

FAD - 17. november 2010.

Høringsnotat – forslag til endringer
i partiloven (lov 17.6.2005 nr. 102)
som følge av Europarådet v/
GRECOs rekommandasjoner

Innhold

1.	Bakgrunn for lovforslaget.....	4
1.1	Innledning.....	4
1.2.1	Om GRECOs arbeid innen parti- og kandidatfinansieringen.....	4
1.2.2	Hvor fritt står det enkelte land mht til å følge opp rekommendasjonene?.....	5
1.2.3	Norges tilnærming til Ministerkomiteens rekommendasjon 2003/4	6
1.2.4	Om Norges internasjonale antikorrupsjonsarbeid.....	8
1.2.5	OSCE/ODIHRs evaluering av stortingsvalget 2009.....	8
1.2.6	Departementets oppfølging.....	9
2.	Rekommendasjonene.....	9
3.	Sammendrag.....	10
3.1	Oppfølging.....	10
3.2	Andre endringer.....	14
3.3	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	14
4.	Innarbeiding av rekommendasjonene.....	15
4.1	Rekommendasjon 1- utgiftsregnskaper (i), gjeld/eiendeler (ii), standardiserte skjema (iii).....	15
4.1.1	Oppfølging.....	15
4.1.2	GRECO om utgiftsregnskaper.....	15
4.1.3	Internasjonale erfaringer med utgiftsregnskaper.....	16
4.1.4	Hvilke partilag som berøres av rek nr 1.....	17
4.1.5	Politiske partiers regnskapsplikt i hht regnskapsloven.....	17
4.1.5.1	Nærmere om forenklingsregler for små foretak.....	19
4.1.5.2	Hvordan partiene tilpasser seg regelverket.....	20
4.1.5.3	Nærmere om forenklingsregler for ikke-økonomiske organisasjoner.....	20
4.1.6	Departementets vurdering.....	25
4.1.6.1	Forslag vedrørende resultatregnskap i hht partiloven.....	26
4.1.6.2	Særskilte tiltak overfor partilagene.....	30
4.1.6.3	Standardiserte rapporteringsskjema.....	30
4.2	Rekommendasjon 2 - nærmere retningslinjer vedrørende rapportering av.....	30
4.2.1	Oppfølging.....	30
4.2.2	GRECO om retningslinjer.....	31
4.2.3	Departementets forslag.....	31
4.3	Rekommendasjon nr 3 - plikt til å rapportere mottatte inntekter og påløpte.....	31
4.3.1	Oppfølging.....	31
4.3.2	GRECOs vurdering.....	31
4.3.3	Internasjonale erfaringer.....	32
4.3.4	Departementets forslag.....	33

4.4.1 Oppfølging	37
4.4.2 GRECOs vurdering.....	37
4.4.3 Internasjonale erfaringer	37
4.4.4 Departementets forslag.....	37
4.5 Rekommandasjon nr 5 - passende, uavhengig monitorering av partifinansieringen, inkludert valgkampanjer.....	40
4.5.1 Oppfølging	40
4.5.2 GRECOs vurdering.....	40
4.5.3 Internasjonale erfaringer	41
4.5.4 Departementets vurderinger og forslag.....	43
4.6 Rekommandasjon nr. 6 - hensiktsmessige, fleksible sanksjoner for alle typer brudd på partiloven, i tillegg til dagens sanksjoner	49
4.6.1 Oppfølging	50
4.6.2 GRECOs vurdering.....	50
4.6.3 Internasjonale erfaringer	51
4.6.4 Departementets vurderinger og forslag.....	52
4.6.4.1 Administrative sanksjoner	52
4.6.4.2 Strafferettslige sanksjoner	57
5 Andre aktuelle endringer	61
5.1.2 Departementets forslag.....	62
5.2.1 Kun partier eller også kandidater?.....	63
5.2.2 Departementets vurderinger og forslag.....	64
5.3.1 Forhøyelse av terskelverdiene i loven?	64
5.3.2 Departementets vurderinger	65
6 Mindre endringer	65
7 Økonomiske og administrative konsekvenser	66
8 Oversikt over endringslovforslagene.....	66
8.1 Dagens partilov	66
8.2. Departementets forslag til endringer i loven	67
9. Tillegg	73
9.1 Generelt om GRECO	74
9.2 Evalueringsprosedyren	74
9.3 Tidligere evalueringer av Norge	75
10. Referanser:	76

1. Bakgrunn for lovforslaget

1.1 Innledning

Departementet legger med dette fram et forslag til endringer i partiloven som følge av Europarådet v/ GRECO (Group of states against corruption) evaluering av Norge høsten 2008 og tilhørende rapport som ble behandlet i GRECOs plenums møte i Strasbourg 16.2.2009.

1.2.1 Om GRECOs arbeid innen parti- og kandidatfinansieringen

Som det framgår av avsnittene nedenfor har Norge uten forbehold signert og ratifisert begge konvensjonene som Europarådet i perioden 1997-2004 har utarbeidet mot korrupsjon. Videre har Norge vært medlem av Europarådets antikorrupsjonsorgan GRECO siden 2001. De aller fleste landene i Europa er medlemmer av GRECO. I tillegg deltar USA i dette samarbeidet. En forutsetning for GRECOs arbeid er at medlemslandene deltar i gjensidige evalueringsprosedyrer og lojalt følger opp de anbefalinger som blir gitt av GRECO i plenum.

I januar 2007 igangsatte GRECO sin tredje evalueringsrunde som innebærer evaluering av parti- og kandidatfinansieringen i medlemslandene på grunnlag av Ministerkomiteens rekommandasjon Rec 2003/4 "Om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkamper". Arbeidet, som innebærer en ny epoke i internasjonalt anti-korrupsjonsarbeid, ble innledet ved GRECOs evalueringsbesøk i Finland juni 2007. Et evalueringsteam bestående av tre personer fra Tyskland, Frankrike og Norge foretok en gjennomgang av vilkårene for og åpenheten rundt parti- og kandidatfinansieringen i Finland, med utgangspunkt i lov- og forskriftsverk samt intervjuer med alle politiske partier i Riksdagen, små partier, myndigheter, media og publikum. Evalueringsbesøket resulterte i totalt ti rekommandasjoner til Finland for å bedre publikums innsyn i finansieringen av politiske partier og kandidater samt å styrke myndighetenes vilkår for oversikt, kontroll og sanksjoner. Finske myndigheter, som selv hadde tatt initiativ til å være første land ut i evalueringsrunden, igangsatte kort tid etter et omfattende lovrevisjonsarbeid med sikte på å implementere samtlige av GRECOs rekommandasjoner. Om lag halvparten av rekommandasjonen var pr. desember 2009 implementert i finsk lovgivning. Det forelå samtidig et lovforslag for implementering av de øvrige rekommandasjonene.

Til nå er tilsvarende evalueringsbesøk innen parti- og kandidatfinansieringen gjennomført i over tre fjerdedeler av GRECOs i alt 47 medlemsland, herunder alle de skandinaviske landene samt Storbritannia, Frankrike, Spania, Tyskland Nederland, Irland og en rekke øst-europeiske land. GRECOs tredje evalueringsrunde har på denne måten vært startskuddet til et koordinert og harmonisert arbeid i praktisk talt alle europeiske land for å styrke lovgivningen

rundt parti- og kandidatfinansieringen med målsetning om økt innsyn og kontroll i samsvar med Ministerkomiteens rekommandasjon Rec (2003)/4.

1.2.2 Hvor fritt står det enkelte land mht til å følge opp rekommandasjonene?

Europarådets konvensjoner er folkerettslig forpliktende for de land som har ratifisert disse. Rekommandasjoner fra Ministerkomiteen er rådgivende og er ikke juridisk bindende på samme måte som artiklene i konvensjonen. Likevel vil det i praksis bli lagt stor vekt på slike tilrådninger, og medlemslandene vil streve etter å oppfylle disse av politiske og andre hensyn. I særlig grad forventes dette å gjelde rekommandasjoner innen parti- og kandidatfinansieringen som er et rettsområde med økt internasjonalt fokus fra organisasjoner, media og publikum. FN, EU, OSCE/ODIHR, OECD og Transparency International følger resultatene av GRECOs arbeid og merker seg land som ikke lever opp til GRECOs standard. I tillegg kommer eventuelle direkte sanksjoner som GRECO kan ta i bruk i form av politisk press, offentlige uttalelser om landet, eksklusjon av medlemmer mm. Kort sagt forplikter medlemskapet i GRECO landene til å godta og delta i monitoreringsprosedyrene - og ikke minst – rette seg etter anbefalingene fra GRECO.

Departementet viser dessuten til The European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), utferdiget av Europarådet 6.12.2000, som må anses som relativt strenge retningslinjer for finansiering av politiske partier og valgkampanjer, herunder myndigheters tilsyn og kontroll. Retningslinjene kan finnes her:

[http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP\(2000\)006-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2000/CDL-PP(2000)006-e.pdf)

Det er departementets inntrykk at GRECO så langt i tredje evalueringsrunde har lagt til grunn en streng håndheving av formuleringene i aktuelle artikler i Ministerkomiteens rekommandasjon 2003/4. GRECO har i tillegg overfor enkelte medlemsland funnet det nødvendig å vise til ovennevnte retningslinjer av 6.12.2000.

I utgangspunktet har GRECO operert med en frist på 18 måneder til å implementere rekommandasjonene. Fordi partifinansiering er et komplekst område som kan berøre et større spekter av hensyn og rettsområder, har GRECO i ettertid innsett at denne fristen kan bli for knapp og har derfor delt oppfølgingen i to runder - å 18 måneder. Konkret innebærer dette at hvert land vil bli evaluert gjennom to såkalte compliance-rapporter. Første oppfølgingsrapport vil fokusere på hva landet etter 18 måneder har foretatt seg for å få rekommandasjonene implementert.¹ I oppfølgingsrapport nr. 2 (avgis etter tre år) forutsetter GRECO at landet har implementert hver enkelt rekommandasjon med rettskraftig virkning for at konklusjonen kan bli "tilfredsstillende implementert". I motsatt fall vil den endelige konklusjonen kunne bli at landet ikke tilfredsstillere GRECOs standard.

¹ Kan det f.eks dokumenteres at det foreligger konkrete lovforslag om implementering, vil konklusjonen kunne bli "delvis implementert" for de rekommandasjonene dette gjelder.

Som nevnt over, vil GRECO i slike tilfeller kunne iverksette visse tiltak overfor medlemslandet.

1.2.3 Norges tilnærming til Ministerkomiteens rekommandasjon 2003/4

En vurdering av rekommandasjon 2003/4 om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkamper var en del av mandatet til Partifinansieringsutvalget, jf NOU 2004:25 ”Penger teller, men stemmer avgjør”. Utvalget ble nedsatt i 2003 på grunnlag av to anmodningsvedtak sendt regjeringen 13. desember 2002 om finansieringen av demokratiet og om offentlighet rundt finansieringen av politiske partier. Mandatet kan sammenfattes i følgende punkter:

- Kartlegge finansieringen av demokratiet (daværende og framtidig)
- Vurdere ønsket grad av transparens/innsyn, herunder utvidet innsyn i tråd med Stortingets anmodningsvedtak
- Kartlegge folkerettslige rammer for nasjonal lovgivning
- Vurdere Europarådets Rec 2003/4

En vurdering av Ministerkomiteens Rec 2003/4 var ikke en del av Stortingets anmodningsvedtak, men føyd til i mandatet av departementet for å sikre at lovforslaget også skulle ta høyde for den internasjonale standarden som Ministerkomiteen nylig var blitt enig om og som Norge hadde gitt sin tilslutning til. Rec 2003/4 ble av departementet vurdert å innebære strenge krav til åpenhet om finansieringen av politiske partier og restriksjoner på hvem som kan støtte partiene. En fullstendig implementering av rekommandasjonen ble derfor på enkelte områder ansett å kreve en strengere og mer omfattende lovgivning enn den skissen til lovendringer som familie-, kultur og administrasjonskomiteen hadde foreslått i Innst. O nr. 28 (2002-2003), jf også side 7 i Ot.prp nr 84 (2004-2005) (heretter klart ”proposisjonen”).

Departementet hadde følgende syn på Rec 2003/4 betydning, jf side 9 i proposisjonen:

”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 art. 10 og 11 og norsk politisk tradisjon”.

