilling skal forelegges Arbeids- og administrasjonsdepartementet innen 17. oktober 2004.»

I april 2004 fikk utvalget følgende tilleggsmandat:

«Kringkastingsloven § 3–1 tredje ledd forbyr i dag reklame for politiske budskap i fjernsyn, herunder reklame for politiske partier. Med sikte på oppheving av forbudet mot reklame for politiske budskap skal utvalget utrede ordninger som:

- a) pålegger fjernsynsselskaper å tildele gratis sendetid til politiske partier.
- b) begrenser hvor store beløp et politisk parti kan benytte til politisk reklame i fjernsyn.

- c) innfører maksimalgrenser for hvor mye sendetid et politisk parti kan kjøpe.

Til bokstav a) bes utvalget skissere kriterier for hvordan en ordning om fordeling av sendetid kan utformes med hensyn til følgende:

- hvilke partier som bør være omfattet av ordningen
- fordeling av sendetid mellom ulike partier
- omfanget av sendetid som tildeles partier og hvilke fjernsynsselskap som bør være omfattet av ordningen

Til bokstav b) bes utvalget vurdere:

- kriterier for fastsettelse av samlet beløpsgrense
- hensiktsmessigheten av å differensiere beløpsgrenser i forhold til ulike partier

Til bokstav c) bes utvalget vurdere:

- kriterier for fastsettelse av maksimalgrenser
- hensiktsmessigheten av differensierte grenser for ulike partier

Det bør vurderes om det skal gjelde særlige regler for perioder før valg. Utvalget bes også om å vurdere om det finnes andre måter å regulere omfanget av politisk reklame i fjernsyn på.

Utvalgets forslag må ligge innenfor de rammene som Norges folkerettslige forpliktelser oppstiller – herunder den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10.

Mandatet er avgrenset mot hvilke prinsipielle og juridiske problemstillinger slike tiltak kan reise i forhold til de kringkastere som eventuelt vil bli omfattet av ordningen.

Utredning av de ovennevnte spørsmålene skal legges frem for Arbeids- og administrasjonsdepartementet som en del av utvalgets utredning for øvrig.»

Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt til sammen 13 møter. Det har vært avholdt møter med fagekspertise og personer med særskilt erfaringsbakgrunn. For å kartlegge de politiske partienes finansieringspraksis, har utvalget gjennomført spørreundersøkelser blant partienes fylkes- og kommunelag og blant kommuner og fylkeskommuner.

Det vises til avsnitt 1.4 i innstillingen for en nærmere redegjørelse for utvalgets arbeid.

3 Om høringsrunden

Moderniseringsdepartementet (MOD) sendte i brev av 6.12.2004 NOU 2004:25 «Penger teller, men stemmer avgjør» på bred høring. Om lag 530 instanser er hørt, herunder alle kommuner og fylkeskommuner. Departementets høring har omfattet de delene av innstillingen som inngår i hovedmandatet, dvs. finansiering av politiske partier og folkevalgte gruppers virksomhet samt offentliggjøring av inntekter og innrapporteringssystem.

Kultur- og kirke departementet (KKD) har gjennomført en særskilt høringsrunde på den delen av innstillingen som berører kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd om forbud mot politisk reklame, dvs. kapittel 8 i innstillingen. Som nevnt foran følges denne saken opp av KKD.

Moderniseringsdepartementet har mottatt om lag 65 høringsuttalelser i saken. Et utvalg av merknadene presenteres i kapittel 4-8 nedenfor.

4 Registrering av politiske partier

4.1 Definisjoner

I proposisjonen legger departementet til grunn utvalgets definisjoner av hhv politisk parti, politiske lister og folkevalgte grupper slik disse presenteres i avsnitt 3.1 i innstillingen: Med «politisk parti» menes partier som er registrert etter valgloven kapittel 5. Andre forslagstillere som leverer lister ved valg, betegnes som «politiske lister». Med folkevalgte grupper siktes det til representanter som opptrer koordinert i Storting, fylkesting eller kommunestyre og som er innvalgt enten for et politisk parti eller for en politisk liste.

4.2 Gjeldende rett

Lovbestemmelsene rundt registrering av politiske partier finnes i dag i kapittel 5 i valgloven (lov 28.6.2002 nr. 57). Loven legger registreringsmyndigheten til Registerenheten i Brønnøysund. Reglene fastsetter vilkår for registrering av partinavn, hva som skal til for å få endret partinavn samt når partinavn blir fritt. Det fastsettes også at partiet skal holde Brønnøysundregistrene oppdatert med hensyn til hvem som sitter i partiets hovedstyre til en hver tid.

4.3 Demokratifinansieringsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at reglene om registrering av politiske partier tas inn i en felles lov –«lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)», jf. avsnitt 9.1 i innstillingen. På denne måten vil man få et ryddig og systematisk regelverk hvor alle reguleringer som gjelder spesielt for politiske partier, er samlet i én, felles lov.

Utvalget viser til at valgloven for øvrig regulerer borgernes rettigheter i forbindelse med valg og anviser hvordan myndighetene skal legge til rette for valget. Registrering av partier er ikke en del av valgavviklingen i Norge. Både registrerte partier og andre grupper kan stille til valg. I Norge er det

intet krav om at partiene må registrere seg for å delta ved valg, og det er heller ikke et vilkår for registrering av partinavn at partiet deltar ved valg. Registreringen foregår i det hele tatt uavhengig av valg. At bestemmelsene om partiregistrering per i dag finnes i valgloven, er naturlig all den tid det ikke har vært andre steder i lovverket hvor reglene har passet bedre. Det vil etter utvalgets oppfatning være rettspedagogisk riktig og effektivt for brukerne å samle alle regler som særskilt gjelder for de politiske partiene, i en felles lov. Et slikt forslag vil for øvrig bidra til å oppfylle målsettingen om at regelverket skal nå frem til de dette gjelder for.

Bestemmelsene om partiregistrering er ikke av betydning for offentlige myndigheter som er involvert i valgavviklingen. Det er således ikke grunn til å tro at forslaget om flytting til partiloven vil være en ulempe for myndighetene.

Utvalget går også inn for avvikling av den særskilte klagenemnda for behandling av klager over vedtak i registreringssaker etter dagens valglov. Utvalget foreslår at de saker som denne nemnda behandler, i stedet tas hånd om av et nytt uavhengig råd som oppnevnes for å overvåke at reguleringene vedrørende partistøtte og inntektsinnberetninger etterleves m.m. Rådets sammensetning og oppgaver er nærmere omtalt i avsnitt 6.12 i innstillingen og i kapittel 8 i denne proposisjonen.

Utvalget foreslår at forvalteransvaret for partiregistreringsordningen overføres fra Kommunal- og regionaldepartementet til Moderniseringsdepartementet - som etter forslaget vil få forvalteransvaret for den nye partiloven. Det vises for øvrig til avsnitt 9.3 i utvalgets innstilling.

Utvalget foreslår ikke andre endringer i kapittel 5 i valgloven enn det som er nødvendig for at regelverket kan flyttes til en ny lov og at klagemyndigheten legges til et annet organ.

4.4 Høringsinstansenes syn

Kommunal- og regionaldepartementet som har ansvaret for valgloven, har ikke merknader til forslaget.

Justisdepartementet (JD) uttaler i brev av 2.2.2005:

«Utvalget foreslår i kapittel 9 at reglene om registrering av partinavn, finansiering av partienes virksomhet og offentliggjøring av deres inntekter tas inn i en egen lov. Utvalget mener at det å samle alle reglene som særskilt gjelder de politiske partiene i én felles lov, vil gjøre regelverket mer oversiktlig og ivareta viktige rettspedagogiske hensyn. Som utvalget selv fremholder, vil alternativet være å ta bestemmelsene inn i valgloven. Justisdepartementet har ikke vesentlige innvendinger mot den løsning som utvalget har foreslått.»

Høyre støtter utvalgets forslag om en lov som omfatter regler om registrering, finansiering og offentliggjøring av partienes inntekter samtidig som Moderniseringsdepartementets retningslinjer og årlige rundskriv erstattes med regelverk fastsatt i lov.

Forslaget støttes også av Vestfold fylkeskommune, mens andre høringsinstanser ikke har innvendinger eller merknader til utvalgets forslag.

4.5 Departementets vurderinger

En vurdering av partiregistreringsordningen inngår ikke i utvalgets mandat. Utvalget har heller ikke foretatt en materiell vurdering av reglene eller

foreslått endringer utover det som anses som nødvendig for at regelverket kan innpasses i den nye partiloven.

Departementet vurderer forslaget om flytting av partiregistreringsordningen fra valgloven kapittel 5 til den nye partiloven som et forslag av lovteknisk og administrativ art, uten at dette på noen måte kan sies å ha innvirkning på partienes rettigheter eller plikter - eller for øvrig innebærer noen substansielle endringer i gjeldende rett.

Departementet viderefører i dette lovforslaget utvalgets forslag om å flytte reglene fra valgloven til partiloven. Departementet anser det naturlig at Moderniseringsdepartementet, som i dag har det administrative ansvaret for gjeldende lov om offentliggjøring av politiske partiers inntekter og som administrerer dagens ordning for statlig parti-støtte, får tilsvarende ansvar for den nye partiloven. Etter forslaget vil dette også omfatte den myndighet vedrørende partiregistrering som Kommunal- og regionaldepartementet i dag er tillagt.

Departementets lovforslag tar utgangspunkt i det forslag til endringer i valgloven som Regjeringen har foreslått i Ot.prp. nr. 44 (2004-2005), jf. også Innst.O. nr. 60 (2004-2005).

Når det gjelder departementets vurderinger av forslaget om å etablere et nytt uavhengig råd som bl.a. skal overta den myndighet som i dag ligger i Klagenemnda etter valgloven, vises det til kapittel 8 i denne proposisjonen.

5 Offentlig finansiering av politiske partiers organisasjoner og av folkevalgte grupper

5.1 Dagens tilskuddsordninger

Statlige tilskudd til politiske partier

Politiske partier bevilges i dag økonomisk støtte over ulike statlige tilskuddsordninger. Det ytes årlig stemmetilskudd til partienes hoved-, fylkes-, og kommuneorganisasjoner. Det ytes også årlige gruppetilskudd til folkevalgte grupper i Storting, fylkesting og kommunestyre. I tillegg bevilges det årlige tilskudd til sentrale og fylkeskommunale ungdomspartier. Videre mottar partienes hovedorganisasjoner tilskudd til å avholde nominasjonsmøter i valgår. Partiene mottar dessuten statlige tilskudd til presse- og voksenopplæringsformål.

Stortinget bevilger årlig tilskudd i statsbudsjettet til politiske partier over kap. 1530 Tilskudd til de politiske partier. Nærmere regler om den statlige partistøtteordningen er gitt i Moderniseringsdepartementets retningslinjer P-650 av 24.5.1993. Støtte gis etter søknad og gjelder for hele valgperioden. Det stilles ingen betingelser for bruken av tilskuddet og staten fører ikke kontroll med disponeringen av midlene. Tilskudd gis i form av stemmestøtte og gruppestøtte. Partienes hoved-, fylkes- og kommuneorganisasjoner er tilskuddsberettiget. Politiske lister som er representert i lokale folkevalgte organer, er berettiget gruppestøtte. (Se for øvrig avsnittet nedenfor om støtte til folkevalgte organer). Videre gis det støtte til politiske partiers ungdomsorganisasjoner på nasjonalt- og fylkesplan.

Stemmetilskuddet er forbeholdt partier som er registrert i samsvar med valgloven kapittel 5 og avhenger av partienes stemmetall ved siste valg, dvs. at utbetalingen skjer i henhold til en fast sats per stemme.

Det statlige tilskuddet til *partienes hovedorganisasjoner* bevilges over kap. 1530 post 70. Foruten krav til registrering etter valgloven kapittel 5, stilles det også krav om at partiet må ha stilt lister (rene eller felleslister) i minst halvparten av valgdistriktene samt ha oppnådd minst 2,5 % oppslutning på landsbasis ved siste stortingsvalg. Moderniseringsdepartementet betaler ut tilskuddet til partienes hovedorganisasjoner kvartalsvis.

Stemmestøtte til partienes fylkes- og kommuneorganisasjoner utbetales av henholdsvis fylkeskommunene og kommunene med refusjon fra staten ved fylkesmannen innen bevilgningsårets slutt.

Stortinget bevilger årlig tilskudd til partienes *sentrale ungdomsorganisasjoner* over kap. 1530 post 76. Siden 1995 har morpartiets stemmetall ved siste stortingsvalg vært fordelingskriteriet for støtten til den enkelte sentrale ungdomsorganisasjon. Ordningen er for øvrig utformet slik det kun utbetales støtte til ungdomsorganisasjonen over post 76 dersom morpartiet er kvalifisert til støtte over post 70. Moderniseringsdepartementet betaler ut tilskuddet til partienes ungdomsorganisasjoner kvartalsvis.

Tilskuddet til *ungdomspartiene i det enkelte fylke* avhenger av stemmetallet som morpartiet fikk ved siste fylkestingsvalg, og kanaliseres til ungdomspartiet via morpartiets fylkesorganisasjon. Ordningen er utformet slik at det gis en høyere stemmesats til fylkesorganisasjoner som har en ungdomsorganisasjon i fylket.

Etter dagens regelverk utbetales det annet hvert år nominasjonstilskudd til partienes hovedorganisasjoner. Tilskuddet har siden 1992 vært bevilget over kap. 1530 som en del av støtten over post 70 (i valgår) og ut fra de samme vilkår som det generelle tilskuddet til partienes hovedorganisasjoner. I 2003 og var nominasjonstilskuddet på 5,8 mill. kroner. Tilsvarende beløp gjelder for 2005. Halvparten av dette fordeles etter antallet stemmer ved sist foregående stortingsvalg, mens den andre halvparten fordeles likt mellom partiene.

Det er opprettet et sentralt upartisk utvalg som avgjør eventuelle skjønnsspørsmål i forbindelse med fordelingen på kap. 1530. Utvalget tar også stilling til eventuelle klager med bindende virkning. Utvalget oppnevnes av Moderniseringsdepartementet for fire år av gangen og er sammensatt av en høyesterettsdommer (leder), en arbeidsrettsdommer og en representant fra Statistisk Sentralbyrå. Det vises for øvrig til nærmere omtale av dette utvalget i kapittel 8 nedenfor.

Offentlig tilskudd til *voksenopplæringsorganisasjoner* (studieforbund) bevilges årlig over statsbudsjettets kap. 254, post 70. Tilskuddsordningen er hjemlet i lov 28.5.1976 nr. 35 om voksenopplæring med tilhørende forskrifter. Både partinøytrale og partitilknyttede opplysningsorganisasjoner kan søke om tilskudd til studievirksomhet. Per i dag har de aller fleste partier slike studieforbund hvor det avholdes en rekke former for kurs, studiesirkler, seminarer m.m. Til sammen ble det bevilget i overkant av 38 mill. kroner til partitilknyttede studieforbund i 2004. Støtten til studieforbundene kan likevel ikke betraktes som partistøtte. Studieforbundene er formelt sett selvstendige organisasjoner med egne styrever. Tilskuddet til hvert studieforbund beregnes i hovedsak ut fra antall studietimer som blir gitt ved lærestedet.

Pressestøtte bevilges årlig over kap. 335 i statsbudsjettet og har som formål å sikre en mangfoldig og differensiert presse. Denne tilskuddsordningen kommer også de politiske partiene til gode. Under post 76 Tilskudd til ymse publikasjoner bevilges det tilskudd til informasjonsvirksomhet i politiske partier samt til distribusjon av partienes egne publikasjoner. Reglene om tildeling er gitt i forskrift om tilskudd til partiinformasjon av 8. februar 1999. Tilskuddet til informasjonsvirksomhet består av et felles grunntilskudd og et variabelt tilskudd som avhenger av antall stemmer ved siste stortingsvalg. Tilskuddet til distribusjon avhenger av antallet distribuerte partipublikasjoner. I 2003 ble det bevilget i underkant av 9 mill. kroner til informasjonsvirksomhet og omkring 2 mill. kroner i distribusjonsstøtte. Det er et krav for å kunne motta tilskudd at partiet er representert på Stortinget. Dessuten må partiet ha stilt liste i minst halvparten av valgdistriktene og hatt en oppslutning på minst 2,5 % ved siste stortingsvalg.

Tilskudd til folkevalgte grupper

Stortingsgruppene mottar årlig støtte over statsbudsjettet kap. 41, post 70, til ansettelse av sekretærer og saksbehandlere. Tilskuddet er todelt og består av en variabel og en fast komponent. Den variable komponenten (representanttilskuddet) avhenger av størrelsen på stortingsgruppen ved at det gis tilskudd til avlønning av én sekretær/rådgiver per representant i gruppen. (Per 1. januar 2004 var denne støtten fastsatt til 481 272 kroner.) Den faste komponenten (grunntilskuddet) er et felles tilskudd til alle stortingsgrupper.¹ Grunntilskuddet var per 1. januar 2004 fastsatt til i overkant av 1,4

mill. kroner. For grupper i opposisjon gis det et tillegg i grunntilskuddet som varierer etter gruppens størrelse. Stortingsgrupper med tre eller fire representanter får 50 % høyere grunntilskudd enn grupper i posisjon. Stortingsgrupper med fem eller flere representanter får 100 % høyere grunntilskudd. Stortingsgrupper med færre enn tre representanter får ikke opposisjonstillegg.² (Totalt sett ble det bevilget i overkant av 96 mill. kroner til stortingsgruppene i 2004).

Tilskudd til *folkevalgte grupper i fylkesting og kommunestyre* bevilges årlig over postene 72 og 74 på kap. 1530 i statsbudsjettet. Etter søknad tildeles de folkevalgte gruppene et felles grunntilskudd - uavhengig av gruppens størrelse samt et fast tillegg per representant i gruppen. Valgresultatet legges til grunn for hele valgperioden slik at støttebeløpet til den enkelte gruppe forblir det samme - upåvirket av eventuelle endringer i størrelsen på gruppen underveis i valgperioden.

Kravet om å være registrert som parti etter valgloven kapittel 5 gjelder ikke ved tildeling av grunntilskudd, mao. får også representanter som er valgt inn på politiske lister, dette tilskuddet. Som for ordningen på kap. 1530 for øvrig, stilles det ikke betingelser for eller føres kontroll med bruken av midlene. Tilskuddet utbetales av kommunen og fylkeskommunen med refusjon fra fylkesmannen. (I 2004 utgjorde grunntilskuddet og representanttilskuddet henholdsvis 25 992 kroner og 6 003 kroner for fylkestinget, mot 3 090 kroner og 1 110 kroner for kommunestyret).

Kommunale og fylkeskommunale tilskudd

Frem til 1975 var det etter daværende kommune- lov § 23 ikke tillatt for kommunestyret eller formannskapet å bevilge penger til politiske organisasjoner eller formål.³ Hensikten med dette var å hindre at kommunale midler ble misbrukt slik at en gruppe i kommunestyret kunne favorisere et enkelt parti, en partiavis eller lignende. Denne bestemmelsen ble opphevet i 1975 samtidig med at den statlige tilskuddsordningen for partiene ble utvidet til å gjelde partienes fylkes- og kommunorganisasjoner, jf. St.meld. nr. 19 (1974-75). I tillegg til at det ble innført statlig partistøtte til kommune- og fylkesorganisasjoner, ble det også åpnet for at den enkelte kommune eller fylkeskommune kan gi et ekstra tilskudd til partiene over eget budsjett. Utvalget redegjør i avsnitt 3.5 i innstillingen nær-

¹ Uavhengige representanter mottar bare et halvt representanttilskudd og mottar ikke grunntilskudd.

² Se Innst.S. nr. 340 (2000–2001) og Stortingets vedtak av 11. juni 2001.

³ Det var gitt unntak for «politiske ungdomsorganisasjoner, studie- og opplysningsarbeid og annen sosial, kulturell og praktisk virksomhet».

mere for omfanget av den kommunale og fylkeskommunale partistøtten.

5.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

Statlige tilskuddsordninger

Statlige tilskuddsordninger for de politiske partiene finnes i mange land. Utvalget har ikke funnet praksis fra Europeiske menneskerettsdomstol (EMD) som kan så tvil om berettigelsen av denne typen ordninger.

Enkelte spørsmål ble berørt i en avgjørelse av 18. mai 1976 av Kommisjonen under Europarådets gamle overvåkningssystem; Forening x, y og z mot Tyskland. Kommisjonen konkluderte blant annet med at retten til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet etter EMK artikkel 9 ikke beskytter skattebetalere mot statlige subsidieringsordninger - selv om de også understøtter partier som den enkelte skattebetaler ikke selv ønsker å støtte. EMK artikkel 11 om foreningsfriheten beskytter ikke mot at statene stiller vilkår for å tildele organisasjoner rettigheter - som eksempelvis rett til deltakelse ved valg. Det representerer ikke et inngrep i EMK artikkel 11 eller artikkel 3 i tilleggsprotokoll 1 at stater har en støtteordning som kun gjelder politiske partier og ikke andre foreninger.⁴

Etter utvalgets vurdering foreligger det ikke folkerettslige hindringer for at Norge kan fortsette med statlig subsidiering av politiske partier etter nærmere vilkår.

I Europarådets rekommandasjon om finansiering av politiske partier anbefales i artikkel 1 at statene gir støtte til de politiske partiene i rimelig omfang og at fordelingen skjer etter objektive, rettferdige og rimelige kriterier.

5.3 Demokratifinansieringsutvalgets vurderinger og forslag

Utvalget viser til at tilskuddene til partiorganisasjonene har hatt en betydelig realvekst siden midten av 1980-tallet. Den gjennomsnittlige realveksten i

tilskuddene ligger over den gjennomsnittlige veksten i bevilgingene totalt over denne perioden. Dette betyr at tilskuddene til partiene er gitt prioritet fremfor andre formål i budsjettssammenheng. Nivået på partistøtten i Norge er høy sammenlignet med andre land - også høyere enn hos våre nordiske naboer. I løpet av en knapp generasjon har statlige tilskudd blitt en hovedinntektskilde for partiene. Enkelte av partiene er praktisk talt fullfinansiert av det offentlige.

Veksten i statstilskuddene har i hovedsak funnet sted ved en opptrapping av tilskuddene til partienes hovedorganisasjoner. Dette har gitt grunnlag for økt aktivitet i form av profesjonalisering av administrasjonen, økt bruk av interne utredningsutvalg og ansettelse av flere lønnede medarbeidere. Tilskuddene til partienes fylkesorganisasjoner og kommuneorganisasjoner har reelt sett vært tilnærmet konstant i samme periode. Parallelt med opptrappingen av tilskuddene har det skjedd en avlastning av de politiske partiene ved at også disse har dratt fordel av IT-revolusjonen og de effektiviseringsgevinster som har fulgt denne.

Utviklingen i partienes rammevilkår kjennetegnes samtidig av sviktende selvfinansieringsmuligheter, økt utgiftspress og betydelig skjerpede krav til partiene som premissleverandører. Medlemstallene synker og anselige bidrag fra organisasjoner i privat sektor faller bort. Samtidig stilles det økte krav til profesjonalisering av partiorganisasjonene. Forlenget og fordyret valgkamp følger den skjerpede konkurransen om de flytende velgernes stemmer.

Behov for offentlige tilskudd

Etter utvalgets oppfatning er det fortsatt behov for offentlige tilskudd til partiorganisasjonene og de folkevalgte gruppene. Utvalget viser til at representativt demokrati forutsetter at visse kjerneoppgaver løses:

- Helhetlige og konkurrerende politiske alternativer må formuleres og formidles til velgerne
- Valglister må organiseres rundt alternativene
- De folkevalgtes beslutningsaktivitet må koordineres for å avspeile de politiske alternativene og for å ansvarliggjøre de folkevalgte overfor velgerne
- Det offentlige ordsiftet må tilføres gjennomarbeidede standpunkter som er forpliktende nok til å kunne omsettes til faktisk politikk
- Rekruttering og opplæring må trygges slik at det til enhver tid kan bringes frem et kompetent politisk lederskap

Utvalget viser til at effektiv løsning av disse oppgavene krever lydhørhet overfor velgerne, fast orga-

⁶ Kommisjonen uttaler: «The purpose of this system is to make the parties more independent of sources of money, which might unduly influence their political actions. Whether the subsidy is at all paid and what amount is paid to any particular party depends on its success in the election and therefore reflects the real importance of the party concerned. It follows that neither the subsidy as such nor the way in which it is allotted to the various parties can be said to be a condition which does not ensure the free expression of the opinion of the people.»

nisering og langsiktighet. Det er denne rollen de politiske partiene fyller og som gjør partiene til en av demokratiets viktigste bærebjelker.

Utvalget viser til at det offentliges andel av inntektene varierer betydelig mellom partiene – fra under halvparten til nesten hele inntektsgrunnlaget. Tradisjonelt viktige inntektskilder for partiene, som eksempelvis medlemskontingenten, har blitt redusert som en følge av et markert fall i medlemstallene.

Et eventuelt forsøk på å tvinge partiene til å øke sin selvfinansiering ved reduksjoner i de offentlige tilskuddene, vil sannsynligvis bidra til skarp konkurranse mellom partier og andre organisasjoner om engasjement og inntekter. Utvalget ønsker ikke en slik utvikling. Økt selvfinansiering ved forretningsdrift eller formuesforvaltning er heller ikke ønskelig. Partier er og bør være noe annet enn kommersielle foretak.

Utvalget mener at det i Norge ikke er fare for at partiene ved økt offentlig finansiering kommer i et avhengighetsforhold til staten og distanseres fra sine velgergrupper og sin medlemsmasse. Tesen om «kartellpartiet» (jf. avsnitt 2.7. i innstillingen) gir i liten grad en treffende beskrivelse av dagens norske partier.

Forslagene som utvalget fremmer om lavere finansielle sperregrenser, oppmuntring til differensiert finansiering og full disposisjonsfrihet over offentlige tilskudd, vil styrke partienes autonomi i forbindelse med offentlig støtte.

Utvalget anbefaler at offentlige tilskudd til partiene fortsatt gis som frie tilskudd, som ikke bindes til spesifiserte formål og hvor det ikke føres noen kontroll med bruken av midlene.

I dag er ordningen og prinsippene for fordelingen angitt i et departementalt rundskriv. Utvalget mener at dette i liten grad sikrer reglene mot vilkårlige endringer og bidrar heller ikke til lett tilgjengelighet. På bakgrunn av rekommendasjonens anbefaling, mener utvalget at tilskuddordningen bør baseres på regler av høyere rang. For å sikre ordningen transparens bør rundskrivet erstattes med regler fastsatt i lovs form.

Statlige tilskudd forbeholdes registrerte politiske partier

Utvalgets flertall går inn for at statlige tilskudd forbeholdes partier som er registrert etter reglene i valgloven.

Utvalget definerer et politisk parti som en organisasjon som ivaretar visse kjerneoppgaver (jf. avsnitt ovenfor). Politiske lister oppfyller ikke alle disse definisjonskriteriene. Slike lister organiseres så godt som alltid rundt én eller et begrenset antall enkeltsaker uten forankring i en helhetlig ideologi for samfunnsutviklingen.

Fravær av et helhetlig og detaljert politisk program gjør det vanskelig å oppnå partidisiplin utenfor den eller de enkeltsaker som listen er organisert rundt. Lav partidisiplin er et dårlig utgangspunkt for samordning av synspunkter i folkevalgte organer. Lister med en fast organisasjon og som er stabile over tid, vil også kunne ha ambisjoner om å bidra til rekruttering og opplæring av politiske ledere. Stordriftsfordeler tilsier likevel at rekruttering og opplæring håndteres mer effektivt av landsdekkende partier.

Utvalget mener at kravene for å oppnå registrering etter bestemmelsene i valgloven kapittel 5 er forholdsvis beskjedne. For det første må partinavnet være unikt nok til ikke å forveksles med eksisterende partinavn. Derneft må det pekes ut et hovedstyre som har myndighet til å forplikte partiet. Til sist må partiet mobilisere erklæring fra minst 5 000 personer med stemmerett ved stortingsvalg om at de ønsker partinavnet registrert. Siden kravene til registrering er så vidt enkle å innfri, tror utvalget at enkelte politiske lister unnlater å registrere seg som politiske partier fordi de ikke ønsker å bygge opp en permanent partiorganisasjon rundt et helhetlig program. Utvalget mener det er grunn til å tro at partier som ikke kan eller vil innfri disse kravene, ikke har grunnlag for å etablere et varig alternativ i norsk riks- eller lokalpolitikk – noe som gjør disse enhetene mindre støtteverdige.

Utvalget viser til at enkelte uregistrerte partier har gått glipp av betydelige beløp ved å unnlate å registrere seg. Det største uregistrerte fylkespartiet kunne med satsene for 2004 ha oppnådd nesten to millioner kroner i stemmetilskudd ved registrering. Det tilsvarende tallet for det største uregistrerte kommunepartiet er nesten 50 000 kroner.

Etter utvalgets forslag vil også uregistrerte partier eller lister som vinner representasjon i kommunestyre og fylkesting, få gruppestøtte og representanttillegg, jf. avsnittet om overføring av gruppestøtten i henhold til dagens regelverk P-650 av 24.5.1993 til kommunen og fylkeskommunene. Uregistrerte partiers eller listers grupper vil med dette få de samme driftsbetingelser som registrerte partiers grupper.

Grunntilskudd og stemmetilskudd

Utvalget foreslår at stemmetilskudd i framtiden gis som et likt kronebeløp per stemme oppnådd i siste valg. Grunntilskudd gis som et likt kronebeløp per støtteberettiget parti. Den samlede bevilgningen på det enkelte forvaltningsnivå fordeles med 9/10 som stemmetilskudd og 1/10 som grunntilskudd.

En modell der tilskudd gis som en kombinasjon av én fast og én variabel komponent, er relativt van-

lig internasjonalt. Av de 21 demokratiene utvalget har samlet opplysninger om støtteordningene for (jf. tabell 4.1 i innstillingen), yter 1/3 støtte som en kombinasjon av resultatavhengig støtte (basert enten på stemmer eller representanter) og grunntilskudd.

Nærmere om grunntilskudd

Et grunntilskudd bidrar til å jevne ut inntektene mellom partiene og kan redusere betydningen av private bidrag i politikken. Ulikheter mellom partiene mht finansiering kan dermed få mindre betydning, mens attraktive programmer og kompetente ledere kan få tilsvarende større betydning for oppnådde valgresultater. For partiene vil grunntilskudd føre til at det blir lettere å forutberegne driften.

Grunntilskuddet vil på den annen side bidra til å svekke finansieringssystemets selvforsterkende effekter ved at sammenhengen mellom valgresultat og finansiell styrke avdempes. På denne måten vil velgernes dom få mindre merkbare økonomiske konsekvenser for partiene, noe som må anses uheldig for demokratiet sett under ett. Grunntilskuddet vil lede til at partienes oppslutning i sterkere grad påvirkes av de offentlige tilskuddene, noe som må anses negativt.

Utvalget går inn for et forholdsvis høyt grunntilskudd - særlig på fylkesnivå og på nasjonalt nivå - og mener det er nødvendig med et inngangskriterium for tildeling av grunntilskudd.

Utvalget drøfter to alternative kriterier - hhv stemmekriterium og prosentkriterium: Med et stemmekriterium vil partilag med relativt høy prosentvis oppslutning (men likevel få stemmer) i små kommuner falle for sperregrensen, mens lag med relativt lav prosentvis oppslutning i store kommuner ikke vil gjøre det. Et stemmekriterium vil medføre at mulighetene til å komme over sperregrensen vil variere med valgdeltakelsen i kretsen. Med et prosentkriterium vil kravet til antallet stemmer for det minste støtteberettigede partilaget (nedre grense) variere med valgkretsens størrelse. Et slikt kriterium virker mest rimelig med den norske kommunestrukturen der en finner betydelig variasjon med hensyn til størrelse. Utvalget foreslår at det tas utgangspunkt i dagens regelverk, dvs. at et prosentkriterium legges til grunn.

Representasjon i kommunestyre og fylkesting avhenger bl.a. av størrelsen på valgkretsen og konkurransen mellom deltakerne. Fra siste kommune- og fylkestingsvalg har utvalget funnet tilfeller der registrerte politiske partier har vunnet representasjon med så lite som 1,4 % av kretsens stemmer bak seg.

Ved alene å legge et prosentkriterium til grunn, vil det være nødvendig å sette sperregrensen svært lavt for å fange opp alle som i dag er representert. Et lavt prosentkriterium ville imidlertid kunne føre til at partilag som ikke er representert i dag og har liten sjanse til å bli det i fremtiden, også blir omfattet av ordningen.

På denne annen side vil et prosentkriterium - dersom det settes høyere enn de effektive sperregrensene i valgloven - kunne føre til at representerte partier ikke har oppslutning nok til å få grunntilskudd.

Utvalget mener registrerte partier som vinner representasjon ikke bør stenges ute fra grunntilskudd. Utvalget foreslår at en relativt høy prosentgrense kombineres med en regel om at registrerte partier som vinner representasjon, uansett er kvalifisert til grunntilskudd. Utvalget vurderer sitt forslag til prosentgrense for grunntilskudd som tilsvarende de faktiske sperregrensene i valgloven⁵ - dvs 4 % ved kommunestyre- og fylkestingsvalg og 2,5 % ved stortingsvalg.

Nærmere om stemmetilskudd

Etter dagens regelverk får lokal- og fylkeslag tilhørende registrerte partier et antall kroner per stemme oppnådd ved siste valg (i 2004 ca. 12 kroner for lokallag og 29 kroner for fylkeslag). Utvalget går inn for å beholde dagens inngangskriterier for stemmestøtten i lokal- og fylkesvalg. Utvalget går videre inn for å avvikle sperregrensen på 2,5 % på landsbasis for å få stemmestøtte i stortingsvalg. Små registrerte partier som stiller i nasjonale valg, er seriøse utfordrere til det bestående partisystem. Slike partier må antas å ha ambisjoner om å markere seg over tid med helhetlige løsninger på samfunnets utfordringer. Slike partier bør ikke diskrimineres eller disfavoriseres gjennom utformingen av den statlige finansieringsordningen, men bør likestilles med de store partiene i tildelingen av stemmetilskudd.

Forslaget innebærer at registrerte partier på alle nivåer vil få støtte fra første stemme. Dette sikrer at også registrerte partier som ikke vinner representasjon ved et valg, får tilskudd til sin partiorganisasjon og derved settes i stand til å konkurrere ved fremtidige valg.

Tabell 7.1 i innstillingen viser hvilke konsekvenser de foreslåtte sperregrensene har for de registrerte partiene.

Utvalgets forslag vedrørende grunntilskudd og stemmestøtte kan sammenfattes slik:

⁵ I valg til fylkesting og kommunestyre ligger den gjennomsnittlige oppslutningen til lag som vinner ett mandat omtrent på 4 %.

- grunntilskudd og stemmetilskudd gis bare til partier som er registrert etter bestemmelsene i gjeldende valglov
- ingen sperregrenser for tildeling av stemmetilskudd til registrerte partier, verken på nasjonalt nivå, fylkesnivå eller lokalt nivå
- grunntilskudd gis til registrerte partiers hovedorganisasjon dersom partiet fikk minst 2,5 % oppslutning på landsbasis eller vant minst én stortingsrepresentant i siste stortingsvalg
- grunntilskudd gis til registrerte partiers fylkesorganisasjon dersom partiet fikk minst 4,0 % oppslutning eller vant minst én representant i siste valg til det aktuelle fylkesting
- grunntilskudd gis til registrerte partiers kommuneorganisasjon dersom partiet fikk minst 4,0 % oppslutning eller vant minst én representant i siste valg til det aktuelle kommunestyre
- dagens krav om at fylkes- og kommunepartier må ha en organisasjon i vedkommende fylkeskommune eller kommune for å få stemmetilskudd og grunntilskudd, opprettholdes

Utvalget foreslår for øvrig en formulering i lovverket som åpner for at støtte ikke utbetales dersom støttebeløpet er mindre enn kostnadene ved å administrere utbetalingen.

Ansvar for folkevalgte grupper

Utvalget mener at folkevalgte organer som hovedregel bør stå ansvarlig for finansieringen av sin egen drift. Dette prinsippet følges ikke i dagens ordning hvor det gis tilskudd over statsbudsjettet til folkevalgte grupper i landets kommuner og fylkeskommuner (gruppestøtte og representantstøtte).

Et funksjonsdyktig folkestyre forutsetter at folkevalgte organer står fritt til å organisere seg på en hensiktsmessig måte og til å finansiere sin egen drift. Kommunestyre og fylkesting kan i dag velge sin egen organisasjonsform innenfor forholdsvis vide lovrammer, herunder fastsette et øvre antall representanter til folkevalgte organer og velge det styringsprinsipp som skal følges. Kommunestyre og fylkesting står også fritt til å yte tilskudd til egne folkevalgte grupper over eget budsjett, dvs. tilskudd som kommer i tillegg til de statlige tilskuddene til de folkevalgte gruppene.

Utvalgets undersøkelser viser at fylkeskommunenes tilskudd til fylkeslagene tilsvarer om lag halvparten av det støttebeløp som staten yter. Kommuneregnskapene viser at det gis betydelige midler til politiske institusjoner. Det vises til

avsnitt 7.7 i utvalgets innstilling for nærmere omtale av kommunenes og fylkeskommunenes regnskaper.

Utvalget foreslår at statstilskudd til kommunale og fylkeskommunale folkevalgte grupper (gruppe- og representantstøtten) legges inn i statens rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Per i dag er størrelsen på dette tilskuddet på ca. 27 mill. kroner. Det at partilagene og partigruppene får selvstendige finansielle grunnlag over hhv statsbudsjettet og kommunebudsjettet, vil kunne bidra til et bedre fungerende lokaldemokrati. Forslaget vil også forenkle den statlige tilskuddsordningen til partiene. Gruppe- og representantstøtten vil med dette samsvare bedre med ordningen som gjelder for partienes stortingsgrupper.

For å sikre at kommunene finansierer gruppene på en ikke-vridende måte, går utvalget inn for å lovregulere måten støtte kan gis på - etter mønster av det svenske lovverket. Den valgte lovformuleringen er videreført i § 10 annet ledd i forslaget til ny partilov, jf. kapittel 12 nedenfor.

Finansiering av ungdomsorganisasjonene

I dagens ordning mottar partienes ungdomsorganisasjoner statlige tilskudd på sentralt nivå og på fylkesnivå. Tilskudd til ungdomsorganisasjoner på sentralt nivå gis etter søknad til departementet fra morpartiet. Tilskuddets størrelse avhenger av morpartiets oppslutning ved siste stortingsvalg i form av en fast sats per stemme. Tilskuddene bevilges over kap. 1530 post 76 Tilskudd til partienes sentrale ungdomsorganisasjoner.

Tilskudd til ungdomsorganisasjoner på fylkesnivå gis til fylkespartier med ungdomsorganisasjoner etter søknad til fylkeskommunen. Utmålingen av tilskuddene er basert på partiets oppslutning ved siste fylkestingsvalg i form av en påplussing av satsen for stemmetilskudd, post 73 Tilskudd til fylkespartiene. Det gis ikke tilskudd til partienes ungdomsorganisasjoner på kommunalt nivå.

Etter utvalgets oppfatning vil det være en fordel om tilskuddene til partienes ungdomsorganisasjoner på fylkesnivå ble bevilget over en egen post på statsbudsjettet. På denne måten vil det fremgå klart av budsjettdokumentene hvor store tilskudd som går til hhv partienes fylkesorganisasjoner og til partienes ungdomsorganisasjoner på fylkesnivå. Budsjetteknisk harmoniseres ordningen med den som gjelder på sentralt nivå. Utvalget ser ikke behov for særlige tilskudd til partienes ungdomsorganisasjoner på kommunenivå.

Øremerkede tilskudd

Utvalget tilrår at øremerkede tilskudd til partiene avvikes og i framtiden gis som frie tilskudd.

I 2004-budsjettet utgjør øremerkede tilskudd omlag 5 % av de samlede tilskuddene til partiene over statsbudsjettet, svarende til 11 mill. kroner. De øremerkede tilskuddene gis i form av pressestøtte til partiene og nominasjonsstøtte over kap. 1530. Det vises til omtalen av nominasjonsstøtten i avsnittet ovenfor og i avsnitt 7.6 i utvalgets innstilling.

Det vises til avsnitt 7.12 i innstillingen for utvalgets synspunkter når det gjelder det framtidige nivået for de statlige bevilgningene til de politiske partiene og til avsnitt 7.14 om forslag til bevilgningsmåte.

Omlegging til uforandret tilskudd i hele budsjettåret

For å bidra til økt finansiell forutberegnelighet for partiene, foreslår utvalget å la tilskuddene være uforandret i hele budsjettåret - dvs. ikke som i dag bli endret straks det foreligger et nytt valgresultat. Partiene vil da motta tilskudd utlignet på bakgrunn av forrige valg frem til årsskiftet etter nyvalg. Partier i tilbakegang gis noe mer omstillingstid med en slik omlegging.

5.4 Høringsinstansenes syn

Behov for offentlige tilskudd

Ingen av høringsinstansene har innvendinger mot at den offentlige støtten til politiske partier videreføres.

Rød Valgallianse (RV) uttaler følgende i brev av 31.1.2005:

«Når det gjeld den offentlige tilskuddsordninga støtter RV intensjonen i forslaga om å begrense innverknaden av offentlige tilskott på partias oppslutning, trygge partias autonomi, skape tillit til politikarar og politiske institusjonar og sikre eit tilfredsstillande omfang og ein tilfredsstillande kvalitet på partias kjerneoppgåver.»

Høyre understreker at det er viktig at den offentlige partifinansieringen ikke på noen måte må binde opp partiene, og likeledes at man må unngå at partiene blir ensidig avhengig av offentlig partistøtte. Nettopp av disse grunner er det viktig å legge til rette for at partiene også sikres andre inntekter.

Senterpartiets Hovedorganisasjon uttaler følgende i brev av 17.1.2005:

«I finansieringen av partienes virksomhet er det nødvendig at staten tar ansvar for den offentlige finansieringen av partiene. Kommunesektorens økonomi er underlagt sterk statlig styring. Det er derfor rimelig at hovedansvaret for finansiering av partienes fylkes- og lokal-ledd fortsatt er statlig».

Tilsvarende uttalelse foreligger fra Grong kommune.

NHO støtter generelt at det fortsatt skal gis støtte til de politiske partiene. Det er viktig at denne støtten gis ut fra enkle, sjablonmessige kriterier som sikrer stor grad av åpenhet og tillit til støtteordningene.

LO er enig med utvalget om at det er en statlig oppgave å gi økonomisk støtte til de politiske partiene og mener at det er viktig at partiene har en økonomi som langt på vei gjør dem uavhengig av støtte fra private. Partiene må heller ikke bli stilt slik at de blir nødt til å skrive ut større medlemskontingent for å finansiere virksomheten.

Flere tar til ordet for at støttenivået bør økes, heriblant Surnadal kommune og Grong kommune. Kommunens Sentralforbund (KS) er opptatt av støtten til lokallagene økes vesentlig «frå dei 10 prosenta denne støtta er i dag».

Statlige tilskudd forbeholdes registrerte politiske partier

Flere, heriblant Trondheim kommune, støtter utvalgets (flertallets) forslag om å avgrense den statlige partistøtten til registrerte politiske partier. Enebakk kommune støtter forslaget «av hensyn til ryddighet i systemet». Det samme gjør Vestre Toten Venstre.

Stord kommune uttaler i brev av 26.1.2005:

«Statleg partifinansiering bør avgrensast til politiske parti. I tillegg bør det setjast krav om ein viss oppslutnad ved val for å få rett til slik støtte. Denne grensa bør i prinsippet være lik sperregrensa for utjamningsmandatet, men i alle fall ikkje lågare enn 2 %.»

Senterpartiets Hoverorganisasjon støtter forslaget om den statlige partistøtten skal forbeholdes partier som er registrert etter reglene i valgloven: Det er imidlertid en forutsetning at uregistrerte partier får utbetalt representants- og gruppestøtte på linje med de registrerte partiene i de folkevalgte organer de blir valgt til.

