

Strasbourg, 22. mars 2013

Greco RC-III (2013) 5E (P3)

Tredje evalueringsrunde

Andre oppfølgingsrapport om Norge

“Innsyn i partifinansiering”

Vedtatt av GRECO
på sitt 59. plenumsmøte
(Strasbourg, 18-22. mars 2013)

I. INNLEDNING

1. Andre oppfølgingsrapport vurderer de videre tiltak som norske myndigheter har gjennomført etter at første oppfølgingsrapport ble vedtatt, for å følge opp rekommandasjonene i GRECOs Tredje rundes evalueringsrapport. En minner om at tredje evalueringsrunde omfatter to særskilte temaer, nemlig:

Tema I – Kriminalisering: Paragraf 1a og 1b, 2-12, 15-17, 19 avsnitt 1 av Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon ETS 173), paragraf 1-6 av dens tilleggsprotokoll (ETS 191) og veiledningsprinsipp 2 (kriminalisering av korrupsjon).

Tema II – Innsyn i partifinansiering: Artikkel 8, 11, 12, 13b, 14 og 16 i Rekommandasjon Rec (2003)4 Om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkamper, og – mer generelt – Veiledende prinsipp 15 (finansiering av politiske partier og valgkamper).

2. Tredje rundes evalueringsrapport ble vedtatt på GRECOs 41. plenums møte (16.-19. februar 2009) og offentliggjort 5. mai 2009 etter samtykke fra Norge (Greco Eval III Rep (2008) 6E, [Theme I](#) og [Theme II](#)). Den påfølgende oppfølgingsrapporten ble vedtatt på GRECOs 50. Plenums møte (28. mars -1.april 2011) og ble offentliggjort 14. april 2011 etter samtykke fra Norge (Greco RC-III (2011) 2E).
3. I samsvar med GRECOs prosedyreregler, oversendte norske myndigheter en situasjonsrapport nummer to med tilleggsinformasjon om de tiltak som er iverksatt for å gjennomføre de rekommandasjonene som ble ansett delvis implementert eller ikke implementert i den første oppfølgingsrapporten. Situasjonsrapporten ble mottatt 17. desember 2012 og har vært grunnlaget for den andre oppfølgingsrapporten.
4. GRECO ba Romania om å oppnevne en rapportør for oppfølgingsprosedyren på tema II. Rapportøren som ble valgt var Ms Anca STROE på vegne av Romania. Hun ble assistert av GRECOs sekretariat i utarbeidelsen av denne oppfølgingsrapporten.
5. Det vises til at GRECO i sin evalueringsrapport ga to rekommandasjoner til Norge under tema I og at begge rekommandasjonene ble ansett tilfredsstillende gjennomført i den første oppfølgingsrapporten. Følgelig er det ingen flere rekommandasjoner under tema I som skal vurderes i denne rapporten og fokus vil derfor være på Tema II (se nedenfor).

II. ANALYSE

Tema II: Innsyn i partifinansieringen

6. Det vises til at GRECO i sin evalueringsrapport ga seks rekommandasjoner til Norge under Tema II og at rekommandasjon ii og iii ble ansett for å ha blitt tilfredsstillende gjennomført i den første oppfølgingsrapporten. De gjenstående rekommandasjoner, som ble ansett som delvis gjennomførte i den første oppfølgingsrapporten, er behandlet nedenfor.
7. Innledningsvis viser GRECO til at det samtidig med behandlingen av den første oppfølgingsrapporten, pågikk en høringsprosess på et utkast til endringer i partiloven utarbeidet av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet i den hensikt å oppfylle kravene i

GRECOs rekommandasjoner angående finansieringen av politiske partier. Myndighetene i Norge rapporterer nå at det de foreslåtte lovendringene har blitt vedtatt av parlamentet (Stortinget) og sanksjonert av Kongen i statsråd. Endringsloven trådte i kraft 1. mars 2013, med unntak av de nye bestemmelsene om utvidede årlige rapporteringsplikter for politiske partier (kostnader, gjeld, eiendeler – i tillegg til inntekter). Sistnevnte bestemmelser trer i kraft 1. januar 2014.¹

Rekommandasjon i.