Utvalgets synspunkter, når det gjelder hvilken vekt Rec 2003/4 skal tillegges, framgår i NOU 2004: 25 avsnitt 5.3.3:

”(…) Ordbruken i rekommandasjonen er (da) også relativt «åpen». Det anbefales at medlemsstatene vedtar regler mot korrupsjon ”inspirert av” de felles reglene, ”i den grad statene ikke allerede har særskilte lover, prosedyrer eller systemer som byr på effektive og velfungerende alternativer”. Mange av anbefalingene er også moderate i den forstand at de oppfordrer statene til å overveie, vurdere osv. Rekommandasjonen går etter utvalgets oppfatning lenger i å foreslå reguleringer enn det som anses nødvendig eller ønskelig i Norge. De politiske partiene er deler av grunnvollene i et demokrati. Regler som gjelder de politiske partiene

innebærer regulering av selve kjernen av et lands styresett. Utvalget legger derfor til grunn at det må være akseptabelt å legge vekt på individuelle historiske og politiske tradisjoner når det skal vedtas regler som skal gjelde de nettopp de politiske partiene. Den politiske tradisjon i Norge og i Skandinavia for øvrig, er at de politiske partiene og deres interne forhold underlegges forholdsvis få reguleringer. Partiene er frie og uavhengige, og deres virksomhet skal ikke styres av staten.

I enkelte europeiske land har man hatt alvorlige skandaler som følge av korrupsjon i forbindelse med finansieringen av politiske partier. Denne typen forhold synes som en underliggende forutsetning for rekommandasjonen.

Utvalget ser at problemstillingen er viktig og anerkjenner behovet for reguleringer med denne typen siktemål. Utvalget finner det likevel vanskelig å begrunne innføring av et regelverk av så detaljert og omfattende karakter som det Europarådet anbefaler.”

Departementet er av den oppfatning at enkelte av Partifinansieringsutvalgets vurderinger og forutsetninger som her er sitert om betydningen av Ministerkomiteens rekommandasjon, vanskelig kan sies å være oppfylt i lys av det oppfølgingsarbeidet som GRECO gjennomfører. I tillegg til at GRECO generelt praktiserer rekommandasjonen strengt, kan det vises til følgende:

Stortingets har gjennom partiloven på enkelte områder lagt til grunn en strengere innsynstandard enn det minstekravene i Rec 2003/4 innebærer. Internasjonalt sett er det norske systemet unikt ved at det gir innsyn i finansieringen av partilag på alle organisasjonsnivåer (desentralisert modell), inkludert politiske ungdomsorganisasjoner. Plikten i § 21 annet ledd til å opplyse om politiske og forretningsmessige avtaler med bidragsyter, i den hensikt å avdekke eventuelle bindingsforhold mellom parti og private interesser, er også et område hvor Norge går lengre enn den internasjonale standarden. GRECOs forslag til Norge bygger på den modellen for finansiering, innsyn og kontroll som Stortinget gjennom vedtakelsen av partiloven har lagt til grunn. Selv om den norske modellen bygger på - og i visse tilfeller går lengre enn minimumskravene i Rec 2003/4, er ikke dette til hinder at GRECO kan be Norge om å videreutvikle eller regulere strengere andre deler av loven så lenge dette er innenfor evalueringsmandatet.

Det presiseres at GRECOs rekommandasjoner kun har betydning for finansieringen av politiske partier samt at den informasjon som partiene oppgir til myndighetene av direkte relevans for finansieringen er korrekt. Utover dette gir ikke Rec 2003/4 grunnlag for innsyn eller kontroll med partienes indre liv eller påvirker deres selvstendighet eller uavhengighet. Et system som sikrer at lovpålagt informasjon fra partiene til det offentlige er korrekt og at finansieringen av politisk virksomhet skjer fra legale kilder, kan på denne bakgrunn vanskelig sies å regulere partiene ("kjernen av et lands styresett") på en måte som vil være i konflikt med eller negativt for det demokratiske systemet.

Norge har allerede i forhandlingsrunden med GRECO fått gjennomslag for særlige nasjonale behov med den følge at antallet rekommandasjoner har blitt redusert i forhold til det som var det opprinnelige forslaget fra GRECOs evalueringsteam.

GRECOs tredje evalueringsrunde innebærer kun utvalgte artikler i Rec 2003/4. Partifinansieringsutvalget vurderte en fullstendig implementering av rekommandasjonen. Flere av de områder som utvalget ikke fant grunn til å ta inn i den norske loven, er heller ikke tema for GRECOs evaluering.

1.2.4 Om Norges internasjonale antikorrupsjonsarbeid

Som nærmere redegjort for nedenfor, har Norge vært evaluert av GRECO i begge foregående evalueringsrunder (hhv 2002 og 2004). Konklusjonen i GRECOs plenums møte i oktober 2007 var at Norge som det første medlemsland har gjennomført samtlige anbefalte tiltak mot korrupsjon på en tilfredsstillende måte. Norge har også en god statistikk i GRECOs evalueringsarbeid ved at vi etter ca 25 evalueringsbesøk i utvalgte medlemsland i tredje runde hadde deltatt/blitt forespurt om å delta ved åtte av besøkene.

Departementet viser til at det er en bred politisk oppfatning at Norge skal utvise nulltoleranse overfor korrupsjon, noe som går igjen i en rekke stortingsmeldinger og proposisjoner. På denne bakgrunn støtter også Norge et prosjekt om ny valglovgivning i Makedonia (Tidligere republikken Jugoslavia) i regi av Transparency International, hvor departementet deltar sammen med landets politiske partier, myndigheter og akademiske miljøer.

Departementet anser det derfor som lite realistisk at Norge vil beslutte å trekke sitt medlemskap i GRECO fordi vi ikke er enig i hensiktsmessigheten eller omfanget av rekommandasjonene vi har fått på partifinansieringsområdet. Dette også sett i forhold til at medlemstallet i GRECO stiger ved at også land utenfor Europas grenser ønsker å slutte seg til arbeidet. Ved å implementere GRECOs rekommandasjoner vil Norge følge opp sitt medlemskap på en klar og lojal måte. Dette vil gjøre det mulig fortsatt å være en troverdig samarbeidspartner og pådriver i internasjonalt samarbeid for å bekjempe korrupsjon.

1.2.5 OSCE/ODIHRs evaluering av stortingsvalget 2009

Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) ble i juni 2009 invitert til å observere stortingsvalget og sametingsvalget som ble holdt 14. september samme år. OSCE/ODIHR sendte juni 2009 en kartleggingsdelegasjon til Oslo som senere anbefalte at valgobservatører observerte stortingsvalget. Delegasjonen, som besto av ni valgeksperter fra like mange OSCE-medlemsland, var i Norge fra 3. til 16. september 2009. I tillegg til eksperter basert i Oslo sendte OSCE/ODIHR ut observatørgrupper til flere kommuner i hele landet.

OSCE/ODIHR vurderte bl.a finansieringen av valgkamper i Norge, jf kapittel VII i rapporten:

”En rapport fra 2009 fra «Group of States Against Corruption» (GRECO – Europarådets ekspertorgan mot korrupsjon), som evaluerte åpenheten ved partifinansiering i Norge, anbefalte å innføre obligatorisk innrapportering av inntekter og utgifter i valgkampperioden, uavhengige revisjoner og inkludering av

egnede sanksjoner for overtredelser av innrapporteringskravene. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvar for administreringen av partiloven, og informerte OSCE/ODIHRs valgobservatører at det støtter GRECOs anbefalinger, og har til hensikt å sende inn et forslag til regjeringen i 2010 som inkluderer alle forslagene i rapporten, i tillegg til flere andre forslag. De politiske partiene uttrykte stort sett sin støtte til forslaget om større åpenhet rundt valgkampfinansieringen, og forventet at det ville øke folkets tillit til partiene.”

OSCE/ODIHR har på denne bakgrunn den 27.9.2009 gitt Norge følgende rekommandasjon:

”Partiloven bør evalueres med tanke på å gi økt åpenhet rundt inntekter og utgifter i forbindelse med valgkamper gjennom regelmessige og uavhengige revisjonsrapporter.”

1.2.6 Departementets oppfølging

For å følge opp GRECOs rapport legger departementet her fram et forslag til hvordan rekommandasjonene kan implementeres i partiloven og gjøres gjeldende i det norske partifinansieringssystemet for øvrig. OSCE/ODIHRs rapport er ikke direkte en del av mandatet. Organisasjonens rekommandasjon til Norge i tilknytning til valgkamper er likevel kort drøftet nedenfor.

Forslaget er utarbeidet i samråd med berørte fagmiljøer som er Finansdepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Partilovnemnda v/leder, Partiregisteret (Brønnøysundregistrene), Statistisk sentralbyrå (SSB) og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Målsetningen har vært å utforme et lovforslag som tilfredsstillende GRECOs minimumsstandard på de områdene som Norge har blitt utfordret, samtidig som Partifinansieringsutvalgets forslag i NOU 2004: 25 ”Penger teller, men stemmer avgjør” videreføres i størst mulig grad.

Det er redegjort for departementets forslag til oppfølging i kapittel 4 nedenfor.

2. Rekommandasjonene

GRECO har gitt Norge endelig frist til februar 2012 med å innarbeide følgende rekommandasjoner i lovgivningen.

- 1. i) at partiorganisasjonene pålegges å avgi årlige rapporter om utgifter, i tillegg til dagens ordning med inntektsregnskaper, ii) at partiorganisasjonene plikter å sende inn informasjon om eiendeler og gjeld i høvelig grad iii) at det etableres et standardisert skjema (med tilhørende retningslinjer, hvis nødvendig) for utarbeidelsen av denne informasjonen*
- 2. at det utarbeides nærmere retningslinjer vedrørende rapporteringene av ikke-monetære gaver i tillegg til begrepet ”politiske avtaler” som kreves innrapportert i hht partiloven*
- 3. at det vurderes innført plikt til å rapportere mottatte inntekter og påløpte utgifter i forbindelse med valgkamper*

4. *at det etableres klare regler for å sikre nødvendig uavhengighet for revisorer som reviderer regnskaper til politiske partier*
5. *at det sørges for passende, uavhengig monitorering av partifinansieringen, inkludert valgkampanjer, i samsvar med Artikkel 14 i Rec 2003/4*
6. *at det innføres hensiktsmessige, fleksible sanksjoner for alle typer brudd på partiloven, i tillegg til dagens sanksjoner*

3. Sammendrag

3.1 Oppfølging

Oppfølging av rekommandasjon nr.1- fullstendige regnskaper

Rekommandasjonen innebærer at innberetningssystemet i partiloven må endres fra kun å omfatte inntektsregnskaper til innrapportering av fullstendige regnskaper som inkluderer kostnader, gjeld og eiendeler. Det er partilag som i dag leverer inntektsregnskaper i hht gjeldende partilov §§ 18 første ledd og 19, som berøres av rekommandasjonen. I hht SSBs oversikt gjelder dette ca 630 partilag, dvs ca 19 pst av en populasjon på om lag 3 200 partilag/-enheter. De største politiske partiorganisasjonene er i tillegg til innberetningskravene i partiloven underlagt regnskapslovens regler. For disse vil GRECOs rekommandasjon ikke innebære forandringer utover at regnskapsførselen endres mht oppstilling for å imøtekomme partilovens nye krav.² Hele 81 prosent av populasjonen kommer inn under forenklingsregimet i gjeldende partilov § 18 (3). Dette er i hovedsak mindre kommunelag, fylkesungdomsorganisasjoner samt enkelte fylkeslag som etter forslaget ikke vil bli omfattet av plikten til å sende inn fullstendige regnskaper, men fortsatt kan nøye seg med erklæringer (forutsatt at samlede inntekter i regnskapsåret, eksklusiv alle offentlig støtte, ikke overskrider 10 000 kroner). Departementet legger til grunn at et fullstendig regnskapskrav i partiloven må bygge på de regnskapsprinsipper, -standarder, vurderingsregler og ikke minst forenklingsmuligheter som allerede følger av regnskapsloven, så langt disse passer. Dette for å skape mest mulig konsistens, effektivitet og brukervennlighet mht regnskapsføringen. Krav om fullstendige regnskaper vil gjøre kontrollen med riktigheten av det som innberettes bedre, både fra offentlige myndigheter og andre regnskapsbrukeres side. Statistisk sentralbyrå (SSB) offentliggjør informasjonen på www.partifinansiering.no. Det foreslås utviklet en nettbasert regnskapsmodul med tilhørende veiledning som skal gjøre det enklere for partilagene å oppfylle regnskaps- og innberetningsplikten. Det vises til lovforslagets §§ 18-21, jf kapittel 4 og 8 nedenfor. Når det gjelder standardiserte rapporteringsskjema, legger departementet til grunn at det her vil være snakk om å omarbeide de elektroniske skjemaene for inntektsrapportering m/ veileder som SSB har laget. Denne delen av rekommandasjon nr. 1 krever ingen endringer i regelverket.

² Kort sagt er den praktiske implikasjonen av rekommandasjon nr. 1 at det regnskap som partiet allerede fører i samsvar med regnskapslovens regler, må settes opp på en annen måte. Dette ser per i dag ut til å gjelde hovedorganisasjonene til de seks største partiene på Stortinget. Regnskapsplikten som partiet har etter regnskapsloven, vil ikke bli påvirket av lovforslaget.