Flere, heriblant Hamar kommune, Hamar By og bygdeliste og Suldal kommune mener derimot at også uregistrerte grupper og lister bør få stemmestøtte fra første stemme. Hamar By- og bygdeliste peker på at omfanget av disse listene er stort

og at over 600 representanter rundt om i landets kommuner er valgt inn på grunnlag av slike lister. Det vises bl.a. til vanskelighetene med å kunne samle så mange som 5 000 underskrifter i mindre kommuner.

Kvinnherad uttaler i brev 31.1.2005:

«For å sikre breiast mogleg demokrati, må etablerte grupper som har stilt lister og fått inn representantar, også få stønad på linje med vanlege politiske parti.»

RV mener at alle som stiller lister ved valg bør være berettiget til stemmestøtte, gruppestøtte og representanttillegg på lik linje med registrerte parti.

Grunntilskudd og stemmetilskudd

Høyre uttaler følgende i brev av 1.2.2005:

«Det er for Høyre selvsagt at valgutfall må få følger for størrelsen på de offentlige partitilskuddene. En prosentvis fordeling av den offentlige partistøtten, i pakt med partienes størrelse i valg, må derfor være det bærende prinsipp. Høyre kan likevel utifra en helhetsvurdering stille seg bak at et mindre fast beløp ytes alle partier over en viss størrelse, slik utvalget foreslår. (..) Innføring av en ordning hvor støtten deles i et stemmetilskudd og grunntilskudd, respektive 9/10 og 1/10, fører til en omfordeling hvor de mindre partiene vil komme bedre ut enn i dag. Høyre har ved tidligere korsveier vært skeptisk til en slik omfordeling, men vil imidlertid ikke gå videre med dette standpunkt og støtter utvalgets forslag.»

Flere andre støtter utvalgets forslag om å splitte opp støtten i hhv stemmestøtte og grunntilskudd, heriblant Surnadal kommune og Enebakk kommune.

Senterpartiet mener at satsen for grunntilskudd bør settes til 20 %.

Stord kommune mener grunntilskuddet maksimalt kan settes til 25 % (minst 75 % stemmestøtte).

Vestre Toten Venstre mener støtten bør bestå av grunntilskudd, stemmetilskudd (etter antall stemmer) og representanttilskudd (etter antall representanter).

Mange av høringsinstansene støtter også utvalget forslag til innføring av sperregrenser for grunntilskudd og tilhørende satser, heriblant Grong kommune. Trondheim kommune støtter utvalgets forslag til inndeling av støtten i stemmetilskudd og grunntilskudd og går også inn for sperregrenser.

Pensjonistpartiet mener at utvalgets forslag til sperregrenser vil bidra til å stenge ute helhetlige og langsiktige alternativer med gode sjanser for framtidig representasjon. Partiet foreslår at satsene settes til 2 % ved stortingsvalg og fylkestingsvalg og 1 % ved kommunevalg:

«Et eventuelt ønske om å »sile bort« grupper som ikke dekker ovennevnte kriterier, må kunne skje på en annen måte og mer selektivt, slik at det ikke rammer registrerte partier som arbeider forsvarlig og langsiktig.»

Også RV mener at en sats på 2,5 % er for høy.

Uavhengige Folkevalgte i Lier finner det påfallende at en sperregrense for grunntilskudd foreslås høyere for lokalvalg enn for stortingsvalg, fordi det er ved lokalvalg «velgere i blant organiserer seg til å stille lister».

Ansvar for folkevalgte grupper

Flere av høringsinstansene, heriblant Høyre, er positive til forslaget om at tilskuddet til kommunale og fylkeskommunale folkevalgte grupper legges inn i statens rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Akershus fylkeskommune uttaler følgende:

«Fylkesutvalget ser det som hensiktsmessig at støtte til folkevalgte grupper legges inn i rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner, og at staten samtidig opprettholder tilskudd i form av stemmetilskudd til partiene med deres ungdomsorganisasjoner. Dette klargjør at staten forholder seg direkte til partiene, mens fylkene og kommunene forholder seg direkte til sine partigrupperinger i fylkesting og kommunestyre.»

Oslo kommune støtter forslaget og dette som en naturlig konsekvens og del av det kommunale selvstyret.

Grong kommune støtter forslaget om at utbetaling av gruppestøtte og representantstøtte overføres til kommunene og fylkeskommune:

«Lokal tildeling er naturlig siden det er opp til kommunene og fylkene sjøl og bestemme antallet representanter i kommunestyrene og fylkestingene. Det forutsettes at lovverket stiller tydelige krav om at støtte skal ytes og at den minst skal være på nivå med økningen i rammebevilgningene.»

En tilsvarende uttalelse foreligger fra Senterpartiet i Østfold.

Senterpartiets Hovedorganisasjon mener at en ordning hvor statens ansvar for finansiering av

stemmestøtten videreføres som i dag, mens ansvar for å yte gruppe- og representantstøtte overføres fylkene og kommune, kan forsvares - forutsetningen er at utvalgets forslag om å nedfelle dette i lovverket følges opp.

Trondheim kommune mener at en forenkling av partistøtteordningen er positiv, dersom det ikke forutsettes at det er kommunen selv som i større grad enn i dag skal finansiere drift av partiene.

Rogaland fylkeskommune forutsetter at omfordelingen av partistøtten som følger av lovforslaget, ikke må føre til reduserte statstilskudd for noen partier, men til en økning av det samlede tilskuddet. Det forutsettes at dagens statsstøtte til grupper i fylkesting og kommunestyre rent faktisk blir lagt inn i statens rammetilskudd til fylkene og kommunene.

Aust-Agder fylkeskommune støtter forslaget om at gruppe- og representantstøtten overføres til fylkeskommuner og kommuner. Forpliktelsen til å yte støtte må kompenseres i rammetilskuddet.

Buskerud fylkeskommune uttaler følgende:

«Dagens gruppe- og representantstøtte forslås lagt inn i statens rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Pr definisjon er rammetilskuddet frie midler, som prioriteres til ulike formål av fylkestinget selv. Ny ordning og ny lov bør i positiv retning føre til at statlig og fylkeskommunal støtte ses i sammenheng (godtgjøringsreglementets punkt 3) på en slik måte at fylkestinget selv tilstreber en helhetlig finansieringsform som på best mulig måte tilrettelegger for et funksjonsdyktig folkestyre.»

Arbeiderpartiet er betenkt når det gjelder endringen i praksis vedr. tildeling av midler til partienes fylkes- og kommunestyregrupper ved å legge disse bevilgninger inn i kommunene og fylkeskommunenes rammetilskudd, og uttaler i brev av 6.1.2005:

«Arbeiderpartiet ønsker å observere i tiden fremover hvordan utviklingen går på dette området, dersom utvalgets forslag gjennomføres.»

RV og Pensjonistpartiet frykter at en rammeoverføring av postene 72 og 74 vil føre til at støtten begrenses, benyttes til andre formål eller inngår i kommunenes ordinære drift.

Samnanger kommune og Grong kommune mener at rammene som legges inn, ikke må være mindre enn det som til nå har kommet som øremerkede tilskudd. Førstnevnte viser til at dette ved flere anledninger har vært tatt opp med KS ved andre innlemminger i rammene.

Enebakk kommune mener at en forutsetning må være at rammetilskuddet tar høyde for den

enkelte kommunes valgresultat, slik nåværende tilskuddsordning gjør.

Bærum kommune og Vestre Toten kommune er motstandere av at gruppestøtten og representanttillegget legges inn i rammeoverføringene til kommunene.

Stord kommunen mener at partistøtte på lokalt nivå bør tildeles lokalt, men med full statlig refusjon som ikke må innarbeides i rammeoverføringene.

Uavhengig Folkevalgte i Lier kommune mener det er svært betenkelig om finansieringen av folkevalgte grupper skal bli overlatt til kommunenes anstrengte økonomi, mens de registrerte partiene skal støttes over statsbudsjettet.

Finansiering av ungdomsorganisasjonene

Grong kommune mener at støtten til partienes ungdomsorganisasjoner må opprettholdes som egen tilskuddsordning, slik utvalget foreslår. Det samme mener Senterpartiets Hovedorganisasjon.

Høyre mener at støtten til ungdomsorganisasjoner på fylkesnivå bør gis etter mønster fra post 76 i statsbudsjettet. Høyre i Drammen uttaler i brev av 9.2.2005

«Tilskudd til ungdomsorganisasjonene bør være egen post i statsbudsjettet og bør betales direkte til ungdomsorganisasjonens egen bankkonto for å sikre deres relative uavhengighet.»

Øremerkede tilskudd

Trondheim kommune vil opprettholde dagens ordning med informasjons- og distribusjonsstøtte.

Grong kommune og Senterpartiets Hovedorganisasjon mener at utvalgets forslag om å innlemme de øremerkede ordningene med pressestøtte kan støttes dersom det innføres en grunnstøtte til partiene. Tilsvarende kan nominasjonsstøtten tas inn i den generelle partistøtten.

5.5 Departementets vurderinger

Statlige tilskudd til de politiske partiene

Departementet deler utvalgets oppfatning om at det fortsatt er behov for offentlige tilskudd til partiorganisasjonene og de folkevalgte gruppene. Som nevnt i kapittel 2 i denne proposisjonen, har departementet ved utformingen av utvalgets mandat lagt til grunn at ordningen med offentlige tilskudd til politiske partier skal videreføres i en eller annen form. Den nominelle veksten i bevilgningene over kap. 1530 har i løpet av de om lag 35 årene vært betydelig – fra 8 mill. kroner første år til

i underkant av 270 mill. kroner i 2005. Som utvalget har påpekt, har også den reelle bevilgningsveksten samt veksten relativt sett i forhold til andre tilsvarende budsjettkapitler, vært stor.

Departementet mener at de samme argumentene for en offentlig tilskuddsordning gjør seg gjeldende i dag som da ordningen ble innført i 1970. Partifinansieringsutvalget som ble oppnevnt 16. februar 1968, viste i likhet med dagens Demokratifinansieringsutvalg, også til de kjerneoppgaver som politiske partier er tillagt i forbindelse med vår demokratiske styreform, da flertallet foreslo en statlig støtteordning innført. Etter departementets vurdering har disse kjerneoppgavene vist seg svært stabile over tid. Oppgavene kan i norsk sammenheng verken sies å ha blitt flere eller færre i årenes løp. Innvendingene som Demokratifinansieringsutvalget anfører mot offentlig finansiering av politiske partier, er også langt på vei de samme som Partifinansieringsutvalget trakk fram. De viktigste innvendingene er at offentlig støtte til politiske partier kan skape et avhengighetsforhold til det offentlige og at et politisk flertall kan ha muligheter for å favorisere seg selv gjennom en støtteordning.

Etter departementets mening er spørsmålet om et eventuelt økt avhengighetsforhold til det offentlige i negativ betydning, primært et spørsmål om graden av offentlig finansiering kan tenkes å ha innvirkning på den politiske meningsytring i samfunnet, partienes evne og vilje til å få politisk oppmerksomhet rundt samfunnsmessig sett viktige saker, rekruttering av politiske ledere eller på andre funksjoner som de politiske partiene ivaretar. Selv om det synes klart at de politiske partiene økonomisk sett har blitt mer og mer avhengige av offentlige midler ettersom bevilgningsnivået og driftskostnadene har økt og selvfinansieringsevenen er redusert, er det ikke holdepunkter for at denne utviklingen har hatt negativ innvirkning på partienes håndtering av sine kjerneoppgaver eller har vært til skade for demokratiet.

Etter det departementet kan se, foreligger det heller ikke holdepunkter for å hevde at partier i maktposisjon ved hjelp av den statlige tilskuddsordningen har skapt etableringshindringer eller favorisert seg selv konkurransemessig. Det følger av Grunnloven at de partiene som til enhver tid er representert på Stortinget, vedtar de årlige statsbudsjettene, herunder tilskudd til de politiske partier. Partiene vil ha felles fordeler av å justere opp bevilgningsnivået på kap. 1530 – spesielt post 70 som vil komme de fleste av de representerte partiene til gode og/eller støttesatsene for stortingsgruppene. Jo færre partier som er representert, desto større blir mulighetene teoretisk sett for å

kunne treffe bevilgningsmessige vedtak som spesielt kommer ens eget parti til gode. På bakgrunn av den partimessige sammensetningen som Stortinget har hatt i nyere tid og de bevilgningsmessige vedtak som er truffet, finner ikke departementet holdepunkter for en slik hypotese.

Som utvalget også peker på, kan en økning i den offentlige finansieringsandelen av de politiske partiene gjøre partiene mindre avhengige av private bidrag som igjen - isolert sett - kan være en fordel ved at mulighetene for korrupsjon eller korrupsjonsmistanker blir redusert. Det vises for øvrig til utvalgets synspunkter i forbindelse med drøftelsen i avsitt 2.7 i innstillingen hvorvidt den såkalte «kartellpartihypotesen» er relevant for norske forhold.

Departementet viser til at regelverket rundt partistøttordningen siden innføringen i 1970 har hatt uavhengighet som et grunnprinsipp, bl.a. ved etablering av et uavhengig utvalg for å avgjøre skjønnsspørsmål. Det stilles verken vilkår for utbetalinger eller føres kontroll med bruken av midlene til partier som mottar støtten. Bortsett fra at ordningen ble utvidet på midten av 1970-tallet mht støttemottakere, må regelverket for øvrig sies å ha vært stabilt. Departementets holdning har hele tiden vært at myndighetsutøvelse i tilknytning til ordningen tilligger det uavhengige utvalget. Departementet legger til grunn at den offentlige tilskuddsordningen fortsatt bør være slik at støtte gis uten vilkår eller føringer fra det offentliges side til de støtteberettigede partiene. Både for å sikre nøytralitet og for å effektivisere administrasjonen av støtteordningen, bør det legges stor vekt på objektive støttekriterier og regler som gir begrenset rom for offentlig myndighets- og skjønnsutøvelse.

Departementet har i mandatet bedt utvalget vurdere alternative finansieringsordninger for politiske partier. Departementet deler utvalgets oppfatning om at det vil være en samfunnsmessig sett uheldig utvikling om partienes selvfinansieringsgrad økes ved økt forretningsdrift eller formuesforvaltning. En slik sammenblanding mellom politiske og kommersielle interesser vil kunne tenkes å gi opphav til rollekonflikter og mistanker om myndighetsmisbruk. Det vises for øvrig til drøftelsen i neste kapittel om privat finansiering av politiske partier.

Støtteberettigede

Departementet viser til at utvalgets flertall går inn for at statlige tilskudd skal forbeholdes partier som er registrert etter reglene i valgloven. Forslaget må sees i sammenheng med forslaget om rammeoverføring av bevilgningene på kap. 1530 post 72

Tilskudd til kommunestyregruppene og post 74 Tilskudd til fylkestingsgruppene til hhv. kommunene og fylkeskommunene. Etter forslaget vil gruppe- og representantstøtten utbetales over de kommunale budsjettene og fortsatt også komme de uregistrerte partiene og listene til gode.

Departementet viser til at forutsetningen om at den statlige partistøtten skal tilfalle de registrerte politiske partiene har vært lagt til grunn helt fra ordningen ble innført. I St.prp. nr. 108 (1969-70) uttalte daværende Lønns- og prisdepartementet (side 12):

«Lønns- og prisdepartementet har bemerkt at Partifinansieringsutvalget i sin redegjørelse om de politiske partiers organisasjon og finansiering har begrenset seg til de partier som enten er representert på Stortinget eller som må sies å ha en landsomfattende organisasjon og som stiller liste i alle eller nesten alle valgdistrikter ved stortingsvalg (i dag 7 partier).

Lønns- og prisdepartementet vil finne det rimelig at statsstøtten blir gitt til de partier som fyller disse vilkår og foreslår at statsstøtten tildeles de partier som stilte lister (rene lister eller felleslister) i minst halvparten av valgdistriktene ved siste stortingsvalg».

Det er i proposisjonsteksten fra 1970 ikke gitt en nærmere definisjon på hva et politisk parti er, men det vises her til at i alt 11 partier var registrert i henhold til kriteriene i daværende stortingsvalglov § 11 og at syv av disse var støtteberettiget etter forslaget.

Departementet er enig med utvalgets flertall i at begrunnelsen og bakgrunnen for den statlige tilskuddsordningen, er at partiene er tillagt ansvaret for visse kjerneoppgaver som er en viktig forutsetning for den demokratiske styreformen. Videre, at slike oppgaver best løses innenfor permanente, stabile politiske organisasjoner som arbeider langsiktig - hver for seg på grunnlag en felles visjon, ideologi eller et felles verdigrunnlag for å utvikle samfunnet. Departementet vil med dette ikke undervurdere det viktige bidraget som uregistrerte lister eller grupper tilfører det norske demokratiet bl.a. ved å bidra til mangfold i den politiske debatten, herunder sette fokus på viktige enkeltsaker - og ikke minst gjennom arbeid i kommunestyrever og fylkesting. Etter departementets vurdering bør den statlige støtten fordeles slik at den gir størst mulig samfunnsmessig gevinst. Etter vurderingen vil dette skje når støtten gis til organisasjoner som antas å utføre flest mulig av de aktuelle kjerneoppgavene på en effektiv måte. Slik departementet ser det, vil stabile og helhetlige partiorganisasjoner med et mer eller mindre etablert organi-

sasjonsapparat og et noe større geografisk nedslagsfelt i denne sammenhengen klart peke seg ut.

Departementet vektlegger videre nødvendigheten av å ha klare og mest mulig objektive inngangskriterier for en statlig partifinansieringsordning. Departementet merker seg at det i utvalget er uenighet om hvorvidt kravene til registrering av politiske partier er lett å oppfylle eller ikke for upolitiske lister. Flertallet mener at kravene er forholdsvis beskjedne, mens mindretallet viser til at eksistensen av lokale lister i små kommuner (med mindre enn 5 000 innbyggere) også bør sees i lys av den vanskelighet som følger av valglovens krav for registrering av nye politiske partier, og at det er umulig å oppfylle valglovens kriterium på støtte fra 5 000 personer med stemmerett ved stortingsvalg.

Departementet viser til at valglovens kriterier for hva som skal regnes som et politisk parti eller ikke, er gitt ut fra helt andre hensyn enn hvilke politiske organisasjoner som skal være berettiget statsstøtte eller ikke. Departementet anser det naturlig at en partistøtteordning bør bygge på det som til enhver tid er valglovens definisjon av politiske partier og ellers bidra til å ivareta de hensyn som ligger til grunn for en slik avgrensning.

Departementet støtter forslaget fra flertallet i utvalget om at statsstøtten på kap. 1530 bør forbeholdes partier som er registrert i henhold til kapittel 5 i valgloven. Departementet går i likhet med flertallet i utvalget inn for at de uregistrerte gruppene eller listene skal ha godtgjørelse for det arbeidet som utføres i kommunestyrever og fylkesting – på lik linje med de registrerte partiene. Det vises for øvrig til avsnittet nedenfor.

Oppdeling av støtten i grunntilskudd og stemmetilskudd

Utvalget foreslår at den statlige støtten fordeles hhv som 1/10 grunnbeløp og 9/10 som stemmestøtte. Grunntilskudd tildeles partier som får følgende oppslutning:

- minst 2,5 % oppslutning ved sist foregående stortingsvalg, eller
- minst 4,0 % oppslutning ved sist foregående fylkestingsvalgs valg, eller minst én representant innvalgt, eller
- minst 4,0 % oppslutning ved sist foregående kommunestyrevalg, eller minst én representant innvalgt

Etter forslaget tildeles stemmestøtte til alle registrerte partier som får stemme(r) ved ett av ovennevnte valg - likevel med en minstegrense for utbetaling fastsatt ut i fra administrative hensyn.

Departementet viser til at et forslag om å dele den statlige partistøtten i én stemmeavhengig komponent og én fast komponent ble drøftet i forbindelse med innføringen av ordningen, jf. St. prp. nr. 108 (1969-70) side 13. Det ble her trukket fram at deler av partienes kostnader ikke varierer særlig mye i forhold til partienes størrelse, og at det derfor kunne være grunnlag for å fordele en del av beløpet likt mellom partiene og resten forholdsvis etter partienes stemmetall – eksempelvis i et forhold 30/70. Mot dette anførte departementet den gang at

«det på den annen side er klart at et stort parti nødvendigvis må ha større midler til rådighet for å løse sine oppgaver enn et mindre parti. Hvorvidt dette bør tilsi en forholdsvis fordeling av hele støtten etter partienes stemmetall, blir et vurderingsspørsmål.»

Utfallet av diskusjonen var at ordningen ble etablert uten en slik oppdeling, dvs. at hele tilskuddet ble fordelt forholdsmessig etter antallet stemmer, jf. også Innst.S. nr. 275 (1969-1970).

Departementet mener at de argumenter som Demokratifinansieringsutvalget anfører er relevante mht at det ved fastsettelsen av et forholdtall for fordeling av grunntilskudd og stemmestøtte, spesielt må tas hensyn til at velgernes dom skal få økonomiske konsekvenser for partiene. Ser en bort fra gruppe- og representantstøtten, ivaretar dagens ordning fullt ut dette gjennom regelen: ingen stemmer, ingen støtte – og at det totale støtebeløpet gis i form av en fast sats per stemme.

Fra enkelte av høringsinstansenes side har det vært foreslått satser for grunntilskudd på opp til 20-25 %. Departementet mener at valgresultatet i alt overveiende grad bør være avgjørende for et partis relative andel av statstilskuddet - noe som taler for at satsen for grunntilskudd ikke bør være for høy. Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag til oppsplitting av statsstøtten, herunder forslagene til fordelingsstall, jf. §§ 11-13 i lovforslaget. Forslaget om oppsplitting i stemmestøtte og grunntilskudd vil til en viss grad bidra til å jevne ut den statlige støtten mellom partiene.

Når det gjelder administrasjonen av post 70, vil det medføre marginale ekstraomkostninger om flere partier kommer inn under ordningen. Med forslaget på 2,5 % lagt til grunn, vil grunnbeløpet i dag i sin helhet tilfalle de syv største partiene som deler støtten på denne posten. Kommunene og fylkeskommunene betaler i dag ut støtte fra første stemme til registrerte politiske partier. På lokalt og fylkeskommunalt nivå vil det å beregne hvorvidt grensen for grunntilskudd er oppfylt eller ikke, medføre en begrenset administrative tilleggsoppgave for offentlige myndigheter.

Departementet viser til at støtten på post 76 Tilskudd til de politiske partiers sentrale ungdomsorganisasjoner fordeles etter de samme kriteriene som gjelder for støtten post 70. Departementet foreslår at støtten til ungdomsorganisasjonene fordeles slik at kun de organisasjoner hvor morpartiet er berettiget grunntilskudd etter post 70, har rett til støtte over post 76 - og at denne støtten fordeles forholdsmessig etter morpartienes stemmetall. Begrunnelsen for forslaget er at støtten til ungdomsorganisasjonene i dag er begrenset (5,7 mill. kroner). En oppsplitting og fragmentering av støtebeløpet antas å føre til at den samfunnsmessige effekten av støtten blir redusert. I praksis vil dette innebære at støtten over post 76 blir fordelt etter samme kriterier som i dag.

Utvalget foreslår en opptrappingsplan for den statlige partistøtten i avsnitt 7.12 i innstillingen, etter forslaget med 10 mill. kroner kommende år. Departementet understreker at det i dette lovforslaget ikke blir fremmet forslag som vil innebære føringer på framtidige års bevilgningsnivå for ordningen.

Ansvar for folkevalgte organer

Utvalget foreslår at statstilskudd til kommunale og fylkeskommunale organer legges inn i statens rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner og at det tas inn en bestemmelse i den nye partiloven som sikrer at slik støtte gis på en ikke-vridende måte. Hensynet er bl.a. å skape større likhet mellom støtte til folkevalgte grupper på lokalt plan og det som i dag gjelder for stortingsgruppene.

I høringsrunden har flere støttet dette forslaget, men det er også kommet til dels sterke innvendinger mot dette. Det synes som om frykten først og fremst er at kommunene og fylkeskommunene i framtiden skal benytte denne delen av rammeoverføringen til helt andre formål enn å støtte politiske partier - og videre at politiske lister helt og holdent kan bli avskåret fra offentlig partistøtte som følge av forslaget.

Departementet ser at det kan anføres vektige argumenter både for og imot forslaget om rammeoverføring av post 72 og post 74 på kap. 1530. Mens motstanderne av forslaget har vist til ovennevnte, har tilhengerne argumentert med at dette er en naturlig del av det kommunale selvstyre.

Det foreliggende lovforslaget i § 10 (2) fastslår en ansvarsfordeling når det gjelder å yte støtte til de ulike folkevalgte gruppene og at slik støtte skal ytes forholdsmessig etter valgoppslutning. Slik bestemmelsen er formulert, kan den imidlertid ikke tolkes som en plikt for den enkelte fylkeskommune eller kommune til å støtte sine folkevalgte grupper. Etter utvalgets forslag vil det være opp til

det folkevalgte organ selv å bestemme omfanget av støtten. I prinsippet er derfor ikke bestemmelsen til hinder for at den årlige bevilgningen kan settes til 0 i den enkelte kommune. Regelen slår imidlertid fast at dersom slik støtte gis, skal den ytes etter de nevnte kriterier.

I utgangspunktet kan det derfor sies å være grunnlag for en viss bekymring (teoretisk sett) for at gruppestøtten og representantstøtten kan falle bort i enkelte kommuner eller fylkeskommuner som følge av forslaget, og at det særlig er de politiske listene som blir skadelidende ved dette. Departementet viser imidlertid til at utvalgets undersøkelser tyder på at kommunale støtteordninger til politiske partier i dag har vid utbredelse på landsbasis, og at det ikke er grunnlag for å hevde at eksempelvis rike kommuner i større grad enn mindre velstående kommuner velger å støtte sine politiske partier. Departementet vil også tro at en viss størrelse på støtten til gruppene vil være en forutsetning for at et folkevalgt organ skal fungere - og at dette vil være en ønsket prioritering fra kommunenes og fylkeskommunenes side. Etter departementets mening vil det uansett ikke være aktuelt å fastslå en eventuell minstepørrelse for gruppestøtten eller representantstøtten i lov eller forskrift.

Departementet har, etter avveining av de ulike hensyn i denne saken, funnet at hensynet til det kommunale selvstyret bør tillegges størst vekt og støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag.

Finansiering av ungdomsorganisasjonene

Departementet har ingen merknader til utvalgets forslag om at støtten til ungdomsorganisasjonene på fylkesplan bevilges over en egen post på statsbudsjettet. Forslaget er for øvrig også i tråd med synspunktene fra de relativt få høringsinstanser som har kommentert dette. Departementet legger for øvrig til grunn at «konsernmodellen» gjelder for bevilgningene til de politiske partier - i betydningen at den statlige partistøtteordningen ikke påvirker den frihet partienes besluttende organer i henhold til interne vedtekter etc. måtte ha til å foreta omfordelinger av tilskuddene til partiets ulike organisasjoner eller ledd.

Øremerkede tilskudd

Departementet har heller ingen prinsipielle innvendinger eller merknader til utvalgets forslag om at øremerkede tilskudd skal avvikes. Departementet ser imidlertid at det kan anføres argumenter for at en slik gjennomføring bør motsvares av mer liberale regler for ordningen med grunntilskudd.

Departementet viser til at utvalgets forslag på dette punktet ikke er direkte relevant for selve

lovforslaget, men må vurderes av Stortinget i forbindelse med de generelle finansieringsvilkår for partiene og hva som eventuelt skal videreføres fra gjeldende ordning på kap. 1530 i den nye loven.

For kap. 1530 innebærer dette at nominasjonsstøtten som bevilges annet hvert år, vil falle bort. Nominasjonsstøtten bevilges i dag ut i fra en fordelingsnøkkel som særlig ivaretar de minste partiene som mottar støtte over post 70 Tilskudd til partienes sentrale organisasjoner. Det vil være opp til Stortinget, gjennom de årlige bevilgningsvedtak, å avgjøre hvilken kompensasjon partiene eventuelt skal gis for bortfallet av tilskudd til ymse publikasjoner og nominasjonsstøtten.

Omlegging til uforandret tilskudd i hele budsjettåret

Departementet viser til at for postene 70 og 76, vil resultat av stortingsvalget i henhold til dagens praksis gjelde fra 1.1 i året etter valget og til og med 31.12 fjerde år etter valget. Det gjøres ingen endringer i fordelingen av bevilgningen i fjerde kvartal i valgåret. Dagens praksis er derfor i tråd med utvalgets forslag. Når det gjelder støtten over de lokale postene, foretar kommunene selv en revisjon av utbetalingene til partiene i fjerde kvartal på bakgrunn av den uoffisielle statistikken kommunene og fylkeskommunene selv sitter på etter siste kommunestyre- og fylkestingsvalg, men med utgangspunkt i de samme satsene som gjaldt (i tre kvartaler) før valget – gitt av departementet i rundskrivet for det respektive året.

Departementet ser at en ordning der det samme statistikkgrunnlaget legges til grunn for beregning av de årlige tilskudd i hele valgperioden, kan bidra til å gi partiene større grad av finansiell forutberegnelighet. Departementet støtter derfor utvalgets forslag om at den lokale og fylkeskommunale partistøtten over kap. 1530 legges om slik at tilskuddene fordeles på grunnlag av resultatet fra sist foregående valg også i året for nytt valg, slik praksis allerede er for post 70 og 76.

Ingen av høringsinstansene har for øvrig kommentert dette.

Forenklinger av tilskuddsordningen

Departementet går inn for å forenkle administrasjonen av den statlige partitilskuddsordningen utover det utvalget har foreslått. Departementet foreslår at all utbetaling av den statlige støtten på kap. 1530 post 71 og 73 samt den nye budsjettposten for fylkesungdomslagene, i framtiden skal foretas av staten gjennom fylkesmennene. I dag betaler

kommunene og fylkeskommunene ut støtten over postene 71 og 73. Regningene, attestert av kommunerevisjonen, skal deretter sendes til fylkesmannen for refusjon fra statskassen.

Forslaget vil innebære en vesentlig forenkling av dagens ordning ved at systemet for refusjon faller bort. Kommunene og fylkeskommunene vil med dette få én statlig pålagt arbeidsoppgave min-

dre, og forslaget vil dermed bidra til å styrke kommunenes selvstyre.

Fylkesmennene har allerede i dag, gjennom refusjonsordningen, et visst administrativt apparat i tilknytning til den statlige partistøtteordningen. Departementet antar at det ikke vil være behov for økte ressurser i fylkemannsembetene som følge av forslaget.

6 Andres adgang til å finansiere politiske partier og folkevalgte grupper

6.1 Gjeldende rett

Lovbegrensninger

I Norge er det få lovbegrensninger når det gjelder partienes mulighet til å skaffe seg inntekter fra private bidragsytere. Det er ingen begrensning på *hvor mye* et parti kan motta i gaver eller *fra hvem* partiene kan motta gaver. Et unntak er bestemmelsen i straffeloven § 97a som forbyr representanter for politiske partier å ta imot støtte fra en fremmed makt eller fra partier eller organisasjoner som opptrer i den fremmede makts interesse. Straffeloven § 97a lyder slik:

«Norsk borger eller en i Norge hjemmehørende person som av fremmed makt eller av parti eller organisasjon som opptrer i dens interesse, for seg eller for parti eller organisasjon her i landet tar imot økonomisk støtte for å påvirke almenhetens mening om statens styreform eller utenrikspolitikk eller til partiformål, eller som medvirker hertil, straffes med hefte eller fengsel inntil 2 år.»

Denne lovbestemmelsen ble vedtatt i 1950, dels på bakgrunn av erfaringene med nazi-Tysklands og Sovjetunionens støtte til partier i andre land. Hensikten med bestemmelsen er å forhindre at fremmede stater, eller den som opptrer i en fremmed stats interesse, øver innflytelse på den norske befolkningens syn på styringsform og norsk politikk. I ettpartistater der skillet mellom stat og parti er uklart, vil forbudet også gjelde bidrag fra partiorganisasjonen. Derimot rammer ikke forbudet bidrag som et søsterparti i en demokratisk stat yter til et norsk parti.

Straffeloven § 86 nr. 5 fastsetter at det er straffbart å stifte, gå inn i, delta aktivt eller å yte økonomisk støtte av betydning til parti eller organisasjon som virker til fordel for fienden. For øvrig finnes ikke regler i det norske lovverket som forbyr partier å ta i mot gaver.

Europarådets anbefalinger

I Europarådets rekommendasjon om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier

og valgkampanjer¹ anbefales det at stater forbyr eller regulerer gaver fra visse givere. Dette gjelder blant annet gaver fra rettssubjekter under offentlige myndigheters kontroll, gaver fra rettssubjekter som leverer varer eller tjenester til noen offentlig administrasjon og gaver fra utenlandske givere. Utvalget har vurdert disse anbefalingene i kapittel 6 i innstillingen.

I tillegg til å anbefale statene å forby eller regulere gaver fra visse givere,² oppfordrer Europarådet statene til å vurdere forbud mot gaver over en viss beløpsstørrelse samtidig som det anbefales å iverksette tiltak som forhindrer muligheten for å omgå slike regler.³ Hensikten er å motvirke at ressurssterke enkeltpersoner eller større foretak og organisasjoner kjøper politisk innflytelse. Europarådet ber videre statene overveie tiltak for å hindre urimelige finansieringsbehov i politiske partier, for eksempel ved å fastsette grenser for valgkamputgifter.⁴

Europarådet anbefaler at det iverksettes tiltak for å begrense, regulere eller forby partier å motta gaver fra enheter som selger varer eller tjenester til offentlig sektor.⁵ Dette skal forhindre at partier i maktposisjon påvirkes til å favorisere leverandører til offentlig sektor på ulike måter.

Det anbefales innført begrensninger eller forbud mot at partiene kan motta gaver fra utenlandske bidragsytere.⁶ Slike forbud finnes allerede i flere land. Hensikten er å motvirke undergraving av nasjonal suverenitet samt å redusere innslaget av uoversiktlige transaksjoner på tvers av landegrenser.

Videre anbefaler Europarådet at rettssubjekter under statens eller andre offentlige myndigheters kontroll forbys å gi gaver til politiske partier.⁷ Dette for å forhindre at partier i regjeringssposisjon

¹ Rec(2003)4: Europarådets rekommendasjon om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer, artikkel 3,4 og 7.

² Rec(2003)4, artikkel 3, 5 og 7.

³ Rec(2003)4, artikkel 3b.

⁴ Rec(2003)4, artikkel 9

⁵ Rec(2003)4, artikkel 5b.

⁶ Rec(2003)4, artikkel 7.

overfører – eller mistenkes for å overføre – offentlige midler til egen organisasjon. Det anbefales også regler som hindrer hemmelige gaver.

Det vises til tabellene 4.3 og 4.4 på side 60 og 61 i utvalgets innstilling for en oversikt over den internasjonale forekomsten av slike reguleringer.

6.2 Demokratifinansieringsutvalgets forslag

For å unngå at partiene kommer i et uheldig avhengighetsforhold til staten, fremmer utvalget flere forslag som vil kunne legge til rette for at partiene kan motta gaver fra private bidragsytere. Utvalget har tatt hensyn til Europarådets rekommandasjon 2003/4.

Om bidrag, beløpsgrenser, begrensninger i valgkamputgifter

Utvalget ser visse faremomenter ved bidrag til politiske partier - først og fremst ved at partiene kan komme i uheldige avhengighetsforhold til store bidragsytere. Utvalget viser til at regler om bidrag og beløpsgrenser kan sette effektive grenser for den potensielle innflytelsen enkelte bidragsytere kan få, dersom reglene overholdes og ikke omgås. Under samme forutsetning kan disse også bidra til å jevne ut skjevheter i partikonkurransen ved å redusere den økonomiske betydningen av sympatisører med store finansielle ressurser. En annen strategi kan være å begrense partienes ressursbehov gjennom bestemmelser som setter grenser for hvor store beløp partiene kan bruke på valgkamp.

Utvalget er likevel av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig for myndighetene i for stor grad å regulere dette, eksempelvis ved å innføre forbud mot bidrag eller mot bidrag over en viss størrelse. Erfaringer, særlig fra USA, tyder på at omgåelsesmulighetene er mange og at disse utnyttes. Eksempelvis kan forbud mot å ta i mot bidrag fra bestemte typer bidragsytere møtes med konstruksjoner som ikke rammes av lovens ordlyd.⁷ Beløpsgrenser kan omgås ved at penger betales under bordet eller ved at bidrag gis i en form som ikke dekkes av regelverket. Begrensninger i valgkamputgifter kan omgås ved at det opprettes frontlinjeorganisasjoner som driver sin egen valgkamp uten å være omfattet av regelverket som gjelder for partier.

Forbud og begrensninger kan stimulere til omgåelser - både illegale og legale. Dette vil igjen medføre behov for å tette hull i regelverket og dermed skape ytterligere reguleringer. Resultatet kan bli et detaljert, komplisert og uoversiktlig regelverk samtidig som mulighetene for å få innsyn i partienes reelle forbindelseslinjer, svekkes.

Utvalget peker også på at man ved å forby eller begrense bidrag fra organisasjoner og andre bidragsytere, griper inn i den private autonomi og hevdvunne frihet til å støtte politiske standpunkt – finansielt eller på andre måter. Muligheten for å organisere seg og å arbeide for sine ønsker for samfunnsutviklingen, er en viktig demokratisk rettighet - også for organisasjoner og institusjoner. Å forby organisasjoner/institusjoner å gi gaver til politiske partier, vil innskrenke deres frihet til selv å velge aktiviteter de mener bidrar til å oppfylle organisasjonens formål.

Utvalget går ikke inn for beløpsbegrensninger for private bidrag eller begrensninger på partienes pengebruk i forbindelse med valgkamp, jf. for øvrig § 17 i utvalgets lovforslag hvor hovedregelen er at det skal være tillatt for private å gi gaver til de politiske partiene. Utvalget legger til grunn at åpenhet bør være det primære våpen mot korrupsjon og mot uakseptable bindinger i finansieringen av de politiske partiene.

Om forbud mot gaver/bidrag fra visse givere

Rettssubjekter som leverer varer/tjenester til offentlig administrasjon

Utvalget ser at bidrag fra større leverandører til offentlig sektor kan utgjøre en potensiell fare for korrupsjon. Norge har en stor offentlig sektor og det offentlige er en viktig kunde for mange virksomheter. Bidrag fra større leverandører kan svekke tilliten både til forvaltningen og det politiske systemet.

Utvalget går ikke inn for å innføre et generelt forbud mot bidrag til politiske partier fra rettssubjekter som leverer varer eller tjenester til offentlig administrasjon. Svært mange foretak leverer eller vil i framtiden stå bak slike leveringer til ulike deler av offentlig forvaltning. Utforming av et slikt regelverk vil reise ulike problemstillinger - bl.a. om regelverket også skal gjelde for underleverandører til denne type foretak, om foretak som tidligere har gitt bidrag, skal være avskåret fra å levere anbud i framtiden, om forbudet skal gjelde bidrag til alle registrerte politiske partier uansett representasjon eller ikke, etc.

Det finnes allerede bestemmelser i ulike regelverk, for eksempel forvaltningsloven, kommunelo-

⁷ Rec(2003)4, artikkel 5c: «States should prohibit legal entities under the control of the state or of other public authorities from making donations to political parties.»

⁸ I Storbritannia har man søkt å unngå dette problemet ved å i stedet angi hvem som har lov til å gi bidrag, såkalte permissible donors.

ven, straffeloven og lov om offentlige anskaffelser som bl.a. har som formål å forhindre korrupsjon i forholdet mellom partier og leverandører. Dersom regelverket for offentlighet om partienes inntekter utvides til også å gjelde lokale ledd, vil dette virke i samme retning. Bestemmelser om åpenhet vil øke muligheten for effektiv håndheving av det øvrige regelverket. Offentlighetslovutvalget går i NOU 2003:30 *Ny offentlighetslov* inn for å endre lov om offentlige anskaffelser (lov 1999 nr. 16) for å bedre innsynet, øke den offentlige tillit og forhindre korrupsjon. Utvalget støtter en slik utvikling av loven.

Det norske lovverket har reguleringer som er vedtatt med sikte på hindre korrupsjon i forbindelse med leveranser til det offentlige. Utvalget mener dette må tas i betraktning i forbindelse med Europarådets anbefalte reguleringer på dette området. Utvalget antar at dagens rettstilstand ikke er i strid med rekommandasjonen på dette punkt.

Utvalget understreker at det er grunn til å følge utviklingen på dette området nøye. Innsyn i gaver til partier på alle organisasjonsnivå, slik utvalget fremmer forslag om (jf. kapittel 7 nedenfor), vil bidra til å avdekke behovet for ytterligere regulering i fremtiden.

Det vises for øvrig til særmerknad fra et av utvalgsmedlemmene som går lengre på dette punktet, jf. avsnitt 6.4 i innstillingen.

Rettssubjekter under offentlige myndigheters kontroll

Utvalget anbefaler at det innføres forbud mot at partier tar i mot gaver fra rettssubjekter under statens eller andre offentlige myndigheters kontroll.

Utvalget antar at forbud eller reguleringer som direkte gjelder denne typen rettssubjekter, eventuelt må innføres som en del av regelverket for disse rettssubjektenes virksomhet. Slike bestemmelser hører ikke naturlig hjemme i en lov som gjelder de politiske partiene. I en partilov kan imidlertid forholdet reguleres gjennom en alminnelig bestemmelse som forbyr partiene å ta i mot denne typen gaver. Utvalget mener en slik regel med fordel kan vedtas da partier i posisjon må utelukkes fra muligheten til å fylle opp sine partikasser med statlige midler utenom det ordinære støttesystemet. Det vises for øvrig til utvalgets tolkning av Europarådets rekommandasjon på dette punkt i avsnitt 6.4 i utredningen.

Utvalget har vurdert offentlig støtte som partier søker om og mottar til særlige prosjekter som drives utenom partienes regulære virksomhet. Slik støtte er ikke å anse som ordinær partistøtte, og partiene bør kunne konkurrere om slike midler på

linje med andre aktører og på samme betingelser. Et eventuelt forbud mot en viss type aktivitet vil fremstå som et urimelig inngrep i partienes autonomi og vil dessuten kunne svekke engasjementet for partiene. Utvalget mener at det ikke bør innføres denne type restriksjoner på partienes virksomhet. Utvalget legger for øvrig til grunn at slik støtte fortsatt skal innberettes sammen med øvrige inntekter.

Gaver fra utenlandske givere

Utvalget mener det bør lovfestes forbud mot å ta i mot penger fra utenlandske givere. Retten til å bidra med støtte til norske partier og norsk politikk bør beholdes aktører med tydelig forankring i det norske samfunn og som det norske publikum har forutsetninger for å kjenne til.

Utvalget mener det for fysiske personer bør legges til grunn at giveren enten må være norsk statsborger eller ha stemmerett ved kommune- eller fylkestingsvalg. Utenlandske statsborgere får stemmerett ved lokalvalg etter å ha bodd i landet i tre år. Nordiske statsborgere får stemmerett ved lokalvalg fra det tidspunkt de melder flytting til Norge.

Når det gjelder juridiske personer, er det vanskelig å trekke noen tilsvarende klar grense mellom hvem som er norske og hvem som er utenlandske. For de aller fleste vil det imidlertid ikke by på tvil. I de tilfeller det kan være tvil, antar utvalget at det må legges til grunn en konkret, skjønnsmessig vurdering. I foretaksregisterloven legges for eksempel til grunn at foretak som har sitt hovedkontor i Norge, er norske mens andre foretak er utenlandske, jf. § 1–2. Skatteloven § 6–50 hjemler på visse vilkår rett til skattefritak for gaver til visse organisasjoner, selskaper, sammenslutninger, stiftelser og liknende som har sete her i landet. Etter utvalgets oppfatning er det naturlig å legge til grunn tilsvarende kriterier ved vurderingen av hvilke givere som skal regnes for å være henholdsvis norske og utenlandske.

Gaver fra anonyme givere - anonyme gaver

Med anonyme gaver mener utvalget gaver/bidrag der giver ikke gir seg til kjenne for partiet og der partiet ikke vet hvem eller hvor bidraget kommer fra, jf. utvalgets innstilling avsnitt 6.5. Spørsmålet om en bidragsyter som er kjent for partiet, skal ha rett til å være anonym i betydningen å unngå offentlighet om sin person og om en gave, drøftes i avsnitt 6.10.2 i innstillingen (identifisering av givere og beløpsgrenser), jf. også kapittel 7 nedenfor.