8. *GRECO anbefalte (i) å pålegge partiorganisasjoner plikt til å offentliggjøre sine utgifter årlig, i tillegg til den nåværende offentliggjøringen av inntekter; (ii) å pålegge partiorganisasjoner plikt til å levere opplysninger om sin egenkapital og gjeld på en formålstjenlig måte, og (iii) å lage et standardisert skjema (vedlagt hensiktsmessige retningslinjer, om nødvendig) for formidling av slike opplysninger.*
9. Det vises til at denne rekommandasjonen ble ansett for å være delvis gjennomført i den første oppfølgingsrapporten, i og med at Norge var underveis i prosessen med å endre partiloven på dette tidspunktet.
10. Myndighetene i Norge rapporterer at med de endringer som er innført i paragraf 18 i partiloven², skal politiske partier og partiledde nå sende årlige rapporter om sine inntekter og utgifter for perioden 1. januar til 31. desember, i tillegg til gjeld og eiendeler pr. 31. desember. Rapportene skal sendes det sentrale registeret for ordningen innen fem måneder etter utløpet av regnskapsåret. Dessuten er partiene nå forpliktet til å registrere i et regnskapssystem enhver transaksjon eller disposisjon som har innvirkning på sammensetningen og størrelsen på partiets eller partiledets inntekter, kostnader gjeld og eiendeler.
11. Når det gjelder del tre av denne rekommandasjonen, rapporterer myndighetene at Statistisk sentralbyrå (SSB) har ferdigstilt et standard rapporteringsskjema for bidrag mottatt av politiske partier i løpet av valgkamper. SSB vil lansere en revidert versjon av det gjeldende elektroniske skjemaet for årlig rapportering av inntekter som også vil omfatte kostnader, eiendeler og gjeld - i tillegg til passende veiledning for utfylling av skjemaene, senest to måneder før tidsfristen for den første rapporteringen av fullstendige regnskaper.
12. GRECO er tilfreds med å se at det norske regelverket for partifinansiering nå pålegger politiske partier og partiledde å utarbeide fullstendige regnskaper og finansielle rapporter som inkluderer informasjon om kostnader, inntekter, eiendeler og gjeld. GRECO er i tillegg glad for å høre at det vil bli benyttet et standardisert format for de finansielle rapportene.
13. GRECO konkluderer med at rekommandasjonen er blitt tilfredsstillende gjennomført.

Rekommandasjon iv.

¹ Myndighetene viser til at det er ikke tilrådelig å iverksette nye og omfattende regnskaps- og innrapporteringsplikter i løpet av et regnskapsår. I samsvar med vanlig praksis, trer ikke nye regnskapsregler i kraft før tidligst i begynnelsen av kommende regnskapsår.

² De relevante bestemmelsene lyder: "(2) Partier og partiledde som nevnt i første ledd skal avgi årlige innberetninger om inntekter og kostnader i perioden 1. januar til 31. desember samt eiendeler og gjeld per 31. desember. Innberetningen skal gis senest fem måneder etter regnskapsårets avslutning. (5) Innberetninger etter denne paragraf sendes det sentrale registeret for ordningen."

14. *GRECO anbefalte å etablere klare regler for å sikre nødvendige uavhengighet til revisorer som skal revidere regnskapene til politiske partier.*
15. En viser til at GRECO i den første oppfølgingsrapporten konkluderte at denne rekommandasjonen var delvis implementert i påvente av at endringene foreslått av Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet om å supplere kravene i revisorloven (med nye regler som sikrer at utvelgelsen av revisor skjer på grunnlag av rotasjon og som utelukker at revisor kan være medlem av partiet denne utfører revisjonsoppdrag for) ble godkjent av Stortinget.
16. Myndighetene i Norge rapporterer at det er tatt inn en ny paragraf 21a i partiloven som omhandler de politiske partienes "revisjonsplikter". I hht tredje ledd i den nye paragrafen, kan personen som reviderer og godkjenner regnskapet til et politisk parti ikke samtidig være medlem av partiet eller hatt en total engasjementsperiode i partiet som oversiger åtte år.
17. GRECO er glad for vedtakelsen av disse tilleggsbestemmelsene for å få til en mer presis regulering av nødvendig uavhengighet for revisorer i forhold til politiske partier.
18. GRECO konkluderer med at rekommandasjonen er blitt tilfredsstillende gjennomført.