Oppfølging av rekommandasjon nr.2 - retningslinjer

Departementet legger til grunn at denne rekommandasjonen ikke krever endring i regelverket, men vil bli fulgt og opp i samarbeid med SSB. Retningslinjene bør ta utgangspunkt i drøftelsene i Ot. prp. nr. 84 (2004-2005). Departementet vil i samarbeid med SSB fastsette retningslinjer i tilknytning til gjeldende partilov. Det vil være behov for å revidere retningslinjene senere for å ta høyde for eventuelle lovendringer.

Oppfølging av rekommandasjon nr.3 – innsyn i valgkampfinansiering

GRECO har formulert denne rekommandasjonen som en ”consider”, dvs at Norge ikke er forpliktet til å følge den opp, men kan nøye seg med å kvittere tilbake at rekommandasjonen er vurdert. OSCE/ODIHRs rekommandasjon må derimot sies å gå vesentlig lengre ved å anbefale at partiloven bør evalueres ”*med tanke på å gi økt åpenhet rundt inntekter og utgifter i forbindelse med valgkamper gjennom regelmessige og uavhengige revisjonsrapporter*”. For eventuelt å kunne imøtekomme begge rekommandasjonene, har departementet tatt utgangspunkt i følgende fem alternativer. Det innføres:

1. ingen særskilte rapporteringsregler i forbindelse med valgkamper, eller
2. en særskilt plikt i forbindelse med valgkamper til løpende å rapportere om mottatte bidrag innen et nærmere angitt tidsintervall, eller
3. en generell plikt til løpende å opplyse om mottatte bidrag, uavhengig om det er valgår eller ikke, innen et nærmere angitt tidsintervall, eller
4. en generell plikt til løpende å opplyse om mottatte bidrag innen et nærmere angitt tidsintervall, samt en særskilt plikt i forbindelse med valgkamper til å opplyse om alle inntekter før valgdagen, eller
5. en særskilt plikt i forbindelse med valgkamper til å opplyse om alle inntekter og utgifter innen et nærmere angitt tidsintervall. Rapportene skal være revisorgodkjente.

”Bidrag” er definert i gjeldende § 19 tredje ledd, jf også terskelverdiene i § 20. Det legges til grunn at rapporteringsplikten etter alternativ 2, 3 og 4 kommer i tillegg til den generelle årlige innberetningsplikten i gjeldende § 18 annet ledd. For å hindre mulige omgåelser av reglene vilplikten gjelde samtlige partilag uansett organisasjonsnivå.

Alternativ 1 innebærer at dagens system videreføres uendret, men at det kvitteres tilbake til GRECO at saken er vurdert. Alternativ 2 innebærer at kun bidrag innrapporteres og offentliggjøres i løpet av valgkampen, mens valgkamputgifter og andre valgkampinntekter rapporteres som en del av den ordinære årsrapporten. Etter alternativ 3 skal bidrag flagges løpende etter hvert som de mottas, uavhengig av om det er valgår eller ikke.³ Forskjellen mellom alternativ 2 og 3 er at førstnevnte begrenserplikten om løpende rapportering til en nærmere definert valgkampperiode – f.eks fra 1. januar til valgdagen, mens alternativ 3 innebærer atplikten gjøres permanent. Alternativ 4 innebærer at også andre valgkampinntekter enn bidrag skal innberettes før valgdagen.

³ Alternativ 3 kan likevel ivareta hensyn til frekvens og oppdatering av info som er viktige for innsyn i valgkampfinansiering.

Departementet legger til grunn at hvert av de fem alternativene vil tilfredsstillere GRECOs rekommendasjon. Kun alternativ 5 anses å tilfredsstillere OSCE/ODIHRs rekommendasjon.

Det foreligger ingen internasjonal standard for tidsrammen for valgkamprapportering. Departementet legger til grunn at alle innrapporteringspliktige forhold før valg skal være offentlige før valgdagen.⁴ Som en hovedregel foreslår departementet en frist på fire uker for partilagene til å rapportere mottatte bidrag til SSB. For å sikre at alle innberetningspliktige forhold kan publiseres på www.partifinansiering.no før valg, foreslås det for de siste fire ukene av valgkampperioden fastsatt en endelig innrapporteringsfrist innen utløpet av fredag før valgdagen.⁵⁶

Ut i fra en helhetsvurdering (der særskilt nytte- og kostnadsforhold er gitt avgjørende vekt, og) der hovedvekten er lagt på GRECOs vurderinger som et internasjonalt ekspertorgan innen partifinansiering, anbefaler departementet at alternativ 2 legges til grunn. I tillegg til synspunkter på valg av modell (alternativ 1-5), ber departementet særlig om innspill fra høringsinstansene på hvilken tidsramme for den løpende rapporteringen som bør velges.

Oppfølging av rekommendasjon nr.4 – uavhengige revisorer

Rekommendasjonen vil kun ha virkning for partienes hovedorganisasjoner, dvs ca 22 enheter som i hht gjeldende partilov er underlagt krav om revisorgodkjenning av innberetningen. Departementet foreslår at det i partiloven tas inn et krav om at samme revisor kun kan engasjeres av partiet for en periode på inntil syv år, dvs et rotasjonskrav i betydningen reell utskiftning av revisor. Reengasjementer vil derfor ikke være mulig. Det settes som vilkår at revisor som utfører revisjonsoppdrag for partiet, ikke samtidig kan være medlem av partiet. For revisjonsselskap gjelder dette den som er utpekt som ansvarlig revisor.

Oppfølging av rekommendasjon nr.5 – monitorering av partifinansieringen

Departementet mener rekommendasjonen kan innarbeides ved at Partilovnemnda gis utvidede fullmakter. Det foreslås at nemnda ved mistanke om mangelfull eller uriktig rapportering skal kunne kreve at partilaget legger fram all dokumentasjon av betydning for forhold som nemnda finner er av særskilt interesse i innberetningen. Det understrekes at dette foreslås å gjelde enkeltforhold i innberetningen som nemnda ser behov for å vurdere lovmessigheten av. Regelen gir likevel ikke nemnda generell adgang til regnskapsinformasjon eller annen dokumentasjon i partilaget. Både innsynrett og informasjonsomfang foreslås begrenset til enkeltsaker.

Videre foreslås det opprettet en støttefunksjon under nemnda, et Partirevisjonsutvalg, som på nemndas anmodning skal kunne kontrollere

⁴ Det presiseres at det kun er bidrag som overstiger terskelverdiene i gjeldende § 20 første ledd foreslås innrapportert.

⁵ I hht valgloven § 9-2 første ledd fastsettes valgdagen til en mandag.

⁶ Ved alternativ 4 lagt til grunn, vil denne fristen også gjelde øvrige valgkampinntekter.

revisjonsoppdraget og innberetningen. Partirevisjonsutvalget skal, som en del av kontrolloppdraget, kunne kreve å bli forelagt all relevant regnskapsinformasjon, herunder fakturaer, bilag, kopi av avtaler med bidragsytere etc. Myndigheten dekker innsyn i alle forhold som er nødvendig for å kontrollere revisjonsoppdraget eller innberetningen. Partirevisjonsutvalget skal kunne rapportere forhold av relevans for partifinansieringen til Partilovnemnda, men skal ha taushetsplikt i alle andre forhold. Departementet legger til grunn at partilaget skal ha reell mulighet til selv å ordne opp i enkeltsaker overfor Partilovnemnda før Partirevisjonsutvalget eventuelt kobles inn. Videre skal Partirevisjonsutvalget ha i oppgave å foreta rutinemessig kontroll/ veiledning av partiet eller partiledet i regnskapsføringen på en måte som er nøytral partipolitisk sett. Også her skal Partirevisjonsutvalget kunne rapportere forhold av relevans for partifinansieringen til Partilovnemnda, men skal ha taushetsplikt i alle andre forhold. Departementet har i denne sammenheng særlig lagt vekt på følgende:

- Kontrollen med politiske partier skal begrenses til lovmessigheten av disposisjonene i forhold til partilovens bestemmelser og krav - ikke formålstjenligheten.
- Hensynet til partienes autonomi og politiske handlefrihet skal ivaretas.
- Taushetsbelagte opplysninger eller virksomhetsinterne forhold som faller utenfor tilsynsformålet, skal ikke eksponeres for nemnda eller offentligheten.
- Kontrollfullmakten skal være klart definert, nøytral, og ikke kunne misbrukes politisk sett.
- Tilsynet/kontrollen skal være effektiv og uten unødig ressursbruk eller byråkrati for myndigheter og partier.
- Tilsynet/kontrollen bør ikke skape unødige rollekonflikter i offentlig sektor.

Oppfølging av rekommandasjon nr.6 – mer fleksible sanksjoner

Departementet foreslår at Partilovnemndas fullmakt i gjeldende lov § 24 til å holde tilbake hele partistøtten, utvides til også å gjelde deler av støtten. Etter forslaget vil alle brudd på lovens bestemmelser av relevans for partifinansieringen kunne sanksjoneres av nemnda. Det foreslås at administrative sanksjoner som formell advarsel, hel eller delvis tap av offentlig ytelse og administrativ inndragning (sistnevnte i forbindelse med ulovlig mottatte bidrag, jf § 17) hjemles i partiloven. Det foreslås lagt føringer i loven på hvordan skjønnet skal utøves. Departementet har med utgangspunkt i Ot. prp. nr. 90 (2003-2004) og NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, drøftet om det bør inntas en straffebestemmelse i loven. Etter mønster av dansk lovgivning foreslås det tatt inn en bestemmelse om straff, i form av bøter eller inntil fire måneders fengsel, for vesentlige eller gjentatte brudd på partilovens bestemmelser. Departementet går inn for at straff bør forbeholdes de mest alvorlige lovbruddene.

Departementet foreslår i forlengelsen i GRECOs rekommandasjoner to tiltak for å hindre omgåelser av regelverket:

- Hjemmel til i forskrift å kunne pålegge kandidater som har vunnet representasjon, etter de samme regler som for politiske partier, plikt til å innrapportere bidrag etter gjeldende § 19 tredje og fjerde ledd mottatt

under valgkampen. Rapporteringen skal eventuelt gjøres som en del av partiets eller partiledets ordinære årsrapport.

- At bidrag etter § 19 tredje og fjerde ledd gitt til virksomheter eller foretak som helt eller delvis kontrolleres av politiske partier eller partiled, herunder partilag i utlandet, skal innrapporteres etter samme regler og som en del av partiledets rapport.

3.2 Andre endringer

Utover lovendringer som direkte eller indirekte følger av rekommandasjonene, vil departementet fraråde at det fremmes forslag til endringer i partiloven som kan oppfattes som "mottrekk" av GRECO. Erfaringsmessig gjennomskuer GRECO forsøk på å hule ut eller moderere innholdet i eller nedslagsfeltet for rekommandasjonene. Konsekvensen kan bli at medlemslandet i oppfølgingsrundene bare oppnår "delvis implementert" eller "ikke tilfredsstillende implementert". Mottrekk kan for øvrig sees som et indirekte brudd på evalueringsprosedyrene som medlemslandene har sluttet opp om.

Departementet har likevel sett behov for at det i tillegg til forslagene i kap. 4 og 5, jf også kap. 8 i dette høringsnotatet og sammendraget ovenfor, gjøres følgende forenklinger i partiloven:

- At antallet underskrifter fra partilagene i forbindelse med innberetning (jf gjeldende lov § 21 fjerde ledd) reduseres fra to til én. Bakgrunnen for forslaget er at SSB mener dagens krav om to underskrifter forsinker innsendelsesprosessen for partilagene slik at fristen (1.juli) oftere overskrides og at det dermed blir behov for flere purringer. Departementets forslag til forenkling av loven på dette punktet er mao begrunnet både i hensynet til partilagene og offentlige myndigheter.
- At §§ 21 og 23 om partienes plikt til på forespørsel å gi publikum innsyn i politiske eller forretningsmessige avtaler med bidragsytere samt regnskaper "slik de foreligger", tas ut av loven. Departementets begrunnelse for denne forenklingen av er at forslaget om fulle inntektsregnskaper samt fylligere notekrav gjør bestemmelsene overflødige.

Endringsforslagene over antas ikke å ha betydning for effekten av GRECOs rekommandasjoner.

Videre foreslås enkelte presiseringer i regelverket som i hovedsak svarer til dagens praktisering av loven.