Utvalget viser til at det i dag ikke finnes noe uttrykkelig forbud mot å ta i mot anonyme gaver. Europarådet anbefaler at statene iverksetter tiltak for å forhindre hemmelige gaver.

Så lenge partiet ikke vet hvor gaven kommer fra, vil det ikke være fare for korrupsjon. Utvalget mener at det fra en slik synsvinkel kan virke uproblematisk å åpne for anonyme bidrag.

På den annen side er det flere hensyn som taler mot at partiet skal kunne nyttiggjøre seg bidrag fra ukjente. Dersom partiet ikke vet hvor gaven kommer fra, vet det ikke hvilke interesser som støtter dette og hvem det gjør seg avhengig av. Dette gjør det umulig å sikre seg mot at midlene eksempelvis er unndratt beskatning eller utbytte av kriminelle handlinger (hvitvasking). Etter utvalgets mening passer ikke anonyme gaver inn i et system basert på åpenhet. Slike gaver forekommer for øvrig sjelden eller aldri i virkeligheten, i følge utvalget.

Utvalget tilrår at politiske partier ikke skal kunne ta i mot anonyme gaver. Eventuelle gaver der det ikke lar seg gjøre å bringe på det rene hvem giveren er, skal tilfalle statskassen. Dette må ses i sammenheng med utvalgets forslag om at inntil 30 000 kroner på nasjonalt nivå, 20 000 kroner på fylkeskommunalt nivå og 10 000 kroner på kommunalt nivå kan gis uten at giverens navn må oppgis i inntektsinnberetningen, jf. kapittel 7 nedenfor.

Avtaler i tilknytning til enkelte bidrag

Utvalget viser til forslaget i anmodningsvedtak nr. 178 om at partiene skal avgi «*erklæring for at det ikke foreligger muntlige eller skriftlige avtaler mellom bidragsyter og politiske partier eller dets valgte representanter på noe nivå, og at det ikke foreligger enighet som kan oppfattes som gjennytelser eller forventning om gjennytelser.*» Anmodningsvedtaket gir imidlertid liten veiledning med hensyn til hva slags avtaler og forbindelser man ønsker å komme til livs.

Utvalget viser til at det allerede finnes bestemmelser i straffeloven om avtalt korrupsjon m.m. Ytterligere regulering anses ikke nødvendig.

Utvalget antar at man ikke har ment å pålegge partiene plikt til å avgi erklæring om at de ikke har gjort seg skyldig i straffbar korrupsjon. Utvalget legger videre til grunn at det ikke er meningen å begrense de politiske partienes muligheter til å inngå politisk samarbeid med andre samfunnsaktører. Partiene er autonome enheter som må forutsettes å ha rett til å inngå politiske avtaler av mer eller mindre politisk bindende karakter. Utvalget legger til grunn at de fleste politiske samarbeid etableres på bakgrunn av sammenfallende politiske interesser, ikke på bakgrunn av økonomiske

behov. Partiene og de folkevalgte må derfor fortsatt ha adgang til å inngå mer eller mindre forpliktende politiske avtaler - også med samarbeidspartier som ønsker å bidra med generell økonomisk støtte. Det er ikke nødvendigvis slik at ethvert forhold som ikke rammes av straffeloven, vil oppfattes som akseptabelt. Innenfor det som ellers er legalt, må det være opp til velgerne å avgjøre hva som er akseptabelt. Regler om åpenhet vil synliggjøre bidragsytere og gi grunnlag for å foreta slike vurderinger.

Utvalget tolker anmodningsvedtaket slik at erklæringen skal være en stadfestelse på at konkrete enkeltbidrag ikke har påvirket valget av politiske standpunkter.

Utvalget mener at det ikke bør settes betingelser for gaver og at partier ikke bør binde seg til sine bidragsytere ved å skulle føre en bestemt politikk. Utvalget kan likevel ikke se hvordan den type erklæring som foreslått i anmodningsvedtaket, skal kunne bidra til å hindre slike bindinger. Forslaget gir liten veiledning mht hva slike erklæringer egentlig skal gå ut på, noe som gjør en eventuell etterprøving meget vanskelig. En eventuell sammenheng mellom enkeltbidrag og politikkutforming vil generelt være vanskelig å påvise. Utvalget mener det ikke er rimelig at partiene skal avgi erklæring om ikke å ha inngått denne typen avtaler. I de tilfeller det foregår korrupsjon, legges det til grunn at straffeloven vil komme til anvendelse.

Ikke desto mindre mener utvalget at det er gode grunner for åpenhet og at offentligheten bør ha rett til innsyn i eventuelle inngåtte avtaler. På denne bakgrunn foreslår utvalget å legge til rette for åpenhet ved at partiene pålegges plikt til å opplyse om eventuelle avtaler med bidragsytere – både politiske og forretningsmessige. Konkret foreslås dette gjennomført ved avkryssing i en særskilt rubrikk i inntektsinnberetningen. De som ber om det skal gis innsyn i de aktuelle avtaler. Det foreslås ikke etablert noe kontrollapparat eller klagesystem for å sikre oppfyllelsen av denne plikten. Ordningen forutsetter for øvrig at avtalen(e) er inngått skriftlig.

Inntektsfradrag for bidrag til politiske partier

Utvalget har vurdert inntektsfradrag for fysiske og juridiske personer for bidrag til partiene som et supplerende tiltak for å øke selvfinansieringsgraden, jf. avsnitt 7.5 i utvalgets innstilling.

Utgangspunktet i dagens lovverk er at gaver og kontingenter ikke er fradragsberettiget i skatt. Unntak fra dette finnes bl.a. i skatteloven § 6–50 som gir giver rett til fradrag i inntekt for pengegaver til selskap, stiftelse eller sammenslutning som

driver nærmere bestemt virksomhet. Virksomhet som omfattes er bl.a. omsorgs- og helsefremmende arbeid for ulike grupper, barne- og ungdomsrettet arbeid innen for eksempel idrett, religiøs eller annen livssynsrettet virksomhet, utviklingshjelp/katastrofehjelp og kulturvern. Gaver og kontingenter til partiene omfattes ikke av unntaket.

Utvalget mener det kan reises flere innvendinger mot å gjøre gaver til partiene fradragsberettiget. Skatteevneprinsippet tilsier at det i første hånd er utgifter til inntekts erverv som skal kunne gi grunnlag for fradrag i skatt. Gaver til partiene er privatutgifter som ikke faller inn under dette prinsippet. Innføring av fradrag for gaver til partiene vil også bryte med en anbefaling i Skaugeutvalgets innstilling om forslag til endringer i skattesystemet - at skattesystemet bør forenkles gjennom en reduksjon i antallet fradragsordninger.⁹ En tredje innvending er at inntektsfradrag representerer en skjult og indirekte subsidiering av partiene. Dette bryter med prinsippet om at støtte bør gis åpent over budsjettet, slik at støttens omfang og fordeling tydeliggjøres. En fjerde innvending er at inntektsfradrag kan komme i konflikt med personvern hensyn ved at opplysninger om bidragsyters og mottakers identitet samt gavens beløpsmessige størrelse, gjøres offentlig tilgjengelig gjennom kravene til ligningsdata.

Utvalgets flertall mener likevel at inntektsfradrag for gaver til partiene bør innføres. Ordningen vil gi borgerne sterkere incitament til å delta i finansieringen av partidemokratiet. Dette vil øke partienes selvfinansieringsgrad og gjøre dem mindre avhengige av offentlige tilskudd. Fradragene vil ha en begrenset størrelse. Etter skatteloven § 6–50 gis det fradrag for gaver som utgjør minst 500 kroner i det året da gaven er gitt. Det maksimale fradraget er totalt 6 000 kroner årlig. I statsbudsjettet for 2005 foreslås den øvre grensen økt til 12 000 kroner. Utvalget mener at inntektsfradrag for gaver til partiene vil bidra til flere og mindre bidrag. Økt selvfinansiering gjennom inntektsfradrag vil derfor ikke lede til økt avhengighet av spesielle private interesser.

Politiske partier vil eventuelt måtte følge de regler som er fastsatt for ordningen i skatteloven § 6–50 og i forskrift om utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14 og forskrift om levering av ligningsoppgaver over gaver til visse frivillige organisasjoner. Utvalget mener at enkelte forhold likevel krever særskilt omtale:

I henhold til § 6–50 er det et krav om at organisasjonen har sete i Norge og at den har nasjonalt omfang. Utvalget antar at det for politiske partier er hensiktsmessig i stedet å stille krav om at partiet er registrert i Partiregisteret. På bakgrunn av de krav som stilles for å oppnå og opprettholde registrering, antas dette som tilstrekkelig. Det vil også være enklere enn å foreta en konkret vurdering av de enkelte partiers omfang til en hver tid. Det må likevel være opp til det enkelte parti selv å velge om det ønsker å underlegge seg ordningen og de reguleringer som gjelder. Det forutsettes derfor at partiene, som andre organisasjoner, søker om administrativ godkjenning, jf. forskrift om levering av ligningsoppgaver over gaver til visse frivillige organisasjoner § 1.

Utvalget viser til at ESA, EFTA-statenes overvågingsorgan for EØS-avtalen, har anført at kravet om at mottakerorganisasjoner skal ha sete i riket er i strid med EØS-avtalen. Norge er i en prosess med ESA om dette. Utvalget legger til grunn at en ordning med inntektsfradrag for gaver til politiske partier kun er aktuelt for norske partier. Det vises til at utvalget går inn for å forby politiske partier å motta gaver fra utenlandske givere, blant annet på bakgrunn av anbefalinger i Europarådets rekommandasjon om finansiering av politiske partier.

I forskrift om levering av ligningsoppgaver er organisasjonen pålagt å gi oppgave for hver giver over pengegave som er inntektsfestet i inntektsåret. Oppgaveplikten gjelder likevel ikke anonyme givere. Utvalget foreslår å forby politiske partier å ta i mot anonyme gaver. Samtidig skal navnet på givere etter utvalgets forslag kun offentliggjøres dersom gavens verdi overstiger visse beløpsgrenser (30 000 kroner, 20 000 kroner og 10 000 kroner på henholdsvis nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå) - blant annet av hensyn til dem som ikke ønsker publisitet om sitt forhold til et politisk parti. På denne bakgrunn mener utvalget at det bør gjøres et unntak i forskriften for politiske partier, slik at politiske partier bare innberetter gaver til ligningsmyndighetene dersom giveren ønsker det.

Utvalgets flertall går på denne bakgrunn inn for at gaver til partiene gjøres fradragsberettiget ved skatteligningen etter reglene i skatteloven § 6–50.

6.3 Høringsinstansenes syn

Generelt om bidrag fra private

Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) har i brev av 11.2.2005 gitt en fyldig høringsuttalelse om bidrag fra private til politiske partier. Utdrag av uttalelsen refereres nedenfor.

⁹ NOU 2003: 9 Skatteutvalget Forslag til endringer i skattesystemet

NHO viser i brevet til at organisasjonen frem til og med 2004 ga økonomisk støtte til enkelte politiske partier. Denne ordningen er gradvis avviklet fra 2000 med full virkning fra innværende år etter vedtak i Hovedstyret i NHO av 25. september 2000:

«NHOs Hovedstyre mener at de politiske partiene ikke bør kunne motta økonomisk støtte fra organisasjoner som NHO, LO og andre. Hovedstyret beslutter derfor at støtten til de politiske partier avvikles over en fem års periode.»

NHO har senere, både overfor Landsorganisasjonen i Norge, de politiske partiene og Demokratifinansieringsutvalget, pekt på at de økonomiske overføringene fra organisasjoner til politiske partier legger bindinger på norsk politikk som etter NHOs oppfatning er uheldige. Arbeidsutvalget i NHO vedtok 9. september 2003 bl.a. følgende:

«NHO mener de store økonomiske overføringene fra Landsorganisasjonen og tilsluttede forbund til Arbeiderpartiet også representerer en overføring av politikk, der Arbeiderpartiet forplikter seg til å la organisasjonenes syn bli sin politikk. Dette kommer tydelig til uttrykk i samarbeidsavtalen mellom Fagforbundet (tidligere Norsk Kommuneforbund) og Arbeiderpartiet og den fagligpolitiske plattformen mellom LO og Arbeiderpartiet foran årets kommunvalg. NHO mener dette i dag utgjør et hovedproblem i forhold til å finne samtlige politiske løsninger i Norge, bl.a. når det gjelder offentlig sektor, pensjoner og skatt.

NHO mener tiden er inne for at hele det politiske miljø i Norge tar et oppgjør med de bindinger som økonomiske overføringer fra organisasjoner til politiske partier legger på norsk politikk. NHO vil derfor sende brev til de politiske partiene, og til Landsorganisasjonen, med forslag om at hele spørsmålet om de politiske partiernes finansiering tas opp til bred vurdering, og at følgende forslag blir spesielt vurdert:

- Innføring av begrensninger på hvor stor støtte partiene kan motta fra organisasjoner
- Inkludere ulike former for ytelser og støtte i en slik vurdering, slik som arbeidsinnsats, det at organisasjonene «tar regninger» osv.
- Regler som sikrer åpenhet om økonomisk støtte på alle nivåer
- Vurdere behovet for økt offentlig støtte til partiene basert på stemmetall som et mer demokratisk alternativ»

NHO mener at Demokratifinansieringsutvalgets innstilling er mangelfull i forhold til disse problemstillingene. NHO viser til at Demokratifinansieringsutvalget konkluderer med at det er lite

sannsynlig at partistøtte fra organisasjoner gir vesentlig og langvarig demokratisvikt, og at utvalget videre anfører at forskning så langt ikke har gitt sterkt belegg for at økonomiske bidrag fra private gis for å påvirke partiene til å inngå politiske avtaler.

NHO uttaler videre:

«Både arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjonene er etablert for å ivareta medlemmers interesser; og ikke minst økonomiske interesser. Disse organisasjonene må begrunne sin ressursbruk til ulike formål overfor egne medlemmer, og sannsynliggjøre at medlemmenes midler brukes på en måte som fremmer disses interesser. Vi mener derfor at det er opplagt at organisasjoner gir økonomisk støtte til partier fordi dette bidrar til at organisasjonen også får større gjennomslag hos dem som mottar støtten. Dette inntrykket forsterkes når det inngås samarbeidsavtaler eller utarbeides felles politiske plattformer mellom et parti og arbeidstakerorganisasjoner, slik vi har sett eksempler på de senere årene.

NHO vil også reservere seg mot utvalgets vurdering når det fremholder at organisasjonenes valgkampbidrag er «så vidt små at bidragsyterne ikke kan forvente høy avkastning i form av omfattende »politiske tjenester«.

Den offentlige debatten om partistøtte i Norge har for en stor del dreid seg om bidragene fra Landsorganisasjonen til Arbeiderpartiet og fra NHO til Høyre og til dels Kristelig Folkeparti. Eksempelvis var NHOs støtte til Høyre alene tidlig på 1990-tallet på over 6 mill. kroner i året, hvilket ikke er ubetydelig, verken for NHO eller for Høyre. Tilsvarende fremstår ikke Landsorganisasjonenes støtte til Arbeiderpartiet som ubetydelig.

Utvalget slår selv fast at (NOU 2004:25 side 80) «forskningen dokumenterer en positiv sammenheng mellom valgkampkasser og stemmeoppslutning. Dette betyr at økte inntekter gir partiet en høyere forventet velgeroppslutning enn det ellers ville ha hatt».

Gitt at høy velgeroppslutning er et klart mål for ethvert parti og at sammenhengen mellom ressurser og stemmeoppslutning faktisk er til stede, er NHO uenig med utvalget når dette ser bort fra at til dels betydelig økonomisk støtte fra organisasjoner til partier kan representere et demokratisk problem. I det minste kan partistøtte, når slik støtte sees i sammenheng med at partier og organisasjoner også inngår politiske avtaler, være egnet til å skape et inntrykk av bindinger mellom partier og organisasjoner som ikke er heldig.»

Begrensninger på partistøtten

NHO opplyser i sin uttalelse til at organisasjonen overfor Landsorganisasjonen, partiene og Demokratifinansierungsutvalget har foreslått at det bør vurderes begrensninger på hvor stor støtte partiene kan motta fra organisasjoner. En annen mulighet kunne vært at den offentlige støtten reduseres dersom partier mottar betydelig støtte fra andre organisasjoner.

NHO registrerer at utvalget har vurdert slike begrensninger, men at det har konkludert med at slike reguleringer erfaringsmessig har vist seg å lede til omgåelser, som kan bryte ned tillit.

NHO uttaler videre:

«Det ligger utenfor NHOs oppgaver å vurdere hvilke begrensninger som kan innføres. Vi er likevel overrasket over at utvalget ikke har sett nærmere på dette, og stiller oss avvisende til utvalgets premiss om at man ikke må innføre begrensninger som erfaringsmessig kan omgås fordi dette vil resultere i tap av tillit. NHO vil for sin del peke på at tap av tillit vel så mye kan oppstå når det skapes inntrykk av bindinger mellom partier og organisasjoner, og stiller seg undrende til at mulig tap av tillit for den som bevisst omgår lovbestemmelser, skal være begrunnelse for å ikke innføre begrensninger som ellers fremstår som fornuftige.

NHO mener på denne bakgrunn at departementet i forslag til lov må vurdere de mulige bindinger, eller inntrykk av bindinger, som økonomisk støtte fra organisasjoner til partier kan innebære. Videre mener vi at det bør vurderes innført begrensninger i størrelsen på de bidrag partiene kan motta, eventuelt ved at betydelige bidrag fra organisasjoner m.v. innebærer reduksjoner i den offentlige støtten.»

Høyre mener at det i et åpent demokrati er naturlig og riktig at det ikke innføres et øvre tak for bidrag fra enkeltpersoner eller foretak.

Andre høringsinstanser har ikke kommentert utvalgets forslag på dette punkt.

Forbud mot gaver fra rettssubjekter som leverer varer/tjenester til offentlig administrasjon

Hamar By- og bygdeliste uttaler:

«Det finnes i dag allerede bestemmelser i forvaltningsloven, kommuneloven, straffeloven og lov om offentlige anskaffelser som bl.a. har som siktemål å forhindre at politiske partier i maktposisjon påvirkes til å favorisere leverandører til offentlig sektor. Selv om det er all grunn til å følge utviklingen nøye, føler vi at dagens lovgivning dekker de anbefalinger som

Europarådet har kommet med i saken. Det er et problem dersom det blir sådd tvil om uavhengigheten til politikere eller partier som mottar gaver fra et firma. Særlig gjelder dette når dette firmaet leverer varer og tjenester til det offentlige.»

Høyre er enig i at det ikke bør innføres forbud mot gaver til politiske partier fra leverandører til offentlig sektor, men støtter forslaget om forbud mot å ta imot gaver fra rettssubjekt under kontroll av staten eller andre offentlige styresmakter.

Elverum kommune uttaler i brev av 27.1.2005:

«Gaver fra private firma som har leveranser til det offentlige kan veldig lett oppfattes som forsøk på bestikkelser. Muligheten for gaver av denne typen kan lett gi bindinger. Det er naivt og tro at slike gaver ikke kan bli brukt for å påvirke beslutningstakerne.»

LO uttrykker sterke betenkeligheter med forslaget om at det ikke skal være forbud mot gaver til politiske partier fra leverandører til offentlig sektor, fordi dette lett kan oppfattes som «smøring». LO ber om at det legges frem et lovforslag som forbyr dette.

KS uttaler i brev av 31.1.2005:

«Staten bør setje i verk tiltak for å avgrense, forby eller på annan måte strengt regulere gaver til politiske parti fra rettssubjekt som leverer varer eller tenester til det offentlege.»

Forbud mot gaver fra utenlandske givere

Justisdepartementet uttaler i brev av 2.2.2005 følgende:

«Utvalget forslår i § 17 tredje ledd bokstav b at det skal være forbudt for politiske partier å ta imot gaver fra juridiske personer som ikke har hovedkontor eller sete her i landet.

Justisdepartementet finner grunn til å peke på enkelte motforestillinger mot et alminnelig forbud mot å ta imot bidrag fra utenlandske givere. Utvalgets begrunnelse for et totalforbud er begrenset til en henvisning til Europarådsrekommandasjonen og til at retten til å bidra «bør forbeholdes aktører med tydelig forankring i den norske virkeligheten, som det norske publikum har forutsetninger for å kjenne til». Som utvalget selv peker på (utredningen side 77), må det være akseptabelt å legge vekt på individuelle politiske og historiske tradisjoner når lovregulering skal vurderes på dette området. Vi kjenner ikke til at gaver fra utenlandske enheter har utgjort noe demokratisk problem. De betenkeligheter som

eventuelt gjør seg gjeldende er langt på vei avhjulpet ved at det er åpenhet rundt bidragene. Vi viser også til at den norske staten på sin side har bidratt med midler til politiske bevegelser i andre land. Det kan da virke inkonsekvent at bidrag forbys i motsatt retning, også fra private aktører. Vi viser ellers til drøftelsene i NOU 1999:27 Ytringsfrihed bør finde Sted side 147, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) side 98 av den beslektede bestemmelsen i straffeloven § 97 a.¹⁰

JD uttaler videre i sitt brev:

«Når det gjelder juridiske personer, er § 17 tredje ledd utformet slik at juridisk person med hovedkontor i utlandet anses som «utenlandsk». Fra et rent selskapsrettslig synspunkt er dette ikke helt i tråd med den generelle utviklingen innenfor EU på selskapsrettens område, hvor utviklingen går i retning av at det er registreringslandets selskapsrett, og ikke selskapsretten i landet der hovedkontoret befinner seg, som i utgangspunktet definerer selskapet. Vi foreslår derfor at et selskap defineres som utenlandsk når det er registrert i utlandet, og ikke når hovedkontoret er i utlandet. Disse selskapsrettslige poengene er selvfølgelig ikke til hinder for at man knytter adgangen til å motta støtte til selskaper med hovedkontor her i landet, men det ville nok være bedre om man ikke i lovteksten derved definerer selskapet som «utlending.»

Høyre støtter forslaget om forbud mot bidrag eller gaver fra utenlandske givere. Ingen andre av høringsinstansene har kommentert dette forslaget.

¹⁰ Følgende sitat er hentet fra NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finne Sted», side 147:

«Strl. § 97a retter seg mot utenlandsk påvirkning av den norske offentlige debatt via norske stråmenn. Den rammer isolert sett ikke ytringer som sådan, men kan ramme økonomiske forutsetninger for effektiv deltakelse i den offentlige debatt.

I forarbeidene (Ot. prp. nr. 79 1950) sies det at det er et brudd på demokratiets spilleregler om den som overfor den norske allmennhet framtrer som representant for norske interesser «hemmelig» tar i mot støtte fra en fremmed stat. Støtte fra søsterpartier i demokratiske land er ikke straffbart, men derimot støtte fra partier i ettpartistater, fordi stat og parti da er to sider av samme sak. Det er vel ingen dristig påstand at bestemmelsen i særlig grad tok sikte på å ramme støtte til kommunistene fra Sovjetunionen m. v.

Sett hen til den norske stats aktive økonomiske bidrag bl.a. til motstanderne av apartheidregimet i Sør-Afrika, synes det noe inkonsekvent at støtte den andre veien - til norske partier - skal være straffbart.¹⁴⁴ Åpen støtte til politisk virksomhet bør derfor ikke være straffbart, mens skjult støtte klart vil være et problem. Ved lov 1998/30 (om offentliggjøring av partiers inntekter) har man sikret en viss oversikt over partienes inntektskilder. Strl. § 97 a bør derfor revideres dithen at det ikke er kilden til støtten som er det avgjørende kriteriet, men at støtten er skjult.»

Anonyme gaver

Datatilsynet har i brev av 27.1.2005 uttalt følgende om dette:

«I bestemmelsens pkt 2 foreslås det et forbud mot å ta imot bidrag dersom giveren er ukjent (anonyme bidrag). Bestemmelsen må sees i sammenheng med forslagets §§ 20 og 22 der det fremgår at givere av beløp over en viss størrelse skal identifiseres og oppgis særskilt. Dessuten skal opplysninger om vedkommende offentliggjøres (§22).

Datatilsynet kan ikke støtte et slikt forslag, da vi bl.a. mener at eksponeringsgraden for private givere blir for stor.

Tilsynet er også kritiske til at man, uten nærmere undersøkelser av problemets omfang og konsekvenser, introduserer et forbud mot anonyme bidrag. Behovet for lovendringer bør altså dokumenteres før tiltak iverksettes.

Det kan være helt legitime grunner til at enkeltpersoner ikke vil fremstå med navn i en giversituasjon. At økonomiske bidrag til politiske partier kan være en privatsak, bør også gjenspeiles i lovgivningen. Så lenge det dreier seg om støtte til en lovlig virksomhet, bør man ikke innføre regler som er egnet til unødig mistenkeliggjøring av givne og deres motivasjon for å yte bidrag til et politisk parti.

Datatilsynet vil bemerke at begrepet «anonym» innebærer at vedkommende verken direkte eller indirekte kan identifiseres. Vi tolker altså forslaget dit hen at dersom giver har oppgitt et bankkontonummer, men ikke navn, vil partiet kunne ta imot støtten, da bankkontonummeret indirekte vil kunne identifisere giver. Det forutsettes da at bidraget ikke overstiger beløpene som fremgår av forslagets § 20.

Dersom lovgiver fastholder prinsippet om forbud mot å motta anonyme bidrag, bør ovennevnte forhold presiseres.»

Høyre støtter forslaget om forbud mot bidrag fra anonyme givere. Ingen av de øvrige høringsinstansene har kommentert forslaget.

Avtaler i tilknytning til enkelte bidrag

JD har følgende kommentar til dette:

«Utvalget drøfter på side 88-89 hvorvidt man bør pålegge partiene å avgi en erklæring om at visse typer av avtaler ikke foreligger, men kommer til at det ikke vil være rimelig å pålegge partiene en slik plikt. Derimot kommer utvalget til at partiene bør pålegges å avgi en erklæring om hvorvidt det foreligger avtaler, politiske eller forretningsmessige, med en bidrags-

yster. Dersom det foreligger en slik avtale, skal enhver kunne be om innsyn i denne.

Justisdepartementet har for sin del noe vanskelig for å se at det nødvendigvis vil være rimeligere å pålegge partiene å opplyse om inngåtte avtaler enn å pålegge dem å opplyse om at avtaler ikke er inngått. Dersom et parti ikke opplyser noe om dette, eksempelvis ved ikke å krysse av i en rubrikk i inntektsinnberetningen (jf. utredningen side 89), vil det vel implisitt innebære en erklæring om at det ikke er inngått noen slike avtaler.

Etter vårt syn kan det videre spørres om bestemmelsen ikke har fått en uheldig vid utforming. Anmodningsvedtaket knytter seg til «() muntlige eller skriftlige avtaler mellom bidragsyster og politiske partier eller dets valgte representanter på noe nivå, og at det ikke foreligger enighet som kan oppfattes som gjenytelser eller forventning om gjenytelser». Som utvalget selv peker på, jf. side 88, gir anmodningsvedtaket liten veiledning med hensyn til hva slags avtaler en med dette ønsker å ramme. Etter det vi kan se av forslaget til § 21 annet ledd vil bestemmelsen innebære at et parti vil være forpliktet til å opplyse om ethvert avtaleforhold hvor medkontrahenten samtidig er bidragsyster. Dette vil eksempelvis innebære at en lokalforening som inngår avtale med et lokalt datafirma om levering av et særskilt tilpasset dataprogram vil være forpliktet til å opplyse om dette, dersom datafirmaet tidligere har støttet foreningen med 10 000 kroner eller mer. Dette vil gjelde selv om avtalen om levering av dataprogrammet er en helt ordinær forretningsmessig transaksjon. Slike avtaler vil etter omstendighetene kunne inneholde ulike former for forretningshemmeligheter, og det kan synes prinsipielt uheldig at enhver skal kunne gis innsyn i disse. Vi er også noe usikre på om det er behov for en regel som foreslått. Dersom avtalen skjer på «gavelignede» betingelser, følger det av forslaget til § 19 tredje ledd at dette uansett skal innrapporteres og bidragsyster dermed identifiseres.»

Høyre mener at utvalgets forslag om plikt til å opplyse om eventuelle forretningsmessige og politiske avtaler med bidragsyster i forbindelse med innrapporteringen, og derved gi almenheten innsyn i slike avtaler, bør kunne medvirke til å forebygge spekulasjoner om at dette forekommer, og kaste lys over de avtaler som eventuelt måtte være til stede.

Inntektsfradrag for bidrag til politiske partier

Forslaget om inntektsfradrag støttes av Høyre, NHO og Norges Rederiforbund. Ap, LO og Hamar

By- og bygdeliste er blant dem som går i mot forslaget om inntektsfradrag. RV er prinsipielt i mot inntektsfradrag for tilskudd fra private. De fleste som gir bidrag til partier de sympatiserer med, er ikke opptatt av å få personlige skattemessige fordeler av dette, men å bidra til valgkampen og partiarbeidet. Inntektsfradraget for tilskudd vil fungere som en uheldig favorisering av partier med pengesterke medlemmer og sympatisører, mener RV.

Elverum kommune støtter mindretallet og mener at inntektsfradrag forbyr bidrag til politiske partier vil favorisere høyinntektsgruppene:

«Et skattefradrag vil i realiteten bety et økt statlig bidrag til partiet. Dermed vil de partiene som rekrutterer flest fra høyinntektsgruppene få et større statlig tilskudd enn partier som i hovedsak rekrutterer fra lavinntektsgrupper.»

Hamar kommune mener at private bidrag må sees på som et verdifullt supplement til den offentlige partistøtten, men bør ikke tilgodeses med fordeler gjennom skattefritak og peker på flere av de samme hensyn som Elverum kommune i sin uttalelse viser til.

Sør-Trøndelag fylkeskommunene er også i mot forslaget om inntektsfradrag.

Finansdepartementet uttaler følgende i brev av 8.2.2005:

«Utvalget anfører som et argument mot fradragrett at opplysninger om givers og mottakers identitet, samt gavens størrelse gjøres offentlig tilgjengelig gjennom kravene til ligningsdata. Departementet vil bemerke at ligningsmyndighetene har taushetsplikt mht. opplysninger som nevnt, jf. ligningsloven § 3-13. De offentlige skattemyndighetene vil ikke inneholde informasjon om gaver til politiske partier, jf. ligningsloven § 8-8.

Departementet er enig i at en eventuell fradragrett vil måtte gjennomføres etter de regler som gjelder for pengegaver til frivillige organisasjoner, jf. skatteloven § 6-50 og at partier registrert i Partiregisteret skal omfattes av ordningen.

Hvis partiene blir omfattet av inntektsfradagsordningen etter skatteloven § 6-50, vil de ha innberetningsplikt etter forskrift 8. september 2000 nr. 901 om levering av ligningsoppgaver over gaver til visse frivillige organisasjoner. Forskriftens § 2 bestemmer at det skal gis en oppgave for hver giver over pengegave som er tidfestet i inntektsåret. Utvalget foreslår at det bør gjøres unntak fra denne bestemmelsen for gaver til politiske partier, slik at partiene bare innberetter gaver til politiske partier hvis givere ønsker det.

Finansdepartementet vil bemerke at en fradragsordning ikke vil kunne gjøres forenlig med et ønske om anonymitet for giver overfor ligningsmyndighetene eller partiet som mottar gaven. Dersom fradragsrett innrømmes, er det en forutsetning at det kan etterprøves om skattyter har pådratt seg kostnader vedkommende opplyser å ha hatt. Dette innebærer at likningsmyndighetene må ha adgang til informasjon om beløp, giver og mottaker. Denne informasjonen bør være lett tilgjengelig, noe som tilsier at det vil måtte stilles krav om systemer for innberetning av mottatte gaver. Etter den gjeldende ordning med inntektsfradrag for gaver til visse frivillige organisasjoner må mottaker innberette gavene i maskinlesbar form til Skattedirektoratet. Her fremgår det opplysninger om beløpets størrelse, giver og mottaker. Den skattyter som ønsker inntektsfradrag for en gave til et politisk parti, må derfor akseptere at partiet innberetter gaven maskinelt til Skattedirektoratet.»

6.4 Departementets vurderinger

Overordnede hensyn

Departementet tar i sine vurderinger utgangspunkt i de tiltak som Europarådet i sin rekommendasjon anbefaler statene å gjennomføre for å motvirke korrupsjon i forbindelse med finansiering av politiske partier og valgkamper. En oversettelse av rekommendasjonen er tatt inn som vedlegg til utvalgets innstilling, jf. vedlegg 1 side 173. I den sammenheng må det naturligvis legges til grunn hvilke regler som allerede finnes i det norske lovverket for å motvirke inhabilitet, korrupsjon og bestikkelser av offentlige myndighetspersoner, herunder i tjenestemannsloven, forvaltningsloven og straffeloven etc. Det må videre gjøres vurderinger mht hvilken relevans den enkelte anbefaling har for norske forhold – bl.a. ut i fra historikk og erfaringer. Departementet er av den oppfatning at myndighetene bør ha en avventende holdning til enkelte av anbefalingene fra Europarådet. Med dette menes at en på visse punkter kan unnlate å implementere enkelte anbefalinger nå - og heller velge å se utviklingen an. Departementet viser til at utvalget konkret anbefaler dette i forbindelse med et eventuelt forbud for politiske partier mot å ta i mot gaver fra private foretak eller rettssubjekter som leverer tjenester til det offentlige.

Generelt om bidrag fra private givere

Departementet ser de faremomenter som utvalget peker på i forbindelse med tilskudd, gaver, dona-

sjoner etc. fra ulike private bidragsytere til politiske partier mht avhengighetsforhold. Departementet er imidlertid enig med utvalget i at det ikke er hensiktsmessig eller grunnlag for å overregulere rettsområdet som gjelder politiske partier. Et for stivbent og komplisert regelverk vil kunne legge unødvendige hindringer i veien for at partiene øker sin selvfinansieringsevne, skape omgåelsesmuligheter og gjøre offentlig innsyn vanskelig.

Om forholdet mellom offentlige og private bidrag

Departementet har i mandatet bedt utvalget utrede alternative finansieringsordninger for politiske partier. Departementet oppfatter utvalgets forslag slik at gaver fra private bidragsytere, herunder forslaget om inntektsfradrag, skal være et tillegg til den offentlige støtteordningen. Slik departementet ser det, legges det ikke opp til noen «samordning» av offentlige og private bidrag til politiske partier - eksempelvis etter mønster av folketrygden og tjenestepensjonsordninger.

Departementet har i høringsrunden blitt oppfordret til å vurdere en ordning der betydelige bidrag fra den enkelte organisasjon innebærer reduksjoner i den offentlige støtten. Departementet ser at en modell for samordning mellom private og offentlige bidrag til politiske partier kunne baseres på at partier som har mottatt private bidrag i løpet av et år, får en tilsvarende eller forholdsmessig avkortning i den offentlige støtten. En slik modell kunne tenkes å bidra til en jevnere inntektsfordeling mellom partiene ved at partier med store private bidragsytere fikk tilsvarende mindre offentlig støtte enn disse i utgangspunktet skulle hatt etter valgresultatet.¹¹ Imidlertid vil en slik modell være betenkelig i flere henseender – spesielt mht å stimulere til omgørelser av regelverket i form av underrapportering av inntekter og pengebidrag «under bordet».

Partiene er forskjellige når det gjelder størrelse - både målt etter stemmeandel, medlemmer og økonomi. Samtidig vil noen kostnadselementer være uavhengige av partiets størrelse. Virkningen av en «krone for krone»-avkortning i det offentlige tilskuddet vil derfor være forskjellig - avhengig av om partiet er lite eller stort. En alternativ variant av modellen kunne være at det kun foretas avkortning for gaver over en viss verdi eller at avkortningen bestemmes ut fra gavens størrelse i prosent av partienes samlede inntekter etc.

¹¹ I grensetilfellet der verdien av private gaver overstiger det offentlige tilskuddet, vil hele det offentlige tilskuddet bli trukket inn.

Departementet kan imidlertid ikke se at en modell som innebærer en eller annen form for avkortning i det offentlige tilskuddet vil redusere partienes eventuelle bindinger til større, private givere. Tvert i mot kan det hevdes at en slik ordning vil bidra til å øke partienes avhengighet til private givere dersom det å ha mottatt gaver straffes med et krav om tilbakebetaling av eller avkortning i den offentlige støtten.¹² Modellen ville også bidra til å svekke partienes vilje til å øke selvfinansierungsgraden – noe som isolert sett vil øke avhengigheten til det offentlige. De administrative kostnadene for det offentlige ved en samordningsmodell antas å bli betydelige – bl.a. på grunn av behovet for et effektivt kontrollapparat. Departementet anbefaler ikke en slik modell.

Et annet alternativ kunne være en modell der offentlig tilskudd ble gitt som en prosentvis andel av det partiet i løpet av ett år klarer å skaffe til veie i form av private bidrag eller ved annen inntjening – eksempelvis med en sats på 50 %¹³. Dette ville bidra til å stimulere partiene til å bedre sin selvfinansieringsevne. Imidlertid ville dette øke faren for at partiene kommer i et avhengighetsforhold til store, private givere og/eller at partiene involveres i forretningsdrift som ikke anses heldig eller passende ut i fra demokratiske hensyn. Den offentlige tilskuddsordningen ville med dette få preg av en bonusordningen hvor store gavestrømmer fra private sektor eller egen forretningsdrift ble belønningsskriteriet framfor partiets bidrag til å løse kjerneoppgaver for demokratiet.

En slik modell ville også innebære budsjettekniske utfordringer. Bevilgningsbehovet ville bli variabelt og vanskelig å anslå (anslaget ville måtte baseres på inntektsregnskaper forholdsvis langt tilbake i tid), og dette ville ikke være forenlig med Økonomireglementets krav til realistisk budsjettering. Departementet anbefaler heller ikke en slik modell innført.

Departementet legger i det følgende til grunn at private bidrag betraktes som et tillegg til den offentlige tilskuddsordningen (som drøftes i foregående kapittel), og at det ikke foretas noen samordning av inntektene.

Forslag i tilknytning til Europarådets anbefalinger

Utvalget fremmer flere forslag til bestemmelser i den nye partiloven som forutsettes å samsvare

med de anbefalinger som Europarådet har gitt. Dette er forbud mot bidrag fra rettssubjekter under offentlige myndigheters kontroll, forbud mot gaver fra utenlandske givere og forbud mot gaver fra anonyme givere.

Gaver fra anonyme givere – «anonyme gaver»

Departementet viser til at Datatilsynet etterlyser en nærmere vurdering av behovet for et slikt forbud. Tilsynet stiller også spørsmål ved hvordan anonymitetsbegrepet skal avgrenses.

I henhold til utvalgets synspunkter hører denne type gaver til sjeldenhetene. Departementet vil derfor tro at behovet for et slikt forbud ut i fra norske forhold ikke er spesielt stort – med utgangspunkt i gjeldende regelverk.

Departementet utelukker imidlertid ikke at anonyme gaver kan være et alternativ for enkelte givere som ikke ønsker å bli identifisert gjennom innsynsystemet i den nye partiloven eller som ikke er opptatt av eventuelle skattefordeler ved å støtte politisk partier «åpent». Av hensyn til det demokratiske systemet, mener departementet i likhet med utvalget, at det er viktig at partiene kjenner identiteten til sine sponsorer. Videre – at dette hensynet må tillegges større vekt enn hensynet til givers behov for eller rett til å være anonym. Departementet ser også at et forslag om forbud mot anonyme bidrag vil kunne hindre omgåelser av det innsynsystemet som loven ellers legger til grunn. Det vises for øvrig til Europarådets anbefaling i artikkel 3 i rekommandasjonen om å hindre hemmelige gaver.

Departementets forslag innebærer at alle gaver hvor giver er anonym for partiet, skal tilfalle statskassen. Med «anonym for partiet» siktes det her til tilfeller der det ikke forligger noen indikasjoner på hvem giveren er. I tilfeller hvor det vil være mulig for partiet å spore opp giver gjennom eksempelvis bankkontonummer, vil ikke gaven regnes som anonym. Er gaven under lovens sats for innberetning, vil denne i slike tilfeller kunne beholdes av partiet og inntektsberettes. Hvis gaven derimot er over lovens frie satser, vil partiet ha mulighet til å ta kontakt med giver – som enten kan være villig til å la seg identifisere for offentligheten gjennom innberetningssystemet, ta gaven i retur eller la denne tilfalle statskassen.

Gaver til politiske partier fra rettssubjekter som leverer varer eller tjenester til offentlig administrasjon

Departementet har vurdert de innkomne merknaene i saken nøye også på dette punktet, men støtter utvalget i at det ikke bør nedsettes forbud mot bidrag til politiske partier fra rettssubjekter som

¹² Partiet blir følgelig mer avhengig av den private gaven etter at gaven er mottatt og tilbakebetaling til det offentlige er foretatt – ved at gaven relativt sett «veier» mer i partiets inntektsgrunnlag enn før avkortningen. – Spesielt vil dette være tilfellet dersom det gis et krone for krone fradrag der partiet i sum kommer likt ut før og etter.

¹³ Partiet mottar 50 kroner fra det offentlige per 100 kroner i private bidrag eller ved egen inntjening. Det vises for øvrig til den modellen som utvalget opplyser praktiseres i utlandet.

leverer varer eller tjenester til offentlig administrasjon. Europarådets rekommandasjon artikkel 5 bokstav b) lyder:

«Statene bør iverksette tiltak for å begrense, forby eller på annen måte strengt regulere gaver fra rettssubjekter som leverer varer eller tjenester til noen offentlig administrasjon».

Europarådet går mao. langt for å begrense denne type gavestrømmer ved å anbefale forbud eller (i det minste) strenge reguleringer. Departementet deler utvalgets oppfatning om at en her står overfor avgrensingsproblemer både mht. omfang (leverandører av sluttprodukter, underleverandører, mor-, datter-, søsterselskaper etc.) og tidsaspekt. Departementet antar at det eksisterende lovverket sannsynligvis vil fange opp de aller fleste tilfeller der gaver fra denne type leverandører må betraktes som bestikkelser eller på annen måte kan gi grunnlag for misbruk av offentlig myndighet. Det vises bl.a. her til lov om offentlige anskaffelser med tilhørende forskrifter. Departementet er enig med utvalget i at en bør se forekomsten og utviklingen noe mer an før en vurderer forbud eller nærmere reguleringer. Departementet viser til at omfanget av gaver fra denne type leverandører vil gå fram av innberetningene fra partiene - i den grad de overstiger de foreslåtte terskelverdiene, jf. neste kapittel.

Gaver fra utenlandske givere

Departementet viser til JDs uttalelse om at utvalgets forslag synes å være for restriktivt, bl.a. med henvisning til den norske stats støtte til politiske bevegelser i andre land og med henvisning til den beslektede bestemmelsen straffelovens § 97 a. JD viser også til drøftelser av denne problemstillingen i NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finne Sted, jf. sitatet i fotnoten foran.

Departementet ser de hensyn og fakta som JD viser til i sin uttalelse. Et grunnleggende prinsipp i argumentasjonen for å kunne tillate gaver fra utenlandske givere, utover det som per i dag er tillatt, er at det er åpenhet om støtten. Departementet legger til grunn at åpenhet i denne sammenheng både må henspeile på beløpets størrelse og givers identitet. I forbindelse med gaver fra utenlandske givere vil beløpets størrelse sannsynligvis lett kunne identifiseres. Når det gjelder hvem som reelt sett står bak denne type gaver eller motivene, vil dette i enkelte tilfelle kunne være svært vanskelig å bringe på det rene eller avdekke. Departementet mener at dersom det åpnes for gaver fra utenlandske givere, vil det i enkelte tilfeller ikke være mulig å identifisere giverne med de krav til legitimitet som anses nødvendige for denne lovs

formål. Det vil også i tvilstilfeller være behov for et kontrollapparat til å verifisere opplysningene, noe som vil bryte med det systemet som ellers legges til grunn for denne loven og som vil være kostnadskrevende.

Departementet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag om å forby gaver fra utenlandske givere. Forslaget er for øvrig i tråd med Europarådets rekommandasjon artikkel 7.