Rekommandasjon v.

19. *GRECO anbefalte å sikre en passende uavhengig kontroll av politisk finansiering, inkludert valgkamper, i tråd med artikkel 14 i Rekommandasjon Rec(2003)4.*
20. GRECO konkluderte i den første oppfølgingsrapporten med at denne rekommandasjonen var delvis gjennomført. Det vises til at Norge planla å etablere en mekanisme for tilsyn med partifinansieringen i betydningen a) en utvidelse av mandatet og ansvarsområdet til den eksisterende Partilovnemnda (som gis overordnet myndighet til å føre tilsyn med og kontrollere alle sider ved partifinansieringen); og b) etablering av et tilhørende fagorgan – Partirevisjonsutvalget – sammensatt av revisjons- og regnskapseksperter for å foreta inngående kontroll av regnskapene til det enkelte parti.
21. Myndighetene i Norge bekrefter at det ved endringer i partiloven er etablert et nytt tilsynssystem. Partilovnemnda kan kreve at partier/partiledde legger fram all regnskapsinformasjon der det er mistanke om feilaktig rapportering. Nemnda kan handle på grunnlag av tips fra publikum eller på eget initiativ. I tillegg, hvis nemnda finner det nødvendig, kan partier eller partiledde oppfyllelse av regnskaps- og bokføringsplikter kontrolleres av Partirevisjonsutvalget. Også Partirevisjonsutvalget kan kreve at partiet eller partiledde legger fram all dokumentasjon som er relevant for utvalgets kontroll. I tillegg er Partirevisjonsutvalget pålagt plikt til å veilede partier og partiledde i den hensikt å forbedre deres forståelse av rapporteringspliktene i partiloven.
22. GRECO er glad for etableringen et nytt tilsynssystem som beskrevet ovenfor, spesielt etableringen av en institusjon med ansvar for å granske riktigheten av politiske partiers finansielle regnskaper og rapporter - i tillegg til deres regnskapspraksis. Personer uten partipolitisk tilknytning er også involvert i denne prosessen gjennom representasjon i Partilovnemnda og Partirevisjonsutvalget (som i sin helhet består av profesjonelle regnskaps- og revisjonseksperter). GRECO er godt fornøyd med alle de gjennomførte tiltakene.
23. GRECO konkluderer med at rekommandasjonen er blitt tilfredsstillende gjennomført.

Rekommandasjon vi.

24. *GRECO anbefalte å innføre passende (fleksible) sanksjoner for alle overtredelser av partiloven, i tillegg til eksisterende sanksjonsmuligheter.*
25. Denne rekommandasjonen ble ansett som delvis gjennomført i den første oppfølgingsrapporten fordi lovgivningsprosessen for å innføre mer fleksible sanksjoner for et større spekter av brudd på partiloven, fortsatt pågikk på det tidspunktet.
26. Myndighetene i Norge rapporterer nå at spekteret av sanksjoner som Partilovnemnda kan ta i bruk har blitt utvidet gjennom de endringer i partiloven som ble varslet i den første oppfølgingsrapporten. Myndigheten understreker at Partilovnemnda nå kan gi formell advarsel, foreta delvis tilbakeholdelse av statlig partistøtte (i motsetning til situasjonen tidligere da det kun var mulig å holde tilbake hele statsstøtten) og/eller foreta administrative inndragning (ved ulovlige bidrag). Videre vektlegger myndighetene at Partilovnemnda nå kan pålegge sanksjoner for alle brudd på partifinansierungsreglene som følger av partiloven. I tillegg gir endringsloven mulighet til å ta i bruk straffesanksjoner som bøter og fengsel i inntil to år for grove eller gjentatte brudd på partilovens regler.
27. GRECO er glad for vedtakelsen og ikrafttreddelsen av det nye sanksjoneringsregimet for å sikre faktisk overholdelse av reglene om åpenhet i partifinansieringen i Norge. Administrative sanksjoner i form av formell advarsel, hel eller delvis tilbakeholdelse av statlig partistøtte (i visse tilfeller også administrative inndragning) kan anvendes overfor partiorganisasjoner. Ikke desto mindre er det også innført straffesanksjoner i partiloven, i form av bøter eller maksimalt inntil to års fengsel for grove eller gjentatte brudd på bestemmelsene i loven.
28. GRECO konkluderer med at rekommandasjonen er blitt tilfredsstillende gjennomført