3.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet har i forbindelse med samtlige seks rekommandasjoner forsøkt å finne løsningsforslag som også administrativt sett kan foretrekkes. Hensynet til å begrense behovet for økt ressursbruk både i partier, partiled og offentlig sektor har vært tillagt vekt. Hensynet til små partilag har særlig vært vektlagt. Det er departementets oppfatning at forslagene i kapittel 4 i dette høringsnotatet i begrenset grad vil innebære økte ressurser for de som blir berørt. Departementet

antar at lovforslaget vil medføre behov for om lag 5 mill. kroner som foreslås dekket ved en omdisponering mellom postene på kap. 1530 Tilskudd til de politiske partiene. Beløpet skal dekke utgifter til saksbehandlingsbistand til Partilovnemnda, godtgjørelse til Partirevisjonsutvalget og utvikling og drift av en webbasert veilednings- og rapporteringsmodul for regnskapsførselen.

4. Innarbeiding av rekommandasjonene

I det følgende drøfter departementet hvordan hver og én av rekommandasjonene kan innarbeides. Drøftelsen er basert på FADs erfaringer fra GRECOs arbeid hvor departementet deltar i den norske delegasjonen og i evalueringsarbeidet knyttet til finansieringen av politiske partier og kandidater i medlemslandene. Til grunn for vurderingene ligger også innspill fra aktuelle fagmiljøer i saken.

4.1 Rekommandasjon 1- utgiftsregnskaper (i), gjeld/eiendeler (ii), standardiserte skjema(iii)

GRECO anbefaler:

i) at partiorganisasjonene pålegges å avgi årlige rapporter om utgifter, i tillegg til dagens ordning med inntektsregnskaper, ii) at partiorganisasjonene plikter å sende inn informasjon om eiendeler og gjeld i høvelig grad, iii) at det etableres et standardisert skjema (med tilhørende retningslinjer, hvis nødvendig) for utarbeidelsen av denne informasjonen

4.1.1 Oppfølging

Departementet legger til grunn at en fullstendig implementering av rekommandasjon nr. 1 vil kreve endringer i partiloven kapittel 4.

4.1.2 GRECO om utgiftsregnskaper

Det følger klart av GRECOs anbefalinger at dagens system for inntektsrapportering i §§ 18 og 19 må utvides til også å omfatte årlige utgiftsregnskaper i tillegg til balanseopplysninger. Dette vil bl.a gjøre det lettere å etterprøve riktigheten av inntektsrapporteringen. Det framgår av GRECOs rapport avsnitt 79 at forenklingsregelen i partiloven § 18 (3) likevel kan gjøres gjeldende for utgiftsregnskaper⁷. For GRECO er det tilstrekkelig at partilag med samlede

⁷ "The GET is aware that in the absence of a requirement on the central party organisation to consolidate its accounts to include the accounts of local and regional party units (which are under a separate obligation to report their income), it may be too much of an administrative burden on small parties and party units to report on their expenditure, assets and debts. In this regard, it would be appropriate if a requirement to report expenditure were applicable only to those parties and party units already required to report their annual income. Similarly, for the sake of transparency, it could suffice

inntekter og utgifter over en viss størrelse, i hht gjeldende partilov inntekter over 10 000 kr etter fradrag for all offentlig støtte, pålegges en utvidet rapporteringsplikt. GRECO legger mao ikke opp til at denne rekommandasjonen i seg selv skal medføre noen endringer for de minste partilagene.

GRECO drøfter ikke detaljeringsgraden i utgiftsregnskapene utover å framheve at i et system som er såpass sjenerøst mht offentlig partistøtte som det norske, har publikum full rett til å vite hvordan partiene anvender skattepengene, spesielt for å kunne se at offentlige midler ikke benyttes for personlig gevinst.⁸

Detaljeringsgraden framgår heller ikke av Rec 2003/4 artikkel (art) 11 og 13b. I følge art 11 bør statene ”pålegge politiske partier og enheter tilknyttet politiske partier å føre riktige bøker og regnskaper” og art 13 b - ”statene bør kreve at politiske partier regelmessig og minst én gang i året offentliggjør regnskaper som nevnt i artikkel 11, eller som et minstekrav et utdrag av disse regnskapene, med de opplysninger som kreves i artikkel 10 der dette er aktuelt, og i artikkel 12”. Av art. 10 om bokføring av utgifter framgår det at ”statene bør kreve at det føres egne registre over alle direkte og indirekte valgkamputgifter for hvert politisk parti, hver kandidatliste og hver kandidat”.

Sett i sammenheng med rekommandasjon nr. 3 og 5 er det imidlertid klart at utgifter i forbindelse med valgkampanjer må inngå (dette drøftes nærmere nedenfor).

4.1.3 Internasjonale erfaringer med utgiftsregnskaper

Det framgår av evalueringsrapportene fra GRECO at det er store variasjoner mellom landene mht hvor detaljert utgiftsdelen av partiregnskapene skal være. I land med regler om utgiftstak, f.eks på valgkamputgifter, eller hvor det er betingelser knyttet til hvor mye eller til hvilke formål partiene kan bruke statsstøtten, er regnskapsmalen generelt utformet slik at det skal være mulig å sjekke om partiene overholder reglene. Dette er tilfellet bl.a i Finland og Danmark hvor det føres kontroll med at statsstøtten kun benyttes til partipolitisk arbeid.⁹ Spania har et partifinansieringssystem som på enkelte områder likner det norske. I Spania skal partienes utgiftsregnskaper spesifiseres på følgende poster:

- personlige utgifter
- kjøp av varer og tjenester
- finansielle utgifter i forbindelse med lån
- utgifter i forbindelse med partiaktiviteter
- andre administrative utgifter

that debts and assets only be reported in as far as they – for example – have a value above a certain threshold”.

⁸ the GET finds that, above all, in a system in which such generous public funding is provided to political parties, the general public has every right to know how the parties spent their tax money, in particular to see that public funds are not used for personal gain. Reporting on expenditure will, furthermore, help provide a clearer picture as regards the accuracy of the reported income and can also assist political parties by reflecting more accurately their actual or net income.

⁹ Partiene står likevel fritt til å benytte øvrige inntekter til hva de vil

Kulepunkt 1 dekker et viktig forhold som GRECO har tatt opp i den norske rapporten (jf fotnote 3 ”personal gain”), - hvor mye av partiets utgifter som må anses som rent private. Forholdet mellom utgifter til partiaktiviteter og sum forbrukte midler vil gi regnskapsbrukerne informasjon om hvor mye partilaget i løpet av året relativt sett har brukt på partipolitisk arbeid.¹⁰

GRECO har fokus på partienes lån og låneavtaler. I enkelte land har partier tatt opp lån f.eks i forbindelse med dyre valgkampanjer - noe som kan skape et særskilt bindingsforhold til långiver. Dette har også vist seg å være et område hvor det foregår store, skjulte donasjoner til partiene enten ved at lånet løper til kunstig lav rente (rentesubsidier) eller ved at lånet avskrives etter en viss tid. Ettergivelse av lån kommer ikke nødvendigvis fram som en gave/bidrag til partiet i de årlige rapportene, dvs at långivers identitet ikke blir gjort kjent for offentligheten selv om ettergitt lånebeløp inntektsføres i regnskapet.¹¹

4.1.4 Hvilke partilag som berøres av rek nr 1

Det er partilag som i dag leverer inntektsregnskaper i hht gjeldende partilov §§ 18 første ledd og 19, som berøres av rekommandasjonen. I hht SSBs oversikt omfatter dette ca 630 partilag, dvs ca 19 pst av en populasjon på om lag 3 200 partilag/-enheter. Hele 81 prosent av populasjonen kommer inn under forenklingsregimet i gjeldende partilov § 18 (3). Dette er i hovedsak mindre kommunelag, fylkesungdomsorganisasjoner samt enkelte fylkeslag som etter forslaget *ikke* vil bli omfattet av plikten til å sende inn fullstendige regnskaper, men fortsatt kan nøye seg med erklæringer (forutsatt at samlede inntekter i regnskapsåret, eksklusiv alle offentlig støtte, ikke overskrider 10 000 kroner).

4.1.5 Politiske partiers regnskapsplikt i hht regnskapsloven

GRECOs rekommandasjon innebærer at innberetningssystemet i partiloven må endres fra kun å omfatte inntektsregnskaper til innrapportering av fullstendige regnskaper. De største politiske partiorganisasjonene, dvs hovedorganisasjonene til stortingspartiene, er i tillegg til innberetningskravene i partiloven underlagt regnskapslovens regler. For disse vil GRECOs rekommandasjon innebære endringer i måten å stille opp det samme regnskapet på, jf også fotnote foran. Departementet legger til grunn at et fullstendig regnskapskrav i partiloven, og som gjøres gjeldende for en stor del av populasjonen politiske partier, må bygge på de regnskapsprinsipper, -standarder og vurderingsregler som allerede følger av regnskapsloven, så langt disse passer. Dette for at partiregnskaper i størst mulig

¹⁰ Denne størrelsen kan sees som en parallell til ”formålsprosenten”. I regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner, utgitt av Norsk Regnskapsstiftelse (NRS), defineres formålsprosenten som kostnader til formålet dividert med summen av forbrukte midler.

¹¹ I Spania skal det for øvrig i årsregnskapene også gis opplysninger om venture kapital (risikokapital) operasjoner i tilknytning til lån og kreditter, investeringer samt debitorer og kreditorer.

utstrekning skal oppfylle regnskapsmessige kvalitetskriterier - dvs være relevante, pålitelige og sammenlignbare.

Det er derfor hensiktsmessig å vise til de regnskaps- og rapporteringskrav som politiske partier i Norge per i dag er underlagt i hht regnskapsloven - herunder relevante regnskapsstandarder som skal følges etter god regnskapsskikk, jf. regnskapsloven § 4-6. Under blir det også vist til hvordan politiske partier praktiserer prinsipper og skjønnstemaer som følger av reglene i regnskapsloven og regnskapsstandardene.

Regnskapsloven (lov 1998-07-17-56) § 1-2 definerer regnskapspliktige. Politiske partier kan blant annet ha regnskapsplikt etter bestemmelsens første ledd nr. 9 som har følgende ordlyd:

”andre foreninger som i året har hatt eiendeler med verdi over 20 millioner kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk”

eller etter bestemmelsens nr. 10 som har følgende ordlyd:

”Stiftelser”.

Foreninger og stiftelser er selveiende blant annet i den forstand at de ikke har eiere som har rett til utbytte eller rett til å dele formuesgodene ved avvikling. Dette gjør disse organisasjonsformene velegnet for ideelle organisasjoner.¹² Politiske partier står fritt til å velge organisasjonsform. I følge Partiregisteret er 21 av 22 politiske partier organisert som ”forening/lag/innretning”. Bare ett parti kommer inn under betegnelsen ”annen juridisk person”.¹³

For at et politisk parti som ikke er stiftelse skal bli omfattet av regnskapsplikten i regnskapsloven, må typisk minst én av terskelverdiene i § 1-2 nr. 9 være oppfylt:

- Eiendelenes samlede verdi må overstige 20 millioner kroner i året, eller
- Gjennomsnittlig antall ansatte i året må overstige 20 årsverk

Det er balanseverdiene på balansedagen som avgjør om partilaget er regnskapspliktig i henhold til eiendelskriteriet. Alle eiendeler som skal innregnes i balansen etter regnskapslovens vurderingsregler, skal tas med i beregningen. Terskelverdien for årsverk innebærer at gjennomsnittlig antall må overstige 20 i løpet av året for at regnskapsplikt skal inntre. Det vises for øvrig til nærmere regler i § 1-2-1 i forskrift 17. juli 1998 nr. 56 til utfylling og gjennomføring av regnskapsloven.

Det er per i dag bare de seks største partiorganisasjonene (stortingspartienes hovedorganisasjoner) som overstiger minst én av terskelverdiene og som derfor har regnskapsplikt. Venstres Hovedorganisasjon følger på frivillig basis

¹² – selv om det også finnes foreninger og stiftelser som har økonomisk vinning som formål.

¹³Jf <http://w2.brreg.no/partireg/>. Velg "Nøkkelopplysninger"

regnskapslovens regler. Av en populasjon på om lag 3 200 partienheter er det derfor kun en svært liten andel som kommer inn under regnskapslovens krav.

4.1.5.1 Nærmere om forenklingsregler for små foretak

Regnskapslovens hovedregler gjelder i utgangspunktet for alle regnskapspliktige. Det foreligger likevel forenklingsregler for små foretak, jf. regnskapsloven § 3-1 annet ledd mv. Dessuten er det fastsatt enkelte unntaksregler for organisasjoner som ikke har økonomisk vinning som formål, jf. regnskapsloven § 4-1 tredje ledd og § 6-3 tredje ledd.