Med «utlending» sikter departementet til person som ikke har norsk statsborgerskap. Forbudet er imidlertid ikke til hinder for at givere som oppfyller kriteriene for stemmerett ved stortingsvalg og/eller kommunestyre- og fylkestingsvalg i henhold til valgloven §§ 2-1 og 2-2, kan yte støtte til norske politiske partier. Når det gjelder juridisk person, knyttes utlendingskriteriet til selskap eller foretak som er registrert i utlandet.

Avtaler i tilknytning til enkelte bidrag

Departementet viser til bokstav e) i anmodningsvedtak nr. 178 om at lovendringen bør innbære at loven stiller krav om at det sammen med partienes årsregnskap legges fram erklæring for at det ikke foreligger muntlige eller skriftlige avtaler mellom bidragsyter og politiske partier eller dets valgte representanter på noe nivå og at det ikke foreligger enighet som kan oppfattes som gjenytelser eller forventning om gjenytelser.

Departementet ser at det kan være tvil mht hvor inngripende komiteen ser for seg at en slik bestemmelse bør være. Avtaler mellom bidragsytere og politiske partier kan fort vekke assosiasjoner til korrupsjon og myndighetsmisbruk. På den annen side kan det også forekomme avtaler i kombinasjon med bidrag eller ytelser som må anses å være av legal, forretningsmessig art. Eksempelvis vil dette kunne være tilfelle for en husleieavtale der utleier - som en ytelse til en partiorganisasjon, fastsetter leien under markedspris, men der det like fullt er behov for en leiekontrakt som regulerer leieforholdets varighet, betalingsfrister, oppsigelser osv. Passusen «eller forventning om gjenytelser» kan også gi grunnlag for tolkningstvil. Hvis det er partiets forventninger det her siktes til, vil det trolig være mer presist med passusen: «eller oppleves som forpliktende å skulle gi gjenytelser». Med formuleringer i anmodningsvedtak nr. 178 bokstav e), er det nærliggende å tro at det her siktes til bidragsyters forventninger – hvis neppe kan anses relevant i denne sammenheng og som partiet ikke på noen måte kan forutsettes å kunne avgi erklæringer om.

Departementet ser at det er relevant å balansere hensynet til partienes rettigheter i henhold til

privat autonomi og avtalerett- og på den annen side politisk ryddighet og offentlighetens behov for kjennskap til bindinger mellom partiene og bidragsytere som kan få innvirkning på politikktutforming og velgernes oppslutning. Departementet går ikke inn for at partiloven skal gripe inn i alminnelige avtalerettslige forhold som det i utgangspunktet må antas at også partiene kan underlegge seg. Departementet mener at de hensyn som komiteen sannsynligvis har hatt i tankene, allerede er tilstrekkelig ivaretatt i lovverket - herunder i straffeloven og forvaltningsloven.

Departementet mener det er et legitimt behov for at offentligheten får kjennskap til avtaler som et politisk parti måtte inngå med en eller flere av sine bidragsytere. I utgangspunktet kunne en tenke seg at innsynsretten burde begrenses til avtaler som konkret gjelder eller omhandler bidragsyters støtte til partiet – dvs. avtaler hvor beløp klart framgår, og at øvrige avtaler som partiet eventuelt måtte ha inngått med bidragsyter, ikke bør omfattes av opplysningsplikten eller innsynsretten. Departementet mener dette vil bli en for snever avgrensning av loven. I tillegg til avtaler om forhold som omhandler økonomiske vederlag, kan det inngås avtaler som regulerer partiets gjenytelser til bidragsyter eller annen avtalepart. Med en slik snever definisjon, vil avtaler av sistnevnte kategori falle utenfor innberetningsplikten og innsynsretten.

Departementet går derfor inn for at det i inntektsberetningen skal gis opplysninger om alle avtaler som partiorganisasjonen har inngått med eventuelle bidragsytere – både forretningsmessige og andre avtaler. Departementet ser at dette rent teknisk kan gjøres ved en avkrysningsrubrikk - eventuelt i kombinasjon med et eget spesifikasjonsfelt i de årlige innberetningene. Videre plikter partiene å gi offentligheten innsyn i slike avtaler på forespørsel. Det vises til § 21 i lovforslaget.

Inntektsfradrag for bidrag til politiske partier

Departementet mener at et forslag om å åpne for inntektsfradrag for tilskudd til politiske partier kan bidra til å styrke partienes selvfinansieringsevne. Inntektsfradrag vil også kunne bidra til at gaver til politiske partier spres på flere givere og slik redusere mulighetene for avhengighet av noen få bidragsytere. Departementet støtter derfor forslaget fra flertallet i utvalget på dette punktet.

Forslaget om inntektsfradrag for gaver til politiske partier ved endring av skatteloven § 6-50, berører ikke direkte forslaget til ny partilov. Regjeringen vil komme tilbake til forslaget om inntektsfradrag for gaver til politiske partier i forbindelse med St.prp. nr. 1 (2005-2006).

7 Offentliggjøring av politiske partiers regnskaper

7.1 Gjeldende rett

Dagens krav om offentliggjøring av inntekter

I henhold til §1 i lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter er alle partier som er registrert etter valgloven kapittel 5 og som har stilt liste ved siste stortingsvalg, forpliktet til avlegge årlig regnskap over hovedorganisasjonens inntekter. Regnskapet skal inneholde opplysninger om følgende inntektstyper:

1. Offentlig partistøtte
2. Kontingentinntekter
3. Tilskudd fra privatpersoner, lotterier, innsamlingsaksjoner o.l.
4. Renteinntekter
5. Tilskudd fra institusjoner, organisasjoner, foreninger og sammenslutninger, samt fra stiftelser og fonds

Det må videre opplyses om partiets hovedorganisasjon har mottatt tilskudd som overstiger 20 000 kroner fra samme navngitte tilskuddsyter. I så fall må beløpet og navnet på giveren offentliggjøres. Regnskapet skal også opplyse om det samlede beløp av anonyme bidrag og om størrelsen på hvert enkelt anonymt bidrag over 20 000 kroner. Inntektsregnskapet skal avlegges for perioden 1. januar til 31. desember. Det årlige regnskapet skal sendes Stortinget senest seks måneder etter regnskapsårets avslutning. Innberetningene er i prinsippet offentlig tilgjengelige for alle. Loven hjemler ingen sanksjonsmidler overfor partier som ikke overholder bestemmelsene. I forarbeidene antas det at faren for negativ omtale i media vil være tilstrekkelig til at partiene overholder bestemmelsene.

7.2 Europarådets rekommandasjon

Europarådets rekommandasjon (2003/4) anbefaler at statene sikrer innsyn og offentlighet omkring partienes finanser. I artikkel 11 anbefales det at statene pålegger politiske partier plikt til å føre riktige bøker og regnskaper på konsolidert basis, dvs.

som også omfatter enheter direkte eller indirekte knyttet til et politisk parti. Statene bør kreve at det i et politisk partis regnskap oppgis hvilke gaver partiet har mottatt med angivelse av art og verdi for hver gave (artikkel 12 a). For gaver over en viss verdi bør giverne være navngitt i regnskapet (artikkel 12 b).

7.3 Komiteens lovforslag (anmodningsvedtak nr. 178 av 13.12.2002)

Departementet viser til lovforslaget i Innst.O nr. 28 (2002-2003) av 26.11.2002 fra Familie-, kultur- og administrasjonskomiteen som er grunnlaget for Stortingets anmodningsvedtak nr. 178 i saken. Lovforslaget er sitert i kapittel 2 foran. Departementet har i mandatet bedt utvalget drøfte lovforslaget.

7.4 Demokratifinansieringsutvalgets forslag

Innsyn som virkemiddel

Utvalget legger til grunn at det norske regelverket fortsatt skal ha åpenhet om partienes inntekter som et hovedprinsipp - i tråd med norsk og nordisk tradisjon. Det vises til avsnitt 6.2 i utvalgets innstilling.

Åpenhet kan bidra til å sikre partienes selvstendighet og autonomi i forhold til eventuelle bidragsytere. Med innsyn og offentlighet rundt inntektene vil partiene måtte vurdere hvorvidt de finansieringsbeslutninger det treffer, vil få positiv eller negativ innvirkning på valgresultatene. At private bidrag kanaliseres inn i politikken på en betryggende måte, vil øke offentlighetens tillit til systemet. Derved vil det bli mer legitimt for partiene å finansiere sin virksomhet også gjennom private bidrag, noe utvalget mener er en viktig målsetting.

Utvalget går ikke inn for at partiene skal underlegges lovfestet plikt å føre komplette regnskaper og å avgi innberetning om sine utgifter, jf. avsnitt 6.9 i innstillingen. Etter utvalgets syn må innsynsplikten omfang tilpasses det som er relevant og av

verdi for offentligheten å få kjennskap til. Det må i denne sammenheng tas praktiske og administrative hensyn til partiene som pålegges plikten. Utvalget går inn for økt offentlighet ved at man skal ha rett til innsyn i partienes regnskaper, hos partiene, dersom regnskap foreligger.

Utvalget legger videre vekt på at det som gjøres til gjenstand for innrapportering og åpenhet, må være så entydig definert at det ikke oppstår tvil om hva som omfattes av regelverket eller ikke. Eventuelle stridigheter og tvist om regelverket er overholdt eller ikke, vil kunne føre til svekket tillit. Utvalget går inn for at partiet i inntektsinnberetningen skal opplyse om det har inngått forretningsmessige og eller politiske avtaler med noen av bidragsyterne.

For øvrig viser utvalget til at hensynet til å unngå korrupsjon og andre utilbørlige forhold også ivaretas gjennom kommunelovens og forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og ugyldighet – og i siste instans straffelovens regler om korrupsjon og påvirkningshandel.

Utvalget har vurdert hvem som bør omfattes av innberetningsplikten.

Nivåer i partiet

Utvalget er enig med komiteen i at lovens virkeområde bør utvides til å gjelde partienes organisatoriske ledd på fylkes- og kommunenivå, jf. forslaget i anmodningsvedtak nr. 178 ovenfor. Utvalget går inn for å knytte innberetningsplikten til retten til støtte – dvs.. at alle lag av partiet som har rett til støtte også har plikt til å avlegge inntektsregnskap. Denne plikten vil etter forslaget også omfatte partienes ungdomsorganisasjoner – noe som for øvrig vil kunne hindre omgåelse av reglene ved at gaver til partiene kanaliseres via ungdomsorganisasjonene.

Uregistrerte grupper eller lister

Utvalget går ikke inn for at systemet med inntektsinnberetning skal gjøres gjeldende for lokale grupper eller lister. Mange hensyn kan tale for innsyn også i hvordan lokale lister/grupper finansierer sin virksomhet, herunder ønsket om åpenhet omkring alle som er med på å treffe politiske vedtak. Utvalget mener prinsipielle hensyn tilsier at det bør stilles færre krav til grupperinger som har valgt å opptre som uavhengige. Utvalget viser dessuten til at en slik ordning vil være vanskelig å gjennomføre i praksis, fordi uregistrerte lister ofte er av tidsbegrenset varighet og i varierende grad har et stabilt organisasjonsapparat bak seg gjennom valgperioden. Utvalgets forslag må sees i sammenheng med forslaget om at uregistrerte

grupper eller lister ikke skal være berettiget statstøtte.

Utvalget går inn for at det legges til rette for at uregistrerte grupper eller lister på frivillig basis kan innrapportere sine inntekter på samme måte som partilagene, jf. forslaget til innrapporteringsystem i avsnitt 6.10 i innstillingen.

Andre enheter tilknyttet partiet

En konsekvens av at plikten til innrapportering knyttes til retten til statsstøtte, er at andre mer eller mindre partitilknyttede enheter ikke har rapporteringsplikt, selv om disse kan være i besittelse av relativt betydelige økonomiske verdier. Utvalget mener det ikke er grunnlag for å pålegge slike enheter plikt til å avgi inntektsrapport. Dersom det overføres midler til partiet, vil dette uansett gå frem av partiets inntektsinnberetning.

Folkevalgte representanter

Utvalget har vurdert om også folkevalgte representanter bør være forpliktet til å avgi innberetning om eventuelle gaver de mottar i egenskap av å være folkevalgte. Stortingsrepresentantene har for sin del etablert en frivillig ordning hvor representantene gis anledning til å flagge bindinger, verv, gaver de har mottatt og annet. Utvalget ser at det alternativt kan vurderes å ta inn i kommuneloven bestemmelser som pålegger kommunene å opprette systemer som kan bidra til åpenhet om de folkevalgtes bindinger, etter mønster av den ordningen Stortinget har vedtatt for stortingsrepresentantene.

Grunnlaget for partienes rapporteringsplikt

Utvalget mener at en viktig forutsetning for at regler om åpenhet skal fungere, er at det etableres systemer som sikrer offentligheten innsyn på en effektiv måte.

Utvalget har vurdert om regnskapsloven (lov 17. juli 1998 nr. 56) kan være et egnet alternativ til dagens ordning med en særskilt lov, men har kommet til at dette ikke er tilfellet. (Det vises til utvalgets drøftelse i avsnitt 6.9.2 i innstillingen).

Regnskapsloven fastsetter at alle foreninger med eiendeler til en verdi av over 20 mill. kroner eller flere enn 20 ansatte, har regnskapsplikt, jf. regnskapsloven § 1–2 nr. 10. I dag er det kun hovedorganisasjonen i de største politiske partiene som er berørt av dette og som derved er pålagt regnskapsplikt etter regnskapsloven. Dersom regnskapsloven skal legges til grunn for åpenhet om partienes finanser, vil det være nødvendig å pålegge regnskapsplikt for alle nivå av de politiske

partiene, uavhengig av verdien av eiendeler og antall ansatte.

Regnskapsplikten etter regnskapsloven innebærer en årlig plikt til å utarbeide årsregnskap og årsberetning i samsvar med regnskapslovens bestemmelser, jf. § 3–1. Årsregnskapet skal inneholde resultatregnskap, balanse og noteopplysninger, jf. § 3–2.¹ Regnskapsloven kapittel 6 stiller krav til årsregnskapets innhold. Av relevans for politiske partiers alminnelige virksomhet er kravene om at årsregnskapet skal opplyse om størrelsen på inntekter og utgifter. Etter § 6–2 skal balansen ha en oppstillingsplan med eiendeler, egenkapital og gjeld. Noteopplysningene skal i henhold til kapittel 7 i regnskapsloven inneholde nærmere spesifikasjon av enkelte poster i årsregnskapet.

Regnskapsloven har i dag ikke bestemmelser som ivaretar de formål som loven om offentliggjøring av politiske partiers inntekter har. Regnskapsloven er ikke innrettet med sikte på å avdekke kildene for de regnskapspliktiges inntekter. Dersom regnskapsloven skal anvendes for å ivareta innsyn i partienes inntekter, mener utvalget at det må etableres krav om et særskilt noteapparatet (i den nye partiloven eller regnskapsloven).

Regnskapslovens krav til spesifisering av utgifter (vareforbruk, personal- og driftskostnader, avskrivninger og renter) vil sammen med balansen kunne gi informasjon om omfanget av partiets økonomiske virksomhet, herunder likviditet, finansiering og soliditet. Dette vil imidlertid ikke gi opplysninger om partiets politiske virksomhet (herunder bindinger, mulig maktmisbruk), dvs. opplysninger av særlig relevans eller nytte for velgerne. I den grad innberetningsplikten for politiske partier også skal omfatte utgifter, kunne det være aktuelt å vurdere et særskilt noteapparat også for utgiftssiden (jf. for øvrig utvalgets drøftelse gjengitt nedenfor).

I forskrift er ikke-økonomiske foreninger med regnskapsplikt som faller inn under definisjonen av små foretak, unntatt fra plikten til å sende årsregnskapet inn til Regnskapsregisteret. Det skal i stedet oppbevares hos den regnskapspliktige. Etter regnskapsloven § 8–1 har enhver rett til å gjøre seg kjent med innholdet i regnskapet hos den regnskapspliktige. Ved å definere partiene som små foretak i regnskapslovens forstand, ville alle lokallag og fylkeslag bli regnskapspliktige, men uten plikt til å sende inn regnskapene.

I henhold til utvalgets forslag skal innberetning av regnskaper være et vilkår for å kunne tildeles

statlig partistøtte. Dersom regnskapsloven legges til grunn, må regnskapene sendes til kommunen/fylkeskommunen eller alternativt Brønnøysundregistrene for at dette kravet skal kunne innfris. Dette vil kunne skape praktiske og juridiske problemer. Kommunene- og fylkeskommunene må undersøke i Brønnøysundregistrene om regnskapene er innsendt. Enheter som sender regnskaper til Brønnøysundregistrene, må være etablert som egne juridiske personer registrert i Enhetsregisteret - underlagt krav om vedlikehold av registeropplysninger. Det finnes ikke noe regelverk for organisering av politiske partier. Partiene er svært ulikt organisert, herunder mht hvilke lag som utgjør egne juridiske enheter. Regnskapsplikt etter regnskapsloven vil innebære at partiene underlegges nye, formelle krav til organisering og dessuten sanksjoner i form av forsinkelsesgebyr.

Utvalget mener at regnskapsplikt etter regnskapsloven ikke kan begrunnes i demokratiske hensyn og ser det som problematisk å gripe inn i partienes interne organisering gjennom lovpålegg. Særlig for lokallagenes del vil kostnadene ved regnskapsførsel fort kunne overstige statsstøtten. Rapportering etter regnskapsloven vil innebære en uforholdsmessig omfattende forpliktelse for lokallagene.

Fordelen med en egen lov for partiene er bl.a. at man står friere med hensyn til å skreddersy hva partilagene skal innberette. Ved å kartlegge behovene for informasjon unngår man innrapportering av overflødig informasjon slik tilfelle kan bli gjennom standardiserte systemer beregnet på andre formål - som for eksempel regnskapsloven.

Utvalget går på dette grunnlag ikke inn for at politiske partier skal pålegges regnskapsplikt etter regnskapsloven i videre utstrekning enn det som gjelder i dag, men at partienes særlige rapporteringsplikt fortsatt skal forankres i egen lov.

Særskilt om innberetning av utgifter

Utvalget viser til at gjeldende lov om offentliggjøring av de politiske partiers inntekter pålegger hovedorganisasjonene å rapportere om sine inntekter og inntektskilder - ikke utgifter. Innsyn som virkemiddel i kampen mot korrupsjon har tradisjonelt hatt fokus på partienes inntektsside - fordi det er koblingen mellom inntektskilder og utøvd makt som primært kan gi indikasjoner på uakseptabel eller illegal virksomhet. FN-konvensjonen om korrupsjon (se nærmere avsnitt 5.4 i utvalgets innstilling) artikkel 7 nr. 3 har fokus på åpenhet om inntektene til de politiske partiene.

Utvalget drøfter om innberetningsplikten i tillegg til inntekter, også bør omfatte utgifter. En slik

¹ Da de fleste partier vil bli å betrakte som små foretak jf. § 1–6, vil det ikke foreligge plikt til å utarbeide kontantstrømoppstilling.

plikt forekommer i enkelte demokratier, da ofte med bakgrunn i et regelverket som inneholder restriksjoner på partienes utgifter - eksempelvis om maksimalbeløp i forbindelse med valgkamp eller restriksjoner på bruken av offentlig støtte.

Utvalget viser til at den alminnelige utvikling går mot større grad av åpenhet. Ut fra det faktum at partiene mottar til dels betydelige statlige overføringer, kan det hevdes at borgerne bør få innsyn i hvordan partiene forvalter midlene sine.

Utvalget mener at omfanget av innberetningsplikten som partiene pålegges, nøye må vurderes opp mot hva offentligheten har behov for innsyn i. Som utgangspunkt for drøftelsen viser utvalget til at mange partier har vedtektsfestet plikt til å føre regnskap. Dette kan imidlertid ikke alene begrunne en lovpålagt plikt til å innrapportere regnskaper.

Utvalget har vurdert om det er grunnlag for å pålegge partiene å sette opp en resultat- og balanseoversikt, herunder oversikt over eiendeler, gjeld og utgifter - i tillegg til inntektsredegjørelsen, jf. avsnitt 6.9.3 i utvalgets innstilling. Utvalget drøfter ulike modeller for kontoplaner, bl.a. basert på velgernes behov samt kontoplaner som kan brukes i ulike forskningssammenhenger.

Utvalget finner det vanskelig å ta stilling til hva slags opplysninger som skal kreves og hvilken detaljeringsgrad som skal legges til grunn. En overordnet oversikt med grove kategorier gir lite detaljert og neppe særlig relevant informasjon for velgerne. En plan som er detaljert nok til å være interessant for velgerne, kan synliggjøre forhold som inviterer til myndighetsinngrep uten klar demokratisk begrunnelse. Det kan oppstå et dilemma hvor overdrevne krav til informasjon kommer i konflikt med prinsippet om partienes autonomi.

Utvalget mener at en viktig, prinsipiell innvending mot et krav om offentliggjøring av utgifter er at dette bryter med tradisjonen om at staten ikke fører kontroll med, eller på noen annen måte legger føringer for partienes anvendelse av den offentlige partistøtten. Hensynet til partienes selvstendige stilling i forhold til staten har vært det viktigste argumentet mot en slik innblanding. I Stortingets forutsetning for bevilgningen til partistøtte er det også understreket at det ikke skal stilles betingelser for og at staten ikke skal føre kontroll med disponeringen av støtten. Selv om en utgift-rapportering ikke vil være ensbetydende med at staten legger føringer på bruken av partistøtten, vil slik rapportering i praksis invitere til styring.

Utvalget finner det problematisk å begrunne en særskilt rapporteringsplikt for utgifter da slik rapportering vanskelig kan sies å være av noen betyd-

ning for forhold knyttet til korrupsjonsbekjempelse. Selv om offentligheten ville kunne ha en alminnelig interesse i innsyn, bør prinsippet om partienes uavhengige stilling veie tyngst. Utvalget går på denne bakgrunn inn for å videreføre prinsippet om at rapporteringsplikten for politiske partier kun skal gjelde inntekter.

Plikt til å gi til innsyn i regnskaper slik de foreligger

Utvalget opplyser at mange partier i dag fører regnskaper i henhold til sine vedtekter - det antas at dette gjelder de aller fleste partiene. Utvalget går inn for at alle partier eller partilag som er berettiget til statsstøtte etter partiloven, skal ha plikt til å gi innsyn i sine regnskaper slik de foreligger. Utvalget antar at plikten til innsyn bør gjelde de regnskapsdokumenter som fremlegges for foreningens øverste organ (årsmøtet eller liknende). Etter forslaget vil loven ikke pålegge partiet noen forpliktelser med hensyn til å føre regnskap, men kun å gi innsyn i regnskaper slik de foreligger. Utvalget antar at det ikke er behov for eller naturlig å etablere noen kontroll- eller klageordning i tilknytning til partienes regnskapsførsel.

Nærmere om hvilke inntekter som skal innrapporteres

Monetære og ikke-monetære bidrag

Utvalget viser til at praksis etter dagens regelverk er at kun monetære bidrag oppgis i inntektsregnskapet. I anmodningsvedtak nr. 178 er det foreslått at også andre former for bidrag skal inntektsføres. Eksempelvis kan dette være gratis eller svært prisgunstige tjenester fra en trykkeribedrift eller et konferansehotell, utlån av biler, artister som opptrer gratis på valgkamparrangementer og mye annet.

Ikke-monetære ytelser kan ha like stor økonomisk verdi som pengebidrag. Utvalget er derfor enig i at det ikke er grunn til å videreføre den ulike behandlingen i dagens regelverk av ulike former for bidrag, da dette lett kan føre til omgåelser av prinsippet om at det skal være åpenhet om økonomiske bidrag. Regelverket må likevel innrettes på en måte som gjør det lett å praktisere for de mange små og store partilag som vil bli omfattet av dette. Utvalget går inn for at det gjøres avgrensninger både med hensyn til ikke-monetære bidrags art og verdi.

Utvalget viser til at er innberetningsplikt for monetære og ikke-monetære bidrag både etter det danske og det finske regelverket. Dette er også anbefalingen fra Europarådet.² I Danmark har det

² Rec(2003)4 art. 2

ved avgrensingen blitt lagt vekt på om det ikke-monetære bidraget består i en ytelse som vanligvis gjøres opp i penger. Eksempelvis vil bidrag eller ytelse fra givere som normalt tar betalt for denne typen ytelser som ledd i ervervsvirksomhet (eller bidraget på annen måte kan sies å erstatte et pengebeløp), kunne vurderes som et tilskudd i lovens forstand. Tilskuddet må i så fall tas med i regnskapet med en verdi tilsvarende det partiet ellers ville måtte betalt for ytelsen. Personlig innsats fra medlemmer og bekjente som utføres frivillig og ulønnet - for eksempel tradisjonelt dugnadsarbeid - anses derimot ikke som tilskudd. Det samme gjelder gratis utlån av lokaler og gjenstander all den tid dette ikke er en del av utlåners ervervsmessige virksomhet.³ Finland har i sitt regelverk gjort en uttrykkelig avgrensning mot denne typen bidrag ved å unnta «sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster» fra innberetningen⁴.

Utvalget mener at dette bør være et utgangspunkt for en tilsvarende norsk regel. I lovforslaget om hvilke inntekter som skal innberettes (§ 19 (3) i utvalgets innstilling), har utvalget derfor unntatt ytelser fra privatpersoner som består i ordinært dugnadsarbeid som ikke krever særskilte kvalifikasjoner. Det er også tatt inn unntak for utlån av gjenstander og lokaler fra privatpersoner dersom vedkommende ikke vanligvis låner dette ut mot vederlag. Etter dette vil eksempelvis artister som opptrer gratis, arbeidstakere med hel eller delt stilling tilknyttet partipolitisk arbeid måtte føres opp i partienes inntektsregnskaper.

Utvalget viser til at komiteen i anmodningsvedtak nr. 178 foreslår at det skal gjøres rede for ikke-monetære ytelser som i verdi overstiger grensen for når givere skal identifiseres i inntektsregnskapet. Utvalget er enig i at dette er en hensiktsmessig avgrensning. De samme hensyn gjør seg gjeldende både for monetære og ikke-monetære ytelser. Regnskapsføringen bør ikke by på tvil og vanskelige avveininger. Hensikten med åpenhetsregimet er å avdekke i hvilke retninger det kan foreligge eller oppstå bindinger mellom parti og bidragsyter. Etter utvalgets forslag bør grensen for når innberetningsplikten oppstår utvides til 30 000 kroner på nasjonalt nivå og settes til 20 000 kroner på fylkesnivå og 10 000 kroner på kommunalt nivå (jf. avsnitt 6.10.2 i utvalgets innstilling og avsnittet nedenfor).

³ 2000–01-L 171 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber. (Straf for urigtige oplysninger i partiregnskaber).

⁴ jf. Lag om anmälan av kandidaters valfinansiering 12.5.2000/414 § 3 nr. 4 annet ledd.

Identifisering av givere – beløpsgrenser

Utvalget viser til at lov om offentliggjøring av politiske partiers inntekter stiller krav om at givern skal identifiseres i inntektsregnskapet dersom denne har gitt et bidrag som er på 20 000 kroner eller mer. Grensen ble fastsatt etter mønster fra den danske loven og har ikke blitt justert siden loven trådte ikraft i 1998. I Stortingets anmodningsvedtak nr. 178 forutsettes det at denne grensen opprettholdes og gjøres gjeldende også for bidrag til partier på lokalt og regionalt nivå.

Utvalget mener at følgende argumenter kan anføres mot å offentliggjøre navn på bidragsytere:

- det er ikke krav til offentliggjøring ved gaver til andre typer foreninger
- en gave er uttrykk for en politisk sympati og er et personlig forhold på linje med en stemmeseddel. Det må aksepteres at det gis gaver eller ytelser uten at det blir offentlig kjent
- gaver til politiske partier kan skape konflikter - for eksempel i forhold til arbeidsgivere eller forretningsforbindelser, noe man unngår hvis man slipper offentlighet
- det må være mulig å gi av uegennytte og å slippe oppmerksomhet om egen person
- givergleden kan avta og partienes økonomiske situasjon bli vanskeligere hvis navn på givere offentliggjøres

Til dette bemerker utvalget at partiene ikke godt kan sammenliknes med andre foreninger. Partiene står i en særstilling ved at de er en del av maktapparatet og den demokratiske beslutningskjeden. Korrupsjon i det politiske systemet er derfor svært alvorlig. Utvalget har i kapittel 5 i sin innstilling konkludert med at den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) ikke gir noen beskyttelse for anonyme gaver til politiske partier.⁵ Jo større gaven er, desto mindre preg har den av å være en privatsak.

Følgende argumenter kan anføres for at navn på givere skal offentliggjøres:

- velgerne går ellers glipp av verdifull informasjon om hvilke interesser som støtter partiet
- hemmelighold gir grobunn for spekulasjoner og mistanke om eventuell korrupsjon
- hemmelighold legger til rette for korrupsjon

Utvalget legger til grunn at navn på givere av gaver over en viss verdi skal offentliggjøres. Utvalgets forslag til grenser er basert på en avveining mellom hensynet til at gaver til politiske partier skal være legitimt og ønskelig, og på den annen side hensynet til at giver skal kunne være anonym over-

⁵ EMK, artikkel 8.

for offentligheten. Utvalget ser i den sammenheng at det er behov for å oppjustere grensen for gaver til partienes sentralorganisasjon på bakgrunn av den lønns- og prisvekst som har skjedd siden loven ble vedtatt. Etter utvalgets syn ivaretar dessuten dagens beløpsgrense på 20 000 kroner i for liten grad hensynet til at bidragsyter skal kunne skjermes fra offentlighet. En oppjustering av grensen vil også kunne bidra til å øke partienes evne til å skaffe seg penger fra andre kilder enn staten og derved bidra til å styrke partienes autonomi. På den annen side må det tas hensynet til offentlighetens rett til innsyn.

Utvalget går på denne bakgrunn inn for å heve beløpsgrensen til 30 000 kroner for gaver som gis til partiets sentrale organisasjon (nasjonalt nivå). Beløpsgrensen gjelder for summen av gaver fra samme giver i løpet av inntektsåret. Det vises for øvrig til nærmere begrunnelse for dette forslaget i avsnitt 6.10.2 i innstillingen.

Utvalget mener det må legges noe forskjellige vurderinger til grunn om hvor grensen skal trekkes - alt etter om gaven gis til partiet på nasjonalt, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå. Praktiske hensyn kan tale for en felles beløpsgrense. Med en grense på 30 000 kroner vil imidlertid mange lokale og regionale lag ikke behøve å identifisere givere, selv om disse - i lokalpolitisk målestokk - kan stå bak betydelige bidrag. Effekten av å utvide lovens virkeområde til også å gjelde de regionale og lokale nivåene ville med dette få begrenset effekt. Etter en samlet vurdering har utvalget kommet til at beløpsgrensen bør settes til 20 000 kroner på fylkesnivå og til 10 000 kroner på kommunenivå.

Når ett eller flere bidrag fra samme bidragsyter utgjør 30 000 kroner eller mer på nasjonalt nivå, 20 000 kroner eller mer på fylkeskommunalt nivå og 10 000 kroner eller mer på kommunalt nivå i løpet av regnskapsperioden, foreslår utvalget at giveren skal identifiseres og beløpets størrelse oppgis. Formelt sett er regelen ikke til hinder for at samme giver, uten å bli identifisert, kan gi gaver til flere ulike enheter i organisasjonen som samlet overstiger beløpsgrensene. Dette er ikke intensjon bak utvalgets lovforslag. Utvalget mener imidlertid at partiene sentralt ikke kan pålegges å foreta samordning av inntektsinnberetninger med sikte på å avdekke slike omgåelser.

Utvalget antar at det er hensiktsmessig at privat givere identifiseres med navn og bostedskommune. Juridiske personer som foretak, organisasjoner osv., foreslås identifisert både med navn og postadresse.

Utvalget går inn for at beløpsgrensene i loven oppdateres i samsvar med lønns- og prisveksten - etter forslag fra rådet som utvalget foreslår etablert

for å administrere innrapporteringen med mer, jf. kapittel 8 nedenfor.

Kategorisering av inntektene

I anmodningsvedtak nr. 178 er det foreslått visse presiseringer i kategoriene for inntekter og bidragsytere som skal føres opp. Utvalget er enig i disse forslagene, men mener at kravene til presisering av inntektskildene bør skjerpes ytterligere.

Utvalget går inn for at inntektene deles inn i tre hovedkategorier. Den første kategorien er offentlig støtte. Her skal partiet føre opp den statlige partistøtten - eventuell kommunal eller fylkeskommunal partistøtte samt annen offentlig støtte - for eksempel statlig støtte i form av øremerkede tilskudd. Den andre kategorien er inntekter av egen virksomhet. Denne omfatter inntekter fra kontingentinnbetalinger, lotterier, innsamlingsaksjoner og liknende, kapitalinntekter, inntekter fra forretningsvirksomhet og andre inntekter. Den tredje kategorien er bidrag fra andre. Denne kategoriene er delt bidrag fra henholdsvis privatpersoner og kommersielle foretak. Organisasjoner i arbeidslivet er satt opp som en egen post, mens andre organisasjoner, foreninger og sammenslutninger, institusjoner, stiftelser og fond utgjør én felles post. Til sist kommer en rubrikk for andre. Siste kategori er interne overføringer. Her skal partiet etter forslaget føre opp inntekter som er overført fra andre partiledde.

Formelle krav (signatur, revisor, frister mv.)

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen i gjeldende lov at det skal avgis erklæring om at partiet ikke har hatt andre inntekter enn de som er innberettet. Videre skal innberetningen fra partiets hovedorganisasjon signeres av partilederen og være godkjent av revisor. For å unngå overdrevent byråkrati og kostnader i forbindelse med at lovens virkeområde utvides, foreslår utvalget at det ikke skal kreves revisorgodkjenning for innberetninger på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Den som søker om og har rett til å kvittere for utbetaling av partistøtten (som regel lokallagets leder), skal etter utvalgets forslaget også signere inntektsinnberetningen. I tillegg stilles det krav om signatur fra ett annet styremedlem.

Som i dag skal innberetningen omfatte alle inntekter i perioden 1. januar til 31. desember og avgis innen 1. juli det påfølgende år. Partienes sentrale organer og ungdomsorganisasjoner på nasjonalt nivå skal rapportere direkte til det sentrale registret, mens lokal innberetning skal skje til henholdsvis kommunen og fylkeskommunen. Kommunen

og fylkeskommunen videresender inntektsinnberetningene til Statistisk sentralbyrå (SSB) - som er det organ utvalget foreslår blir ansvarlig for å tilrettelegge og offentliggjøre inntektsregnskapene. SSB offentliggjør regnskapene så snart det lar seg gjøre. Utvalget mener at et slikt system er i tråd med Europarådets anbefaling om at regnskapene skal innberettes og offentliggjøres minst én gang i året.⁶ Det vises for øvrig til kapittel 8 nedenfor om modeller for administrasjon av ordningen.

Innrapportering i forbindelse med valg

Utvalget viser til at det foreslåtte innberetnings-systemet (avsnitt 6.10.5 i innstillingen), vil medføre noe tid fra inntektene mottas til de innberettes og offentliggjøres. Offentliggjøring av partienes innberetninger vil etter forslaget gjelde fjorårets inntekter. Velgerne vil dermed ikke få kunnskap om bidrag gitt i perioden foran et valg før året etter. Utvalget viser til at Storbritannia og USA har ordninger som pålegger partiene en særskilt plikt til å innrapportere og oppdatere inntektsdata før valg.

Utvalget har derfor vurdert om partiene bør pålegges plikt til særlig innrapportering før valg og hvordan en slik ordning kan tenkes å fungere.

Utvalget antar at det vil være større private bidrag (som partilaget i henhold til regelverket for øvrig har plikt til å innrapportere) som er av særlig interesse før valg. Det vises til de beløpsgrenser for innrapportering som utvalget ellers har foreslått (jf. foran i dette kapitlet) for de ulike partilag. I utgangspunktet bør det derfor kunne legges til rette for en egen innberetning av slike bidrag før valg - eksempelvis i perioden fra 1. januar til 15. august i valgåret. Alle støtteberettigede partier i alle kommuner og fylkeskommuner bør omfattes av ordningen - inkludert partiets sentrale organisasjon og støtteberettigede ungdomsorganisasjoner. Utvalget antar likevel at det vil gjelde et relativt lite antall partilag på landsbasis. Innberetningene kan skje i henhold til de rutinene som for øvrig er foreslått for ordningen.

Utvalget påpeker også at selv om den alminnelige plikten til innberetning ikke er før 1. juli året etter, er ikke dette til hinder for at partiene kan offentliggjøre navn på bidragsytere tidligere – noe som kan være fordelaktig for partiet.

Utvalget ser at mye kan tale for en ordning med innrapportering av gaver mottatt i forbindelse med valg. På den annen side mener utvalget at et slikt system kan medføre at bidrag og bidragsytere får uforholdsmessig stor oppmerksomhet på bekost-

ning av det valgkampen bør handle om - nemlig partienes programmer og politikkenes innhold. Mot dette kan det innvendes at informasjon om hvem partiet mottar gaver fra også kan være relevant for velgerbeslutningen.

Utvalget ser at et alternativ til en obligatorisk innrapportering kan være en frivillig innrapporteringsordning for partier som ønsker åpenhet og legitimitet om mottatte bidrag. Utvalget antar at partiene kan ha mye å tjene på åpenhet om bidrag de mottar i tiden før valg.

Flertallet i utvalget går inn for at det ikke bør legges til rette for særskilt innrapportering av private bidrag i perioden før valg. Begrunnelsen er at en slik ordning medfører en oppmerksomhet som vil kunne avskrekke enkeltpersoner fra å bidra økonomisk. Partiene vil for øvrig stå fritt til frivillig å informere offentligheten om bidrag de mottar før valg. Det vises for øvrig til mindretallets merknad i avsnitt 6.10 i innstillingen.

Forholdet til personopplysningsloven

Utvalget viser til at personopplysningsloven § 2 nr. 8 fastsetter at opplysning om noens politiske oppfatning er en sensitiv personopplysning. Etter § 9 nr. 1 bokstav b kan registrering av sensitive opplysninger ikke skje uten at det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling. I henhold til merknaden til § 2 nr. 8 i Ot.prp. nr. 92 (1998–1999) Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) omfatter uttrykket «politisk» også oppfatninger og synspunkter utover ren partipolitisk tilhørighet. Det er etter utvalgets oppfatning nærliggende å legge til grunn at registrering av hvem som har gitt gaver til politiske partier vil være omfattet av denne bestemmelsen. Datatilsynet stiller seg bak en slik lovforståelse i brev til utvalget av 22. september 2004.

Utvalget legger til grunn at innsamling, registrering og offentliggjøring av denne typen opplysninger krever særskilt lovhjemmel og foreslår at dette tas inn i partiloven. For øvrig vil personopplysningsloven gjelde.

Overtredelser - sanksjoner

Utvalget viser til at dagens lov ikke hjemler reaksjoner eller sanksjoner overfor partier som ikke overholder plikten til å innrapportere sine inntekter. Manglende overholdelse får heller ikke følger for utbetalingen av partistøtten.

Utvalget går inn for å skjerpe kravene ved at innlevering av inntektsinnberetning i framtiden skal være et vilkår for utbetaling av partistøtte. Kommunene og fylkeskommunene skal etter for-

⁶ Rec(2003)4 artikkel 13

slaget ikke føre noen realitetskontroll med innholdet i partilagenes innberetninger, men påse at lovens krav til innberetningen er oppfylt. Utvalget foreslår at støtten skal holdes tilbake og ikke utbetales før tilfredsstillende innberetning er innlevert. Dersom partiet mener at statsstøtte urettmessig er holdt tilbake, kan vedtaket påklages til rådet som etter forslaget skal ha tilsyn med ordningen (det vises til nærmere omtale i avsnitt 6.12 i innstillingen og kapittel 8 nedenfor).

Utvalget har vurdert om det i tillegg bør innføres andre typer reaksjoner. Utvalget viser til at det i Danmark i 2000 ble innført en straffebestemmelse i loven som slår fast at uriktige eller ufullstendige regnskaper fra partiets hovedorganisasjoner kan straffes med bøter eller fengsel inntil fire måneder. Straffansvaret gjelder både partiets ledende personer og partiets sentrale organ. For partienes lokale lag er det krav om at regnskapene er innberettet før de har rett til statsstøtte – og utover dette ingen straffeavgang. Finland har ikke straffesanksjoner. Sverige har til nå ikke hatt lovbestemt plikt for partiene til å innberette sine inntekter. Her vurderes det innført en ordningen hvor innlevert innberetning blir et vilkår for å få utbetalt statlig partistøtte, jf. SOU 2004:22 *Älmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter* - hvor det for øvrig også anføres at innføring av formelle sanksjoner overfor de politiske partiene vil kreve grunnlovsendring.

Utvalget viser til at en utvidelse av lovens virkeområde vil medføre at et stort antall enheter blir pålagt en ny plikt. Utvalget ser ikke bort fra at en straffebestemmelse vil kunne oppleves som et uforholdsmessig tiltak som vil vekke reaksjoner. Det vil dessuten kreve administrative ressurser å kontrollere og følge opp regelbrudd. På bakgrunn av at lokallagenes organisering varierer, kan det i tillegg bli vanskelig å avgjøre hvem som eventuelt skal stilles til ansvar.

Utvalget viser til at det foreslåtte systemet bygger på tillit og at det må forventes at partiene følger opp systemet lojalt. Utvalget antar at et vilkår om at innberetning må foreligge før statsstøtte utbetales – og i tillegg den negative oppmerksomheten partiet må påregne dersom ureglementerte forhold avdekkes, vil føre til at partiene holder seg innenfor lovens rammer.

7.5 Høringsinstansenes syn

Innsyn som virkemiddel

NHO mener det er av stor betydning for tilliten til det politiske system og til partiene, at det må være

stor grad av åpenhet om økonomiske bidrag til partiene. NHO slutter seg derfor fullt ut til hovedprinsippet i innstillingen om at det må være full åpenhet om partienes inntekter og understreker betydningen av at det foreligger klare regler for innrapportering av ikke-monetære inntekter og plikt til å redegjøre for inngåtte avtaler.

LO slutter seg til hovedprinsippet om rett til innsyn i partienes inntekter og understreker at det er viktig for demokratiet med åpenhet rundt partienes økonomiske forhold. Partiene er en av demokratiets viktigste bærebjelker og LO mener det er riktig og viktig å ha klare regler og retningslinjer for hvordan det offentliges ansvar for finansiering utøves og reguleres.

Høyre støtter utvalgets forslag om innsyn i partienes inntekter og understreker at innrapporteringsplikten bare skal omfatte inntekter. Partiet mener det vil være naturlig, slik utvalget foreslår, å utvide innrapporteringsplikten til også å gjelde partiorganisasjonene på kommune- og fylkesnivå samt ungdomsorganisasjoner som har rett til å motta offentlig støtte.

Rød Valgallianse uttaler i brev av 31.1.2005:

«RV er positive til at det stillast meir krav til openheit rundt privat stønad til dei politiske partia sentralt, lokalt og til ungdomsorganisasjonane. Med dei nye reglane til innrapportering som er foreslått vil det verte litt vanskelegare for pengesterke grupperingar å presse norske parti til å innta bestemte standpunkt.»

Sør-Trøndelag fylkeskommune mener større åpenhet rundt finansieringen av partiene er avgjørende for tilliten til vårt politiske system:

«Forslagene i utredningen vil gi befolkningen innsyn i hvor partiene får sine midler fra, og bidrar dermed til den nødvendige åpenheten og sikrer mot uheldige koblinger mellom partiene og andre aktører.»

Grong kommune mener at utvalgets forslag gir muligheter til tilstrekkelig innsyn og kontroll over finansieringen av partiene og regnskapskontroll. Partienes lokallag drives stort sett av frivillige. Ordninger som virker unødig arbeidskrevende, bør unngås. Tilsvarende uttalelse foreligger fra Senterpartiets hovedorganisasjon.

Surnadal kommune uttaler at det i tråd med utvalgets forslag er viktig med innsyn i bruken av partiets midler - både lokalt, regionalt og nasjonalt. Oslo kommune støtter utvalgets tilråding om at innrapporteringsplikten for de politiske partienes inntekter også utvides til å gjelde partienes lokallag, fylkeslag og ungdomsorganisasjoner når disse mottar statsstøtte:

«Kommunen finner imidlertid grunn til å peke på at økt innsyn i lokalpartienes økonomiske forhold reiser utfordringer i forhold til habilitet, som utvalget ikke kan sees å ha vært inne på.»