Tilleggsinformasjon

29. Myndighetene i Norge har gitt tilleggsinformasjon om rekommandasjon ii og iii enda disse ble vurdert som tilfredsstillende gjennomført allerede i den første oppfølgingsrapporten.

GRECO anbefalte å gi nærmere veiledning om rapportering og verdivurdering av ikke-monetære bidrag og om begrepet "politiske avtaler" som det er rapporteringsplikt for i partiloven (rekommandasjon ii).

GRECO anbefalte å vurdere å innføre rapporteringsplikt for inntekter og utgifter i forbindelse med valgkamper (rekommandasjon iii).

30. Myndighetene i Norge rapporterer nå at det er gjort endringer i den nylig vedtatte partiloven som omfatter disse rekommandasjonene i den hensikt å forsterke ansvarligheten og åpenheten i partifinansieringssystemet.
31. En viser til at GRECO satte pris på forslaget til Stortinget om eksplisitt å fastslå i loven at bidrag mottatt av enheter som helt eller delvis kontrolleres av politiske partier eller partiledde, inkludert partiorganisasjoner etablert i utlandet, også skal inkluderes i det tilknyttede partiledde innberetning (uten hensyn til om bidraget er mottatt i perioden før valg eller ikke). Videre satte GRECO pris på de foreslåtte endringene i partiloven om at Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet kan gi tilleggsbestemmelser (forskrifter) om at innberetningssystemet også

skal omfatte finansieringen av valgkamper til kandidater (jf. avsnitt 28 og 29 i den første oppfølgingsrapporten). GRECO noterer seg med tilfredshet at forslagene er vedtatt og trådt i kraft og at norske myndigheters initiativ til å sikre at reglene om finansieringen av politiske partier og valgkamper er adekvate mht å forebygge forekomst av enhver form for uønsket adferd.

III. KONKLUSJON

32. På bakgrunn av ovennevnte konkluderer GRECO med at Norge har gjennomført tilfredsstillende alle de åtte rekommandasjonene som inngikk i Tredje rundes evalueringsrapport.
33. Når det gjelder oppfyllelsen av rekommandasjonene som er vurdert i denne rapporten, er GRECO glad for vedtakelsen og ikrafttreddelsen av forslaget til endringer i partiloven som gir et lovmessig grunnlag for, *blant annet*, tilsyn med finansieringen av politiske partier i samsvar med Artikkel 14 i Ministerkomiteens Rekommandasjon 2003/4 til medlemsstatene om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer, innføring av et mer fleksibelt sanksjoneringsystem og supplerende innsynkrav som omfatter utgifter, eiendeler og gjeld i tillegg til visse bidrag mottatt i forbindelse med valgkamper. GRECO gratulerer myndigheten i Norge med disse reformene, som på en velegnet måte ivaretar alle GRECOs rekommandasjoner.
34. Godkjenningen av denne andre oppfølgingsrapporten avslutter Tredje rundes oppfølgingsprosedyre for Norges del.
35. Til slutt oppfordrer GRECO norske myndigheter til så snart som mulig å gi klarsignal til at denne rapporten kan offentliggjøres og å oversette den til norsk samt gjøre oversettelsen offentlig.