”Små foretak” er definert i § 1-6 første ledd:

”Som små foretak regnes regnskapspliktige som ikke faller inn under § 1-5 og som på balansedagen ikke overskrider grensene for to av følgende tre vilkår:

- 1. salgsinntekt: 60 millioner kroner,*
- 2. balansesum: 30 millioner kroner,*
- 3. gjennomsnittlig antall ansatte i regnskapsåret: 50 årsverk. ”*

Årsregnskapet for små foretak skal minst inneholde resultatregnskap, balanse og noteopplysninger. I tillegg skal det utarbeides årsberetning. Kravene til opplysninger i årsberetningen og i noter er mindre omfattende for små foretak enn for øvrige foretak.

Resultatregnskapet

Det faller utenfor formålet å foreta en fullstendig opplisting av de regnskapsmessige forenklingsregler som per i dag eksisterer for små foretak. Det nevnes likevel at slike foretak er unntatt fra følgende tre periodiseringsprinsipper, jf. § 4-1 annet ledd:

- Inntekt skal resultatføres når den er opptjent (opptjeningsprinsippet).
- Utgifter skal kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt (sammenstillingsprinsippet)
- Ved sikring skal gevinst og tap resultatføres i samme periode

Loven setter som forutsetning for unntak fra kulepunkt 1 og 2 at dette kan anses som god regnskapsskikk for små foretak. En nærmere redegjørelse for hva som ligger i begrepet ”god regnskapsskikk for små foretak” er gitt av Norsk Regnskapsstiftelse i regnskapsstandarden NRS 8, senest revidert i november 2006.¹⁴

I tillegg definerer loven enkelte unntak fra vurderingsreglene som små foretak kan velge å benytte, jf. § 3-1 annet ledd i loven.

Balansen

¹⁴ ISBN 978-82-7082-280-5 utgitt av Norsk Regnskapsstiftelse.

Balansen skal inndeles i anleggsmidler, omløpsmidler, langsiktig- og kortsiktig gjeld. Balansen kan også inndeles etter likviditet dersom dette gir mer relevante og pålitelige opplysninger, jf regnskapsloven § 6-2 fjerde ledd.

Kontantstrømoppstilling

Små foretak kan velge ikke å utarbeide kontantstrømoppstilling

Noteopplysninger

Forenklete notekrav for små foretak følger av § 7-1, jf §§ 7-35 til 7-45.

4.1.5.2 Hvordan partiene tilpasser seg regelverket

Av i alt seks regnskapspliktige politiske partier er det bare Arbeiderpartiet (DNA) som ikke kommer inn under definisjonen av små foretak og som følgelig ikke kan benytte de tilhørende forenklingsreglene i regnskapsloven samt regnskapsstandarden NRS 8 "God regnskapsskikk for små foretak". DNA følger hovedreglene i regnskapsloven. Fremskrittspartiet, Høyre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre benytter i vesentlig utstrekning forenklingsreglene for små foretak, herunder også regnskapsstandarden for små foretak.

4.1.5.3 Nærmere om forenklingsregler for ikke-økonomiske organisasjoner

Regnskapsloven § 4-1 tredje ledd angir mulige fravik fra de grunnleggende prinsippene i regnskapsloven for regnskapspliktige som nevnt i § 1-2 første ledd nr. 9, 10 eller 11 dersom disse ikke har økonomisk vinning som formål. I den foreløpige regnskapsstandard fra Norsk Regnskapsstiftelse, NRS(F) "God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner", dekker betegnelsen "ideelle organisasjoner" (også forkortet til "organisasjoner") regnskapspliktige som ikke har økonomisk vinning som formål. I regnskapsstandard ansees en organisasjon å være en ideell organisasjon hvis den er omfattet av begrensningene i skatteplikten etter skatteloven § 2-32, hvor første og annet ledd lyder:

§ 2-32. Begrensning av skatteplikt for institusjon eller organisasjon som ikke har erverv til formål m.v.

(1) Mild stiftelse, kirkesamfunn, menighet, selskap eller innretning som ikke har erverv til formål, er fritatt for formues- og inntektsskatt.

(2) Driver institusjon eller organisasjon som omfattes av første ledd økonomisk virksomhet - herunder bortleie av fast eiendom, også i tilfelle eiendommen delvis er benyttet til egen bruk - vil formue i og inntekt av den økonomiske virksomheten være skattepliktig. Økonomisk virksomhet er unntatt fra skatteplikt når omsetningen av denne virksomheten i inntektsåret ikke overstiger 70.000 kroner. For veldedige og allmennyttige institusjoner og organisasjoner er den tilsvarende beløpsgrensen 140.000 kroner.

Politiske partier er unntatt fra skatteloven § 2-32 når det gjelder skatt på inntekt og formue i tilknytning til aktiviteter uten kommersielle formål. Eksempler på inntekt

som er unntatt beskatning er medlemskontingenter, offentlig støtte, gaver og inntekter/avkastning fra politiske arrangementer. Økonomisk aktivitet i den hensikt å skaffe finansieringsgrunnlag for politisk aktivitet er underlagt beskatning, men bare dersom inntektene overskrider terskelverdien på 70 000 kroner i løpet av året.

I og med at politiske partier kommer inn under den såkalte vernebestemmelsen i skatteloven § 2-32, vil disse være å regne som ideelle organisasjoner i regnskapslovens forstand. Departementet legger til grunn at NRS(F) "God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner" som hovedregel må anses for å angi innholdet i god regnskapsskikk for partier som er organisert som foreninger eller stiftelser eller enkeltmannsforetak, jf regnskapsloven § 1-2 nr. 9, 10 og 11. Som nevnt vil det primært bare være nr. 9 som vil være aktuell i og med at 21 av 22 partier pr i dag er organisert som foreninger. Tilhørende regnskapsstandard for ideelle organisasjoner skal derfor benyttes av politiske partier når det gjelder den delen av virksomheten som ikke har kommersielle formål i den utstrekning dette må anses for god regnskapsskikk, jf. regnskapsloven § 4-6.¹⁵

I egenskap av å være ideelle organisasjoner, vil følgende unntak fra regnskapslovens regler være aktuelle for politiske partier¹⁶:

- fravike de grunnleggende periodiseringsprinsippene om transaksjon, oppstilling og sammenstilling¹⁷ når dette kan anses som god regnskapsskikk, jf regnskapsloven § 4-1 tredje ledd.
- fravike oppstillingsplanene i regnskapsloven § 6-1 (resultatregnskap etter art), § 6-1a (resultatregnskap etter funksjon) § 6-2 (balanse) når dette kan anses som god regnskapsskikk, jf regnskapsloven § 6-3

Regnskapsloven har i kapittel 6 regler om hvordan oppstillingen av resultatregnskapet, balansen og kontantstrømmen skal være.

¹⁵ Departementet har merket seg at standarden angir enkelte tilleggskrav i forhold til regnskapsloven som er begrunnet i regnskapsbrukernes behov for informasjon knyttet til realiseringen av formålet i slike organisasjoner.

¹⁶ For organisasjonene er det i NRS(F) "God regnskapsskikk for ideelle organisasjoner" angitt at unntak fra de grunnleggende regnskapsprinsippene er valgfrie. På dette området står partiene i henhold til standarden fritt til å velge regnskapslovens hovedregler istedenfor. Dersom unntakene velges, må de imidlertid velges fullt ut, jf kravet til systematisk og ensartet prinsipp anvendelse. For øvrig kan fanebestemmelsen i regnskapsloven § 7-1 om at det skal gis opplysninger som er nødvendige for bedømme den regnskapspliktiges stilling og resultat, medføre at det må gis opplysninger i henhold til standarden dersom dette er nødvendig for at regnskapsbrukerne skal kunne bedømme i hvilken utstrekning organisasjonen har realisert sitt formål.

¹⁷ En definisjon av prinsippene følger av § 4-1: Transaksjoner skal regnskapsføres til verdien av vederlaget på transaksjonstidspunktet (transaksjonsprinsippet). Inntekt skal resultatføres når den er opptjent (opptjeningsprinsippet). Utgifter skal kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt (sammenstillingsprinsippet).

Resultatregnskapet skal være artsinndelt, dvs vise de ulike inntektene og kostnadene gruppert etter art. Fra og med regnskapsåret 2006 er også funksjonsinndelt resultatoppstilling tillatt, jf § 6-1a. Et funksjonsinndelt regnskap viser et resultat der kostnadene er fordelt på de ulike funksjonene i virksomheten, eksempelvis vil lønnskostnader være fordelt på produksjon, markedsføring og salg. Dersom driftskostnader er spesifisert etter funksjon i resultatregnskapet, skal det i note gis en spesifisering av driftskostnader etter art.

Partienes oppstilling av regnskaper

Regnskaper for 2007 og 2008 viser at partiene har noe forskjellig praksis mht oppstilling av resultatregnskapet bl.a når det gjelder spesifiseringsgrad for inntekter og kostnader samt bruk av noter. Det er imidlertid departementets inntrykk at fellesnevneren er en artsinndelt oppstillingsplan, dvs at partiene stiller opp resultatregnskapet etter type inntekt og kostnad.¹⁸

Resultatregnskapet for ideelle organisasjoner

Hvis et parti er regnskapspliktig ihht regnskapsloven § 1-2 nr. 9, 10 eller 11 og ikke har økonomisk vinning som formål, vil regnskapet måtte utformes noe annerledes enn etter kravene som gjelder ”små foretak” i den utstrekning dette følger av god regnskapskikk for slike organisasjoner, eller hvor det er nødvendig for at regnskapsbrukerne skal kunne bedømme partiets stilling og resultat, jf. regnskapsloven §§ 3-2a annet ledd og § 7-1. Bl.a kan dette innebære at transaksjonsprinsippet (se fotnote) i enkelte situasjoner må fravikes i tillegg til oppstillingsplanene nevnt i kulepunkt 2 ovenfor¹⁹. Fravikelse av transaksjonsprinsippet vil bl.a kunne være aktuelt i forbindelse med gaver som i regnskapslovens forstand er å regne som inntekt uten vederlag/motytelse (som kan danne grunnlag for regnskapsføring)²⁰. For nærmere redegjørelse for innholdet i transaksjons-, opptjenings- og sammenstillingsprinsippet for ideelle organisasjoner, vises det til avsnitt 3.5 i regnskapsstandarden, jf referanse i fotnote.

Iht regnskapsstandarden skal årsregnskapet omfatte alle de aktiviteter som drives i regi av organisasjonen. Videre gjelder prinsippet om at alle inntekter og kostnader skal resultatføres fullt ut.

¹⁸ I oppstillingen av driftskostnader inngår gjerne ”lønnskostnader”, ”kostnader til landslotteriet”, ”valgkampkostnader”, ”støtte til sideorganisasjoner og fylker”, ”andre organisasjonskostnader”, ”avskrivninger” osv. Et funksjonsinndelt resultatregnskap ville f.eks vist lønnskostnader ifm valgkamp, lønnskostnader ifm opplæring av politisk lederskap, -utforming av partiprogram og andre typiske partifunksjoner.

¹⁹ Mulighet til å fravike sikringsprinsippet er imidlertid forbehold små foretak, herunder også ideelle organisasjoner som kommer inn under denne definisjonen.

²⁰ Hovedregelen i regnskapsloven er likevel at gaver skal regnskapsføres. I partiloven § 19 og § 20 er dette allerede et eksplisitt krav, og det også er gitt nærmere retningslinjer for verdifastsettelsen av andre gaver enn penger i forarbeidene til loven.

Regnskapsstandarden anbefaler *aktivitetsregnskap* som oppstillingsplan for ideelle organisasjoner²¹. Formålet med et aktivitetsregnskap er å vise alle anskaffede midler fordelt på hovedtyper av finansiering og hvordan disse er anvendt i løpet av regnskapsåret. Dette skal gjøre det lettere for regnskapsbrukerne å se hvordan organisasjonen har finansiert sine aktiviteter, eksempelvis ved medlemsinntekter, tilskudd, gaver eller andre midler. Videre skal oppstillingsplanen vise hvordan midlene er anvendt til å nå organisasjonens formål, herunder hvilke kostnader som har påløpt til å anskaffe midlene.

Norsk Regnskapsstiftelse uttaler følgende i regnskapsstandarden side 296, jf ISBN-referanse i fotnote:

”Artsinndelt og funksjonsinndelt resultatregnskap er innrettet mot virksomhet som har inntjeningskrav og vil ikke gi informasjon om bruken av midler sett i forhold til et ideelt formål. Ideelle organisasjoner har ikke hovedfokus på inntjening, men på oppfyllelse av virksomhetens ideelle formål. Erfaringer viser at det har vært forholdsvis vanlig at ideelle organisasjoner har satt opp et aktivitetsregnskap i tillegg til det lovbestemte artsinndelte resultatregnskapet. Sentrale brukergrupper har gitt uttrykk for at nytteverdien av et aktivitetsbasert regnskap er større enn av det artsinndelte resultatregnskapet, siden aktivitetsregnskapet dekker informasjonsbehovene bedre. Retningslinjer gitt av bevilgende og /eller kontrollerende myndighet eller instanser har i noen tilfeller også stilt krav om aktivitetsbasert resultatrapportering(..). Hensynet til sammenliknbarhet innenfor sektoren ideelle organisasjoner tilsier at sektoren bør bruke en felles oppstillingsplan. (..) Aktivitetsregnskap er derfor anbefalt oppstillingsplan. Dersom er organisasjonen likevel velger å videreføre en artsinndelt oppstillingsplan, vil det normalt være et krav at det utarbeides noter som i hovedtrekk gjengir hvilke aktiviteter som har vært gjennomført siste regnskapsår.”