Hamar kommune er enig i prinsippene som gjelder partienes regnskaps- og innrapporteringsplikt. En viktig forutsetning for at regler om åpenhet skal fungere, er at det etableres systemer som sikrer offentlighetens innsyn på en effektiv måte.

Trondheim kommune synes det er positivt med en utvidet innrapportering. Kommunene er mer usikker mht hvorvidt en utvidet innrapportering tilfører velgerne relevant informasjon og fører til tillit til politikere og politiske institusjoner. Kommunen ser likevel åpenhet rundt gaver og offentlige regnskap som så sentralt at utvalgets forslag gis tilslutning.

Hvem loven bør omfatte

Pensjonistpartiet er enig i at det skal være full åpenhet om inntektssiden for partiene og at det innføres rapporteringsplikt, og uttaler i brev av 20.1.2005:

«På denne bakgrunn mener vi at også uavhengige lister som mottar offentlig støtte på linje med registrerte partier, skal ha plikt til innrapportering.»

Hamar kommune mener det er viktig med åpenhet i alle nivåer i partiorganisasjonene. Kommunen er positiv til at innrapporteringsplikten utvides til også å omfatte partienes lokallag, fylkeslag og ungdomsorganisasjoner.

Hamar By- og bygdeliste mener at uavhengige grupper og lister som oppfyller betingelsene for å stille liste ved kommunestyre- og fylkesting bør likebehandles når det gjelder offentlig økonomisk støtte. Dersom disse oppfyller kriterier for statlig støtte, bør plikten for innrapportering også inkludere dem.

RV mener det bør debatteres om folkevalgte og tillitsvalgte i partiene bør ha rapporteringsplikt for gaver over en viss verdi.

Grunnlaget for partienes rapporteringsplikt

Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) uttaler følgende i brev av 1.2.2005:

«Etter NARFs mening er det en rekke almene hensyn som taler for større åpenhet omkring partienes finanser enn det som er tilfellet i dag. Som utvalget selv skriver er det i så fall en forutsetning at det etableres systemer som sikrer offentligheten innsyn på en effektiv måte, hvor-

etter det er vurdert ulike løsninger for å legge til rette for dette. I den forbindelse mener vi at det ideelt sett burde vært lagt opp til en tettere generell tilnærming til regnskapslovens alminnelige regler også for partier/partiorganer som i dag ikke omfattes av dem, eventuelt – ved fortsatt særlovgivning - utvidet med rapporteringsplikt også for utgiftssiden. Når dette er sagt har vi dog likevel forståelse for de innvendinger/argumenter som skisseres mot dette i rapporten. Ut fra en helhetsvurdering er det derfor vår oppfatning at den foreslåtte løsningen, med innberetningsplikt etter særlov for inntektssiden, er tilfredsstillende for det formålet som skal ivaretas og forutsatt at den nevnte plikten utvides til også å gjelde partienes lokallag, fylkeslag og ungdomsorganisasjoner når disse mottar statstøtte. For dette standpunkt er det dessuten et viktig tilleggsmoment at det samtidig foreslås innsynsrett i regnskapene til statsstøtteberettigede partier, slik disse regnskapene foreligger og legges fram for deres øverste organ.»

Andre høringsinstanser har ikke kommentert forholdet til regnskapsloven.

Særskilt om innberetning av utgifter

Stord kommune mener at det må være et vilkår for offentlige tilskudd til politisk virksomhet at det føres et regnskap som omfatter alle inntekter og utgifter. Regnskapet må være offentlig tilgjengelig og være ført på en måte som gjør at personer med vanlig regnskapskunnskaper kan sette seg inn i innholdet. Partienes regnskaper bør være tilgjengelig for offentlige organ og almenheten (som i praksis betyr media) i minst fire år. En tilsvarende uttalelse foreligger fra Bømlo kommune.

Plikt til å gi til innsyn i regnskaper slik de foreligger

Justisdepartementet har i brev av 2.2.2005 kommentert utvalgets forslag:

«Utvalget foreslår at partiene, dersom de fører en eller annen form for regnskap, skal ha plikt til å gi enhver innsyn i dette, jf. forslaget til § 23. Vi er noe i tvil om en slik regel er hensiktsmessig. Så lenge partiene generelt ikke underlegges reglene i regnskapsloven, er det grunn til å tro at det mellom partiene kan være ikke ubetydelige ulikheter i kvaliteten på og omfanget av eventuelt foreliggende regnskaper. Dette vil videre gjøre det vanskelig for utenforstående å sammenligne de forskjellige regnskapene. Dersom partiene frykter at innsynet vil kunne gi

grunnlag for ubegrunnet kritikk eller lignende, kan det innebære at partiet ser seg tjent med ikke å føre regnskap, alternativt å føre mindre detaljerte regnskap eller lignende. Det vil i så fall være en utilsiktet konsekvens av en innsynsrett som foreslått.»

Nærmere om hvilke inntekter som skal innrapporteres - monetære og ikke-monetære bidrag

Oppland fylkeskommune er enig i at ikke-monetære gaver bør innrapporteres, slik utvalget foreslår. Slike gaver kan medføre spekulasjoner det er viktig å unngå.

Høyre mener at ikke-monetære bidrag også må omfattes av innrapporteringsplikten, men at dette ikke må ramme tradisjonelt dugnadsarbeid og tjenester som vanligvis ikke gjøres opp i penger.

LO går også inn for at ikke-monetær støtte skal oppgis.

Datatilsynet mener det er uklart hvilke personer og hvilke tjenester som skal omfattes av regelverket. Tilsynet spør:

«Gjør man f.eks. noe ulovlig dersom ektefellen til et partimedlem som er utdannet elektriker ser over partilokalenes elektriske installasjoner i forbindelse med en dugnad? Og hva med partimedlemmene selv? Vil de være å regne for privatpersoner i lovens forstand?»

Identifisering av givere – beløpsgrenser

Høyre og Hamar By- og bygdeliste støtter utvalgets forslag til satser.

Surnadal kommune uttaler i brev av 26.1 2005:

«Forslaget om forskjellige beløpsgrenser for anonyme bidrag - anslagsvis 30 000 til sentral ledd, 20 000 til fylkeslag og 10 000 til lokallag, er etter vår mening for høye. Prinsippet må vere mest mogleg åpneheit. Ved eventuelle anonyme givarar bør grensa vere 15 000 for alle ledd.»

Senterpartiets hovedorganisasjon mener at forslagene til beløpsgrenser for anonyme bidrag – henholdsvis 30 000 kroner til sentralledet, 20 000 kroner til fylkeslag og 10 000 kroner til lokallag – er høye. Et alternativ vil være at grensen på 10 000 kroner gjøres gjeldende for alle ledd. Tilsvarende uttalelse foreligger fra Grong kommune.

Hamar By- og bygdeliste støtter prinsippet om åpenhet, men føler at ressurser som går med til innrapportering kan bli vel krevende, særlig om man går inn for altfor lave satser. Et alternativ er at partiene selv innfører åpenhet og legger ut slik informasjon fortløpende på sine hjemmesider.

JD uttaler følgende:

«Utvalget går inn for at privatpersoner skal identifiseres med navn og bostedskommune. Dette er et strengere krav enn etter dagens lovgivning. Vi stiller likevel spørsmål om dette alltid er tilstrekkelig, særlig i større kommuner.»

Datatilsynet anbefaler at beløpsgrensene som er oppsatt i § 20 i utvalgets lovforslag heller bør ha en henvisning til f.eks. Grunnbeløpet. En endring av beløpsgrensene som avhenger av en lovendringsprosess, synes unødig ressurskrevende.

Innrapportering i forbindelse med valg

Mange av høringsinstansene har kommentert innstillingen på dette punkt.

Oslo kommune uttaler følgende i brev av 28.1.2005:

«Oslo kommune merker seg at flertallet i utvalget ikke går inn for ekstra innrapportering av partienes finansiering i valgår. Dette innebærer at når velgerne går til valg, så er det finansiering av partiene året forut som de har informasjon om. Det er viktig prinsipp at velgerne får vite hvem som har gitt partiene økonomisk støtte, og spesielt til respektive partiers valgkamp, før de avgir stemme. Utvalgets flertall peker på at man ved ekstrarapportering i forbindelse med valg kan risikere å få fokuset i valgkampen over på hvem som finansierer partiene og vekk fra de politiske sakene. Dette argumentet kan også brukes motsatt, nemlig at spekulasjon omkring hvem som har støttet de ulike partienes valgkamp vinner agendaen i valgkampen. Oslo kommune støtter derfor utvalgets mindretall som mener at partiene skal ha utvidet rapporteringsplikt i valgår.»

Elverum kommune støtter også mindretallets innstilling og uttaler i brev av 27.1.2005:

«I den siste tida har det vært arbeidet for større åpenhet når det gjelder de økonomiske bidrag til politiske partier. Unntaket vil føre til et tilbakeskritt i forhold til ønsket om åpenhet. Det er vanskelig å forstå hvorfor valgbidrag skal unntas for ønske om større innsikt.»

Pensjonistpartiet finner ikke at det er grunn til å fravike prinsippet om innrapporteringsplikt for private bidrag foran valg. Partiet mener at fritak fra denne plikten vil uthule hele ordningen og er åpenbart ikke i tråd med intensjonen om økt innsyn på området.

KS støtter også mindretallets forslag og mener at partiene skal ha en utvidet og kontinuerlig rapporteringsplikt i valgår.

RV uttaler:

«RV er av den oppfatning at det bør vere særskild innrapporteringsplikt i samband med valår. Det er som regel i samband med val at det kjem inn mest private bidrag og anna støtte til partia sin valkamp som er viktig å få kartlagd. Det er viktig at det er openheit om disse bidraga i forkant av valet så langt det er mogleg for at veljarane skal kunne gjere informerte partival, og for at moglegheitane for korrupsjon og udemokratisk politisk innflytning gjennom pengemakt skal verte mindre.»

Senterpartiet mener det vil være en fordel om partiene ble pålagt å offentliggjøre inneværende års inntekter innen 1. september i valgår, slik mindretallet i utvalget foreslår. Det samme mener Grong kommune.

Trondheim kommune ønsker egen innrapportering i valgår og vil at det skal innarbeides kriterier for dette i loven.

Høyre støtter utvalgsflertallets forslag om at det ikke er nødvendig å innføre en ordning med særskilt innrapportering av private bidrag før valget og uttaler:

«Høyre vil i denne sammenheng vise til at Høyre for egen regning parallelt med utvalgets fremleggelse av sin innstilling varslet at Høyre uansett ville innføre en praksis med fortløpende offentliggjøring av bidrag over de fastsatte beløpsgrenser i loven.»

Forholdet til personopplysningsloven

Datatilsynet uttaler i brev av 27.1.2005:

«Det foreslås at det skal opprettes et sentralt register over partienes inntekter og inntektskilder, og at dette skal gjøres offentlig på en hensiktsmessig måte.

Datatilsynet minner her om at hvilken måte opplysninger offentliggjøres på, er helt sentral i forhold til graden av eksponering private givere vil bli utsatt for. En utlegging på en hjemmeside på Internett, er vesensforskjellig fra en offentlig tilgjengelig oversikt der den som ønsker innsyn spesifikt må be om det.

Datatilsynet foreslår derfor at loven tilføyes en passus om at opplysninger fra registrert på konkret forespørsel kan utleveres. Dette må i særdeleshet gjelde dersom lovgiver går inn for at privatpersoners bidrag også skal offentliggjøres på identitet.

Det er for øvrig korrekt som utvalget påpeker (rapporten side 100-101) at en lovfesting

av giverregisteret vil være et tilstrekkelig rettslig grunnlag for å behandle sensitive personopplysninger jf. personopplysningsloven § 9. Personopplysningsloven inneholder imidlertid en rekke andre bestemmelser som skal bidra til å ivareta den enkeltes personvern. At opplysning om politisk oppfatning av lovgiver er kategorisert som en sensitiv personopplysning, innebærer også at det skal utvises særskilt varsomhet i behandlingen av slike opplysninger. Tilsynet har vanskeligheter med å se at dette hensynet kan forenes med forslaget til offentliggjøring som fremgår av bestemmelsene».

JD uttaler:

«Som utvalget sier s. 73, er det nærliggende å anta at opplysninger om bidragsytere til politiske partier vil bli regnet som sensitive etter personopplysningsloven § 2 nr. 8. Skal slike opplysninger kunne offentliggjøres elektronisk, på internett eller på annen måte, slik lovutkastet § 22 forutsetter, bør bestemmelsen – bl.a. på bakgrunn av EF-domstolens praksis – gi uttrykkelig hjemmel for elektronisk utlegging.»

Stord kommune mener at personopplysningsloven ikke bør være til hinder for at opplysninger om privat partifinansiering blir gjort offentlig tilgjengelig. Det samme mener Bømlo kommune.

RV uttaler:

«RV vil understreke at den ønskte openheita rundt pengegaver som kan påvirke parti eller politikarar ikkje må føre til generell kartlegging av einskildpersoners politiske synspunkt eller sympatier. Det er viktig at det fortsatt er frie og hemmelege val, og dermed at einskildpersoners medlemskap i det eine eller andre partiet ikkje blir gjenstand for offentleg registrering, uavhengig av om personen er rik eller fattig. Det er pengegaver som kan overstyre parti eller politikarar som skal registrerast og bli offentleg tilgjengeleg, ikkje folks politiske sympatier. RV finner grunn til å nemne dette da statleg kartlegging av einskildpersoners politiske sympatier har vore så vanleg i Noreg.»

Overtredelser – sanksjoner

Trondheim kommune er kritisk til en for stram håndheving rapporteringsdato og uttaler i brev av 1.2 2005:

«Hvis formålet med en ny lov blant annet er å sette partiene i stand til å løse sine kjerneoppgaver, må de få bistand til en enkel håndheving

av innrapportering. Det må ikke overlates til den enkelte kommune å ta stilling til om innberetningene fyller lovens krav.»

Senterpartiet i Østfold ser det som rimelig at det settes krav til innrapportering fra foregående år før det foretas ny utbetaling.

Enebakk kommune anser det naturlig at innrapportering foreligger før utbetaling av tilskudd blir foretatt.

Vestre Toten Venstre mener at regnskapsrapportering bør foreligge før utbetaling.

RV er i utgangspunktet positiv til en streng håndheving av den generelle ordningen om innrapportering av inntekter, men det må likevel være anledning til å søke om utsettelse av særlige årsaker. RV tror det vil være hensiktsmessig å framskynde fristen for innrapportering av partienes inntekter til 1. juni istedenfor 1. juli (med videre-sending av KOSTRA-tall fra kommunene innen 15. juni i stedet for 15. juli) på grunn av ferieavvikling i juli og fare for forsinkelser.

7.6 Departementets vurderinger

Innsyn som virkemiddel

Departementet viser til at økt innsyn, ved siden av finansieringsspørsmålene, er det viktigste hensynet som ligger til grunn for dette lovarbeidet. Ønsket om økt innsyn i politiske partiers og folkevalgte representanters økonomiske anliggender har etter hvert fått utbredelse internasjonalt, noe som i europisk sammenheng bl.a. kommer til uttrykk gjennom Europarådets rekommandasjon 2003/4 om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkamper, jf. vedlegg 1 i utvalgets innstilling. I uttalelsen fra Ministerkomiteen av 8. april 2003 heter det bl.a. at komiteen er overbevist om at korrupsjon utgjør en alvorlig trussel mot rettstaten, demokratiet og menneskerettene og mot likeverd og sosial rettferdighet, og at den hindrer økonomisk utvikling, truer demokratiske institusjoners stabilitet og undergraver samfunnets moralske grunnvoller.

I Norge har det også i den senere tiden vært offentlig debatt om finansiering og innsyn, bl.a. i forbindelse med kommunestyre- og fylkestingsvalget for 2003 hvor offentliggjøring av partienes bidragsyttere spesielt var temaet. Det vises for øvrig til norske politikeres interesse for dette i form av anmodningsvedtakene som ligger til grunn for dette lovarbeidet og senere forslag Dok. nr. 8:6 (2003-2004) fra representanten Trond Giske om fortgang i denne prosessen ved at et endringsforslaget tilsvarende anmodningsvedtak

nr. 178 skulle tre i kraft fra og med regnskapsåret 2003.

Departementet er av den oppfatning at offentlig innsyn i partienes inntekter vil være preventivt i forhold til å hindre korrupsjon og annen undergraving av vårt styringssystem ved finansielle transaksjoner mellom private og politiske partier. Departementet går derfor i lovforslaget inn for å utvide innberetningsplikten i forhold til kravene i gjeldende lov.

Hvem loven bør gjelde for

Utvalget foreslår å knytte plikten til å gi innsyn til retten til å motta statlig partistøtte, dvs. slik at loven vil gjelde for alle politiske partier, registrert i samsvar med kapittel 5 i valgloven. Uregistrerte grupper eller lister vil etter forslaget ikke kunne motta statlig partistøtte og vil derfor ikke omfattes av loven. Det foreslås imidlertid at innrapporteringssystemet legger til rette for en eventuell frivillig innberetning fra disse.

Utvalget foreslår videre at loven skal gjelde for alle organisatoriske ledd av partiet – på nasjonalt plan (som i dag), fylkeskommunalt og kommunalt nivå, herunder også partienes ungdomsorganisasjoner på de to førstnevnte nivåer. Dette er i samsvar med komiteens lovforslag bokstav a). Europarådet går i artikkel 6 noe lengre enn dette ved å anbefale at regler (herunder også innsynsregler, jf. artikkel 11) om gaver til politiske partier i aktuelle tilfeller også bør gjelde for enheter som er direkte eller indirekte knyttet til et politisk parti eller på annen måte kontrolleres av et politisk parti.

Utvalget viser da også til at en konsekvens av forslaget om å knytte innsynsplikten til retten til støtte, vil medføre at andre, mer eller mindre partitilknyttede enheter ikke underlegges rapporteringsplikt - selv om disse kan være i besittelse av relativt betydelige økonomiske verdier.

Departementet viser til at dagens lov om offentliggjøring av politiske partiers inntekter gjelder for alle partier som er registrert etter valgloven og som har stilt liste til siste stortingsvalg. Det er ingen sammenheng mellom den plikt loven pålegger hovedorganisasjonene til å avlegge årlig regnskap over inntekter og det forhold at sentrale partiorganisasjoner er berettiget støtte over kap. 1530 post 70 i henhold til retningslinjene P-650 av 24.5.1993 I) a. Kystpartiet vil eksempelvis være underlagt loven, men mottar per i dag ikke tilskudd fra post 70.

Departementet kan vanskelig se at det rent legalitetsmessig skulle være noe i veien for fortsatt å skille plikten til offentliggjøring fra retten til å motta statlig partistøtte. Slik departementet ser det, er det derfor i utgangspunktet ikke noe i veien

for at innsynsregelverket i loven også gjøres gjeldende for andre enheter tilknyttet et politisk parti som etter forslaget ikke vil motta partistøtte.

Departementet mener imidlertid at innsynsplikten strengt bør begrunnes ut i fra offentlighetens behov for innsyn. Primært gjelder hensynet til at private ikke må pålegges unødvendige plikter, men også hensynet til å begrense flyt og offentlig administrasjon av informasjon som eventuelt allerede foreligger eller kan fås på annet vis, eller som samfunnet generelt har marginal interesse av taler for at plikten ikke bør gjøres for omfattende. Som det framgår nedenfor, legger departementet til grunn at plikten til å gi offentligheten innsyn bør begrenses til å gjelde politiske partiers inntekter. Med den definisjon og spesifikasjon av inntektskategorier som det legges opp til, vil konserninterne transaksjoner og pengestrømmer fra organisatoriske enheter som er tilknyttet partiet, framgå av inntektsoversikten, jf. for øvrig også utvalgets forslag.

I likhet med utvalget går departementet inn for at innsynskravet/-plikten for inntekter skal utvides til også å gjelde registrerte politiske partiers organisasjoner på fylkesplan og på kommuneplan. Forslaget inkluderer også ungdomsorganisasjoner på nasjonalt plan og på fylkesplan. Andre vil ikke bli omfattet av lovens bestemmelser, men det legges til rette for at frivillig innrapportering kan foretas av politiske lister.

Regnskapslovens anvendelse på politiske partier

Utvalget drøfter hvorvidt det er hensiktsmessig at politiske partiers plikt til å gi innsyn i sine økonomiske forhold forankres i regnskapsloven. Det vises i den sammenheng til at de største partiene, dvs. partier med eiendeler til en verdi av 20 mill. kroner eller mer eller har flere enn 20 ansatte, allerede i dag omfattes av loven, jf. regnskapsloven § 1-2 nr. 10. Utvalget konkluderer med at regnskapsloven i sin nåværende form ikke er egnet til å hjemle regnskapsplikt for hele det foreslåtte spekteret av organisatoriske ledd tilknyttet politiske partier eller å regulere oppfølging og kontroll fra myndighetenes side.

Departementet ser at det må gjøres endringer i dagens regnskapslov for at denne skal kunne bli et passende rettsgrunnlag for det systemet som foreslås etablert for politiske partier. Departementet mener imidlertid det her er snakk om tilpasninger eller endringer som forholdsvis lett kan gjennomføres uten at dette eventuelt skulle komplisere loven nevneverdig for dem som for øvrig omfattes av denne eller andre brukere av loven. Rent lovtek-

nisk kan eksempelvis dette gjøres ved et eget avsnitt for politiske partier. Utvalget viser til at innberetning av regnskaper til Brønnøysundregistrene i samsvar med den modellen som utvalget foreslår, vil medføre praktiske og juridiske problemer. Departementet er delvis enig i dette. I sammenheng med den administrative modellen og det innrapporteringssystem som departementet foreslår for ordningen, jf. kapittel 8 nedenfor, kunne imidlertid Brønnøysundregistrene i utgangspunktet tenkes som et hensiktsmessig organ for partiene å rapportere til. Departementet har imidlertid i sitt forslag til innberetningsmodell ikke drøftet dette alternativet nærmere, men lagt til grunn at innberetning skal foretas til Statistisk sentralbyrå (SSB).

Departementet viser til at formålet med innsyn etter regnskapsloven og de hensyn som ligger bak behovet for økt innsynsrett i politiske partiers økonomiske anliggender, er forskjellige. Videre taler reelle hensyn for å samle alle lovbestemmelser vedrørende politiske partier i én lov. Departementet foreslår derfor at alle lovbestemmelser som er relevant for formålet i denne proposisjonen, samles i den nye partiloven. Det foreslås i den sammenheng ingen endringer i gjeldende regnskapslov. Det vises for øvrig til høringsuttalelsen fra NARF, gjengitt ovenfor, som dette forslaget anses å være i tråd med.

Innberetningspliktens omfang

Utvalget drøfter om innberetningsplikten skal utvides til også gjelde partienes utgifter, men foreslår ikke dette.

Departementet slutter seg til utvalgets synspunkter. I lovforslaget legges det som en sentral forutsetning til grunn at staten ikke skal føre noen kontroll med eller på noen måte regulere politiske partiers utgifter. Selv om staten ikke skal føre kontroll med politiske partiers utgifter, er imidlertid ikke dette til hinder for at publikum kan ha et velbegrunnet behov for innsyn i utgiftene.⁷ Faren for korrupsjon og bestikkelser vil først og fremst være knyttet til partienes inntekter. Selv om Europarådet i sine anbefalinger til statene omtaler «regnskaper» og i artikkel 9 og 10 har tilrådninger om grenser for valgkamputgifter og registre for alle direkte eller indirekte valgkamputgifter, er det «gaver» som er hovedtemaet i rekommandasjonen. Verken departementet eller utvalget foreslår innført grenser for valgkamputgifter. Opplysninger om partienes

⁷ For enkelte velgere vil eksempelvis partienes disponering av egne midler kunne være en indikasjon på hvordan fellesskapets midler vil bli benyttet hvis partiet kommer til makt.

utgifter generelt antas ikke å bidra til å oppfylle eller være relevant for den nye lovens formål og forstås derfor ikke omfattet av rapporteringsplikten.

Inntektsregnskap og plikt til å gi innsyn i regnskaper slik de foreligger

Departementet viser til at utvalget drøfter registrerte politiske partiers plikt til å gi innsyn i regnskaper slik de foreligger, uten at det skal foreligge noen plikt i loven til å føre regnskap. Utvalget viser i sin begrunnelse til at de aller fleste partier i dag antas å føre regnskap i henhold til sine vedtekter, jf. 6.9.4 i innstillingen.

Departementet ser denne drøftelsen i sammenheng med utvalgets forslag til § 23 om at alle partilag som omfattes av loven, i tillegg til innrapporteringsplikten etter § 19, plikter på forespørsel å gi innsyn i det regnskap som er utarbeidet for siste år.⁸

Departementet viser til at § 19 i utvalgets lovforslag innebærer plikt til å føre inntektsregnskap for alle partilag som omfattes av loven. Innberetningen skal inneholde en fullstendig oversikt over de inntekter den innberetningspliktige enheten har hatt i løpet av perioden. En konsekvens av dette forslaget er at kommunale og fylkeskommunale partilag (herunder ungdomslag) pålegges en regnskapsplikt som de ikke har i dag. Forslaget antas for øvrig i hovedsak å samsvare med Stortingets anmodningsvedtak nr. 178.

Departementet viser til at formålet med loven er å legge til rette for innsyn - ikke bare i partier, men også i de ulike partienes organisasjonsledd. Intensjonen har hele tiden vært at regnskapsplikten som i dag påligger politiske partier som har stilt liste til siste stortingsvalg, skal utvides til også å gjelde kommune- og fylkespartier. Dette for å få like regler for alle tre nivåer, jf. Innst.O. nr. 28 (2002-2003).

Departementet ser at en konsekvens av dette er at lovens formål vanskelig kan oppfylles uten at de ulike nivåene innen partiene pålegges en plikt til å føre et inntektsregnskap som tilfredsstiller kravene i § 19 og som innebærer at alle inntekter skal oppgis fra første krone. En ensartet mal for føring av inntektsregnskaper vil gjøre disse sammenliknbare mellom partilagene, noe som vil være en stor fordel for publikum og det offentlige. Skal det være en realitet i innberetningsplikten, kan departementet vanskelig se annet enn at dette må baseres på en tilsvarende plikt til å føre passende inntektsregnskaper. Departementet støtter derfor utvalgets forslag. Det presiseres at det i partiloven ikke

stilles andre krav til regnskapsførsel for politiske partier enn dette.

Departementet ser at utvalgets forslag vil medføre økt administrativ byrde for partilag som nå kommer inn under loven. Departementet mener at det derfor kan være behov for et forenklet system for de aller minste partilagene. På denne bakgrunn foreslår departementet at partilag som totalt i løpet av ett år har hatt inntekter under 10 000 kroner, ikke plikter å levere inntektsregnskap etter § 19 for året. Ved partilagets beregning av samlede inntekter i løpet av et år, kan offentlig støtte holdes utenfor. I slike tilfeller er det tilstrekkelig at partilaget avgir en erklæring om dette til det offentlige innrapporteringsregisteret. Det understrekes at partilaget plikter å gi slik erklæring innen lovens fastsatte frist. Unntaksregelen er ikke til hinder for at partilag med samlede inntekter under 10 000 kroner, frivillig kan sende inn inntektsregnskap.

Departementet mener at en slik unntaksregel ikke vil undergrave lovens intensjon om økt innsyn for å motvirke korrupsjon eller avkreftede korrupsjonsmistanker. Kravet om egenerklæring bidrar til å hindre omgåelsesmuligheter og gir offentligheten en indikasjon på samlet inntektsnivå i partilaget. Foruten å redusere administrasjonsbyrden for de aller minste lagene, vil forslaget ikke minst forenkle den offentlige administrasjonen av innberetningsordningen. Det vises for øvrig til § 18 tredje ledd i lovforslaget.

Utvalgets forslag til § 23 innebærer plikt til å gi innsyn i det regnskap som er utarbeidet for siste år. Slik departementet ser forslaget, vil denne innsynsretten også innebære regnskap over partilagets utgifter i den grad partilaget i henhold til vedtektene fører slikt regnskap. Departementet har ovenfor argumentert for at utgiftsregnskap neppe kan anses relevant for lovens formål – noe som kan tale for at framvisningsplikten som partilagene pålegges i henhold til § 23 i lovforslaget, ikke bør omfatte mer enn det inntektsregnskap som skal innberettes etter § 19 og som alternativt kan fås ved direkte henvendelse til innberetningsregisteret (SSB). Departementet har likevel valgt å videreføre utvalgets forslag og går derfor inn for at partilagene på forespørsel skal ha plikt til å gi innsyn i interne regnskaper slik de foreligger.

Departementet foreslår i likhet med utvalget at partiloven ikke skal ha krav om revisorgodkjenning av inntektsregnskaper, men at disse underskrives av lokallagets øverste leder (eventuelt også kasserer) sammen med en erklæring om at partilaget ikke har hatt andre inntekter i løpet av året enn dem som innberettes. Det samme kravet gjelder i forbindelse med erklæringer i tilknytning til unntaksbestemmelsen i § 18 tredje ledd.

⁸ Det vises til merknadene til § 23 på side 159 i innstillingen.

Nærmere om hvilke inntekter som skal innberettes

Departementet har ingen merknader til utvalgets forslag mht innberetning av monetære og ikke-monetære bidrag. Forslagene vurderes å samsvare med komiteens lovforslag bokstav b) og Europarådets anbefalinger i artikkel 2 i rekommandasjonen. Forslaget åpner for at frivillig arbeid/dugnadsarbeid fortsatt kan utføres uten at verdien av dette må å oppgis i inntektsregnskapet. Faglig eller profesjonsartet arbeid som utføres av autoriserte, og som ellers har dette som inntektsgrunnlag, vil falle inn under definisjonen av ikke-monetære bidrag.

Flere av høringsinstansene har også pekt på at det er viktig at ikke-monetære ytelser tas med i innberetningen. Datatilsynet har i sin høringsuttalelse etterlyst en mer presis avgrensning av denne type bidrag enn det som framgår av § 19 i utvalgets lovforslag.

Departementet vil peke på at konsekvensene av dette forslaget blir at eksempelvis en pensjonert rørlegger kan utføre gratis rørleggerarbeid for partiet uten at verdien av dette må oppgis. Det samme vil i prinsippet eksempelvis gjelde for en autorisert revisor som for tiden arbeider som snekker - og som ikke har revisorkompetansen som del av inntektsgrunnlaget. Denne kan utføre «gratis» revisorarbeid for partiet, men ikke snekkerarbeid - uten at dette må oppgis i partiets inntektsberetning.

Med privatpersoner siktes det også til partimedlemmer, uansett hvilket verv de eventuelt måtte ha i partiet. Med utgangspunkt i Datatilsynets spørsmål, vil elektrikertjenester fra et partimedlem eller dennes ektefelle/samboer/registrert partner eller andre som har dette som profesjon, ikke anses som dugnadsarbeid i partilovens forstand og derfor omfattes av innberetningskravet. Hvis derimot partimedlemmet er heltidsansatt i partiet og for tiden ikke har inntekter som fra annet arbeid, vil denne personens tjenester anses som dugnadsinnsats som ikke kreves oppgitt i inntektsregnskap til partiet.

Departementet ser at inntektsgrunnlag eller ikke kan være et noe kunstig kriterium mht hvilke tjenester som skal omfattes av dugnadsbegrepet. Skal en regel om innberetning av ikke-monetære bidrag innføres, og slik at bidragene ikke bare skal omfatte ting, men også tjenester - der det igjen skal gjøres unntak for visse tjenester som det er i samfunnets interesse at privatpersoner fortsatt skal kunne yte gratis til politiske partier, må det på en eller annen måte foretas en avgrensning. Departementet har kommet til at inntektsgrunnlag i denne sammenheng kan være et hensiktsmessig skille.

For å ikke komplisere regelen i for stor grad, legger departementet ikke opp til en ytterligere avgrensning av inntektsgrunnlagsbegrepet i form av ulike proSENTsatser for deltidsarbeid.⁹ Hensikten med å legge inntektsgrunnlagskriteriet til grunn, er å lage et praktisk regelverk - bl.a. for at verdiangivelsen av den utførte tjenesten skal bli noenlunde korrekt. En autorisert elektriker som for tiden arbeider som elektriker, antas eksempelvis å ha bedre forutsetninger for å kunne fastsette hva tjenesten markedsmessig sett er verdt, enn andre. Alternativt kan en se dette slik at den som utfører en gratistjeneste for partiet, i stedet kunne brukt arbeidstiden sin til å utføre en tilsvarende jobb for en annen kunde, mot betaling. Det er nettopp verdien av den alternative tidsanvendelsen som i dette tilfellet skal innrapporteres - hvis denne overstiger lovens «frie» satser. Tilsvarende vil en redusert betaling eller rabatt på slike tjenester måtte oppgis i inntektsinnberetningen hvis rabatten overstiger de samme satsene. Et spørsmål som reises i denne sammenheng er om det ved verdiprøving av tjenester skal inkluderes (fiktiv) merverdiavgift, slik at verdien av tjenesten i større grad blir sammenliknbar med det partiet ellers måtte betale for denne i markedet. Departementet kan ikke se at utvalget drøfter dette spørsmålet nærmere. Departementet ser at det i utgangspunktet blir mer korrekt å ta høyde for momsen, men foreslår likevel at det ikke skal være et krav om å legge momsbetraktninger til grunn for vurdering av en tjenestes verdi.

Departementet har for øvrig videreført utvalgets forslag om at ikke-monetære bidrag under lovens frie satser ikke kreves innberettet, jf. § 19 fjerde ledd.

Bidrag i form av ting skal oppgis i form av en angivelse av tingens markedsverdi. En giver som eksempelvis forærer et partilag en bruktbil, skal innberettes sammen med bilens verdi hvis denne oversiger de frie satsene i loven som gjelder for det aktuelle partilaget. Det samme gjelder kunstgjenstander eller verdipapirer av tilsvarende verdi. Ting som ikke antas å ha nevneverdig markedsverdi, eksempelvis utrangert datautstyr, brukte møbler, ting som har preg av å være «lopper» - eller ting som vanskelig kan omsettes i et marked eller hvor det er umulig å fastslå verdien, kreves ikke innberettet.

Departementet vil også i denne sammenheng vise til at det ikke vil kunne opprettes kontrollordninger eller -mekanismer for at slik innberetning

⁹ Eksempelvis slik at tjenester som utføres for partilaget, kan regnes som dugnadsinnsats dersom arbeidets art ikke overstiger 50 % eller 25 % av samlet inntektsgrunnlag etc.

er foretatt korrekt og at alle relevante verdier er tatt med. Etterlevelsen av regelen må også her baseres på et tillitsforhold mellom partiene og samfunnet for øvrig.

Beløpsgrenser og konsolidering av inntektsregnskaper

Departementet viser til at flere av høringsinstansene har foreslått lavere beløpsgrenser enn utvalgets forslag. Departementet har ved nærmere vurdering likevel besluttet å videreføre utvalgets forslag til beløpsgrenser og slutter seg til de vurderinger som er gjort mht. differensierte satser på nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt plan. Det presiseres at grensene angir når giverens identitet skal oppgis. På denne måten kan satsene betraktes som lovens grenser for de «frie» beløpene, ved at givere bak gaver som er under disse satsene, ikke kreves oppgitt i de årlige innberetningene. Alle gaver og ytelser skal imidlertid tas med i inntektsregnskapet - også de som er innenfor lovens frie satser. Det gjøres likevel et unntaket for ikke-monetære gaver, jf. § 19 fjerde ledd.

Giverens navn og bostedskommune, eventuelt postadresse for juridiske personer, skal framgå av inntektsberetningen når denne i løpet av ett år står bak gaver til det respektive partilaget, ved ett eller flere bidrag, til en verdi av 30 000 kroner eller mer på nasjonalt plan, 20 000 kroner eller mer på fylkeskommunalt plan og 10 000 kroner eller mer på kommunalt plan. For bidrag til ungdomsorganisasjoner gjelder grensene for morpartiet på samme nivå, med unntak av eventuelle bidrag til kommunale ungdomsorganisasjoner som ikke er omfattet av innberetningsplikten.

Justisdepartementet har i sin høringsuttalelse stilt spørsmålsteget ved om navn og bostedskommune er tilstrekkelig - særlig i større kommuner. Departementet ser at dette kan være et poeng. Begrensede personopplysninger kan føre til at navn på givere offentliggjøres «urettmessig» - eksempelvis der to ulike givere med samme navn fra samme kommune står bak gaver som hver for seg er innenfor lovens frie satser, oppfattes som én giver av partilaget. Det forutsettes imidlertid at partilaget har nærmere opplysninger om de som står bak gavene til partiet utover navn og bostedskommune¹⁰, slik at denne type feiltakelser ikke oppstår.

En annen, mer aktuell problemstilling vil være der en person kommer i medias søkelys for å ha gitt bidrag til et politisk parti som det i virkeligheten er personens «navnebror/-søster» som står

bak. En slik situasjon vil klart kunne oppfattes som ubehagelig for den som på galt grunnlag knyttes til denne type gaver. Departementet ser at dette hensynet kan tale for at andre personopplysninger som eksempelvis alder eller bostedsadresse også bør oppgis. Departementet har likevel valgt å videreføre utvalgets forslag som begrenser opplysningene til navn og bostedskommune. Dette bl.a. for å redusere eksponeringen av giveren.

Utvalget går ikke inn for at partiet sentralt skal konsolidere regnskapene fra de ulike partilag på landsbasis. Utvalget uttaler på side 97 i innstillingen:

«Formelt sett er regelen ikke til hinder for at samme giver, uten å bli identifisert, kan gi gaver til flere ulike enheter i organisasjonen som samlet overstiger beløpsgrensene. Dette er ikke lovens intensjon. Utvalget mener imidlertid at det ikke kan pålegges partiene sentralt å foreta samordning av inntektsinnberetninger med sikte på å avdekke denne type omgørelser.»

Departementet konstaterer at utvalget ser at forslaget vil åpne for visse omgørelsesmuligheter, uten at disse konkretiseres nærmere. Reglene innebærer eksempelvis at en person som gir 19 999,50 kroner både til partiets fylkesorganisasjon og til fylkesungdomsorganisasjonen, ikke vil bli krevd navngitt etter loven.¹¹ I ytterste konsekvens vil det med utvalgets foreslåtte modell være mulig for én og samme giver å gi over 5 mill. kroner årlig til et parti uten å bli navngitt - ved å fordele bidraget på hele partiorganisasjonen. Mye tyder imidlertid på at dette er et hypotetisk tilfelle som av flere grunner ikke vil finne sted i virkeligheten. Giver vil neppe kunne ha utsikter til å oppnå konkrete fordele i et bestemt politisk organ når bidraget spres på denne måten - og derfor at et slikt bidrag, til tross for den totale størrelsen, samfunnsmessig sett må anses som mindre betenkelig. I tråd med denne tankegangen kan det også hevdes at en giver med et såpass økonomisk potensial som ønsker innflytelse i partiet, vil ha mer igjen for å støtte sentralorganisasjonen direkte og heller ta de ubehageligheter en offentliggjøring eventuelt måtte medføre. Dette bl.a. sett på bakgrunn av at det i loven ikke er foreslått innført øvre grenser for bidrag.

¹⁰ med unntak av eventuelle anonyme gaver

¹¹ Konsekvensen av forslaget sees klarere med utgangspunkt i følgende hypotetiske situasjon: Ta utgangspunkt i et parti som foruten en sentral ungdomsorganisasjon, har fylkeslag inkludert fylkesungdomslag i samtlige 19 fylker og i tillegg lokallag i samtlige av landets 434 kommuner. Anta at en bidragsyter ønsker å støtte partiet uten å være villig til å få navnet sitt offentliggjort gjennom inntektsregnskapene, dvs. bidraget holdes akkurat under lovens grenser. Ved å dele opp bidraget på denne måten, vil det være mulig å gi over 5 mill. kroner per år til partiet.

Departementet ser imidlertid at utvalgets forutsetning om at partiet sentralt ikke skal pålegges å foreta konsolidering av regnskapene for hele partiorganisasjonen, åpner for visse omgåelsesmuligheter av regelverket når det gjelder offentlighetens rett til innsyn. En plikt til å konsolidere regnskaper gjennom partisystemet vil imidlertid kunne komme i konflikt med prinsipper for interne styringsforhold i partiorganisasjonene.

Alternativt kunne en tenke seg at en offentlig etat, eksempelvis SSB, fikk i oppgave å konsolidere regnskapene. Dette vil imidlertid av flere grunner ikke være hensiktsmessig. For det første måtte SSB foreta gjennomgang og konsolidering av samtlige registrerte politiske partiers (herunder partiledes) regnskaper samt eventuelle frivillig innsendte regnskaper fra uregistrerte grupper og lister. Alle givere måtte, uansett størrelse på bidraget, navngis av partiet til SSB som igjen ville få i oppgave å offentliggjøre givere med bidrag som samlet oversteg grensene i loven. Foruten administrative hensyn, mener departementet at denne løsningen ikke er hensiktsmessig fordi den forutsetter at alle givere må inngå i SSBs registre fra første krone. Hensynet til giverens behov for å være anonym for offentligheten kan derfor neppe anses ivaretatt med en slik modell. I tillegg medfører modellen omfattende administrasjonskostnader for det offentlige.

Departementet foreslår derfor at det ikke tas inn et krav i loven om at regnskapene skal konsolideres av partiet sentralt. Det vil følgelig være opp til det enkelte parti om det skal foretas konsolidering av regnskapene.

Departementet har ingen merknader til utvalgets forslag til kategorisering av inntektene og har videreført disse i lovforslaget. Det har heller ikke kommet merknader til forslaget i høringsrunden.

Innrapportering før valg

Mange av høringsinstansene har gått imot flertallet i utvalgets forslag om at det ikke skal være et krav om ekstra innrapportering før valg, og få har positivt støttet forslaget.

Departementet presiserer at lovforslaget angir minimumskravene til åpenhet. Det vil være opp til det enkelte parti eller partilag å praktisere en større åpenhetsgrad, f.eks. ved å «flagge» eventuelle bidrag mottatt før et valg.

Departementet har på denne bakgrunn valgt å videreføre forslaget fra utvalgets flertall. Det legges for øvrig ikke opp til at rapporteringssystemet skal ta høyde for frivillig rapportering før valg. Slik informasjon kan partiene eventuelt gi via hjemmesider, avisannonser og lignende.

Revisorgodkjenning, signatur, frister

Departementet har ingen merknader til utvalgets forslag til formelle krav, herunder signatur, revisorgodkjenning og frister. RV har tatt til orde for at fristen bør fremskyndes én måned som følge av ferieavvikling. Departementet mener at 1. juni kan bli en noe knapp frist for partiene og har derfor funnet å ville opprettholde fristen i dagens lovgivning som er senest seks måneder etter regnskapsårets avslutning. Forslaget er for øvrig i tråd utvalgets forslag.

Forholdet til personopplysningsloven

Departementet viser til at JD og Datatilsynet i særlig grad har uttalt seg om dette. Essensen i begge uttalelsene synes å være at opplysninger om navn på givere er å anse som sensitive personopplysninger hvor det må foreligge uttrykkelig lovhjemmel for en eventuell elektronisk utlegging som foreslått. Utvalget har også vært inne på dette i sine drøftelser. Datatilsynet går lengre i sin uttalelse ved å vise til ulike hensyn i personopplysningsloven som, til tross for eventuell klar hjemmel i partiloven, tilsier at slike sensitive personopplysninger kun bør gis på konkret forespørsel.