Balansen

Regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner forutsetter at regnskapslovens § 6-2 (oppstillingsplan for balansen) også legges til grunn for slike organisasjoner, men med unntak for

- Bevaringsverdige eiendeler,²²
- Formålskapital,²³
- Tilskudd

Som hovedregel skal alle eiendeler som organisasjonen disponerer over eller har eiendomsrett til, tas med. Forutsetningen er at eiendelen kan føres opp i balansen etter regnskapslovens vurderingsregler. Dersom slike eiendeler ikke ligger i selvstendige juridiske enheter, skal de omfattes av partiorganisasjonens

²¹ Aktivitetsregnskap er likevel ingen forutsetning for å bruke standarden.

²² Dette er driftsmidler som kan være typisk for enkelte organisasjoner og som det kan være vanskelig å finne riktig verdi på.

²³ Begrepet ”formålskapital” er anbefalt i stedet for egenkapital og standarden har en annen inndeling av regnskapslinjene som inngår i formålskapitalen. Velger organisasjonen en slik oppstilling, må likevel grunnkapitalen uansett oppgis.

årsregnskap. Regnskapslovens oppstillingsplan skiller mellom innskutt og opptjent egenkapital. I følge Norsk Regnskapsstiftelse er ikke denne sontring like relevant for ideelle organisasjoner, og en spesifisering av egenkapitalen (benevnt ”formålskapital”) ut i fra graden av restriksjoner ansees mer relevant. Tilskudd skal vises på en egen linje under kortsiktig og/eller langsiktig gjeld. Det vises til nærmere redegjørelse i regnskapsstandarden kapittel 8 og 9, jf ISBN-referanse i fotnote.

Ideelle organisasjoner som oppfyller kriteriene for små foretak kan unnlate å beregne og balanseføre forpliktelser knyttet til alle forsikrede pensjonsordninger, jf NRS 8 ” God regnskapsskikk for små foretak” pkt 6.1.1.1.2.

Kontantstrømoppstilling

Det er ikke gjort unntak for plikten til å utarbeide kontantstrømoppstilling²⁴ for ideelle organisasjoner. Organisasjoner som regnes som små foretak kan unnlate å utarbeide kontantstrømoppstilling, dvs at alle politiske hovedorganisasjoner bortsett fra DNA ser ut til å komme inn under unntaksregelen i dag. I følge Norsk Regnskapsstiftelse vil ideelle organisasjoner som utarbeider aktivitetsregnskap i stor grad ha sammenfall mellom regnskapsresultater og kontantstrømmer slik at informasjonen om kontantstrømmene vil framgå av aktivitetsregnskapet. I regnskapsstandarden legges det derfor opp til en forenklet kontantstrømoppstilling for ideelle organisasjoner som utarbeider aktivitetsregnskap og som er underlagt kravet til kontantstrømoppstilling.

Noteopplysninger

Det er med virkning fra 2005 tatt inn et krav i regnskapsloven § 7-1 fjerde ledd krav om tilleggsopplysninger (noteopplysninger) hvis anvendelsen av regnskapslovens bestemmelser ikke er tilstrekkelige til å gi et rettviseende bilde av den regnskapspliktiges (og konsernets) eiendeler og gjeld, finansielle stilling og resultat. Kravet gjelder fullt ut for ideelle organisasjoner. Likevel vil ”vesentlighetsprinsippet” i § 7-1 tredje ledd gjelde, dvs at

”opplysninger kan utelates når de ikke er av betydning for å bedømme den regnskapspliktiges eller i tilfelle, konsernets stilling og resultat”

Regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner legger som nevnt opp til at det ved artsinndelt resultatregnskap skal gis opplysninger i noter om den aktivitet som organisasjonen har foretatt for å oppfylle formålet. Velges derimot aktivitetsregnskap, skal det gis en spesifisering av organisasjonens driftskostnader etter art i noter etter nærmere angitt retningslinjer jf avsnitt 4.9 i standarden.

Virkningen av *endring av regnskapsprinsipp og korrigering av feil* i tidligere årsregnskap skal føres direkte mot egenkapitalen. Organisasjoner som regnes som små foretak, kan likevel resultatføre virkningen av endring av regnskapsprinsipp og korrigering av feil i tidligere årsregnskap. Anvendelsen av regnskapsprinsipp skal være ensartet og konsistent over tid. Årsregnskap skal utarbeides i samsvar med god regnskapsskikk, dvs følge angitt regnskapsstandard. Det vises for øvrig

²⁴ Kontantstrømoppstilling gir informasjon om likviditet, soliditet og finansiell handlefrihet.

til regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner for en fullstendig beskrivelse av hvilke regnskapsprinsipper organisasjonene er underlagt, jf fotnote.

4.1.6 Departementets vurdering

Dagens ordning med å begrense regnskapsrapporteringen i partiloven til inntektsregnskaper ble foreslått av Partifinansieringsutvalget i NOU 2004: 25 ”Penger teller, men stemmer avgjør”. Forslaget må bl.a sees i sammenheng med at innsyn i politiske partiers regnskaper tradisjonelt har vært begrunnet i anti-korrupsjonshensyn, slik at formålet har vært å kunne se eventuelle bindinger mellom politiske partier og bidragsyttere eller samarbeidspartnere som igjen kan ha negativ innvirkning på demokratiet (og i verste fall komme inn under straffelovens korrupsjonsbestemmelser). Utvalget viste bl.a til at i FNs konvensjon om korrupsjon er det åpenhet om inntektene til de politiske partiene det er satt fokus på.

Erfaringer fra GRECOs arbeid innen finansieringen av politiske partier og kandidater kan tyde på at fokus kun på bindinger mellom politiske partier og bidragsyttere er en for snever innfallsvinkel til denne problemstillingen. I enkelte land har det vist seg ikke bare å forekomme at fysiske og juridiske personer bestikker det politiske miljøet, men også at politiske partier og kandidater bestikker offentlige myndigheter og privat sektor. Åpenhet bare rundt inntektsregnskaper vil i slike tilfeller ikke være tilstrekkelig i et anti-korrupsjonsperspektiv.

Norge er så langt i evalueringsrunden det eneste landet i GRECO som begrenser regnskapsplikten til kun å gjelde inntektsregnskaper. Selv om regelverket varierer medlemslandene imellom, er fellesnevneren et krav om fullstendige regnskaper for de rapporteringspliktige uavhengig om det blir stilt krav til bruk av offentlige tilskuddsmidler eller ikke. GRECO har i rapporten om Norge trukket fram hensynet til at skattebetalerne, i tilknytning til en såpass sjenerøs tilskuddsordning, må ha full rett til å se hvordan de politiske partiene anvender skattepengene.

Til forskjell fra virksomheter som typisk driver profittmaksimering, vil ikke ideelle organisasjoner, herunder politiske partier, være gjenstand for ”innebygd” kontroll fra aksjonærer eller eiere – ved at dårlig styring vil slå ut i dårlig økonomisk resultat, som igjen kan generere tiltak overfor ledelsen osv. Krav om fullstendige regnskaper vil bedre kontrollen med riktigheten av det som innberettes både fra offentlige myndigheters og andre regnskapsbrukeres side. SSBs erfaringer med dagens innberetningssystem i partiloven tilsier behov for økt kontroll med at det som innrapporteres er korrekt.

En overgang fra et system som i hovedsak har fokus på mulige bindinger mellom politiske partier og bidragsyttere, til fullstendige regnskaper med informasjon også om partiorganisasjonens økonomiske stilling, resultat og ressursbruk, vil kunne øke relevansen av og interessen for regnskapene ved at gruppen regnskapsbrukere vokser. Departementet legger til grunn at politiske partiers finanser i et demokrati er av allmenn interesse. Enkelte regnskapsbrukere vil kunne ha særlig nytte av

politiske partiorganisasjoners regnskaper. Dette gjelder eksempelvis velgere, medlemmer, ansatte, kreditorer, samarbeidspartnere, forskningsmiljøer og offentlige myndigheter. Brukerne av politiske partiers regnskaper vil generelt ha behov for informasjon om hvordan midler anskaffes og hvordan de benyttes. Organisasjonens stilling og resultat vil for flertallet av brukerne sannsynligvis komme i annen rekke.

Departementet ser at flere hensyn er viktige ved overgangen til fullstendig regnskapsplikt i partiloven. Per i dag kommer ca 19 pst av en populasjon på rundt 3 200 partilag inn under dagens innberetningssystem for inntekter i partiloven, dvs omlag 630 partilag. Det vil i utgangspunktet være de samme som nå vil få full regnskapsplikt etter samme lov. Departementet mener at det er særlig viktig at det utarbeides et system som gjør det enkelt og effektivt for disse å oppfylle plikten. Det vises til diskusjonen nedenfor.

Sammenliknbarhet mellom regnskaper er et viktig hensyn ved vurderingen av innholdet i politiske partiers regnskapsplikt. Sammenliknbarhet vil gjøre det mulig både å vurdere utviklingen i stilling og resultat i én og samme partiorganisasjon over tid²⁵ og mellom ulike partiorganisasjoner. Dette tilsier at de samme regnskapsprinsipper og vurderingsregler i størst mulig utstrekning bør legges til grunn for alle innberetningspliktige og at disse anvendes konsekvent og konsistent. Videre bør oppstillingen være slik at regnskapene er sammenliknbare partiorganisasjonene i mellom. Det er dessuten et mål å få til en klar sammenheng mellom regnskapsopplysninger avgitt etter hhv regnskapslov og partilov for de partilag (6-7) dette gjelder²⁶.

4.1.6.1 Forslag vedrørende resultatregnskap i hht partiloven

Departementet legger til grunn at regnskapslovens hovedregler, med de unntak som er gjort for ideelle organisasjoner samt små foretak som faller inn under definisjonen "ideelle organisasjoner", videreføres fullt ut. Det er redegjort nærmere for forenklingsreglene i avsnittene ovenfor.

Når det gjelder oppstillingsplan, vises det til at regnskapsloven og tilhørende regnskapsstandarder har hovedfokus på artsinndelte resultatregnskaper (oppstilling etter type kostnad og inntekt). Som nevnt ovenfor er det forutsatt at regnskapspliktige som velger et funksjonsinndelt regnskap²⁷ i note, må gi en spesifikasjon av driftskostnader etter art. Regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner anbefaler et aktivitetsregnskap, men organisasjoner som velger dette er like fullt pliktig til å avgi et artsinndelt regnskap i noter. Departementet konkluderer med at et politisk parti uansett ikke kommer utenom et artsinndelt

²⁵ Dvs regnskapsår

²⁶ Gjennomgang av partiregnskaper for 2007 og 2008 viser at det kan være nødvendige å gjøre visse "mellomregninger" for regnskapsbrukere som interessert i å sammenlikne inntektssidene i partiregnskap avgitt i hht de ulike lovverk.

²⁷ Dvs der kostnadene er fordelt på de ulike funksjonene i virksomheten, eksempelvis hvor lønnskostnader fordeles på produksjon, markedsføring og salg.

årsregnskap. Som nevnt ovenfor, velger i dag samtlige politiske partier med regnskapsplikt etter regnskapsloven dette som oppstillingsplan.

For å oppfylle GRECOs anbefalinger, og for å bedre oppfylle regnskapsbrukernes informasjonsbehov, jf. regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner, bør et oppstillingssystem under partiloven også gi regnskapsbrukerne informasjon om hvilke aktiviteter partiet har gjennomført. Departementet har nedenfor skissert en mulig oppstillingsplan for kostnadssiden i resultatregnskapet der kostnader til partiaktiviteter inngår som egen post²⁸. Noe fullstendig aktivitetsregnskap vil ikke dette være i og med at lønnskostnader med mer fortsatt vil inngå i egen post, slik at eksempelvis supplerende aktivitetslinjer som ”opplæring av politisk lederskap” eller ”markedsføring av politisk budskap” bare vil omfatte særskilte kostnader til formålet og ikke inkludere medgåtte lønnskostnader, husleie etc. Departementet mener at en artsinndelt oppstilling bør suppleres med et krav om at det skal redegjøres nærmere for ressursbruken i noter. Dette antas å være i samsvar med anbefalingen fra Norsk Regnskapsstiftelse, jf sitatet ovenfor.

Medlemsavgiften/-kontingenten er en internasjonalt velkjent kilde for å omgå innsynsystemet for gaver til politiske partier. Dette ved at giver velger å betale en medlemsavgift betydelige høyere enn den som følger av partivedtektene for å unngå å bli identifisert som bidragsyter til partiet. I land der dette har blitt kjent for evalueringsteamet har GRECO anbefalt at maksimalgrenser for medlemskontingenten tas inn i partifinansieringsregelverket, eller at det overskytende beløp defineres som *bidrag*. Departementet anbefaler ikke en regel om tak på medlemskontingenten i partiloven da dette vil innebære en for stor innskrenkning i partienes autonomi. Departementet går inn for at medlemskontingenten fortsatt skal defineres som inntekt i tråd med Partifinansieringsutvalgets samstemte forslag og at denne (fortsatt) skal inngå i beregningen for når regnskapsplikt etter partiloven inntreffer på lik linje med andre inntekter. Resultatregnskapets inntektsside forutsettes mao videreført som den er, jf partiloven § 19. For kostnadssiden kan det være hensiktsmessige å ta utgangspunkt i denne listen:

- a) lønnskostnader
- b) kjøp av varer og tjenester
- c) andre administrative kostnader
- d) kostnader i forbindelse med partiaktiviteter
- e) overføringer til andre partiled
- f) finansielle kostnader
- g) valgkampkostnader
 - i. markedsføringstiltak
 - ii. andre kostnader i forbindelse med valgkamp

Regnskapsmalen kan eventuelt suppleres med flere linjer. ”Overføringer til andre partiled” er en post som flere innberetningspliktige partilag har etterlyst. I dagens inntektsrapporteringssystem under partiloven vil det ikke framkomme om deler av

²⁸ Her kan en rent teknisk tenke seg at det legges til flere linjer for nærmere å vise hvilke aktiviteter kostnadene fordeler seg på.

partilagens inntekter overføres til morpartiet, fylkeslaget etc. Partilagens *disponible* inntekter blir derfor mindre grad synlig for offentligheten i dagens system, noe flere partilag har påpekt. Sammenholdt med § 19 n) ”Overføringer fra andre partiledde” vil en kunne få et mer komplett bilde av de reelle inntektene i partiledde og hvordan penger flyttes i partisystemet.

Balansen

Departementet foreslår at hovedreglene i regnskapsloven med de unntak som gjelder for ideelle organisasjoner, herunder organisasjoner som regnes som små foretak, legges til grunn i partiloven. I balansen skal alle eiendeler som partilaget disponerer over eller har eiendomsrett til, tas med. Forutsetningen er at eiendelen kan føres opp i balansen etter regnskapslovens vurderingsregler. Dersom slike eiendeler ikke ligger i selvstendige juridiske enheter, skal de omfattes av partiorganisasjonens årsregnskap.

Utviklingen over tid i samlede eiendeler vil kunne bidra til å synliggjøre om deler av det offentlige tilskuddet går til formuesoppbygning i partiledde.²⁹ Punktet kan for øvrig også sees i sammenheng med partiloven § 19 f) Kapitalinntekter og g) Inntekter fra forretningsvirksomhet.

Viktigheten av å oppgi samlet *gjeld* må sees i sammenheng med drøftelsen rundt finansielle utgifter i forbindelse med lån (over). Kravet foreslås kombinert med en regel om at ved gjeld (gjeldsgrad) over en viss størrelse, skal kreditors identitet oppgis i noter, jf nedenfor. Dette fordi det forutsetningsvis vil være et økonomisk bindingsforhold av en viss styrke og varighet mellom partiet og denne. GRECO åpner for at vi kan operere med minstegrenser for rapportering av gjeld og eiendeler i partiloven, jf fotnote 2. Dette kan være aktuelt, særlig i kombinasjon med et eventuelt krav om at fordringshavers identitet skal oppgis. Det mest ryddige vil trolig være å videreføre regelen i § 18 (3) i gjeldende lov om at rapporteringskravet knyttes opp mot størrelsen på samlede inntekter/utgifter, slik at rapport om gjeld/eiendeler blir en del av plikten til å sende inn fullstendige regnskaper. På denne måten vil småpartiene fortsatt være unntatt fra kravet om fullstendig innberetning.

Oppsummert mener departementet at det bør innføres et krav om at gjeld/eiendeler alltid skal oppgis når regnskapsplikt etter partiloven inntreffer. Plikt til å oppgi fordringshavers identitet kan alternativt knyttes opp mot en viss gjeldsgrad (gjeld/egenkapital) eller en bestemt nominell verdi av gjelden, f.eks der terskelverdiene i gjeldende partilov § 20 første ledd legges til grunn.

Det vil etter departementets forslag være opp til det enkelte partilag å velge oppstilling av balansen etter regnskapsstandarden for små foretak eller ideelle organisasjoner. For nærmere eksempler på oppstillingsplaner, vises det til de

²⁹ I Danmark, eksempelvis vektlegges det at den offentlige støtten til et partilag ikke skal overstige partiets utgifter til partipolitisk arbeid i bevilgningsåret. Departementet foreslår imidlertid ikke et slikt system innført i Norge.

respektive regnskapsstandardene for småbedrifter og ideelle organisasjoner, jf henvisning i fotnote.

Sammenlikningstall og Kontantstrømoppstilling

Departementet foreslår at regnskapslovens krav legges til grunn i partiloven for begge forhold. Departementet ser ikke behov for at politiske partier i partiloven underlegges et krav om kontantstrømoppstilling. Unntaksregelen for små foretak i regnskapsloven bør videreføres fullt ut, dvs at kontantstrømoppstilling vil være frivillig for partier som ikke er omfattet av plikt til å utarbeide kontantstrømoppstilling etter regnskapsloven.

Noter

Departementet legger til grunn at særskilte notekrav for politiske partier skal hjemles i partiloven og reguleres nærmere i forskrift, jf avsnittet nedenfor. Visse notekrav følger allerede av partiloven: I hht § 20 i gjeldende lov skal eksempelvis fysiske bidragsyteres navn og bostedskommune oppgis i innberetningen hvis gaven samlet sett i løpet av året overstiger nærmere angitt terskelverdier. I hht § 21 annet ledd skal det gis en erklæring om politiske eller forretningsmessige avtaler som er inngått med noen bidragsyter. Slike opplysninger vil bl.a være særlig relevante i forbindelse med sponsoravtaler³⁰.

Sponsing vil i regnskapslovens forstand ikke være å regne som gaver dersom avtalen fullt ut kan anses for gjensidig bebyrdende, fordi avtalen forutsetter at mottaker (partilaget) skal yte noe i gjengjeld.³¹ Partiet vil i så måte normalt ikke ha opptjent inntekten fra sponsingen regnskapsmessig før det har oppfylt sin del av avtalen. Departementet anser likevel sponsing som likestilt med gaver når det gjelder mulige bindingsforhold mellom partilag og bidragsyter. Det bør derfor presiseres i tilknytning til partiloven at sponsing likestilles med gaver mht rapporteringsplikt når den årlige verdien overstiger terskelverdien i gjeldende partilov § 20. Dette innebærer at navn på avtalepartner samt bostedskommune³² skal oppgis sammen med avtalens verdi for partiet når beløpet overstiger 30 000 kroner (sentralt nivå), 20 000 kroner (fylkeskommunalt nivå) eller 10 000 kroner (lokalt nivå).

Som nevnt bør det også være et krav at partiet i noter oppgir fordringshavers identitet når gjelden (kortsiktig/langsiktig) overstiger de ovennevnte terskelverdiene i partiloven § 20 første ledd.

Det vises for øvrig til en fullstendig oversikt over departementets lovforslag §§ 18-21 i kapittel 8 nedenfor.

³⁰ Sponsing av politiske partier forekommer i økende grad internasjonalt og er særlig utbredt i Tyskland.

³¹ f.eks tillate bruk av logo i partireklame, at partimedlemmer på stand skal gå med spesielle T-skjorter osv.

³² postadresse hvis juridisk person

4.1.6.2 Særskilte tiltak overfor partilagene

Partifinansieringsutvalget antok i NOU 2004:25 at den altoverveiende hovedregelen er at partilag fører regnskaper i henhold til egne vedtekter.

GRECOs krav innebærer ikke bare at fullstendige regnskaper inkludert balansetall skal utarbeides, men også at disse offentliggjøres årlig. Departementet legger til grunn at regnskapsførsel i én eller annen form allerede er utbredt blant partilagene - i det minste som et ledd i den interne styringen. Offentliggjøring av regnskaper og regnskapsførsel i hht en felles mal blir derfor den vesentligste konsekvensen av rekommandasjon nr. 1 for de vel 630 partilagene som vil bli omfattet av plikten.

Departementet ser at det vil være behov for å yte partilagene regnskapsfaglig bistand til å kunne følge opp pliktene i partiloven. Dette gjelder særlige lagene på fylkesnivå samt ungdomsorganisasjonene. Ikke minst er det viktig å sikre at partilagene anvender de samme regnskapsprinsippene og at disse ligger fast over tid. Det må utarbeides klare retningslinjer som bygger på relevante deler av de to aktuelle regnskapsstandardene fra Norsk Regnskapsstiftelse i tillegg til prinsipper som følger særskilt av partiloven. Videre vil det være behov for en egen nettbasert regnskapsmodul i regi av FAD og SSB, med tilknyttet veiledningsbistand, som gjør det enkelt for partiene å fylle ut og sende inn regnskapene elektronisk. Forslaget om å opprette et eget Partirevisjonsutvalg under Partilovnemnda, jf drøftelsen nedenfor, vil også kunne ha kompetansehevende effekt i partilagene.

4.1.6.3 Standardiserte rapporteringsskjema

Departementet legger til grunn at det her vil være snakk om å omarbeide/utvide de elektroniske skjemaene for inntektsrapportering m/ veileder som SSB har laget. Det vises til drøftelsen over om veiledningsbistand til utfylling av rapporteringsskjema. Denne delen av rekommandasjon nr. 1 krever ingen endring av regelverket.

Departementet viser for øvrig til drøftelsen i kapittel 5 nedenfor når det gjelder behovet for endringer/presiseringer i loven i forlengelsen av rekommandasjon nr. 1.

4.2 **Rekommandasjon 2 - nærmere retningslinjer vedrørende rapportering av ikke-monetære gaver m m**

GRECO anbefaler:

"at det utarbeides nærmere retningslinjer vedrørende rapporteringene av ikke-monetære gaver i tillegg til begrepet "politiske avtaler" som kreves innrapportert i hht partiloven"

4.2.1 Oppfølging

Departementet legger til grunn at denne rekommandasjonen ikke krever endring i regelverket, men vil bli fulgt og opp i samarbeid med SSB

4.2.2 GRECO om retningslinjer

GRECO har i evalueringsrapportene vært opptatt av at myndighetene skal drive informasjonsarbeid overfor politiske partier (og kandidater) når det gjelder lovmessige plikter i tilknytning til åpenhet og rapportering.

4.2.3. Departementets forslag

I Ot. prp nr 84 (2004-2005) drøftes på side 39-40 hvordan avtaler mellom politiske partier og bidragsytere skal forstås. På side 54-55 drøftes hva som ligger i ikke-monetære gaver og hvordan skillet mellom frivillig dugnadsinnsats (ikke rapporteringspliktig) og tjenester (rapporteringspliktige) skal gjøres. Retningslinjene bør ta utgangspunkt i disse drøftelsene. Departementet vil i samarbeid med SSB fastsette retningslinjer i tilknytning til gjeldende partilov. Det vil være behov for å revidere retningslinjene senere for å ta høyde for eventuelle lovendringer.

4.3 **Rekommandasjon nr 3 - plikt til å rapportere mottatte inntekter og påløpte utgifter i forbindelse med valgkamper**

GRECO anbefaler:

”at det vurderes innført plikt til å rapportere mottatte inntekter og påløpte utgifter i forbindelse med valgkamper”

4.3.1 Oppfølging

Departementet legger til grunn at denne rekommandasjonen vil kreve lovhjemmel. Lovteknisk sett kan det vurderes å utvide § 18, eventuelt ha en særskilt paragraf for valgkamprapportering.

4.3.2 GRECOs vurdering

GRECO har formulert rekommandasjon nr 3 som en ”consider”, dvs en mildere form for anbefaling der medlemslandet i prinsippet kan nøye seg med å kvittere ut at det faktisk har *vurdert* tiltaket.