Departementet er enig i at det må tas inn en klar hjemmel for elektronisk offentliggjøring av givere i partiloven. Departementet ser også at det er relevant å vurdere nærmere hvorvidt personvern hensyn tilsier at konkret forespørsel bør være en forutsetning/et krav for offentliggjøring av partienes innberetninger. Loven balanserer på dette punkt to ulike hensyn, nemlig hensynet til personvern og på den annen side – hensynet til offentlighetens behov for innsyn i partienes inntekter og hvem som støtter disse, ut i fra målsetningen om å hindre korrupsjon og bestikkelser og bevare/øke tilliten til det demokratiske systemet. De frie satsene som er foreslått i loven, er gitt nettopp av hensyn til at givere som ønsker å være anonyme for offentligheten, fortsatt skal kunne gi gaver til politiske partier innen nærmere angitte grenser. Når gavens størrelse kommer over en bestemt verdi, slår hensynet til innsynsretten inn med den følge at også navn på giver skal oppgis. Givere som ønsker å gi gaver utover de frie satsene, forutsettes å være vel vitende om hvilke konsekvenser dette får mht offentliggjøring og forutsettes å ha foretatt de nødvendige avveininger før beslutningen ble fattet. Etter det departementet har fått inntrykk av gjennom høringsrunden, er disse satsene i hvertfall ikke satt for lave. Departementet mener derfor at hensynet til den enkelte givers rett til å kunne være anonym overfor offentligheten allerede er godt nok ivaretatt i utvalgets lovforslag. Departementet

har derfor i sitt lovforslag lagt til grunn at partienes innberetninger skal legges åpent ut på en webside administrert av SSB.

Departementet kan ikke se for seg tilfeller der personopplysninger åpenbart vil kunne bli misbrukt hvis opplysninger om givere og størrelsen på gaver, i tråd med utvalgets forslag, legges åpent ut på en internettside eller liknende. En modell der offentliggjøring kun skal skje på konkret forespørsel, vil medføre betydelig mer offentlig administrasjon ved at SSB må behandle den enkelte innsynsforespørsel. For publikum vil dette også kunne oppfattes som en byråkratisk terskel som igjen kan svekke interessen for og betydningen av innsynsregimet.

Departementet ser behov for å vurdere nærmere hvorvidt det bør være en tidsbegrensning på hvor lenge opplysninger om den enkelte giver skal ligge åpent ute på nettet. Departementet mener en slik tidsperiode bør samsvare som noenlunde med en valgperiode – og neppe fastsettes særlig kortere. Det legges til grunn at velgerne foran et valg lett bør kunne få opplysninger om hvem som har støttet partiene innenfor gjeldende periode.

Departementet foreslår at en nærmere avgrensning av tidsperioden foretas i forskrift.

Overtredelse – sanksjoner

Departementet viser til at utvalget foreslår at innlevering av inntektsregnskaper skal være et vilkår for å få utbetalt den årlige partistøtten. Dette for å skjerpe inn dagens ordning. Utvalget foreslår at støtten skal holdes tilbake inntil «tilfredsstillende innberetning er innlevert». Det foreslås klageadgang for et slikt vedtak. Utvalget viser ellers i rapporten til at en slik sanksjonsordning forekommer internasjonalt og vurderes også innført i Sverige. Utvalget drøfter om det i tillegg bør innføres strenge sanksjonsmidler, men foreslår ikke dette.

Departementet er skeptisk til en slik ordning som vurderes å være en vesentlig omlegging av dagens praksis. Et vilkår om «tilfredsstillende» innberetning av regnskaper innebærer at staten stiller vilkår for den statlig partistøtteordningen og at det åpnes for skjønnsutøvelse fra myndighetenes side. Dette bryter med den opprinnelige intensjonen bak tilskuddsordningen, jf. drøftelse i kapittel 5 foran. Hva som kan anses å være et tilfredsstillende regnskap i henhold til lovens krav, kan ikke fastsettes på objektivt grunnlag eller ved objektive kriterier på samme måte som eksempelvis «har levert inntektsberetning» eller «har ikke levert inntektsberetning innen fristen». Innberetningene kan ha ulike mangler – noen vesentlige og andre

mindre vesentlige. Det vil være umulig å foreta en presis avgrensning i regelverket når støtte i tvilstilfeller skal gis eller holdes tilbake. Administrativt vil dette kreve store ressurser i form grundig gjennomgang og vurderinger av førsteinstans, eventuell klagebehandling osv. Med de tidsfrister som legges til grunn for klagebehandling eksempelvis i forvaltningsloven, vil slike prosesser kunne trekke ut i tid. Departementet kjenner av erfaring til at tidsmarginene både for store og små partier kan være knappe for å unngå likviditetsproblemer – særlig rundt et årsskifte. Det at offentlige står bak en stadig økende andel av finansieringen av de politiske partier, gjør partiene desto mer sårbare overfor forsinkelser fra det offentlige. Departementet mener også et slikt moment bør tillegges vekt ved vurdering av hvor inngripende eller strengt et vilkår om innberetning før støtteutbetaling er. Departementet mener en kvalitetskontroll av regnskaper bør overlates til publikum, herunder konkurrerende partier eller media – som åpenhetsregimet primært er til for.

Departementet går heller ikke inn for at det objektive kriteriet om hvorvidt et partilag har levert inntektsregnskap eller ikke innen den fastsatte fristen, ubetinget skal gi grunnlag for å holde tilbake støtten. Departementet viser til at partiene og partilagene er svært forskjellig organisert bl.a. når det gjelder størrelse og administrativt apparat. For sent innsendte regnskaper kan ha ulike årsaker utover de konkrete tilfellene som loven primært er ment å fange opp – nemlig bevisst tilbakeholdelse eller manglende føring av regnskaper fra partilagens side. Langvarig sykdom eller andre personlige forhold kan få store konsekvenser for drift av mindre partilag, noe som kan føre til at laget kan komme på etterskudd med sine oppgaver. Hvis regnskapene skal gjennom flere ledd, enten i partiorganisasjonen eller i et offentlig system, vil dette også kunne gi grunnlag for forsinkelser. Departementet vil i de ulike tilfeller måtte ta stilling til hvorvidt en unnlatesesgrunn er å anse som legitim eller ikke, noe som igjen vil innebære skjønnsutøvelse og mulig forskjellsbehandling.

Departementet understreker imidlertid at det fortsatt skal være en realitet i kravet om innberetning av inntektsregnskaper til en gitt frist. Departementet går derfor inn for en regel om at manglende innberetning av inntektsregnskaper eller manglende erklæring om at inntektene er under lovens minstegrense, kan få konsekvenser for utbetalingen av den statlige støtten. Manglende innberetning f.eks. to eller flere år på rad, kan gi en indikasjon på at partilaget ikke lengre eksisterer – noe som også i henhold til dagens regelverk gir grunnlag for å holde tilbake partistøtten. Parti-

lag som systematisk eller bevisst unnlater å følge opp lovens krav, vil stå i fare for å miste støtten. Departementet vil i slike tilfeller kunne gi innstilling til Partilovnemnda som etter forslaget vil ha myndighet til å fatte denne type vedtak. Nemnda vil for øvrig også på eget grunnlag og initiativ kunne fatte slike vedtak hvis det finner at lovens krav ikke er overholdt.

Departementet legger for øvrig ikke opp til noen som helst purring eller tilskrivelser i form av

advarsler i forbindelse med manglende innberetninger eller erklæringer. Dette er likevel ikke til hinder for at partiet selv informerer om årsaken til at innberetning etter loven ikke er gjort eller er mangelfull og eventuelt når dette forholdet vil bli rettet opp. Departementet legger for øvrig til grunn at konkurransen mellom partiene kan ha positiv innvirkning på etterlevelsen av loven når denne utvides til å gjelde samtlige partilag som er støtteberettiget.

8 Modeller for administrasjon i tilknytning til finansieringen av politiske partiers og folkevalgte grupper og offentliggjøring av regnskaper

8.1 Dagens ordning – utvalget for fordeling av statsstøtte til de politiske partier

Det vises til omtale av den statlige tilskuddsordningen til politiske partier på kap. 1530 på Moderniseringsdepartementets budsjett i kapittel 5 foran.

Utvalget for fordeling av statsstøtte til de politiske partier

Etablering av et uavhengig utvalg med myndighet til å foreta fordeling og avgjøre skjønnsspørsmål var en av forutsetningene fra Stortingets side da parti-støtteordningen ble innført på 1970-tallet, jf. St.prp. nr. 108 (1969-70). Selv om det ikke eksplisitt er uttalt i forarbeidene, er det rimelig å se dette i sammenheng med et ønske om at den til enhver tid sittende regjering ikke skulle kunne kontrollere eller styre de statlige tilskuddene til egen partiorganisasjon eller til sine politiske motstanderes partiorganisasjoner.

Utvalget for fordeling av statstøtte til de politiske partiene oppnevnes for fire år av gangen. Som nevnt foran, er utvalget gitt myndighet til å tolke regelverket for ordningen (P-650 av 24.5.1993) - dvs. skjønnsspørsmål - og avgjøre klager med bindende virkning. Dessuten fordeles utvalget støtten på post 70 Tilskudd til partienes sentrale organisasjoner og post 76 Tilskudd til partienes sentrale ungdomsorganisasjoner. Utover de nevnte oppgaver, inneholder dagens retningslinjer få bestemmelser som kan sies å regulere utvalgets virksomhet, herunder hvordan dette skal settes sammen. Det anses å være innenfor regelverket at utvalget kan gjenoppnevnes fra én periode til en annen. Dette har også vært gjort - senest i inneværende periode. Utvalget består for tiden av en høyesterettsdommer (leder), en arbeidsrettsdommer og en representant fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Moderniseringsdepartementet fungerer som en «postkasse» for utvalget. Alle skriftlige henvendelser til departementet som gjelder tolkning av

regelverket fra partier eller andre som omfattes av regelverket samt fra offentlige organer som er involvert i administrasjonen av støtteordningen, sendes utvalget for behandling. Utvalget koster staten totalt 8 000 kroner per år i form av utvalgsgodtgjørelse, noe som bl.a. skyldes at saksmengden er begrenset.

Departementets rolle

Moderniseringsdepartementet har gitt retningslinjene P-650 for ordningen. I likhet med - og etter de samme overordnede prinsipper og forutsetninger som for departementets øvrige programområder og budsjettkapitler, foreslår departementet størrelsen på bevilgningen på kap. 1530 Tilskudd til de politiske partier for kommende år i statsbudsjettet, jf. St.prp. nr. 1 for Moderniseringsdepartementet.

Departementet gir hvert år innstilling til utvalget om fordelingen av Stortingets vedtatte bevilgning på kap. 1530 post 70 og 76. Foruten vedtatt bevilgning, ligger SSBs valgstatistikk fra sist foregående stortingsvalg til grunn for departementets forslag. Departementet forestår utbetalingen til hovedorganisasjonene og de sentrale ungdomsorganisasjoner. I henhold til til økonomireglementet for staten deles tilskuddene til den enkelte partiorganisasjon opp i kvartalsvise utbetalinger. Utbetalingen foretas i begynnelsen av hvert kvartal.

Når det gjelder fordelingene av Stortingets årlige bevilgninger til de kommunale og fylkeskommunale partiorganisasjonene og gruppene, dvs. postene 71-74, beregner departementet de respektive satsene i eget rundskriv. Rundskrivet sendes alle fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner og legges også ut på departementets nettside - ODIN. Foruten bevilget beløp, legges SSB valgstatistikk for sist foregående kommunestyre- og fylkestingsvalg til grunn for beregningen av satsene.

Departementet foretar ingen oppfølging av eller kontroll med regnskapsplikten som partienes

hovedorganisasjoner i dag har etter lov om offentliggjøring av politiske partiers inntekter. I henhold til § 5 skal regnskapene sendes Stortinget, men verken Storting eller departement er pålagt noe oppfølgingsansvar. En slik kontroll eller oppfølging av regnskapene er heller ikke relevant i forbindelse med administrasjonen av dagens støtteordning.

Andre offentlige forvaltningsorgans rolle

Fylkesmennene, kommunene og fylkeskommunene er også involvert i administrasjonen av parti-støtteordningen. Kommunene fordeler de årlige støttebeløpene på post 71 Tilskudd til kommune-partiene og post 72 Tilskudd til kommunestyre-gruppene på grunnlag av satsene i departementets rundskriv. Fylkeskommunene gjør det samme for postene 73 Tilskudd til fylkespartiene og post 74 Tilskudd til fylkestingsgruppene.

Kommunene og fylkeskommunene utbetaler støtten over de respektive postene. Regningene skal attesteres av hhv. kommune- og fylkesrevisjonen og sendes fylkesmannen for refusjon fra statskassen. Et vilkår for refusjon er at regningene er fylkesmannen i hende i såpass tid at beløpet kan registreres i inneværende års bevilgningsregnskap, jf. for øvrig Bevilgningsreglementet. For å unngå at det blir for knappe tidsmarginer for utbetaling av refusjonskravene, har departementet satt en frist for innsendelse til 15. november.

8.2 Demokratifinansieringsutvalgets forslag

System for innrapportering

Utvalget mener det er viktig at det etableres et system hvor opplysninger om partienes inntekter kan gjøres tilgjengelige for offentligheten på en enkel måte.

Utvalget har vurdert et system der inntektsinnberetningene sendes og oppbevares i den enkelte kommune, fylkeskommune og på Stortinget og at innsyn gis ved individuelle henvendelser. Dette ville innebære at innberetningene blir gjort offentlig tilgjengelige – ikke nødvendigvis at de blir offentliggjort. Utvalget mener at partienes innberetninger bør offentliggjøres på slik en måte at publikum kan få innsyn uten å behøve å rette individuelle henvendelser til kommunen/fylkeskommunen.

Utvalget viser til at enkeltregnskaper i lokallag ikke vil gi innblikk i interne transaksjoner i partikonsernet i løpet av regnskapsåret – dvs. overføringer mellom ulike partilag. Offentligheten bør

gis tilgang til en samlet oversikt over de enkelte partienes inntektskilder og økonomiske situasjon på landsbasis. Utvalget mener at dette bør være en ambisjon så sant det lar seg realisere uten større byråkrati og kostnader.

Utvalget foreslår at SSB får ansvaret for mottak, sammenstilling og offentliggjøring av inntektsregnskapene. Partienes sentrale organ og ungdomsorganisasjon på nasjonalt nivå skal etter forslaget innberette direkte til SSB, mens fylkeskommunale og kommunale partiledd skal innberette til hhv. fylkeskommunen og kommunen - som skal kontrollere og videreformidle innberetningene til SSB gjennom KOSTRA-systemet.¹ Utvalget viser til at SSB er en faglig uavhengig institusjon som må sies å tilfredsstille kravene til legitimitet. SSB har både tilstrekkelig kompetanse og et teknisk apparat til å utføre oppgavene med å sammenstille partienes inntektsinnberetninger og kontrollere at slik innberetning er gjort. SSB mottar per i dag store mengder data fra kommunene og fylkeskommunene via KOSTRA-systemet. SSB har overfor utvalget bekreftet at forholdene ligger godt til rette for å utvikle et system som kan ivareta denne type oppgaver.

Etter utvalgets forslag vil SSB få i oppgave å kontrollere at partienes hoved-, fylkes- og kommuneorganisasjoner årlig innberetter sine inntekter i samsvar med lovens krav. SSBs kontrollfunksjon bør begrenses til å påse om innberetningsplikten er oppfylt eller ikke. Partienes innberetninger skal sammenstilles i en form som gir pålitelig og sammenlignbar informasjon. Utvalget foreslår at fristen for innberetningen til kommune/fylkeskommune settes til 1. juli. SSB offentliggjør informasjonen på sine nettsider så raskt det lar seg gjøre.

Utvalget foreslår at kontroll med at innberetningene tilfredsstiller lovens krav skal gjennomføres av kommunene og fylkeskommunene. Kommunene og fylkeskommunene skal etter forslaget ikke føre noen realitetskontroll med innholdet i partilagenes innberetninger, men påse at lovens krav til innberetningen er oppfylt. For hovedorganisasjonenes del skal kontrollen foretas av autorisert revisor før innberetningene oversendes SSB.

Tilsyn og kontroll utført av et uavhengig råd

Utvalget viser til at Europarådet anbefaler at statene sørger for uavhengig kontroll med finansieringen av de politiske partiene og valgkampanjer og at tilsyn med regnskapene til partiene bør inngå i denne.²

¹ KOSTRA (KOMmune STAT RAPporting) er et system for elektronisk overføring av informasjon fra kommune til stat.

² Rec(2003)4 artikkel 14

Utvalget mener at det vil skape tillit til at regelverket følges dersom SSB gis i oppgave å ta i mot og sammenstille inntektsinnberetningene, jf. avsnittet ovenfor.

Utvalget antar likevel at det vil være hensiktsmessig å oppnevne et eget, uavhengig organ eller råd med oppgave å føre overordnet tilsyn med ordningen. Det foreslås at rådet skal avgi en årlig rapport til departementet om årets innberetninger på grunnlag av SSBs sammenstilling av disse. Det skal rapporteres om manglende innberetning, eventuelle mangler ved innberetningene og liknende. Utvalget mener at rådet i forbindelse med rapporteringen bør gi en generell vurdering av situasjonen og systemet - og eventuelt foreslå endringer. Det vises for øvrig til utvalgets forslag i avsnitt 6.12 i innstillingen.

Utvalget har vurdert om utvalget for fordeling av statsstøtte til de politiske partier bør opprettholdes og eventuelt kan ivareta oppgaven som rapporteringsansvarlig i den foreslåtte ordningen. Utvalget går ikke inn for dette «da organet etter utvalgets forslag vil få noen flere og mer varierte oppgaver». Utvalget foreslår at det nyoppnevnte rådet får i oppgave å:

- behandle klagesaker og skjønnsspørsmål i forbindelse med kommunenes/fylkeskommunenes vedtak om tildeling og eventuell tilbakeholdelse av statsstøtte (jf. 6.11 i innstillingen)
- gi råd om bevilgningsnivået for den statlig partistøtten (jf. 7.14.2 i innstillingen)
- behandle klager over vedtak om registrering av partinavn (jf. 9.2 i innstillingen)
- utarbeide en årlig rapport om partienes inntektsinnberetninger med en oppsummering av nemndas arbeid for øvrig (jf. 6.12 i innstillingen)
- gi råd om hvilke beløpsgrenser som skal gjelde for når bidragsytere skal identifiseres i partienes inntektsinnberetninger (jf. 6.10.2 i innstillingen)

Utvalget mener på denne bakgrunn at det bør oppnevnes et nytt organ (råd) til å føre tilsyn med finansieringen av de politiske partiene og ivareta øvrige oppgaver etter partiloven (rapportering og klagebehandling). For å gi rådet et særlig preg av uavhengighet, foreslår utvalget at det oppnevnes av Kongen i statsråd. Utvalget antar at rådet bør settes sammen med fem medlemmer og at lederen må ha dommerkompetanse. Utvalget har utover dette ingen konkrete forslag til føringer for hvordan rådet skal settes sammen, men legger til grunn at medlemmene bør ha bred og allsidig politisk erfaring – noe som kan bidra til å gi rådet demokratisk legitimitet. Medlemmene foreslås oppnevnt for en periode på seks år. For å oppnå

kontinuitet bør det unngås at samtlige medlemmer byttes ut på en gang.

Utvalget mener at en årlig rapport om rådets arbeid, herunder omtale av de saker som rådet har hatt til behandling, vil representere en demokratisk nyskaping i Norge.

Utvalget viser til at det foreslåtte rådet vil kunne være et naturlig utgangspunkt dersom det på sikt blir aktuelt å opprette en permanent valgkommisjon i Norge. Flere land har valgkommisjoner med en overordnet, demokratisk tilsynsrolle – for eksempel Israel, Frankrike og Storbritannia. Valglovutvalget gikk i NOU 2001: 3 inn for å opprette en valgkommisjon i Norge. Det ble anført at en valgkommisjon bl.a. kunne ivareta rollen som en kunnskapsbank, drive bredt informasjonsarbeid og fungere som et serviceorgan for befolkningen. Det ble også vist til at det kunne vært en fordel å få en mer samlet administrasjon av valgene og at en kommisjon ville kunne følge den teknologiske utviklingen nøye. En valgkommisjon kunne også ha et særlig ansvar for å stimulere til forskning om valg og demokratiske prosesser, jf. avsnitt 10.2.4 i valglovutvalgets innstilling.

8.3 Høringsinstansenes syn

System for innrapportering

Finansdepartementet uttaler i brev av 8.2.2005 om SSBs rolle:

«Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå (SSB) er innstilt på at SSB etablerer innrapportering og publisering av informasjon om partistøtten, slik det er lagt opp til i innstillingen, dvs.. med direkte innrapportering fra partienes sentrale organer og ungdomsorganisasjoner på nasjonalt nivå, og med innrapportering gjennom KOSTRA-systemet for fylkeskommunale og kommunale partiledde. Det må tas forbehold om at kostnadsvurderingen kan bli annerledes når opplegget for rapportering har blitt mer konkretisert.

FIN/SSB er videre innstilt på at SSB påtar seg statistikkfaglige oppgaver for et nytt råd for rapportering og klagebehandling, jf. kap. 6.12. Vi ser det imidlertid ikke som naturlig at SSB påtar seg andre typer kontroll- eller sekretariatsoppgaver, jf. siste avsnitt i NOU'ens kap. 1.1.8 som angir en annen rolle.»

Hamar By- og bygdeliste støtter utvalgets forslag til innrapportering via KOSTRA til SSB, og støtter også utvalgets anbefaling om at SSB får ansvar for mottak, sammenstilling og offentlig-

gjøring av inntektsregnskapene og innberetningene.

Bærum kommune mener flere av forslagene til utvalgets forslag til ordning blir fordyrende og svært byråkratiske.

Enebakk kommune mener at et nasjonalt innrapporteringsregister er unødvendig og at det ikke bør opprettes et nytt råd på området. Med den oppmerksomhet slike ordninger har i media, bør offentlighetens interesser være tilstrekkelig ivare tatt ved at almenheten får tilgang til partiers/gruppers regnskaper eller inntektsoversikter innen en gitt dato hvert år.

Stord kommune fraråder et sentralt register ut i fra ren kostnads- og nyttevurdering. Kommunen støtter utvalgets forslag om et uavhengig råd, men understreker at medlemmene, i tillegg til bred og omfattende politisk erfaring, også må ha almen tilitt på tvers av partigrænser. Tilsvarende uttalelse foreligger fra Bømlo kommune.

Oslo kommune er skeptisk til at innrapportering av lokalpartienes inntekter skal gå via KOSTRA:

«Kommunene og fylkeskommunene synes i tillegg å bli tillagt oppgaver langt utover selve videreformidlingen av det materiale som innrapporteres, bl.a. ved at det skal være opp til kommunen å vurdere om partienes innberetning fyller lovens krav samt være vedtaksmyndighet når det gjelder vedtak om utbetaling og nektelse av utbetaling ved mangler eller utilfredsstillende rapportering fra partienes side. Etter Oslo kommunes syn er ikke dette oppgaver som det er naturlig å legge til kommunene. Fylkeskommunale og kommunale partiledde bør rapportere direkte til SSB på samme måte som partienes sentrale organ».

Oppland fylkeskommune er inne på det samme i sin uttalelse.

Aust-Agder fylkeskommune understreker at kommuner og fylkeskommuner må kompenseres fullt ut for det merarbeid som blir lagt til disse gjennom de nye rapporteringsbestemmelsene.

Hordaland fylkeskommune mener at fylkeskommunens kontroll med innrapportering må begrenses, og det må utarbeides gode rutiner og retningslinjer for innrapportering og utbetaling av tilskudd.

Buskerud fylkeskommune mener at forslag til ny ordning synes mer byråkratisk enn dagens og antas å skape merarbeid både for partiene og for fylkesadministrasjonen.

Akershus fylkeskommune foreslår at SSB utarbeider et standard regneark til partienes innberetninger. - Partiene sender innberetningen elektro-

nisk til SSB med gjenpart til fylkesadministrasjonen, dersom fylkeskommunen fortsatt skal stå for utbetaling av statsstøtte til partiene.

Opprettelse av et uavhengig råd

Trondheim kommune støtter utvalgets forslag om opprettelse av et uavhengig innrapporteringsråd.

Senterpartiet støtter utvalgets forslag om etablering av et sentralt råd som gis i ansvar å fremme forslag om nivå på neste års statlige partistøtte ut fra Stortingets kriterier, samt for rapportering og klagebehandling knyttet til fordelt partistøtte. SSB kan gjerne tillegges sekretariatsansvar. Utvalget må gis ansvar for å holde seg godt orientert om partiarbeid så vel innad som utadrettet. Tilsvarende uttalelse foreligger fra Grong kommune.

Fremskrittspartiet i Østfold støtter utvalgets forslag om at rådet skal avgi uttalelse om neste års bevilgningsnivå for den statlige partistøtten i forbindelse med levering av sin årlige rapport.

Pensjonistpartiet uttaler i brev av 20.1.2005:

«For å sikre demokratisk legitimitet, må rådet settes sammen slik at det på en rimelig måte både representerer hovedlinjene innen norsk politikk og sikrer representasjon fra så vel små som store partier. For at dette skal lykkes, bør rådet utvides til 7 medlemmer. Første gang bør 3 medlemmer velges for 3 år og 3 medlemmer for 6 år, deretter velges nye for 6 år om gangen. Leder bør oppnevnes for 6 år.»

Høyre støtter forslaget om å avvikle nåværende utvalg for fordeling av statsstøtte og erstatte det med et utvalg oppnevnt av Kongen i statsråd og satt sammen av fem personer valgt for seks år. Utvalget bør muligens ledes av en person med dommerkompetanse. Øvrige utvalgsmedlemmer bør være personer med bred politisk erfaring. Høyre er samtidig opptatt av at det ikke skapes et unødvendig offentlig byråkrati rundt håndhevingen og oppfølgingen av lovens ulike bestemmelser, og at utvalgets kontrollmandat er klart og tydelig avgrenset til kun det som følger av de åpenbare behov synliggjort i lovteksten.

Justisdepartementet uttaler i brev av 2.2.2005 om tilsyn og kontroll ved et uavhengig organ:

«Avgjørelse av søknad om tildeling av statsstøtte etter lovutkastet kapittel 3 vil være enkeltvedtak etter definisjonen i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a, jf. bokstav b. Dette skulle som utgangspunkt føre til at forvaltningslovens særlige regler om enkeltvedtak i kapittel IV til VI gjelder, herunder reglene om klagerett. Vi ber om at forholdet til forvaltningslovens regler om enkeltvedtak klargjøres

i det videre arbeid med saken. Det er videre uklart om det er meningen at klageinstansens vedtak ikke skal kunne bringes inn for domstolene, jf. lovutkastet § 15 annet punktum. Justisdepartementet stiller seg kritisk til en slik avskjæring av domstolskontrollen.»

8.4 Departementets vurderinger

Departementet er enig med utvalget i at det bør legges til grunn en modell for ordningen som gjør innsyn effektivt og enkelt for publikum uten at det skal være nødvendig å rette henvendelser til det enkelte parti eller partilag. Dette både av hensyn til publikum og partiet selv som ved en slik ordning antas å spare en del administrasjon ved innsynsforespørsler.

Utvalget går inn for at regnskaper fra lokale og fylkeskommunale lag skal sendes kommunene og fylkeskommunene før disse, etter en gjennomgang, sendes videre til Statistisk sentralbyrå via KOSTRA-systemet.

Departementet viser til at flere kommuner og fylkeskommuner i høringsrunden har vært negative til dette forslaget. Departementet går i dette lovforslaget ikke inn for å øke kommunenes administrative oppgaver med den statlige partitilskuddsordningen. Som nevnt i kapittel 5 foran, går departementet inn for at fylkesmennene skal overta de administrasjonsoppgaver som kommunene og fylkeskommunene i dag har i tilknytning til den statlige partistøtteordningen.

Departementet ser i utgangpunktet utvalgets forslag om innsending via kommunene som et nødvendig ledd i utvalgets forslag om at kommunene og fylkeskommunene på dette grunnlaget skal kunne avgjøre om støtten til det enkelte parti skal utbetales eller holdes tilbake. Som det framgår av foregående kapittel, fraråder imidlertid departementet at innberetning av inntektsregnskaper blir et ubetinget vilkår for å utbetale partistøtten. Departementet kan utover utvalgets forslag på dette punktet, ikke se sterke grunner til at kommunene og fylkeskommunene skulle pålegges disse oppgavene – gitt at disse fortsatt skulle ha en rolle i administrasjonen av tilskuddsordningen.

Departementet ser at en modell der SSB blir det offentlige administrative leddet for å sammenstille regnskapene og lage sammenliknbare oversikter, kan være hensiktsmessig – ikke minst på bakgrunn av hva Finansdepartementet og SSB selv har uttalt i saken. Utover utvalgets forslag om at innberetningene dels skal skje fra kommunene

og fylkeskommune og dels fra partiets hovedorganisasjon (sentralstøtte), ser departementet to alternativer.

1. De enkelte partilag pålegges å innrapportere sine inntektsregnskaper direkte til SSB. SSB foretar ikke konsolidering av regnskapene mht å identifisere givere som har støttet flere partilag i løpet av året.
2. De enkelte partilag pålegges å sende sine regnskaper til partiets hovedorganisasjon som får i oppgave å gjennomgå og konsolidere regnskapene. Hovedorganisasjonene videresender regnskapene i bearbeidet form, herunder sitt eget, til SSB. Det oppgis i denne rapporteringen navn og adresse på givere som totalt har gitt partiet gaver utover lovens frie satser.

Departementet har i kapittel 7 ovenfor argumentert for at SSB av flere grunner ikke bør pålegges å konsolidere regnskapene fra de ulike partilagene for å identifisere givere som totalt har gitt gaver til partilagene utover lovens frie beløpsgrenser. Modell 1, som ikke innebærer konsolideringskrav på noe plan, vil som tidligere påpekt, rent teoretisk åpne for at loven i visse tilfeller kan omgås.

Modell 2 vil kunne komme i konflikt med interne styringsprinsipper i enkelte partier.

Departementet anbefaler at modell 1 legges til grunn som et minstekrav i loven. Etter departementets forslag skal SSB sammenstille regnskapene og gjøre disse tilgjengelige på en egen åpen internettside for ordningen. Det skal på denne websiden oppgis hvilke partier eller partilag som ikke har sendt inn regnskaper eller erklæring innen lovens frist. Departementet legger ikke opp til at SSB skal ha noen rolle i denne ordningen utover dette.

Nytt, uavhengig råd

Utvalget drøfter tilsyn og kontroll via et uavhengig råd som etableres for den nye ordningen. Utvalget har vurdert om nåværende utvalg for fordeling av statsstøtte til de politiske partier bør opprettholdes og eventuelt kan ivareta oppgaven som rapporteringsansvarlig i den foreslåtte ordningen. Utvalget går imidlertid ikke for dette «*da organet etter utvalgets forslag vil få noen flere og mer varierte oppgaver.*»

Departementet går inn for at innrapporteringsordningen for inntektsregnskaper til politiske partier og systemet for offentliggjøring av regnskaper skal være mest mulig effektiv for alle parter og herunder baseres på til enhver tid gjeldende IKT-muligheter. Organiseringen forutsettes å være i tråd med Moderniseringsdepartementets forslag

til reformpolitikk for statlig forvaltning for øvrig. Departementet ønsker at de offentlige ressursene som går med til statlig partitilskudd, i størst mulig grad skal komme partiene til gode.

Departementet legger til grunn at det fortsatt skal være et uavhengig råd - heretter kalt nemnd - med myndighetsansvar for ordningen, og at departementet (fortsatt) får en rent administrativ funksjon i forhold til denne nemnda. Utvalget foreslår at nemnda skal settes sammen av i alt fem personer, hvor leder har dommerkompetanse.

Etter det departementet kan se, er det ikke gitt noen anslag mht. antall samlede årsverk for den nye nemnda.

Departementet viser til at flere av de oppgavene nemnda er tenkt å ivareta, ikke kan sies å være kritiske i forhold til at den statlige partistøtteordningen skal kunne fungere godt – og bedre enn i dag. Departementet har ovenfor argumentert for at tilbakeholdelse av statsstøtte ikke skal være et vanlig sanksjonsmiddel for ordningen. Det vil som nevnt i foregående kapittel være opp til nemnda og fatte vedtak om tilbakeholdelse av støtte i de tilfeller det foreligger innstilling om dette fra departementet, eller nemnda selv kommer til at det er grunnlag for slik tilbakeholdelse.

Når det gjelder råd om bevilgningsnivå, vil slike anbefalinger være av begrenset nytte når departementet forbereder budsjettforslagene for sitt sektorområde. Det vil i den sammenheng måtte gjøres prioriteringer over et langt større spekter av hensyn enn hva en slik nemnd ville være kompetent til å mene noe om, herunder generelle makroøkonomiske betraktninger og profileringsønsker fra regjeringens side. For øvrig vil det fortsatt være Stortinget som i siste instans avgjør det årlige bevilgningsnivået på kap. 1530.

Departementet kan heller ikke se at det isolert sett vil være behov for en særskilt nemnd for å vurdere beløpsgrensene i den nye partiloven. Når nemnda likevel foreslås opprettet, vil dette imidlertid kunne være en aktuell arbeidsoppgave.

Departementet ser at det fortsatt vil være behov for en nemnd til å foreta nødvendig skjønnsutøvelse og tolkninger samt behandle klager med bindende virkning.

Videre vil nemnda gis myndighet til å fatte vedtak om tilbakeholdelse av støtte etter innstilling fra departementet. Departementet ser imidlertid at det vil være behov for å utvide nemndas arbeidsoppgaver ved at klagemyndigheten for valgloven foreslås lagt inn under den nye partiloven, noe som forutsettes håndtert og fulgt opp av den uavhengige nemnda.

Departementet er i tvil om utvalgets forslag om en nemnd på fem personer med de foreslåtte arbeidsoppgaver, er hensiktsmessig. Departementet ser imidlertid at hensynet til politisk erfaring for nemndsmedlemmene, som bl.a. påpekt fra flere av høringsinstansene, kan være relevant. En bred representasjon av ulike politiske interesser kan bli vanskelig å få til med en liten nemnd. Departementet har derfor valgt å videreføre utvalgets forslag om en ny uavhengig nemnd på fem personer hvor leder har dommerkompetanse og de øvige medlemmene søkes oppnevnt blant personer med bred politisk bakgrunn. Nemnda gis for øvrig de arbeidsoppgaver som departementet foreslår i denne loven eller i egen forskrift.

Avgjørelse om tildeling av støtte vil fattes av et forvaltningsorgan (departementet og fylkesmennene) med klagerett til Partilovnemnda. Det legges ikke opp til noen form for avskjæring av domstolskontrollen med nemndas vedtak.

9 Rettstilstanden i andre land – internasjonale sammenlikninger

Et stort flertall av dagens demokratier yter en eller annen form for offentlig støtte til sine politiske partier og/eller kandidater. Reglene for offentlig parti- og kandidatstøtte, herunder hvem som er berettiget til støtte, hvordan støtten fordeles, om det stilles betingelser for bruken av støtten samt nivået på bevilgningene, varierer betydelig over ulike land. Det framgår av utvalgets utredning at den offentlige partistøtten i Norge er meget sjenerøs i internasjonal sammenlikning. Det dokumenteres også at bevilgningsnivået for regelbundet støtte er betydelig høyere per stemmeberettiget i Norge enn i våre naboland - Sverige, Danmark og Finland. Tar vi med frivillig støtte, reduseres forskjellene noe.

Når det gjelder bestemmelser om åpenhet og innsyn i partienes finanser samt reguleringer av private gaver til partier, er slike regler innført i et stort antall vestlige demokratier. Det er imidlertid stor variasjon med hensyn til hvor strenge slike reguleringer er, og dessuten hvor effektivt de virker. Norge må her sies å være i en mellomposisjon - både i internasjonal og nordisk sammenheng.

Utvalgets redegjørelse i kapittel 4 i innstillingen er grunnlaget for teksten nedenfor.¹

9.1 Offentlig partistøtte - internasjonale sammenlikninger

Frem til slutten av 1950-årene var offentlig støtte til politiske partier og kandidater ikke vanlig. Siden den gang har det skjedd en dramatisk endring. Et stort flertall av dagens demokratier yter i dag en eller annen form for offentlig støtte til sine politiske partier og/eller kandidater (jf. USAID 2003:17). Innføringen av offentlig partistøtte har vært begrunnet på ulike måter: En vanlig begrunnelse er at partiene har en viktig rolle i demokratiet og at derfor er nødvendig at staten sørger for at partiene har tilstrekkelige ressurser til å opprettholde sine funksjoner. Et annet hensyn som det ofte vises til,

er behovet for å redusere risikoen for at kandidater og partier blir økonomisk avhengige av noen få, rike bidragsytere. Et tredje hensyn har vært å kompensere for de økte omkostningene ved moderne valgkamper (jf. Svåsand 1994:181).

Mottakere av støtte

Hvilken del av partiorganisasjonen som er berettiget til offentlig partistøtte, har gjerne sammenheng med landets politiske system for øvrig. I land der valgene er kandidatorientert - slik som i USA og Canada, utbetales gjerne hoveddelen av den offentlige støtten direkte til kandidatene og deres valgkamper (Amr & Lisowski 2001:64, Koole & Nassmacher 2001:45). I land der valgene er mer partiorientert, ytes det gjerne støtte til ett eller flere nivåer i partiorganisasjonen. I mange land ytes det kun støtte til partienes hovedorganisasjoner som selv avgjør om støtten skal fordeles til andre nivåer.

Enkelte land har egne tilskuddsordninger for partienes lokale og regionale organisasjoner. Eksempler på dette finner en i Sverige, Danmark, Spania, Østerrike og Norge. Noen land har også egne tilskuddssystemer for andre deler av partiorganisasjonen - slik som ungdomsorganisasjoner, kvinneorganisasjoner og lignende. Støtte til parti-gruppene i parlamentet er også meget vanlig i land med offentlig partistøtte.

Forutsetninger og kriterier for offentlig støtte

I en rekke land er det et krav for å få tildelt støtte at man er registrert som parti eller kandidat i et offisielt register eller lignende. En slik registrering vil som regel innebære at det stilles vilkår - for eksempel at man har stiftet en egen partiorganisasjon, stiller lister i et visst antall valgkretser og/eller kan vise til en viss oppslutning i folket.

De fleste land har også en finansiell sperregrense slik at kun partier/kandidater med en viss valgoppslutning mottar offentlig støtte. Den finansielle sperregrensen knyttes gjerne til antall stem-

¹ Det vises for øvrig til utvalgets litteraturliste på sidene 168 til 172 i utredningen.

mer i valg (Australia, Canada, Danmark og Norge), eller til antall representanter til den folkevalgte forsamlingen (Finland, Belgia, Nederland). Den finansielle sperregrensen kan også knyttes til en kombinasjon av disse kriteriene (Sverige og Japan).

I de fleste land med offentlig partistøtte er sperregrensen satt til rundt 5 % av stemmene eller mandatene oppnådd i siste valg (jf. USAID 2003: 17). Dersom kvalifikasjonskravet er å ha oppnådd et visst antall mandater i nasjonalforsamlingen, vil også utformingen av valgordningen spille inn. For eksempel vil metoden for omregning av stemmer til mandater, inndelingen i valgkretser, antallet mandater per krets og eventuelle eksplisitte sperregrenser i valgordningen, ha betydning for muligheten for å bli innvalgt. Den reelle sperregrensen kan da ofte bli høyere enn den nominelle. Enkelte land har imidlertid valgt å sette den finansielle sperregrensen på et lavt nivå. I Tyskland er det for eksempel tilstrekkelig å ha oppnådd 0,5 % oppslutning for å få tildelt støtte (Nassmacher 2001b: 101). I Danmark er det tilstrekkelig med 1000, 500 og 100 stemmer på henholdsvis nasjonalt, regionalt og lokalt nivå.

Fordelingskriterier

Det finnes i utgangspunktet tre hovedformer for offentlige støtte; resultatavhengig, resultatuavhengig og aktivitetsbasert støtte. Disse hovedformene kan igjen kombineres på en rekke ulike måter.

Resultatavhengig støtte fordeles etter partienes/kandidatenes oppslutning i valg - målt enten ved antallet stemmer eller mandater som ble vunnet i valget. Fordeling av støtten etter resultatavhengige fordelingskriterier, begrunnes gjerne med at dette er en demokratisk fordelingsmetode siden velgernes dom blir avgjørende for fordelingen. I tillegg er dette en praktisk fordelingsmetode med lite rom for skjønn. De fleste land fordeles hele eller størstedelen av den offentlige støtten etter resultatavhengige kriterier.

Resultatuavhengig støtte fordeles som et flatt grunnbeløp til alle som oppfyller kriteriene for støtte. Hovedargumentet for en slik ordning er at det er visse utgifter som vil gjelde likt for alle partier - uansett størrelse og oppslutning. Eksempler på land som har innført slike grunnbeløp er Sverige, Østerrike og Nederland.

Aktivitetsbasert støtte er knyttet til nivået på aktiviteter som partiet kan vise til. En type aktivitetsbasert støtte er tilskudd fordelt etter partienes medlemstall. Faren med en slik støtteform er at partiene kan bli fristet til å overrapportere antallet medlemmer. En annen form for aktivitetsbasert

støtte knytter fordelingen av offentlig støtte til partiets/kandidatens grad av selvfinansiering. Dette innebærer at den offentlige støtten samordnes med de inntekter partiet/kandidaten får fra private kilder. Hensikten er å stimulere selvfinansieringsnivåen og forhindre at partiene/kandidatene blir for avhengige av offentlig partistøtte. Denne fordelingsmetoden benyttes i Tyskland og USA, men da bare for begrensede deler av den offentlige støtten.

I Tyskland mottar hvert parti offentlige tilskudd svarende til 50 % av bidragene fra ikke-offentlige kilder. Det er også satt en øvre grense for den totale offentlige støtten, slik at beløpet reduseres dersom grensen overskrides. I USA kan presidentkandidater som deltar i primærvalgene, motta offentlig støtte svarende til 100 % av bidragene fra ikke-offentlige kilder. Regelen gjelder imidlertid bare for de første 250\$ som et parti mottar fra en enkeltperson. Bidrag fra politiske aksjonskomiteer (PACs/Political Action Committees)² omfattes ikke av ordningen. Det er også et vilkår at man har mottatt over 5000\$ fra private kilder i over 20 ulike stater samt holder seg innenfor det lovfestede utgiftstaket (Committee on Standards in Public Life 1998, Koole & Nassmacher 2001:45).

Øremerking

Enkelte land har valgt helt eller delvis å øremerke den offentlige støtten til spesielle formål. Hensikten er å kontrollere at støtten brukes til de kjerneoppgavene partiene er ment å ivareta - noe som kan gjøre det lettere å få nødvendig aksept for offentlige støtteordninger i befolkningen. I mange land er for eksempel støtten til partigruppene i nasjonalforsamlingen øremerket til aktiviteter der. Enkelte land har også øremerkede støtteordninger for partiorganisasjoner og/eller kandidater. I Nederland er deler av støtten til partiorganisasjonene øremerket forskning og utdanning. I USA er den offentlige støtten øremerket valgkampaktiviteter og nominasjon etter detaljerte regler. Storbritannia og New Zealand er også eksempler på land der det gis øremerkede tilskudd (jf. Pierre, Svåsand & Widtfeldt 2000:9; Committee on Standards in Public Life 1998).

Et vanlig argument mot å øremerke støtten til partiene er at dette er organisasjoner som fritt må kunne dannes, oppløses og styres uten innblanding og kontroll fra myndighetenes side. Etter dette synet er ikke øremerking forenlig med tan-

² Politiske aksjonsgrupper er formelt sett ikke tilknyttet et parti eller en kandidat, men arbeider ofte i realiteten for deres valgkamp. Pga sin uformelle tilknytning er politiske aksjonskomiteer ikke bundet av lovgivningen som regulerer finansieringen av amerikanske valgkamper.

Tabell 9.1 Regelbundet partistøtte per stemmeberettiget. Norden

Sverige	19,60 NOK per stemmeberettiget
Finland	24,20 NOK per stemmeberettiget
Danmark	29,30 NOK per stemmeberettiget
Norge	64,95 NOK per stemmeberettiget

ken om partiene som uavhengige og private organisasjoner. Norge og Sverige er eksempler på land der disse synspunktene veier tungt.

Bevilgningsnivå

Det er stor variasjon mellom landene når det gjelder størrelsen på de offentlige bevilgninger til partier/kandidater. I land som for eksempel USA, Australia, Canada og Nederland er den offentlige støtten beskjeden (jf. Gunlicks 1993:13). De nordiske landene har derimot meget sjenerøse bevilgninger i et internasjonalt perspektiv. Det er samtidig forskjeller i bevilgningsnivå over de nordiske landene. Ser en på regelbundede tilskudd til partiorganisasjonene på samtlige forvaltningsnivåer i 2002, regnet i norske kroner per stemmeberettiget ved siste nasjonale valg, finner en følgende:

Tabellen viser at Norge ligger høyere enn de andre tre landene når det bare tas hensyn til regelbundet støtte per stemmeberettigede. For å gi et fullstendig bilde av den offentlig støtten til partiene, bør også støtte bevilget frivillig over kommunale budsjetter inkluderes. I Sverige, der den frivillige kommunale og regionale støtten til partiorganisasjoner er betydelig, øker støtten per stemmeberettiget da til 83,20 NOK. Det er på det rene at også enkelte kommuner og fylkeskommuner i Norge bevilger betydelige frivillige bidrag til de lokale partilagene. I avsnitt 3.2 i utvalgets innstilling fremgår det at den offentlige støtten per stemmeberettiget i 2004 var 119 NOK - dersom man inkluderer både regelbundet partistøtte og frivillig støtte gitt fra kommuner/fylkeskommuner.

Ikke-monetær offentlig støtte

Offentlig støtte er ikke nødvendigvis ensbetydende med monetære bevilgninger. I nær sagt enhver valgkamp ytes det ulike former for ikke-monetær støtte til politiske partier og /eller kandidater. Slik støtte kan ta mange ulike former - for eksempel ulike valgkampgoder eller tjenester og gratis eller rabatterte annonser, og det kan være vanskelig å anslå verdien av slike bidrag.

De fleste land med en statlig eid kringkasting tilbyr gratis sendetid til politiske partier under valgkampen. I mange land tar dette form av tradi-

sjonelle debatter og nyhetssendinger, men i enkelte land - som for eksempel Storbritannia, får partiene gratis reklametid i fjernsyn under valgkampen. I USA er TV- og radiostasjonene pålagt å selge reklametid til kandidater til tilsvarende pris som fjernsynsstasjonen gir sin best rabatterte kunde (jf. Nassmacher 2001c:26; Koole & Nassmacher 2001:46; USAID 2003:17).

I enkelte land sørger myndighetene for gratis utsendelse av valgmateriale (Sverige og Italia) eller partiene gis reduserte priser på porto (Spania). I Spania er de lokale myndigheter pålagt å stille møtelokaler til disposisjon under valgkampen. I Nederland, Frankrike, Tyskland og Spania tilbyr lokale myndigheter gratis veggplass til å henge opp plakater (Nassmacher 2001c:26; Koole & Nassmacher 2001:46; Gidlund & Koole 2001:125; Biezen & Nassmacher 2001:146; Nassmacher 2003:126–127).

Skattefordeler

Myndighetene kan også gi politiske partier indirekte støtte ved å innføre bestemmelser om inntektsfradrag for gaver gitt til partier. Ved å innføre slike bestemmelser oppmuntrer man enkeltpersoner til å gi gaver til partiene samtidig som det gjør det enklere for partier å anmode privatpersoner om bidrag. En undersøkelse utført av det amerikanske forskningsinstituttet Office of Democracy and Governance i 2003 viser at 18 % av de 118 landene som var med i undersøkelsen, hadde en eller annen form for skattefordel i forbindelse med gaver gitt til politiske partier (USAID 2003:17). Frankrike, Tyskland, Nederland og Canada er eksempler i så måte. I følge Nassmacher (2001:26) har inntektsfradrag for politiske donasjoner i Canada medført en styrking av partienes innsats for å skaffe seg bidrag fra enkeltpersoner og små foretak.

9.2 Private bidrag – internasjonale sammenlikninger

Forbud mot bidrag

En form for regulering av private bidrag som er utbredt internasjonalt, er å forby partiene å motta bidrag fra bestemte juridiske personer og privatpersoner. Slike forbud omfatter gjerne forhold der risikoen for uheldige bindinger eller korrupsjon oppfattes å være høy. Typiske eksempler er gaver fra utenlandske bidragsytere, arbeidslivsorganisasjoner, enheter underlagt offentlige myndigheter og leverandører av tjenester til offentlige myndigheter.

Hensikten med et forbud mot utenlandske bidragsytere er å forhindre undergraving av nasjonal suverenitet, samt redusere innslaget av uoversiktlige korrupsjonstransaksjoner på tvers av land. I følge Office of Democracy and Governance hadde omkring halvparten av de 118 landene i deres undersøkelse helt eller delvis innført forbud mot utenlandske bidragsytere (USAID 2003:14).

Forbud mot bidrag fra enheter som er underlagt offentlige myndigheter, er innført i en rekke land - for eksempel i Spania og Portugal. Hensikten er å forhindre at partier i regjeringssposisjon overfører – eller mistenkes for å overføre – offentlige midler til eget parti.

I USA, Frankrike, Italia, Spania og Portugal er det eksempelvis innført forbud mot bidrag fra leverandører av varer eller tjenester til den offentlige forvaltning. Hensikten med dette er å hindre at partier i regjeringssposisjon favoriserer enkelte leverandører på bekostning av andre.

Enkelte land har også innført forbud mot bidrag fra arbeidslivsorganisasjoner. I USA er det eksempelvis ikke tillatt for arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner å gi bidrag til kandidater og partier.

Et problem med forbud mot bidrag fra visse typer grupper, er at dette kan omgås ved at bidraget gis via mellommenn. Dette har blant annet vært tilfellet i USA. Her har forbudet mot at kommersielle foretak gir bidrag til politiske partier vært omgått ved at bidraget gis til såkalte «think tanks» i nær tilknytning til partiene (jf. Pinto-Duschinsky 2003:93).

Maskimalgrense for bidrag

En annen form for regulering er å sette en grense for hvor mye et parti eller en kandidat kan motta i støtte fra én enkelt bidragsyter. En slik regulering er ment å forhindre at enkeltpersoner eller grupper gir store beløp med krav om gjenytelser fra partiet/kandidaten. Samtidig kan en slik regulering bidra til å holde kostnadene nede i valgkampen.

I følge Office of Democracy and Governance (jf. USAID 2003:14) hadde 28 % av landene i deres undersøkelse (118 land) en eller annen form for regulering av hvor mye som kunne gis i bidrag til partier og/eller kandidater. Blant land med slike ordninger finner vi Belgia, Frankrike, Irland, Italia og USA. Et problem med å sette tak på bidrag er at regelen kan omgås ved å dele et stort bidrag inn i mange mindre - og donere disse i ulike personers navn. Dette har vært et problem i bl.a. USA.

Utgiftstak

En annen form for regulering er å sette begrensinger på hvor mye penger et parti eller en kandidat tillates å bruke i løpet av en valgkamp. En slik regulering kan bidra til å holde kostnadene ved en valgkamp nede - noe som kan medføre at behovet for store bidragsytere blir mindre. Dette kan igjen redusere muligheten for at store bidragsytere kjøper seg innflytelse hos partier og politikere. Et tak på valgkamputgifter kan også være med på å skape et mer jevnt forhold partiene/kandidatene i mellom, da det gjerne er store forskjeller mellom partier/kandidater når det gjelder muligheten for å skaffe seg store pengegaver.

Et problem med regler om utgiftstak er at de kan omgås ved at det opprettes egne uavhengige byråer/organisasjoner som juridisk sett ikke kan omfattes av lovreguleringen, men som i realiteten arbeider for en kandidat/et partis valgkamp.

9.3 Offentliggjøring av politiske partiers regnskap i andre land

Et økende antall stater krever at partiene eller kandidatene offentliggjør inntekts- og/eller utgiftsregnskaper årlig (jf. Pierre, Svåsand & Widtfelt 2000:12). Det er gjerne tre hovedargumenter for å innføre regler om offentliggjøring. For det første kan offentliggjøring motvirke korrupsjon ved at partier og kandidater vet at pressen og det sivile samfunn kan kontrollere deres regnskaper. For det andre kan offentliggjøring av et partis bidragsytere fortelle mye om hva dette partiet står for, og således bidra til mer informerte velgere. For det tredje vil offentliggjøring være hensiktsmessig for å kunne kontrollere eventuelle reguleringer av partienes finanser, for eksempel utgiftstak eller bruk av øremerkede midler.

Office of Democracy and Governance har vurdert hyppigheten av lovgivning om offentliggjøring av partiers og kandidaters finanser i ulike land, og resultatene av undersøkelsen fremgår i tabell 9.2.

Selv om 59 % av landene i undersøkelsen hadde regler om offentliggjøring, var det kun 32 % som hadde regler som forpliktet partier og/eller kandidater til å offentliggjøre navnene på bidragsyterne (jf. USAID 2003:21). De resterende landene hadde kun regler om offentliggjøring av aggregerte inntektsposter. Belgia og Spania er eksempler på europeiske land der bestemmelsene om offentlig-

Tabell 9.2 Lovgivning om offentliggjøring i ulike deler av verden

Region	Antall land	Krever offentliggjøring
Afrika	27	44%
Asia	15	67%
Europa		
Vest	17	82%
Øst	18	89%
Oseania	9	44%
Amerika		
USA/Canada	2	100%
Karibien	11	27%
Sentral- Amerika	7	29%
Sør-Amerika	12	58%
Totalt	118	59%

Kilde: USAID (2003)

gjøringen ikke krever at navnene på bidragsyterne gjøres kjent.

De fleste land der bidragsyters navn offentliggjøres, har valgt å sette en nedre grense for når offentliggjøring er nødvendig. Tanken er at det primært vil være større bidrag som kan medføre uheldige bindinger eller korrupsjon. Hensynet til privatlivets fred kan derfor fullt ut ivaretas for bidrag som ikke overskider en slik grense. Grensen for offentliggjøring varierer en del fra land til land.

Også på andre områder er det ulikheter mellom landene i lovgivningen om offentliggjøring. Enkelte land som USA, Canada og Tyskland, krever offentliggjøring av regnskapene til alle nivåer i partiorganisasjonen. Andre land som Danmark og Norge, krever kun at hovedorganisasjonen i partiet offentliggjør sine finanser. I slike tilfeller åpnes det for mulighet til å omgå loven ved at bidrag sluses ned til nivåer i partiorganisasjonen som ikke omfattes av bestemmelsene om offentliggjøring.

Landene skiller seg også fra hverandre med hensyn til om også utgifter skal offentliggjøres. I land som for eksempel Canada, Frankrike, Danmark og Tyskland offentliggjøres både partienes inntekter og utgifter. I andre land som Norge, Sveits og Østerrike, offentliggjøres kun inntektene.

9.4 Administrasjon og kontrollorgan i andre land

Oversikten i det følgende gjelder bare offentliggjøring, ikke administrering og kontroll av ordningen for offentlig partistøtte.

For å sikre etterlevelse har de fleste land med vidtgående regelverk for offentliggjøring, opprettet et organ med myndighet til å kontrollere at regelverket følges. Som regel er disse kontrollorganene tillagt en eller annen form for administrativ sanksjonsmyndighet. Eksempler på slike administrative sanksjoner er myndighet til å offentliggjøre mislighold, pålegge nærmere gransking av mistenkelige forhold og/eller tilbakeholde offentlig støtte.

Et kontrollorgan kan organiseres på ulike måter. Mange land har valgt å legge kontrollmyndighet til ulike nivåer i forvaltningen. Enkelte land har opprettet egne uavhengige organer til å ta seg av denne oppgaven. I USA og Storbritannia har man lagt kontrollmyndigheten til uavhengige valgkommisjoner som også har ansvaret for valggjennomføringen.

The Federal Election Commission (FEC) i USA har ansvaret for å administrere og overvåke bestemmelsene i The Federal Election Act av 1971. Kommisjonen overvåker blant annet at beløpsgrensene for donasjoner ikke overskrides og sørger for offentliggjøring av kandidatenes finanser. Erfaringene har imidlertid vist at lovverket gir mange omgåelsesmuligheter. FECs avgjørelser har også blitt overprøvd av domstolene i flere tilfeller (jf. Koole & Nassmacher 2003).

The Electoral Commission i Storbritannia (opprettet i 2001) sørger for offentliggjøring av partienes og kandidatenes finanser og overvåker at reglene om utgiftstak i valgkampen overholdes (Nassmacher 2003b:139,145).

Frankrike opprettet i 1990 Commission Nationale des Comptes de Campagne et des Financements Politiques (CCFP) til å overvåke regelverket på partifinansieringsområdet. CCFP er et høyst uavhengig organ, men har fått kritikk for å ha en noe begrenset myndighet til å utøve reell kontroll med partienes regnskaper (jf. Nassmacher 2003:131–132; Nassmacher 2003b:139).

I Tyskland har man lagt kontrollmyndigheten til presidenten i nasjonalforsamlingen og hans stab. Presidenten er tillagt vidtgående grannsknings- og kontrollmyndighet og sørger for offentliggjøring av partienes regnskaper og bidragsytere over Internett og i en parlamentspublikasjon i Forbundsdagen (jf. Nassmacher 2001b:108; Nassmacher 2003b:150).

I de nordiske landene er det ulike enheter i den offentlige forvaltning eller nasjonalforsamlingen selv som har blitt tillagt ansvaret for offentliggjøring og kontroll av at regelverket på partifinansieringsområdet etterleves.

9.5 Særlig om Sverige

Offentlig støtte i Sverige

I Sverige bevilges det offentlig støtte til partigruppene i Riksdagen, partienes hovedorganisasjoner og partienes organisasjoner i kommuner og landstingskommuner. Støtten til partigruppene i Riksdagen er i dag nedfelt i Lag om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i Riksdagen (1999:1209). Støtten til partienes hovedorganisasjoner er regulert i Lag om statligt stöd till politiske partier (1972:625). Det er gitt hjemmel for å yte lokal støtte til partier i kommuner og landstingskommuner i den svenske kommunelovens kapittel 2, § 9 og § 10.

Statsstøtte

Den svenske statsstøtten kan inndeles i to hovedkategorier: 1) En generell støtte til partienes hovedorganisasjoner, bestående av *partistöd* og *kanslistöd* og 2) En generell støtte til partigruppene i Riksdagen, såkalt *partigruppstöd*. Nedenfor redegjøres det for hvordan disse støtteordningene er utformet.

1. Generell støtte til partienes hovedorganisasjoner

Partistödet fordeles etter hvor mange representanter det enkelte parti oppnådde i Riksdagen ved de to siste riksdagsvalgene. Valgresultatet ved de to valgene tillegges ulik vekt gjennom perioden og slik at vekten gradvis forskyves fra det første til det siste valgresultatet. Støtten utbetales kvartalsvis til hver av partienes hovedorganisasjoner. I 2003 var støtten fastsatt til 282 450 SEK (266 011 NOK) per representant. Dersom et parti ikke har fått plass i Riksdagen ved et av de to siste valgene, men oppnådd minst 2,5 % av stemmene på nasjonalt nivå, mottar partiet likevel en redusert støtte for dette valget. I stedet for mandatantall beregnes her støtten ut fra hvor mange hele tideler partiet fikk i oppslutning over 2,5 % i dette valget. Har et parti i ett av valgene oppnådd representasjon i Riksdagen, men ikke fått minst 4 % oppslutning på landsbasis, gis det også bare en redusert støtte. I 2004 ble det bevilget til sammen 99 420 000 SEK (93 630 000 NOK) i *partistöd*.³

Kanslistödet består av et flatt grunnbeløp og en bevegelig tilleggsstøtte. Det flate grunnbeløpet tildeles årlig til alle partier som har oppnådd minst 4 % av stemmene på landsbasis ved siste valg. I 2003 utgjorde grunnbeløpet 4,93 mill. SEK (4,65 mil.

NOK). Partier som ikke har oppnådd 4 % nasjonalt, men som har vunnet minst ett mandat i Riksdagen, får likevel et redusert grunnbeløp. Det er også gitt regler om nedtrapping av støtte for partier som tidligere har vært kvalifisert til støtte, men som ved siste valg falt under 4 %-grensen. Tilleggsstøtten gis som et beløp per mandat i Riksdagen, og varierer etter om partiet er i regjering eller tilhører opposisjonen. I 2003 utgjorde tilleggsstøtten 13 850 SEK (13 044 NOK) for partier i regjeringen og 20 650 SEK (19 448 NOK) for partier i opposisjon. Til sammen ble det bevilget 40 730 000 SEK (38 360 000 NOK) i kanslistöd for 2004.

Partienes søknader om støtte sendes til Partibidragsnämnden innen utgangen av oktober hvert år. Partibidragsnämnden utnevnes av Riksdagsstyrelsen⁴ for seks år og består av personer med dommerkompetanse. Partienes årsregnskaper vedlegges søknad om støtte. Regnskapene må være gransket av en autorisert eller godkjent revisor. De innleverte regnskapene offentliggjøres ikke.

2. Partigruppstöd

Etter Lag om stöd till riksdagsledamöternas och partigruppernas arbete i Riksdagen (1999: 1209) er partigruppene i Riksdagen berettiget til følgende støtte:

- basisstøtte (grunnbeløp og tilleggsbeløp)
- støtte til politiske sekretærer til representantene
- støtte til representantenes utenriksreiser

Basisstøtten består av et fast grunnbeløp og et bevegelig tilleggsbeløp. I 2003 utgjorde grunnbeløpet 1 700 000 SEK og tilleggsbeløpet 57 000 SEK (dette tilsvarer 1 601 060 og 53 683 NOK). Mens partier som tilhører regjeringen er berettiget til ett grunnbeløp, er opposisjonspartier berettiget til to slike grunnbeløp. Hver partigruppe får et tilleggsbeløp per innvalgte riksdagsrepresentant ved siste riksdagsvalg. Det er i utgangspunktet kun partigrupper som har oppnådd minst 4 % av stemmene på landsbasis ved siste riksdagsvalg som kan motta basisstøtte. Det bevilges imidlertid også en redusert basisstøtte til enkeltrepresentanter som har fått minst 12 % av stemmene i sin valgkrets. Videre er det gitt bestemmelser om nedtrapping av basisstøtten til partier som går tilbake i valgoppslutning eller faller ut av Riksdagen.

³ Beregnet for bidragsåret 2003–10–15 – 2004–10–14

⁴ Riksdagsstyrelsen består av presidenten i Riksdagen og ytterligere 10 andre representanter. Dette organet planlegger arbeidet i Riksdagen og leder parlamentsforvaltningen.

Tabell 9.3 Statsstøtte til svenske partier i 2004 (avrundet, i tusen norske kroner)

Total statlig støtte	Sentrale parti-organisasjoner	Herav: Partistöd	Herav: Kanslistöd	Partigruppene i riksdagen
245 060	131 990	93 630	38 360	113 070

Beregnet for bidragsåret 2003–10–15 – 2004–10–14

Kilde: www.riksdagen.se

Partigrupper med minst 4 % oppslutning bevilges også støtte til å dekke utgifter til politiske sekretærer, samt til representantenes utenlandsreiser. Støtten til sekretærer beregnes slik at hver partigruppe får dekket utgiftene til én politisk sekretær per to representanter. Støtten til representantenes utenlandsreiser gis som et fast beløp for hver av de 20 første representantene i gruppen, og et halvt beløp for hver representant utover de 20 første. Partigruppene må levere regnskap som viser hvordan reisestøtten er brukt. Enkeltrepresentanter som har oppnådd minst 12 % i sin valgkrets, mottar også støtte til sekretærhjelp og utenlandsreiser.

I 2004 ble det totalt bevilget 120 060 000 SEK (jf. 113 070 000 NOK) til partigruppene i Riksdagen. Fordelt på de 349 representantene i Riksdagen utgjør dette 344 011 SEK (323 990 NOK) per representant.

Lokal støtte

Den svenske kommuneloven åpner for at det kan ytes økonomisk støtte til partier som er representert i folkevalgte organer i kommuner og landstingskommuner. Selv om dette ikke er obligatorisk, yter alle kommuner og landstingskommuner slik støtte i dag. Nivået på støtten avgjøres av den folkevalgte forsamling selv. Partistøtten kan være både monetær og ikke-monetær, men kan ikke utformes slik at den «*otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti*».⁵

Den monetære støtten har siden 1991 vært gitt som grunnstøtte og mandatstøtte. Til sammen utgjør de regionale og kommunale tilskuddene en betydelig andel av den totale offentlige støtten. I 2002 ble det bevilget 269 700 000 SEK (254 570 000 NOK) i kommunal støtte og 183 200 000 SEK (172 922 000 NOK) i landstingskommunal støtte. Dette utgjorde til sammen 76,4 % av den totale offentlige støtten som ble bevilget til partiorganisasjonene i 2002⁶ (SOU 2004: 22:48–50; Gidlund & Koole 2001: 123).

I motsetning til støtten som gis til nasjonale partier og partigrupper, har ikke den kommunale og

landstingskommunale støtten regler som demper svingningene i valgoppslutning. Det kan imidlertid ytes støtte til partier som ikke lenger er representert i den folkevalgte forsamling, men da kun i det første påfølgende året etter at partiet falt ut av den folkevalgte forsamling (Gidlund & Koole 2001: 123).

Bevilgningsnivå

Den svenske partistøtten må betegnes som meget sjenerøs i internasjonal sammenheng. Tilsammen utgjorde den statlige, regionale og kommunale støtten til partienes organisasjoner 592 500 000 SEK (558 787 000 NOK) i 2002.⁷ I dag er offentlig partistøtte den aller viktigste inntektskilden til de svenske partiene. I 2002 utgjorde de offentlige bevilgningene 64 % av inntektene til de sentrale partiorganisasjonene (SOU 2004: 22:48,79–82). På kommunalt nivå er den offentlige støtten enda viktigere for partiene. En studie av Gidlund & Möller (1999) viser at kommuneorganisasjonene i de fleste partier dekket opp mot 80 % av sin virksomhet med offentlige partistøtte i 1997 og 1998.

Private bidrag og innsyn i Sverige

I Sverige har man i liten grad valgt å regulere partienes finanser. Det eksisterer ingen reguleringer av hvor mye partiene kan motta i bidrag, eller fra hvem de kan motta bidrag. Det er heller ikke satt noe tak på hvor mye et parti kan bruke i en valgkamp. Når det gjelder den offentlige støtten er det et viktig prinsipp at myndighetene ikke fører noen kontroll med disponeringen av midlene (jf. Gidlund 1991:31). I tillegg eksisterer det ingen lovbestemmelser om offentliggjøring av politiske partiers finanser. Bakgrunnen for statens tilbakeholdenhet er tanken om at partiene er uavhengige og selvstendige organisasjoner. Statsadministrasjonen må ikke kunne kontrollere deres aktiviteter (jf. Gidlund & Koole 2001:127).

I 1980 kom det imidlertid i stand en frivillig overenskomst mellom partiene i Riksdagen om å årlig utveksle sine hovedorganisasjoners inntekter. I 2000 ble denne avtalen fornyet og utvidet. I den

⁵ Kommunallag 1991: 900 § 10

⁶ Støtten til riksdagsgruppene er her holdt utenfor.

⁷ Støtten til riksdagsgruppene er her holdt utenfor.

nye avtalen⁸ er de sju partiene i Riksdagen blitt enige om å gjøre finansene mer gjennomsliktige ved å kreve at også bidragsyters navn og størrelsen på bidraget blir offentliggjort. Dette gjelder likevel bare når bidragsyteren er en juridisk person. For bidrag fra enkeltpersoner er det tilstrekkelig at det oppgis antall bidragsyttere, samt summen av bidragene totalt (jf. Gidlund & Koole 2001:126).

Avtalen om offentliggjøring gjelder bare partienes hovedorganisasjoner og uavhengige representanter. I den nye avtalen blir imidlertid de lokale og regionale organisasjonene samt sideorganisasjonene, oppfordret til å følge bestemmelsene. Videre er det ikke bare partienes hovedvirksomhet som er inkludert. Nå inkluderer avtalen også virksomhet utført i stiftelser og bedrifter, der aktivitetene kontrolleres av partiene. Det er også gitt bestemmelser om å offentliggjøre ikke-monetære bidrag så langt det lar seg gjøre. I følge avtalen skal partienes regnskaper gjøres offentlig tilgjengelig for alle som ønsker tilgang til dem. Rapportene skal imidlertid ikke sendes noen offentlig myndighet og blir heller ikke publisert på noen måte (jf. Gidlund & Koole 2001:126).

Partiene opererer med ulik bokføringspraksis i sine regnskaper, slik at man må være varsom når man sammenligner partienes finanser. I den nye avtalen har imidlertid partiene erklært at de vil utvikle standardiserte skjemaer for innrapporteringen. Dette har likevel ennå ikke kommet i stand (jf. Gidlund & Koole 2001:126). Regnskapene innberettes for øvrig som konsernregnskaper, og vil derfor fremstå som lite informative hva gjelder bestemte bidragsyttere.

I juni 2002 besluttet den svenske regjeringen å nedsette et særskilt utvalg til å se nærmere på hvordan man kan øke allmennhetens innsyn i finansieringen av partier og kandidater. Utredningen ble overlevert i mars 2004 (jf. SOU 2004:22 *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter*). Det foreslås her at det vedtas en formell lov om offentliggjøring av politiske partiers og kandidaters inntekter. Loven er foreslått å gjelde både på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og slik at offentliggjøring settes som vilkår for å få utbetalt offentlig støtte. Det er også foreslått at alle bidrag over 20 000 SEK skal oppgis med navn på giver.

9.6 Særlig om forholdene i Danmark

Offentlig støtte i Danmark

I Danmark bevilges det offentlig støtte både til partigruppene i Folketinget og til partienes organisasjoner på nasjonalt nivå, amtsnivå og kommunalt nivå. Det bevilges også støtte til uavhengige kandidater. Den offentlige støtten til partiorganisasjoner og uavhengige kandidater er i dag regulert i lov 11. april 2003, om økonomisk støtte til politiske partier. Støtten til partigruppene i Folketinget er regulert i Regler om tilskud til folketingsgruppene av 2. april 2003.

Støtte til partiorganisasjoner og uavhengige kandidater

Den offentlige støtten til partiorganisasjoner og uavhengige kandidater er knyttet til antallet stemmer i siste valg. Omregnet i norske kroner var beløpet per stemme i 2002 fastsatt til 27,00 kroner på nasjonalt nivå, 3,50 kroner på amtsnivå og 5,50 kroner på kommunalt nivå.⁹ På nasjonalt nivå er kvalifikasjonskriteriet at man må ha oppnådd minst 1000 stemmer på landsbasis, mens det er tilstrekkelig med 500 stemmer ved amtsrådsvalg og 100 stemmer ved kommunalvalg.

I følge § 1 i loven om økonomisk støtte til politiske partier kan den offentlige støtten som gis til partier og uavhengige kandidater, kun anvendes til politisk arbeid.

Politisk arbeid defineres som:

«enhver aktivitet der tager sigte på at fremme valg her i landet af en eller flere kandidater eller fremme et bestemt resultat af en folkeafstemning her i landet ved at utbrede kendskabet til bestemte politiske synspunkter, at etablere og drive organisationer at samarbejde med andre organisationer eller på anden måde»

På nasjonalt nivå er det Innenriks- og sundhetsdepartementet som utbetaler støtte og kontrollerer at vilkårene for støtte er oppfylt. På kommunalt nivå og amtsnivå er det henholdsvis kommunalbestyrelse og amtsråd som utfører disse oppgavene.

På alle tre nivåer må den som søker om støtte levere inn en erklæring om hvilke utgifter man forventer å ha til politisk arbeid i det kommende år, og hva man hadde av utgifter året før. Det kan ikke utbetales mer enn det partiene anslår å få bruk for i det kommende året. Før utbetaling kontrolleres det også at tilskuddsbeløpet ikke er

⁸ Överenskommelse angående redovisning av partiernas intäkter. Stockholm, april 2000

⁹ I danske kroner: 23,25 / 3,00 / 4,75 på henholdsvis nasjonalt nivå, amtsnivå og kommunalt nivå. Det er gitt egne bestemmelser for København, Fredriksberg og Bornholm.

Tabell 9.4 Offentlig støtte til danske partier i 2002 (avrundet, i tusen norske kroner)

Total offentlig støtte	Statlig støtte	Støtte fra amts-kommunen	Støtte fra primær-kommunen	Støtte til parti-grupper i Folketinget
235 128*	92 560	8 786*	15 969*	117 814

* Overslagstall

større enn det partiet hadde av utgifter til politisk arbeid i fjoråret. I motsatt fall vil støtten reduseres. Ved innlevering av søknad om støtte, må søker avgi erklæring om at fjorårets støtte er benyttet etter lovens formål. I følge lovens forarbeider er det likevel ikke krav til noen oppstilling av hvordan pengene har vært brukt. Kun i særlig tilfeller - der det foreligger mistanke om at erklæringen er uriktig, kan tilskuddsyteren innhente dokumentasjon for etterkontroll.

I 2002 ble det til sammen bevilget omkring 117 millioner NOK til partiorganisasjoner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i Danmark. Av disse var omkring 92 mill. kroner statlig støtte, 9 millioner amtskommunal støtte og 16 mill. kroner støtte fra primærkommunen.

Støtte til partigruppene i Folketinget

Partigruppene i Folketinget bevilges en årlig støtte til avlønning av sekretærer og saksbehandlere. Tilskuddet utbetales månedlig og består av et basisbeløp per gruppe og et mandatbeløp per representant. I 2002 utgjorde basisbeløpet 230 366 DKK (267 870 NOK) og mandatbeløpet 34 274 DKK (39 853 NOK). For grupper under fire representanter reduseres imidlertid basisbeløpet til basisbeløp per representant. Mandatbeløpet er det samme for alle alminnelige representanter, bortsett fra representanter som samtidig er minister i regjeringen eller formann i en av komiteene i Folketinget. For disse utbetales 1/3 mandatbeløp. I 2002 ble det til sammen bevilget 101 319 000 DKK (117 814 000 NOK) til partigruppene i Folketinget. Fordelt på de 179 representantene i Folketinget utgjør dette 566 030 DKK (658 179 NOK) per mandat.

Private bidrag og innsyn i Danmark

I dansk lovgivning er det ingen regulering av hvor mye et parti kan bruke i løpet av en valgkamp - eller hvor mye eller fra hvem de kan motta gaver. Det er imidlertid gitt bestemmelser om offentliggjøring av partienes regnskaper i lov 13. juni 1990 om private bidrag til politiske partier og offentliggjørelse av politiske partiers regnskaper.

Bestemmelsene om offentliggjøring av partiers regnskaper gjelder kun for partienes hovedorgani-

sasjoner dersom disse har stilt lister ved siste folketingsvalg eller europaparlamentsvalg. Regnskapene sendes Folketinget som sørger for offentliggjøring. Regnskapene skal inneholde både oversikt over inntekter og utgifter samt opplysninger om balanse og egenkapital. Inntektene spesifiseres etter ulike kategorier - deriblant offentlig partistøtte, kontingentinntekter, private tilskudd fra privatpersoner, renteinntekter og tilskudd fra internasjonale organisasjoner, kollektive private sammenlutninger, faglige organisasjoner m.m.. Både pengebidrag og ikke-monetære bidrag skal tas med i partienes regnskaper.

Videre er det gitt bestemmelser om at dersom et parti mottar bidrag over 20 000 DEK (23 256 NOK) i løpet av et år fra en og samme private bidragsyter, skal bidragsyters navn og adresse fremgå av regnskapet. Regnskapet skal også inneholde opplysninger om den samlede sum av anonyme tilskudd og størrelsen på hvert enkelt anonymt tilskudd på mer enn 20 000 DEK.

I følge loven § 6a kan den som avgir uriktige eller mangelfulle opplysninger i regnskapet ilegges bøter eller dømmes til fengselsstraff i inntil fire måneder. Videre er det et vilkår for utbetaling av offentlig støtte at en kopi av regnskapet etter offentlighetsloven sendes Innenriks- og sundhetsdepartementet (jf. lov om økonomisk støtte § 7b).

Som nevnt overfor gjelder loven om offentliggjøring kun for partienes hovedorganisasjoner. I lov om økonomisk støtte er det imidlertid gitt egne bestemmelser om at også partiorganisasjoner på kommunalt nivå og amtsnivå må innrapportere dersom de mottar bidrag over 20 000 kroner. I så fall må de oppgi navn og adresse på bidragsyteren. Den samlede størrelsen av anonyme bidrag samt størrelsen på hvert enkelt anonymt bidrag over 20 000 kroner, må også oppgis. Utbetaling av videre tilskudd til partienes organisasjoner i amt og kommune er gjort betinget av at disse innrapporteringene skjer i henhold til loven. I motsetning til hva som gjelder for nasjonale partier, er det ikke gitt bestemmelser om at slike bidrag skal gjøres kjent for allmennheten. Det er tilstrekkelig at slike bidrag innberettes til kommunen og amtet.

Reservasjonsrett ved bidrag fra arbeidslivsorganisasjoner

I Danmark er det gitt en bestemmelse om reservasjonsrett for medlemmer i arbeidslivsorganisasjoner som ikke ønsker at deres kontingent skal brukes til å støtte et parti eller et partipolitisk formål.¹⁰ Bestemmelsene om reservasjonsrett gjelder både for medlemmer i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. I følge loven er slike organisasjoner hvert år forpliktet til å sende ut skjemaer om reservasjonsrett til alle sine medlemmer. Eventuell reservasjon fører ikke til redusert kontingent.

9.7 Særlig om forholdene i Finland

Offentlig støtte i Finland

I Finland bevilges det offentlig støtte til de politiske partienes hovedorganisasjoner etter bestemmelser gitt i den finske partiloven (Partilag av 10.01.69/10). I tillegg bevilges det årlig støtte på statsbudsjettet til partigruppene i den finske riksdagen.

Støtte til hovedorganisasjonene

Alle finske partier som er representert i Riksdagen, er berettiget støtte. Støtten til det enkelte parti beregnes ut fra det antall riksdagsrepresentanter partiet fikk ved siste riksdagsvalg. Støtten utbetales til partienes hovedorganisasjoner og utgjorde i 2004 til sammen 12 988 000 EURO - eller i underkant av 104 mill. norske kroner. Partienes hovedorganisasjoner er forpliktet til å fordele 8 % av støtten til sine kvinneorganisasjoner og 8 % til sine kretsorganisasjoner.

I de årene det er europaparlamentsvalg, tildeles partiene også et øremerket tilskudd til informasjonsvirksomhet i forbindelse med dette valget. I 2004 er dette fastsatt til 1,9 mill. EURO (16,5 mill. NOK). Fra 2004 er det også innført en egen øremerket støtte til virksomhet i forbindelse med kommunevalg. For 2004 er denne støtten fastsatt til 1,18 mill. EURO (10,2 mill. NOK).

For å få utbetalt støtte må partienes hovedorganisasjoner årlig innberette sine resultat- og balanseregnskap til Justisdepartementet. Av regnskapet skal det fremgå hvilke inntekter og utgifter partiet har hatt i forbindelse med valgkamp på kommunalt og statlig nivå. Bestemmelsen gjelder også for kretsorganisasjoner og kvinneorganisasjoner i partier som mottar offentlig støtte. Partienes lokale

Tabell 9.5 Statsstøtte til finske partier i 2004 (avrundet, i tusen norske kroner)

Total statlig støtte	Statlig støtte til nasjonale partier	Statlig støtte til partigrupper i riksdagen
130 864	103 904	26 960

eller kommunale organisasjoner er ikke omfattet av bestemmelsene med mindre hovedorganisasjonen har tildelt deler av det offentlige tilskuddet til disse underorganisasjonene. De innrapporterte regnskapene offentliggjøres ikke.

Justisdepartementet har myndighet til å kontrollere disponeringen av det offentlige tilskuddet. Dersom det kommer inn feilaktig eller mangelfull innrapportering fra et parti kan departementet holde fremtidig støtte tilbake. Statens revisjonsverk har også rett til å granske anvendelsen av offentlig støtte som er gitt til partiene eller deres krets- og kvinneorganisasjoner.

Støtte til riksdagsgruppene

Det gis også en årlig støtte til partigruppene i Riksdagen – bl. a. til avlønning av gruppesekretærer. I hovedsak beregnes tilskuddet ut fra antall mandater hvert enkelt parti har i Riksdagen. I 2004 ble det bevilget 3 370 000 EURO (26 960 000 NOK) til partigruppene i Riksdagen. Fordelt på de 200 representantene utgjør dette 134 800 NOK per mandat.

Bevilgningsnivå

Av tabell 9.5 går det frem hva som ble gitt i offentlig støtte totalt til de finske partiene i 2004. Totalt ble det bevilget i underkant av 131 mill. NOK. Den finske partistøtten må sies å være sjenerøs i internasjonal sammenheng. Den offentlige støtten utgjør en betydelig andel av partienes finanser.

Private bidrag og innsyn i Finland

Det er ingen bestemmelser i finsk lovgivning om hvor mye et parti eller en kandidat kan motta i støtte, hvor mye midler som kan brukes i en valgkamp eller hvem som kan gi støtte.

Det finnes bestemmelser om offentliggjøring av kandidaters valgkampfinansiering i Lag av 12. mai 2000/414, om anmälan av kandidaters valfinansiering. Denne loven omfatter kandidater som er blitt innvalgt som representant eller vararepresentant ved riksdagsvalg, kommunevalg og europaparlamentsvalg. Ved presidentvalg gjelder loven for alle kandidater som stilte til valg. Ved presidentvalg er det imidlertid ikke kandidatene

¹⁰ Bestemmelsen er nedfelt i § 1 og 2 i Lov 13. juni 1990, om private bidrag til politiske partier og offentliggjørelse av politiske partiers regnskaper.

selv som har ansvaret for offentliggjøringen, men partiet eller valgforeningen som kandidaten representerte i valget. Dette har sammenheng med at valgkampbudsjettene i presidentvalgene ofte er så store at det er partiene eller valgforeningen som tar hånd om dette (jf. SOU 2004: 22:116–117).

Loven pålegger offentliggjøring av kandidatens totale utgifter i valgkampen, og en spesifisering av kandidatens inntekter etter hva som er kommet fra egne midler og hva som har kommet fra eksterne givere. Dersom en ekstern bidragsyter gir et bidrag over 3 400 EURO (29 461 NOK) i president- eller europaparlamentsvalg, eller over 1700 EURO (14 730 NOK) ved riksdagsvalg eller kommunalvalg, må bidragets verdi og bidragsyters navn oppgis. Det presiseres i loven at dersom bidraget er under dette beløpet, kan ikke navnet offentliggjøres med mindre bidragsyter har samtykket i dette.

I følge loven skal også ikke-monetære bidrag inkluderes i innberetningen. I loven § 3 heter det at *«Med understöd avses pengar, varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits vederlagsfritt, dock inte sedvanlig frivillig arbete och sedvanliga gratistjänster.»* I følge lovforarbeidene skal slike bidrag tas med dersom det i praksis er mulig

å omregne dem til kontante bidrag. Sedvanlig gratisarbeid, som for eksempel dugnad og ulønnet arbeidsinnsats fra medlemmer, skal ikke tas med i innberetningen.

Kandidatens innberetninger må være innsendt senest to måneder etter at valgresultatet er fastlagt. Kandidater som har stilt til kommunevalg skal sende innberetningen til den kommunale sentralvalgsnemnden, mens kandidater som har stilt til riksdagsvalg, presidentvalg eller europaparlamentsvalg skal sende innberetningen til Justisdepartementet. Justisdepartementet og sentralvalgsnemnden sørger for at innrapporteringene gjøres offentlige. Det er ikke gitt bestemmelser om sanksjonsmuligheter overfor den som ikke følger bestemmelsene om innrapportering.

At det er kandidatene som er forpliktet til å offentliggjøre sine finanser i Finland, har sammenheng med at landet har et valgsystem med betydelig innslag av personvalg. Kandidatens valgkampfinanser kommer derfor i størst fokus. Det er ingen tilsvarende bestemmelser om at partiene skal offentliggjøre sine finanser. Som nevnt overfor må imidlertid partier som mottar statsstøtte, innrapportere til Justisdepartementet et årlig resultat- og balanseregnskap, der inntekter og utgifter i forbindelse med valgkampen spesifiseres.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

10.1 Den offentlige støtteordningen

Forslaget til omlegginger i partifinansieringsordningen innebærer sanering av to øremerkede ordninger. Den delen av pressestøtten som er aktuell (kap. 335 post 76) og nominasjonsstøtten foreslås innlemmet i den alminnelige partistøtten. Samlet sett innebærer det at 16,8 mill. kroner frigjøres. Utvalget foreslår at disse midlene foreslås lagt inn i de frie tilskuddene til partienes organisasjoner. Forslaget vil derfor være uten rammevirkninger. Støtten til de folkevalgte gruppene og representantene i kommunestyret og fylkestinget foreslås innlemmet i rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene. Forslaget innebærer forenkling og er uten rammevirkninger. Innlemming av gruppe- og representantstøtten i rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene er dessuten i tråd med prinsippet om kommunalt selvstyre. Samlet innebærer dette en omdisponering av 27 mill. kroner.

Støtten til partienes organisasjoner (dagens stemmetilskudd) foreslås splittet opp slik at en 1/10 av støtten utbetales i form av et grunntilskudd, mens resterende utbetales som stemmetilskudd. Det foreslås at støtten til partienes ungdomsorganisasjoner i fylkene tas inn som egen post på statsbudsjettet.

Departementets forslag om opprettelse av en ny uavhengig nemnd - Partilovnemnda - på fem personer for fordeling av statsstøtten til politiske partier, vil innebære en endring fra dagens kostnadsnivå på 8 000 kroner som for øvrig må anses som lavt i offentlig utvalgssammenheng.

Forslaget om at fylkesmennene skal overta kommunenes og fylkeskommunenes rolle i administrasjonen av den statlige støtteordning, antas å gi grunnlag for begrensede ressursøkninger i fylkesmannsembetene.

10.2 Åpenhet og innsyn i partienes inntektsforhold

Forslaget til endringer i systemet for åpenhet og innsyn vil medføre administrative konsekvenser for de politiske partiene, kommunene, fylkeskommunene, departementet og Statistisk Sentralbyrå (SSB).

Partiene vil bli ansvarlig for å avgi inntektsinnberetning på alle nivå, ikke kun på det nasjonale plan som i dag. En standardisert innberetningsrutine hvor dagens IKT-løsninger tas i bruk, vil trolig medføre beskjedne administrative kostnader for partiene på de ulike nivå. Antall inntektskategorier som det skal innberettes på, er begrenset og for mange lag er det grunn til å tro at de faktiske inntektene faller i et fåtall av disse kategoriene.

SSB vil måtte utvikle og etablere systemer for mottak, sammenstilling og offentliggjøring av inntektsinnberetningene. SSB har gitt et omtrentlig anslag for kostnadene ved dette. Det anslås at utgiftene til utvikling og drift de første årene vil utgjøre minst ett årsverk, mens alminnelig drift vil kunne utgjøre omkring et halvt årsverk etter at systemet er ferdig utviklet. SSB har understreket at dette er høyst foreløpige anslag.

Moderniseringsdepartementet vil etter forslaget få forvaltningsansvaret for hele partiloven, inkludert bestemmelsene om registrering av politiske partier som i dag står i valgloven og forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet. Med departementets forslag lagt til grunn for valg av ordningen, antas dette ikke å medføre nevneverdige kostnadsøkninger.

Det vises for øvrig til kapittel 10 i innstillingen for en redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag.

11 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

Til § 1 Lovens formål og virkeområde

Bestemmelsen trekker opp virkeområdet for loven og de ulike formål som søkes ivarettatt. Registreringsordningen for de politiske partiene legger til rette for at valgene kan gjennomføres trygt og demokratisk og i tråd med formålsbestemmelsen i valgloven § 1–1.

Lovens rammer for partienes finansielle forhold ligger i regelverket for den statlige støtteordningen og reglene som regulerer partienes adgang til å ta i mot private bidrag. Samlet skal regelverket bidra til at de politiske partiene får tilstrekkelige ressurser til å løse viktige kjerneoppgaver for demokratiet.

Loven sikrer offentlighetens demokratiske rett til innsyn i hvem som finansierer de ulike partiene og hvem partiet kan ventes å stå i et forhold til. Et krav om åpenhet er gitt i hensikt å hindre korrupsjonsliknende forbindelser.

Annet ledd inneholder hjemmel for Kongen til å gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og fastsette særlige regler under hensyn til de stedlige forholdene. Dagens ordning for støtte til politiske partier har ikke omfattet Svalbard.

Tredje ledd fastslår at kapittel 3 og 4 gjelder for partier som er registrert i samsvar med kapittel 2 i denne loven. Dette omfatter foruten partiets hovedorganisasjon, partiets sentrale ungdomsorganisasjon, fylkesorganisasjon, fylkesungdomsorganisasjon og kommunale organisasjon. Sistnevnte organisasjoner omtales i lovteksten også som "partiledd". Gruppene i Storting, fylkesting og kommunestyre omfattes ikke av loven.

Kapittel 2 Registrering av politiske partier

Til § 2 Registreringsmyndigheten. Virkninger av registreringen

Det materielle innholdet i bestemmelsen er identisk med gjeldende valglov § 5–1.

Til § 3 Vilkår for registrering av partinavn i Partiregisteret

Bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i gjeldende valglov § 5–2. Det er foretatt endringer i

samsvar med Innst. O. nr. 60 (2004-2005) fra Kontroll- og konstitusjonskomiteen

Til § 4 Endring av registrert partinavn.
Sammenslåing av partier under nytt navn
Det materielle innholdet i bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i gjeldende valglov § 5–3.

Til § 5 Avregistrering. Når et partinavn blir fritt
Bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i gjeldende valglov § 5–4.

Til § 6 Opplysning om hvem som sitter i partiets utøvende organ
Bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i gjeldende valglov § 5–5. Det er foretatt endringer i samsvar med Innst. O. nr. 60 (2004-2005).

Til § 7 Kunngjøring av vedtak
Bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i gjeldende valglov § 5–6.

Til § 8 Klage
Bestemmelsen tilsvarende gjeldende § 5–7 i valgloven med justeringer og redaksjonelle endringer. Klagenemnda etter valgloven er erstattet med Partilovnemnda som oppnevnes med hjemmel i kapittel 5. Nærmere regler om klageordningen som i dag er gitt i valgforskriften § 11, er tatt inn i bestemmelsen her.

Til § 9 Forskrift
Bestemmelsen tilsvarende gjeldende valglov § 5–8. Ettersom valgforskriftens regler om klage (forskriften § 11) er foreslått tatt inn i partiloven § 8, er forskriftshjemmelen avgrenset til å gjelde registreringsordningene og registreringsmyndighetens virksomhet. Det vises for øvrig til forskriftshjemmelen i § 27.

Kapittel 3 Finansiering av politiske partiers organisasjoner og folkevalgte grupper

Til § 10 Overordnede prinsipper for offentlig støtte
Første ledd fastslår at støtten til de politiske partienes organisasjoner og nivået på denne avhenger av de bevilgningsvedtak Stortinget treffer. Bestem-

melsen viderefører gjeldende ordning slik den er beskrevet i gjeldende retningslinjer, P-650 av 24.5.1993. Foruten bevilgningsnivå, vil den offisielle valgstatistikken fra sist foregående valg legges til grunn for beregningene. Departementet fordele støtten, som i dag, etter objektive, etterprøvbare kriterier.

Annet ledd fastslår at virksomheten til de folkevalgte gruppene på Stortinget, i fylkestingene og i kommunestyrene finansieres av henholdsvis Storting, fylkesting og kommunestyre selv. Dette er en endring i forhold til dagens ordning for så vidt gjelder kommuner og fylkeskommuner. Dagens øremerkede tilskuddsordning foreslås innlemmet i rammetilskuddet. Det folkevalgte organ tar selv stilling til omfanget av støtten. Fordelingen mellom partiene i kommuner og fylkeskommuner må skje i forhold til deres oppslutning ved valget. Støtten kan da fordeles i forhold til antall representanter, som representantstøtten i dag, eller i forhold til antall stemmer. Annet ledd sier ikke noe om kommunal/fylkeskommunal støtte til lokale partilag i kommunen/fylkeskommunen og fordelingen av denne. Det er adgang til å gi slik støtte. Det er viktig at ingen partilag kommer urimelig godt eller dårlig ut av en offentlig støtteordning. At offentlig støtte til politiske partier må fordeles rettferdig, anses å følge av alminnelige rettsgrunnsetninger.

Tredje og fjerde ledd fastslår de forutsetninger som legges til grunn for Stortingets bevilgningsvedtak og som kommer til uttrykk flere steder i gjeldende retningslinjer om støtteordningen til de politiske partiene. Forutsetningene gjelder støtte på alle nivå. De som mottar offentlig støtte disponerer fritt over denne og skal ikke stilles til ansvar for bruken.

Til § 11 Statlig tilskudd til politiske partiers organisasjoner og ungdomsorganisasjoner på nasjonalt nivå

Bestemmelsen regulerer statsstøtte som utbetales til partiers hovedorganisasjoner og sentrale ungdomsorganisasjoner (organisasjonsledd på nasjonalt nivå). Reglene står i dag i retningslinjene for ordningen, P-650 romertall I. Bestemmelsen om at søknaden skal settes frem for departementet, er i tråd med det som har vært intensjonen også etter dagens ordning. Etter § 1 tredje ledd vil (fortsett) kun registrerte politiske partier være berettiget statsstøtte. Kravet til oppslutning ved siste stortingsvalg er satt til 2,5 % av stemmene på landsbasis eller representasjon i Stortinget for å få tildelt grunnstøtte. Stemmetøtte ytes fra første stemme, uavhengig av oppslutning. Kravet om at partiet må ha stilt liste i minst halvparten av fylkene er bortfalt. Ordningen med grunnstøtte er ny. Etter gjel-

dende ordning fordeles hele støtten i henhold til partienes stemmetall. Ordningen med støtte til partienes sentrale ungdomsorganisasjoner videreføres. Støtten skal fortsatt beregnes i forhold til morpartiets oppslutning. Støtte utbetales fra første stemme. Støtten til ungdomsorganisasjonene består kun av stemmetøtte, ikke grunnstøtte. Som tidligere gjelder søknad om støtte for hele perioden.

Til § 12 Statlig tilskudd til politiske partiers organisasjoner og ungdomsorganisasjoner i fylkene

Bestemmelsen regulerer statsstøtte som utbetales til registrerte partiers organisasjonsledd på fylkesnivå. Reglene står i dag i retningslinjene, P-650 romertall II 3 og III. Bestemmelsen viderefører kravet om at det må være opprettet en fylkesorganisasjon for å kunne motta støtte. Ordningen med grunnstøtte er ny. Det har tidligere ikke vært krav om en viss oppslutning for tildeling av støtte. At en del av støtten, grunnstøtten, er betinget av oppslutning/oppnådd representasjon er således nytt. Det presiseres at partilagene i Oslo kommune, som er en kommune med både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, har krav på støtte både som fylkesparti og kommuneparti dersom de tilfredsstiller kravene. Dette er i tråd med etablert praksis.

Som tidligere gjelder søknad om støtte for hele perioden. Det er nytt at ungdomsorganisasjonen selv søker om støtte og får denne utbetalt direkte. Støtte ytes fra første stemme morpartiet oppnådde ved siste fylkestingsvalg.

Reglene om fordeling av støtte mellom partier på fellesliste videreføres. Det er krav om at alle deltakere er registrerte politiske partier. Kravene om at partiet må ha en fylkesorganisasjon gjelder tilsvarende. Det utbetales kun ett grunntilskudd, dersom kravet til oppslutning/representasjon er oppfylt. For øvrig opplyses det i søknaden hvordan støtten skal fordeles mellom partiene på listen.

Det er nytt at fylkesmannen skal foreta utbetalingen av den statlige støtten over kap. 1530 post 73 Tilskudd til fylkespartiene og ny post for fylkes-ungdomsorganisasjonene.

Til § 13 Statlig tilskudd til politiske partiers organisasjoner i kommunene

Bestemmelsen regulerer statsstøtte til registrerte partiers organisasjonsledd på kommunenivå. Reglene står i dag i P-650 romertall II 1. Bestemmelsen viderefører kravet om at det må være opprettet en kommuneorganisasjon for å kunne motta støtte. Det har tidligere ikke vært krav om en viss oppslutning for tildeling av støtte. Noe slikt krav vil

fortsatt ikke gjelde for stemmesstøtten som utbetales fra første stemme. At en del av støtten, grunnstøtten, er betinget av en viss oppslutning/oppnådd representasjon, er nytt. Det presiseres at partilagene i Oslo kommune, som er en kommune med både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, har krav på støtte både som fylkesparti og kommuneparti dersom de tilfredsstiller kravene. Dette er i tråd med etablert praksis.

Som tidligere gjelder søknad om støtte for hele perioden.

Reglene om fordeling av støtte mellom partier på fellesliste videreføres. Det er krav om at alle deltakere er registrerte politiske partier. Kravene om at partiet må ha en kommuneorganisasjon gjelder tilsvarende. Det utbetales kun ett grunntilskudd, dersom kravene om oppslutning er oppfylt. For øvrig opplyses det i søknaden hvordan støtten skal fordeles mellom partiene på listen.

Det er nytt at fylkesmannen skal foreta utbetalingen av den statlige støtten over kap. 1530 post 71 Tilskudd til kommunepartiene.

Til § 14 Departementets adgang til å holde tilbake statsstøtten

Bestemmelsen er ny og gir departementet hjemmel til å sette som vilkår at partiet eller partiledet har fulgt innberetningsreglene i loven før støtte utbetales. Bestemmelsen gir departementet myndighet til å holde tilbake statsstøtten overfor partier som unnlater å følger opp lovens bestemmelser mht innberetning eller erklæringer i henhold til § 18 tredje ledd innen gitte frister, eller hvis det er tvil om partilaget lengre eksisterer. Manglende innberetning av årlige regnskaper kan bl.a. gi grunnlag for slik tvil. For å sikre objektivitet, skal departementet i slike tilfeller sende innstilling om vedtak om tilbakeholdelse til Partilovnemnda, jf. kapittel 5 i loven. Departementets innstilling har oppsettende virkning, og det gis ingen rentegodtgjørelser til partiet dersom innstillingen ikke tas til følge av nemnda.

Det vil for øvrig være opp til partiet eller partiledet selv å bringe klarhet i forholdene rundt sin eksistens til offentlige myndigheter dvs. til fylkesmannen og departementet (avhengig av hvilket nivå partilaget mottar støtte fra) og på annen måte sørge for at lovens innberetningskrav overholdes.

Til § 15 Klage over vedtak om statlig støtte

Bestemmelsene om adgang til å klage over vedtak om tildeling av statlig støtte til partilagene er samlet i én bestemmelse. Disse står i dagens retningslinjer, P-650 romertall I bokstav F for tilskudd til partiene sentralt, romertall II nr. 1 bokstav F for

kommunelagene og nr. 3 bokstav F for fylkeslagene. Klage på vedtak fattet av fylkesmannen eller departementet sendes Partilovnemnda for behandling, jf. kapittel 5 i loven.

Når det gjelder støtte til gruppene i kommunestyret og fylkestinget, vil den etter forslaget bevilges og utbetales av kommunen/fylkeskommunen. Det anses derfor mest hensiktsmessig at grupperinger som mener det er skjedd urimelig forskjellsbehandling ved fastsettingen og som ønsker å klage, gjør dette i form av en lovlighetsklage etter kommuneloven § 59. Fylkesmannen vil kunne oppheve vedtaket dersom det er ugyldig.

Til § 16 Forskrift

Bestemmelsen er ny. Flere lover opererer med beløpsgrenser med sikte på å unngå innkreving og utbetaling av bagatellmessige beløp. Eksempelvis fastsetter skattebetalingsloven § 24 nr. 2 at tilbakebetaling av skatt ikke skjer med beløp under 20 kroner. Restskatt under 100 kroner innkreves ikke, jf. § 23 nr. 1. I høringsnotat 7. juli 2003 om en ny skatteinnkrevslov har Finansdepartementet foreslått at de nøyaktige beløpsgrensene skal tas ut av loven og heller vedtas i forskrift for å skape fleksibilitet og mulighet for å justere beløpene etter hvert som pengeverdien reduseres. Det legges til grunn at minstegrensen for utbetaling av stemmestøtte settes relativt lavt (også eventuelt til 0, jf. Pensjonistpartiets ønske). Minstegrensen bør vurderes i forhold til administrative kostnader ved å utbetale støtten.

Kapittel 4 Støtte fra andre. Innberetning om partiers inntekter og inntektskilder. Offentliggjøring

Til § 17 Adgangen til å motta gaver

Bestemmelsen er ny og legger rammer for partienes adgang til å ta i mot bidrag ut over den offentlige støtteordningen. Første ledd fastslår hovedregelen, nemlig at det er tillatt å gi bidrag til politiske partier. Retten tilkommer alle, dvs. både juridiske og fysiske personer.

Forbudet mot å ta i mot anonyme gaver i annet ledd er nytt og legger til grunn et prinsipp om at partiet må vite hvem som støtter dette finansielt. For at en gave skal regnes som anonym, må givers identitet være helt ukjent for partiet. Gaver fra anonyme givere tilfaller statskassen, uansett størrelse. Givere som forholdsvis lett kan spores opp, regnes ikke som anonyme. Gaver fra ikke-anonyme bidragsytere tilfaller partiet og skal innberettes etter reglene i § 19. Det vises for øvrig til drøftelse under "Departementets merknader" i kapittel 6 foran.

Alminnelige bidrag gitt i lotterier, bøsseinn-samlinger, «kronerulling» på medlemsmøter og lignende regnes ikke som anonyme bidrag.

Forbudet i tredje ledd bokstav a) mot å ta i mot bidrag fra rettssubjekter under statens eller annen offentlig myndighets kontroll er tatt inn etter mønster fra Europarådets rekommandasjon 2003/4 artikkel 5c. Det fremgår ikke presist av bestemmelsen hvilke rettssubjekter som omfattes. Siden formålet er å hindre korrupsjonsliknende adferd og tilflyt av offentlige midler til enkeltpartier utenom den alminnelig støtteordningen, antas det ikke å være grunn til å gi bestemmelsen noen særlig snever fortolkning.

Utenlandske givere i tredje ledd bokstav b) kan være både fysiske og juridiske personer. Formålet er å hindre korrupsjonsliknende adferd og illegal virksomhet gjennom gaver - hvor det er vanskelig å fastslå identiteten til eller motivene til giveren(e) bak gavene. For private personer som ikke er norske statsborgere, innebærer kravet om stemmerett i henhold til valgloven §§ 2-1 og 2-2 at stemmerettsalderen må være nådd. En juridisk person regnes som utenlandsk hvis foretaket eller selskapet er registrert i utlandet.

I siste ledd presiseres at det er uten betydning om bidraget gis i form av penger eller ikke-monetære ytelser.

Til § 18 Innberetningsplikt og rapporteringsperiode

Bestemmelsen utvider innberetningsplikten til å gjelde partienes organisatoriske ledd på alle nivå, jf. også merknadene til § 1 tredje ledd foran. Regnskapsåret følger kalenderåret.

I tredje ledd gjøres det unntak fra plikten til å føre og innberette inntektsregnskap etter § 19 for partilag som i løpet av året har hatt samlede inntekter under 10 000 kroner. I "samlede inntekter" kan all offentlig støtte holdes utenfor. Det understrekes at ved overskridelse av grensen på 10 000 kroner, skal alle inntekter tas med i regnskapet – også all offentlig støtte (unntatt gruppe- og representantstøtte), jf. for øvrig § 19.

Til § 19 Inntekter som skal innberettes

Første ledd fastsetter at alle typer inntekter skal innberettes. Under hver av hovedkategoriene er det derfor stilt opp en rubrikk for «andre». Annen ledd har en oppstilling over ulike typer inntekter som skal føres opp.

Første hovedgruppe er offentlig støtte. Her føres opp alminnelig statstilskudd etter partiloven, jf. bokstav a. Kommunal og fylkeskommunal støtte som kommunen eller fylkeskommunen deler ut til partilagene på frivillig basis, skal føres opp under

bokstav b. Dette dreier seg altså ikke om støtte til partienes grupper i de folkevalgte organer. Disse gruppene er ikke forpliktet til å avgi inntektsinnberetning etter denne loven. Annen støtte, for eksempel støtte et parti etter søknad har mottatt til særskilte prosjekter, kan føres opp under bokstav c.

Inntekter av egen virksomhet er neste hovedgruppe, satt opp i typiske kategorier. Når det gjelder innsamlingsaksjoner og liknende må det forutsettes at enkeltbidrag av større verdi likevel føres opp som bidrag fra andre.

Bidrag fra andre omfatter alle typer økonomiske bidrag, både fra fysiske personer og juridiske personer, som ikke er offentlig støtte eller inntekter av egen virksomhet. Det er ført opp typiske kategorier og en rubrikk for andre.

Til slutt er det en kategori som består av overføringer fra andre ledd i partiet. Mange partier har et system for omfordeling av økonomiske midler mellom nivåene. Partiene har for eksempel ulik praksis med hensyn til partimedlemskap og innkreving og forvaltning av kontingentinntekter. I enkelte partier overføres pengene til partienes ulike nivåer etter en fastsatt fordelingsnøkkel. I slike tilfeller vil omfordelte kontingentinntekter føres opp som en overføring fra andre partiled. Når det sentrale registeret skal sette opp en konsolidert oversikt over partienes inntekter, vil inntekter som kommer i form av overføringer fra andre partiled, måtte trekkes fra, slik at inntekter ikke dobbeltføres.

Tredje ledd fastslår at bidrag også omfatter ytelser som gis i annen form enn kontante penger, for eksempel i form av tjenester, utlån av gjenstander, rabatter og annet. Det er gjort unntak for alminnelig dugnadsarbeid og annen innsats fra medlemmer og frivillige. Unntaket gjelder ikke ytelser som giveren vanligvis tar betalt for, dvs. som er en del av inntektsgrunnlaget til bidragsyter.

Fjerde ledd innebærer en innskrenkning av hovedregelen om at også ikke-monetære ytelser skal innberettes. Det fastsettes her at bidrag som ikke overstiger terskelverdien for identifisering av givere i § 20, ikke behøver verdsettes og innberettes.

Frivillig innberetning kan foretas av partilag som kommer under unntaksbestemmelsen i § 18 tredje ledd i loven. Velges frivillig innberetning som alternativ til erklæring, må dette oppgis særskilt i innrapporteringen. Paragraf 19 følges.

Politiske lister omfattes ikke av loven. Systemet legges likevel tilrette for at slike lister kan foreta innberetning etter § 19. Skal frivillig innberetning ha sammenlikningsverdi overfor regnskaper fra registrerte politiske partier, bør lovens krav følges så langt som mulig.

Til § 20 Identifisering av bidrag og bidragsytere

Regelen i første ledd fastsetter plikt for partier på nasjonalt nivå å gi til kjenne hvem som står bak gaver med en verdi av 30 000 kroner eller mer. Etter gjeldende rett inntreder denne plikten allerede for gaver med verdi av 20 000 kroner eller mer. Det foreslås at grensen heves til 30 000 kroner for gaver til hovedorganisasjonene. Beløpsgrensen for partier på regionalt nivå foreslås satt til 20 000 kroner og på kommunalt nivå – til 10 000 kroner. Beløpsgrensen gjelder summen av bidrag gjennom året, dvs. perioden fra 1. januar til 31. desember.

Det anses tilstrekkelig for identifikasjonen at giveren oppgis med navn og bostedskommune, for juridiske personer med navn og postadresse, slik det fastsettes i annet ledd. Fremstillingen må være såpass oversiktlig at det fremgår tydelig hvilke givere som står bak hvilke beløp.

Til § 21 Erklæringer, signatur og revisorgodkjenning

Første og tredje ledd viderefører gjeldende rett. Annet ledd innfører et nytt krav. Partiet eller partiledet skal her angi om det er inngått avtaler av noe slag med noen av dem som har gitt økonomiske bidrag til partiet og som faller inn under definisjonen av inntekt etter § 19. Det må eventuelt også oppgis hvem av bidragsyterne det er inngått avtaler med. Det er en forutsetning at avtalen foreligger skriftlig, slik at det vil være mulig å praktisere regelen om innsyn. Det legges til grunn at hvem som helst vil ha rett til innsyn i eventuelle avtaler det er gitt erklæring om, dersom det fremsettes krav om det.

Det presiseres at erklæringen kun gjelder avtaler inngått med bidragsytere som har støttet partiet økonomisk, og der bidrag(ene) defineres som "inntekt" etter § 19 i denne loven.

Tredje ledd regulerer kommunale og fylkeskommunale partiledet. Revisorgodkjenning anses her som et uforholdsmessig krav, særlig med tanke på at mange lag er meget små. Dersom den som har rett til å få utbetalt partistøtten signerer sammen med ett annet styremedlem, antas dette å være tilstrekkelig.

Til § 22 Offentliggjøring

Bestemmelsen fastslår at det opprettes et sentralt innrapporteringsregister etter denne loven. Partienes (og partilagenes) årlige innberetninger sendes dette registeret innen fristen angitt i § 18 annet ledd.

Det forutsettes at de innrapporterte opplysningene skal gjøres tilgjengelig på SSBs hjemmeside på Internett. Det skal være mulig å søke frem opplysninger både om enkeltlag på kommunalt og

fylkeskommunalt nivå og om partiene på aggregert nivå. For øvrig anses det ikke hensiktsmessig å stille nærmere lovbestemte krav til hvordan opplysningene skal håndteres og presenteres.

Registeret over givere vil inneholde sensitive personopplysninger slik dette er definert i personopplysningsloven § 2. Dette innebærer at det kreves særskilt hjemmel for oppretting av registeret og offentliggjøring av opplysningene, jf. personopplysningsloven §§ 8 og 9. Det forutsettes at forslag til §§ 20 og 22 vil utgjøre et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. For øvrig vil personopplysningsloven komme tilsvarende til anvendelse.

I tredje ledd er det tatt inn en hjemmel til å gi forskrifter om hvordan rapporteringen mer konkret skal foregå i praksis.

Til § 23 Innsyn i partiers regnskaper

De som ønsker innsyn har kun krav på innsyn i inntektsregnskapene slik disse foreligger i henhold til interne retningslinjer. Den praktiske tilretteleggingen for innsyn vil være et forhold mellom partiet/partiledet og den som ber om innsyn. Det er ikke lagt opp til kontroll- eller klageordninger.

Kapittel 5 Nemnd for fordeling av tilskudd, klagebehandling mv.*Til § 24 Nemnd for fordeling av tilskudd og klagebehandling*

Bestemmelsen fastsetter at det skal oppnevnes en særskilt partilovnemnd med en overordnet rolle knyttet til ulike forvaltningsoppgaver etter partiloven. Nemnda overtar oppgavene til klagenemnda etter valgloven kapittel 5 og til det sentrale upartiske utvalg etter retningslinjene P-650 av 23.5.1993 om støtteordningen til de politiske partiene romertall I bokstav F.

Nemnda skal behandle klager på tildeling av tilskuddet og klager på forhold i forbindelse med registrering som i dag tilligger klagenemnda etter valgloven. Den skal videre treffe avgjørelser om tilbakeholdelse av støtte til partier eller partilag som ikke har oppfylt lovens krav innen gjeldende frister, enten på eget initiativ eller etter innstilling fra departementet. Nemnda skal avgi en årlig rapport om sin virksomhet til departementet.

Til § 25 Nemndas sammensetning

For å sikre nemnda en nøytral og uavhengig status, skal den oppnevnes av Kongen i statsråd. For å sikre kontinuitet legges det opp til at medlemmene oppnevnes for seks år. Det bør også unngås at samtlige medlemmer byttes ut på en gang.

Nemndas leder skal ha dommerkompetanse. Det er ikke fastsatt i loven hva slags kompetanse

de øvrige medlemmene skal ha. Det forutsettes, så langt det lar seg gjøre, at noen av medlemmene oppnevnes blant personer med bred og variert politisk erfaring som kan bidra til å gi nemnda demokratisk legitimitet.

Til § 26 Nemndas årlige rapport

I den årlige rapporten skal nemnda gjøre rede for sin virksomhet og de saker den har hatt til behandling i løpet av året, jf. § 24. Det legges til grunn at nemnda i den årlige rapporten i tillegg til det obligatoriske innholdet, gjør tilføyelser og betraktninger som den finner relevant.

Til § 27 Forskrift

Det antas at det vil kunne oppstå behov for nærmere regulering av den virksomhet Partilovenemnda skal tillegges, ut over det som følger direkte av denne loven. Annet punktum gir hjemmel for å regulere både om det skal være klagerett over disse spørsmålene, og hvem som i tilfelle skal være klageinstans. Departementet forutsettes å vurdere behovet for og innholdet i forskrifter nærmere.

Kapittel 6 Ikrafttredeleses- og overgangsregler

Til § 28 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

Departementet forutsetter at iverksettingen skjer slik at loven kan gis delvis virkning fra 1.7.2005. Ved iverksettingen av den nye loven vil partiene bli pålagt plikt til å innberette inntekter de mottar

etter 1.1.2005. Dette vil i utgangspunktet innebære at givere bak gaver over lovens frie satser vil bli navngitt med tilbakevirkende kraft. Det forutsettes at partiene gir givere som ikke ønsker dette, anledning til å trekke tilbake sine gaver. Det er også tidligere vedtatt lov på dette området med tilbakevirkende kraft. Någjeldende lov (22.mai 1998 nr. 30) ble ved kgl.res av samme dato gitt virkning for hele regnskapsåret 1998. For øvrige deler av loven skjer iverksettingen fra 1.1.2006. Kapittel 5 i valgloven oppheves fra samme dato.

Det er viktig at den gamle loven om offentliggjøring av politiske partiers inntekter ikke oppheves ved iverksettingen av den nye, men fortsetter å virke helt frem til inntektsregnskaper skal legges frem etter den nye loven for første gang. Det vil si at sentrale partiorganisasjoner skal være forpliktet til å innberette inntekter for 2004 i medhold av den gamle loven. Det foreslås at Kongen gis fullmakt til å fastsette tidspunktet for opphevelsen av den gamle loven.

Departementet antar at det kan være behov for overgangsregler og har tatt inn en hjemmel for departementet til å gi dette.

Moderniseringsdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven).

Vi HARALD, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Lovens formål og virkeområde

(1) Lovens formål er:

- å legge til rette for valg etter lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) gjennom en offentlig registreringsordning for de politiske partiene,
- å etablere rammer for partienes finansielle forhold som bidrar til å sikre dem et finansielt grunnlag gjennom offentlige tilskudd og ellers bidra til å øke partienes selvfinansieringsevne og uavhengighet og
- å sikre offentlighetens rett til innsyn og å motvirke korrupsjon og uønskede bindinger ved at det er åpenhet om finansieringen av de politiske partienes virksomhet.

(2) Kongen kan gi forskrift om lovens anvendelse på Svalbard og kan fastsette særlige regler under hensyn til forholdene der.

(3) Kapittel 3 og 4 gjelder for partier som er registrert i samsvar med kapittel 2.

Kapittel 2 Registrering av politiske partier

§ 2 Registreringsmyndigheten. Virkninger av registreringen

(1) Et politisk parti som oppfyller vilkårene i § 3, kan søke om registrering av partinavnet i Partiregisteret som føres av Registerenheten i Brønnøysund.

(2) Før partiet kan bli registrert i Partiregisteret, må det registreres i Enhetsregisteret og tildeles et eget organisasjonsnummer, jf. enhetsregisterloven § 5. Når partiet er registrert i Enhetsregisteret, legges de opplysninger som der er registrert, til grunn for Partiregisteret.

(3) Registrering i Partiregisteret innebærer at partiet får enerett til å stille valgliste under det registrerte navnet.

§ 3 Vilkår for registrering av partinavn i Partiregisteret

(1) For at et partinavn skal kunne bli registrert i Partiregisteret, må det ikke kunne forveksles med navnet på

- a) annet parti registrert i Partiregisteret eller
- b) samepolitisk enhet registrert hos Sametinget

Når særlige grunner foreligger, kan registreringsmyndigheten også ellers nekte å registrere partinavn.

(2) Sammen med søknaden skal partiet legge ved følgende dokumentasjon:

- a) stiftelsesprotokoll for partiet,
- b) opplysning om hvem som er valgt til medlemmer i partiets utøvende organ, og som har fullmakt til å representere partiet sentralt i saker etter denne loven,
- c) vedtekt som fastsetter hvilket organ i partiet som velger partiets utøvende organ, og
- d) erklæring fra minst 5 000 personer med stemmerett ved stortingsvalg, om at de ønsker partinavnet registrert. Den som avgir erklæring, må ha nådd stemmerettsalderen innen utløpet av det kalenderår søknaden fremsettes. Settes søknaden frem mindre enn ett år før et valg, er det tilstrekkelig at stemmerettsalderen er nådd innen utløpet av valgåret. Av erklæringen skal fremgå navnet, fødselsdatoen og adressen til den som har avgitt den. Erklæringen skal være egenhendig underskrevet og datert av den som har avgitt den. Ingen erklæring skal være mer enn ett år eldre enn søknaden.

(3) Søknaden må ha blitt journalført hos registreringsmyndigheten innen 2. januar i valgåret, for at registreringen skal kunne få virkning ved valget.

§ 4 Endring av registrert partinavn. Sammenslåing av partier under nytt navn

(1) Et registrert politisk parti kan søke om å få endre det registrerte partinavnet. Bestemmelsene i § 3 gjelder tilsvarende. Til erstatning for stiftelsesprotokoll skal det legges ved protokoll fra det møtet hvor det ble vedtatt å endre navnet på partiet. Hvis partiet fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer i hele landet ved siste stortingsvalg, gjelder ikke vilkårene i § 3 annet ledd bokstav d.

(2) Hvis to eller flere registrerte partier slår seg sammen og søker registrering under et nytt navn, anses det for søknad om navneendring. Til erstatning for stiftelsesprotokoll skal det legges ved protokoll fra det møtet hvor det ble vedtatt å slå partiene sammen og søke registrering under et nytt navn. Hvis ett av partiene fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer i hele landet ved siste stortingsvalg, gjelder ikke vilkårene i § 3 annet ledd bokstav d.

§ 5 Avregistrering. Når et partinavn blir fritt

(1) Virkningen av registreringen opphører og partinavnet blir fritt når partiet ikke har stilt liste i noe valgdistrikt ved to påfølgende stortingsvalg. Partinavnet skal da strykes fra Partiregisteret.

(2) Det samme gjelder fire år etter at partiet er oppløst eller har skiftet navn.

§ 6 Opplysning om hvem som sitter i partiets utøvende organ

(1) Registrerte partier skal ved endring av tidligere registrerte opplysninger, sende melding til Registerenheten i Brønnøysund om hvem som er medlemmer av partiets utøvende organ.

(2) Partiene skal innen 2. januar i valgåret sende inn oppdaterte opplysninger eller bekreftelse på de opplysninger som er registrert i Partiregisteret, om hvem som er medlemmer i partiets utøvende organ med virkning for valget. Registreringsmyndigheten skal i god tid innen fristen informere partiene om de opplysninger som er registrert i Partiregisteret.

§ 7 Kunngjøring av vedtak

Registreringsmyndigheten skal kunngjøre vedtak om registrering av nye partinavn eller sletting av navn fra Partiregisteret.

§ 8 Klage

(1) Registreringsmyndighetens vedtak etter dette kapittel kan påklages til Partilovnemnda, jf. kapittel 5. Fristen for å klage er tre uker. Klagen fremsettes for registerfører og skal være skriftlig og begrun-

net. Nemnda sender melding om avgjørelser i klagesaker til registerfører. Nemndas vedtak i klagesaker skal kunngjøres.

(2) Partilovnemndas vedtak kan bringes inn for domstolene. Søksmål må i tilfelle reises innen to uker fra det tidspunktet melding om nemndas vedtak med opplysning om søksmålsfristen kom frem til vedkommende part. En rettsavgjørelse om partiregistrering har bare virkning for et forestående valg dersom den er rettskraftig senest 31. mars i valgåret. Inntil eventuell rettskraftig dom foreligger, legges nemndas vedtak til grunn for Partiregisteret.

§ 9 Forskrift

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om registreringsordningen og om registreringsmyndighetens virksomhet.

Kapittel 3 Finansiering av politiske partiers organisasjoner og folkevalgte grupper

§ 10 Overordnede prinsipper for offentlig støtte

(1) Statlig tilskudd til politiske partiers organisasjoner på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå ytes med de beløp som fastsettes av Stortinget.

(2) Stortinget finansierer de folkevalgte gruppene i Stortinget. Fylkeskommunen finansierer de folkevalgte gruppene i fylkestinget. Kommunen finansierer de folkevalgte gruppene i kommunestyret. Støtten til de folkevalgte gruppene i fylkestinget og kommunestyret skal ytes forholdsmessig etter deres oppslutning ved valget.

(3) Til støtte fra stat, kommune eller fylkeskommune skal det ikke knyttes betingelser som kan komme i konflikt med de politiske partienes selvstendighet og uavhengighet.

(4) Myndighetene skal ikke føre kontroll med partienes eller gruppenes disponering av støtten.

§ 11 Statlig tilskudd til politiske partiers organisasjoner og ungdomsorganisasjoner på nasjonalt nivå

(1) Politiske partier kan søke departementet om statlig støtte til partiets organisasjon på nasjonalt nivå. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte.

(2) Stemmestøtte ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd ved siste stortingsvalg. Grunnstøtte ytes som et likt kronebeløp til partier som ved siste stortingsvalg mottok minst 2,5 % av stemmene på landsbasis eller som fikk innvalgt minst én representant i Stortinget. Av den samlede støtte fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte.

(3) Den sentrale ungdomsorganisasjonen til et politisk parti som er berettiget til stemmestøtte,

kan søke departementet om statlig støtte. Støtten ytes som et likt kronebeløp per stemme partiet oppnådde ved siste stortingsvalg.

(4) Søknad om støtte første år etter et valg anses å gjelde hele valgperioden så lenge søkeren ikke gir annen underretning i perioden.

§ 12 Statlig tilskudd til politiske partiers organisasjoner og ungdomsorganisasjoner i fylkene

(1) En fylkesorganisasjon for et parti kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonene i Oslo kan søke om støtte både som fylkesorganisasjon og som kommuneorganisasjon, jf. § 13.

(2) Stemmestøtte ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd i fylket ved siste fylkestingsvalg. Grunnstøtte ytes som et likt kronebeløp til partier som ved siste fylkestingsvalg mottok minst 4% av stemmene i fylket eller som fikk innvalgt minst én representant i fylkestinget. Av den samlede støtte fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte.

(3) Fylkesungdomsorganisasjonen til et parti som er berettiget til stemmestøtte, kan søke om statlig støtte. Støtten ytes som et likt kronebeløp per stemme partiet oppnådde ved siste fylkestingsvalg i fylket.

(4) Søknaden sendes til fylkesmannen. Søknad om støtte første år etter et valg anses å gjelde hele valgperioden så lenge søkeren ikke gir annen underretning i perioden. Støtten utbetales av fylkesmannen til partienes fylkesorganisasjoner og ungdomsorganisasjoner.

(5) Felleslister, bestående av partier som alle oppfyller vilkårene i kapittel 2, kan søke om stemmestøtte og grunnstøtte. Støtten beregnes i samsvar med annet ledd. Partienes omforente forslag til fordeling legges til grunn for utbetalingene. Blir partiene på felleslisten selv ikke enige om fordelingen, skal støtten fordeles etter skjønn og med utgangspunkt i stemmetallene for partiene på landsbasis eller etter stemmetallene ved et tidligere valg.

§ 13 Statlig tilskudd til politiske partiers organisasjoner i kommunene

(1) En kommuneorganisasjon for et parti kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonene i Oslo kan søke om støtte både som kommuneorganisasjon og som fylkesorganisasjon, jf. § 12.

(2) Stemmestøtte ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd i kommunen ved siste kommunestyrevalg. Grunnstøtte ytes som et likt kronebeløp til partier som ved siste kommunestyrevalg mottok minst 4% av stemmene i kommunen eller som fikk innvalgt minst én representant i kommunestyret.

Av den samlede støtte fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte.

(3) Søknaden sendes til fylkesmannen. Søknad om støtte første år etter et valg anses å gjelde hele valgperioden så lenge søkeren ikke gir annen underretning i perioden. Støtten utbetales av fylkesmannen til partienes kommuneorganisasjoner.

(4) Felleslister, bestående av partier som alle oppfyller vilkårene i kapittel 2, kan søke om stemmestøtte og grunnstøtte. Støtten beregnes i samsvar med annet ledd. Partienes omforente forslag til fordeling legges til grunn for utbetalingene. Blir partiene på felleslisten selv ikke enige om fordelingen, skal støtten fordeles etter skjønn og med utgangspunkt i stemmetallene for partiene på landsbasis eller etter stemmetallene ved et tidligere valg.

§ 14 Departementets adgang til å holde tilbake statsstøtten

Departementet kan sette som vilkår for utbetaling av statstilskudd til et parti eller partiledd at dette har foretatt innberetning etter reglene i kapittel 4.

§ 15 Klage over vedtak om statlig støtte

Vedtak om tildeling av statsstøtte kan påklages til Partilovnemnda, jf. kapittel 5, innen tre uker etter at det ble fattet. Nemndas vedtak kan bringes inn for domstolene.

§ 16 Forskrift

Departementet kan gi forskrift om at stemmestøtte ikke skal utbetales under en viss beløpsgrense.

Kapittel 4 Støtte fra andre. Innberetning om partiers inntekter og inntektskilder. Offentliggjøring

§ 17 Adgangen til å motta gaver

(1) Det er tillatt for alle å gi bidrag til politiske partier med de begrensninger som følger av bestemmelsen her.

(2) Politiske partier kan ikke motta bidrag dersom giveren er ukjent for partiet (anonyme bidrag). Slike bidrag tilfaller statskassen.

(3) Politiske partier kan ikke motta bidrag fra:

- a) rettssubjekter under statens eller annen offentlig myndighets kontroll,
- b) utenlandske givere, det vil si privatpersoner som ikke er norske statsborgere eller som ikke oppfyller vilkårene for å ha stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, jf. valgloven § 2–2, eller juridiske personer som er registrert i utlandet.

(4) Med bidrag menes i denne bestemmelse enhver form for støtte som partiet vil være forpliktet til å innberette i medhold av § 19.

§ 18 *Innberetningsplikt og rapporteringsperioden*

(1) Alle politiske partier, herunder organisatoriske ledd av partier som er omfattet av denne loven, skal avgi årlige innberetninger om sine inntekter.

(2) Innberetningen skal omfatte inntekter i perioden 1. januar til 31. desember og skal avgis senest seks måneder etter regnskapsårets avslutning.

(3) Partier eller partiledde som i løpet av året har hatt samlede inntekter på under 10 000 kroner etter fradrag av all offentlig støtte, er unntatt fra plikten til å innberette inntektsregnskap etter § 19. Disse plikter å avgi en erklæring om at inntektene for året har vært under dette nivået.

(4) Innberetning av inntektsregnskaper etter § 19, eller erklæringer i henhold til tredje ledd i denne paragraf, sendes det sentrale registeret for ordningen.

§ 19 *Inntekter som skal innberettes*

(1) Innberetningen skal inneholde en fullstendig oversikt over de inntekter partiet eller partiledet har hatt i løpet av perioden.

(2) Inntektene skal kategoriseres på følgende måte:

Offentlig støtte:

- a) Statlig støtte etter kapittel 3
- b) Kommunal/fylkeskommunal partistøtte
- c) Annen offentlig støtte

Inntekter av egen virksomhet:

- d) Kontingentinntekter
 - e) Inntekter fra lotterier, innsamlingsaksjoner og lignende
 - f) Kapitalinntekter
 - g) Inntekter fra forretningsvirksomhet
 - h) Andre inntekter
- Bidrag fra andre:
- i) Privatpersoner
 - j) Kommersielle foretak
 - k) Organisasjoner i arbeidslivet
 - l) Andre organisasjoner, foreninger og sammenslutninger, institusjoner, stiftelser og fond

m) Andre

Interne overføringer:

n) Overføringer fra andre partiledde

(3) Med bidrag menes pengebidrag og verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris. Ytelse fra privatpersoner som består i ordinært dugnadsarbeid som ikke krever særskilte kvalifikasjoner, eller som ikke er en del av bidragsyters inntekts-

grunnlag, regnes ikke som bidrag. Det samme gjelder utlån av lokaler og gjenstander fra privatpersoner som ikke har dette som del av sitt inntektsgrunnlag.

(4) Andre bidrag enn pengebidrag skal verdsettes til omsetningsverdi og innberettes som inntekt. Slike bidrag under de fastsatte beløpsgrenser i § 20 første ledd kan likevel unntas.

§ 20 *Identifisering av bidrag og bidragsyttere*

(1) Dersom en bidragsyter i løpet av perioden har gitt ett eller flere bidrag til partiets hovedorganisasjon som til sammen utgjør en verdi av 30 000 kroner eller mer, skal bidragets verdi og bidragsytters identitet oppgis særskilt. Det samme gjelder for bidrag til partiledde på fylkeskommunalt nivå som til sammen utgjør en verdi av 20 000 kroner eller mer, og for bidrag til partiledde på kommunalt nivå som til sammen utgjør en verdi av 10 000 kroner eller mer. Bidrag til partienes ungdomsorganisasjoner følger reglene for bidrag til morpartiet på tilsvarende nivå.

(2) Privatpersoner skal identifiseres med navn og bostedskommune. Andre bidragsyttere skal identifiseres med navn og postadresse.

§ 21 *Erklæringer, signatur og revisorgodkjenning*

(1) Innberetningen skal inneholde en erklæring om at partiet eller partiledet ikke har hatt andre inntekter enn oppgitt.

(2) Dersom det er inngått politiske eller forretningsmessige avtaler med noen bidragsyttere, skal det avgis erklæring om dette i innberetningen. Partiet eller partiledet plikter på forespørsel å gi innsyn i avtaler inngått med bidragsyttere.

(3) Innberetning fra partiets hovedorganisasjon skal undertegnes av partiets leder og være godkjent av revisor.

(4) Innberetning, herunder erklæring etter § 18 tredje ledd fra partier eller partiledde på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, skal undertegnes av den som søker om eller kvitterer for partistøtte etter kapittel 3 og ett annet styremedlem. Revisorgodkjenning er ikke nødvendig.

§ 22 *Offentliggjøring*

(1) Det opprettes et sentralt register for innberetninger etter denne loven.

(2) Det sentrale registeret skal sammenstille opplysningene om partienes inntekter og inntektskilder og gjør dette offentlig tilgjengelig på hensiktsmessig måte, for eksempel ved bruk av elektroniske hjelpemidler. Registeret skal sende en oversikt til Partilovnemnda og departementet over partier eller partiledde som ikke har overholdt innberetningskravet innen fristen.

(3) Nærmere regler om innberetningsmåten og om organiseringen av det sentrale registeret fastsettes i forskrift av departementet.

§ 23 *Innsyn i partiers regnskaper*

Partier eller partiledde som er omfattet av denne lov, plikter på forespørsel å gi innsyn i det regnskap som er utarbeidet for siste år.

Kapittel 5 Nemnd for klagebehandling mv.

§ 24 *Nemnd for fordeling av tilskudd og klagebehandling*

(1) Partilovnemnda er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Kongen og departementet kan ikke gi instruks om eller omgjøre Partilovnemndas utøving av myndighet i enkeltilfeller etter loven.

(2) Partilovnemnda skal:

- a) tolke det aktuelle regelverket
- b) fatte vedtak om tilbakeholdelse av støtte
- c) avgjøre klager over vedtak om registrering, jf. § 8
- d) avgjøre klager over vedtak om tildeling av statlig støtte, jf. § 15

§ 25 *Nemndas sammensetning*

Nemndas medlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd for seks år av gangen.

Nemnda skal ha minst fem medlemmer. Lederen skal ha dommerkompetanse.

§ 26 *Nemndas årlige rapport*

Nemnda skal avgi årlige rapport om sin virksomhet. Rapporten overleveres departementet innen 1. oktober.

§ 27 *Forskrift*

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om nemndas virksomhet. Departementet kan videre gi forskrift om klagerett over nemndas avgjørelser i saker om dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven og saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36.

Kapittel 6 Ikrafttredelses- og overgangsregler

§ 28 *Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser*

(1) Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves kapittel 5 i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

(2) Kongen bestemmer når lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter oppheves.

(3) Departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.