OSCE/ODIHR har som nevnt i kapittel 1 også vurdert partifinansieringen i Norge og anbefalt ”at partiloven bør evalueres med tanke på å gi økt åpenhet rundt inntekter og utgifter i forbindelse med valgkamper gjennom regelmessige og uavhengige revisjonsrapporter”, dvs gitt støtte til flere av GRECOs rekommandasjoner. Departementet tolker imidlertid OSCE/ODIHRs rekommandasjon som mer uforbeholden enn GRECOs når det gjelder innrapportering i forbindelse med valgkamper. OSCE/ODIHR nevner i den forbindelse også *regelmessige og uavhengige revisjonsrapporter*, som må sies å gå klart lengre enn GRECOs rekommandasjon.

Utover å peke på fordelene ved å ha rapportering av inntekter før valg, sier GRECO lite om hvordan dette systemet bør være eller hvilke godkjenningskrav som bør stilles til rapportene. GRECO pålegger heller ikke Norge å vurdere *tak*

for valgkamputgifter (som for øvrig er relativt vanlig i kandidat-/partilovgivning internasjonalt). GRECO snakker om inntekter generelt i valgkampen, uten å drøfte om dette bare bør gjelde gaver og/eller andre ekstraordinære inntekter.

4.3.3 Internasjonale erfaringer

Før en drøfter hvor langt Norge bør gå i denne sammenheng, kan det være hensiktsmessig å se hvordan andre land har valgt å løse dette:

Storbritannia har et av de mest velutviklede systemer i Europa for innsyn i bidrag fra privat sektor, inkludert valgkampbidrag. Politiske partier foretar her årlig fire typer lovbestemte rapporteringer til Valgkommissjonen. Først og fremst må det hvert kvartal rapporteres om mottatte gaver (både monetære og ikke-monetære gaver, inkludert rabatterte tjenester). I forbindelse med UK parlamentsvalg øker frekvensen til ukentlige rapporteringer.³³ Kvartalsrapportene omfatter, foruten partienes sentralledd, alle tilknyttede organisasjonsenheter (såkalte "AU-er"). For sentrallet omfatter rapporteringsplikten samlede donasjoner over ca 6 700 EUR fra én og samme bidragsyter, for AU-ene er tilsvarende grense ca 1 300 EUR. Der flere AU-er mottar donasjoner under denne grensen, men likevel totalt over 6 700 EUR, må disse gavene også rapporteres. Det pålegger bidragsyterne en plikt til å oppgi de samme opplysninger om sin identitet som partiene er pålagt å rapportere videre til myndighetene, dvs navn og adresse.³⁴ Samme regler som ovenfor gjelder partienes låneopptak, kredittfasiliteter eller mottatte garantier, inkludert endringer i disse. Lån på ikke-kommersielle vilkår regnes som gaver.

Tredje rapporteringstype er årlig og gjelder partiets (inkludert AU-ene) regnskapsstatus (Statement of Accounts). Plikten omfatter alle med inntekter eller utgifter over 25 000 £. Til sist må partier som deltar i ulike parlamentsvalg³⁵ rapportere valgkamputgiftene.

Registrerte *tredjeparter*, dvs kampanjegrupper eller organisasjoner som mer eller mindre kan kobles til et politisk parti, plikter å rapportere inn donasjoner og detaljerte valgkamputgifter etter hvert valg.

I Storbritannia oppdateres det offentlige giverregisteret kvartalsvis/ ukentlig på Valgkommissjonens web-side. Publikum gis også tilgang til partirapportene på forespørsel. Det er også opprettet et særskilt register for partienes lån hvor all relevant informasjon publiseres, inkludert endringer i betingelser, navn og adresse til långiver etc. Videre finnes et register for valgkamputgifter. Full spesifisering av valgkamputgifter³⁶ inkluderer opplysninger om hver enkelt transaksjon,

³³ Valgkampperioden er definert fra dagen for oppløsning av parlamentet til valgdagen. Avhengig av valgtype, varierer perioden fra fire måneder til 365 dager.

³⁴ Forenklede regler likevel for de minste partilagene med ubetydelige gaver.

³⁵ Dvs Westminster Parlament, EU-

Parlamentet, Det Skotske Parlament, Wales Samling and Nord Irland Samling.

³⁶ Lønn og godtgjørelser til ansatt personell holdes likevel utenfor regnskapet.

inkludert navn adresse på leverandør, dato for oppgjør, pris, rabatter mv. Faktura må vedlegges for alle vare- og tjenestekjøp. Alle valgkamputgifter over gitte terskelverdier må være autorisert av en ansatt i partiet. Hvis partiets totale valgkamputgifter overstiger 336 000 EUR, må rapportene være godkjent av en uavhengig, sertifisert revisor.

Samme regler gjelder langt på vei også for såkalte tredjeparter, bortsett fra at alle rapporteringsfristene her er i etterkant av valget og at disse ikke er pålagt å rapportere lån.

4.3.4. Departementets forslag

Partifinansierungsutvalget (NOU 2004: 25) drøftet en særskilt plikt til rapportering av gaver mottatt før valg. Utvalget viste til at med en regnskapsperiode på et år vil offentliggjøringen av partienes inntektsberetninger nødvendigvis gjelde fjorårets inntekter. Det ble vurdert en modell for valgåret som gikk fra 1. januar til en passende dato før valget. Et flertall så det imidlertid praktisk vanskelig å gjennomføre en fullstendig ekstrarapportering og mente også at oppmerksomhet rundt bidrag i valgkampen kunne gå på bekostning av fokus på partiprogrammene. Flertallet gikk inn for at det skulle være opp til partiene selv å offentliggjøre bidrag, f.eks på hjemmesidene. Kun et mindretall på to medlemmer støttet et forslag om obligatorisk ekstrarapportering av gaver i forbindelse med valgkamper. Det understrekes at det i denne diskusjonen kun var snakk om gaver – ikke fullstendig inntektsoversikt eller oversikt over valgkamputgifter.

Departementet ser at den åpenbare fordelene ved en ekstra rapportering av gaver og andre inntekter før valg er at oppdatert informasjon foreligger når den er mest relevant. Dagens norske rapporteringssystem innebærer at regnskapsopplysningene gjennomgående er over halvannet år gamle i valgkampperioden, noe som klart reduserer interessen for og nytten av publiseringen. Med dagens IKT er det enkelt å rapportere/publisere slike tall fortløpende.

Departementet ser likevel at ekstra rapportering før valg kan reise enkelte problemstillinger:

- Det vil være vanskelig å etablere et hensiktsmessig skille mellom partiets valgkampinntekter og ordinære inntekter.
- En fastsatt rapporteringsdato for gaver vil kunne føre til at bidragsyterne holder igjen gavene til etter denne dato for å unngå å bli navngitt i valgkampen. Tilsvarende vil én rapporteringsfrist for valgkamputgifter (før denne er avsluttet) kunne føre til at partiene velger å utsette utgiftsføringen.
- Kontroll med at opplysningene er riktig. Et krav om revisorkontroll av valgkampbidragene eller -utgiftene vil være kostnadskrevende for partiene. Partilag på fylkes- og kommunenivå er uansett unntatt fra dette kravet i den årlige rapporteringen.
- Offentlig publisering over www.partifinansiering.no vil øke offentlig ressursbruk (SSB), både når det gjelder innsamling og bearbeiding av data. I tillegg vil kontrollen øke med at alle partilag,

som har mottatt bidrag eller har hatt utgifter til valgkamp, rapporterer når de skal. Jo flere rapporteringsmilepæler, og jo nærmere valgdagen disse fastsettes, desto mer ressurskrevende vil dette systemet bli for alle parter.

Partienes rapportering av private gaver så langt tyder på at kun et begrenset antall bidragsytere gir over terskelverdiene i § 20. Gaver er unntaket – ikke hovedregelen. Videre er det først og fremst snakk om bidrag til sentralledet selv om gaver på fylkesnivå også forekommer. Selv om valgkamputgifter i dag ikke er noe stort tema i norsk valgkamp, kan dette endre seg (f.eks dersom det i framtiden innføres mer liberale regler for politisk fjernsynsreklame).

Departementet ser ikke behov for å innføre tak for valgkamputgifter i partiloven. Dette ligger heller ikke i GRECOs anbefaling. Administrativt sett vil det være svært vanskelig å fastsette ”riktig” kostnadsnivå. En slik grense må med jevne mellomrom justeres i samsvar med utviklingen i prisnivå. Internasjonale erfaringer tyder på at slike regler ofte skaper omgåelser eller mistanker/beskyldninger om omgåelser fra konkurrerende partier eller kandidater. Ovennevnte hensyn tilsier at systemet med ekstra rapporteringer før valg ikke bør være for komplisert. For eventuelt å kunne imøtekomme rekommandasjonene fra både GRECO og OSCE/ODIHR, har departementet vurdert følgende fem alternativer. Det innføres:

1. ingen særskilte rapporteringsregler i forbindelse med valgkamper, eller
2. en særskilt plikt i forbindelse med valgkamper til løpende å rapportere om mottatte bidrag innen et nærmere angitt tidsintervall, eller
3. en generell plikt til løpende å opplyse om mottatte bidrag, uavhengig av valgår eller ikke, innen et nærmere angitt tidsintervall³⁷, eller
4. en generell plikt til løpende å opplyse om mottatte bidrag innen et nærmere angitt tidsintervall, samt en særskilt plikt i forbindelse med valgkamper til å opplyse om alle inntekter før valgdagen, eller
5. en særskilt plikt i forbindelse med valgkamper til å opplyse om alle inntekter og utgifter innen et nærmere angitt tidsintervall. Rapportene skal være revisorgodkjente.

”Bidrag” er definert i gjeldende § 19 tredje ledd. Det legges til grunn at rapporteringsplikten etter alternativ 2 -5 kommer i tillegg til den generelle årlige innberetningsplikten i gjeldende § 18 annet ledd. Plikten vil gjelde samtlige partilag uansett organisasjonsnivå. Et eventuelt unntak eksempelvis for de minste partilagene, vil innebære en omgåelsesmulighet ved at valgkampbidrag sluses gjennom dette leddet slik at giver unngår å bli identifisert. Generelt vil omgåelsesmuligheter av reglene - i tillegg til at noen faktisk lurer seg unna - kunne benyttes i svertkampanjer for å skape grunnløse beskyldninger eller mistanker om at noen partilag jukser. Departementet forutsetter derfor at et system for rapportering av valgkampbidrag omfatter samtlige partilag. Alternativ 1 innebærer at dagens system videreføres uendret, men at det kvitteres tilbake til GRECO at saken er vurdert. Alternativ 2 innebærer at kun bidrag

³⁷ Dvs hyppigere enn dagens årlige innberetning

innrapporteres og offentliggjøres i løpet av valgkampen, mens valgkamputgifter og andre valgkampinntekter rapporteres som en del av den ordinære årsrapporten. Etter alternativ 3 skal bidrag flagges løpende etter hvert som de mottas, uavhengig av om det er valgår eller ikke.³⁸ Forskjellen mellom alternativ 2 og 3 er at førstnevnte begrenser plikten om løpende rapportering til en nærmere definert valgkampperiode – f.eks fra 1. januar til valgdagen, mens alternativ 3 innebærer at plikten gjøres permanent. Alternativ 4 innebærer at også andre valgkampinntekter enn bidrag skal innberettes før valgdagen.

Departementet mener at hvert av de fem alternativene vil tilfredsstillere GRECOs rekommandasjon. Kun alternativ 5 anses å tilfredsstillere OSCE/ODIHRs rekommandasjon. Departementet anser i utgangspunktet 2 til 5 som egnede alternativer for økt innsyn i valgkampfinansieringen. De tre sistnevnte vil likevel kunne være mer administrativt krevende for både partilagene og det offentlige. Alternativ 5 vil i tillegg være kostnadsdrivende med kravet om revisorgodkjente rapporter. Departementet vurderer dette som et uforholdsmessig strengt krav selv om det bare vil gjelde hovedorganisasjonene.

Det foreligger ingen internasjonal standard for tidsrammen for valgkamprapportering. Departementet legger til grunn at et system for særskilt rapportering før valg baseres på et prinsipp om at alle innrapporteringspliktige forhold skal være offentlige før valgdagen. Som en hovedregel foreslår departementet en frist på fire uker for partilagene til å rapportere til SSB, likevel med en særskilt regel for tidsrommet forut for valgdagen, jf nedenfor.

Ut i fra en helhetsvurdering (der særskilt nytte- og kostnadsforhold er gitt avgjørende vekt, og) der det er lagt hovedvekt på GRECOs vurderinger i egenskap av internasjonalt ekspertorgan innen partifinansiering, anbefaler departementet at alternativ 2 velges og baseres på følgende prinsipper:

- Bidrag fra én og samme bidragsyter i valgkampperioden konsolideres på vanlig måte, dvs at det er bidrag fra den enkelte som i sum overskrider terskelverdiene i gjeldende § 20 første ledd, som skal innrapporteres.
- Plikten vil gjelde samtlige partilag uansett organisasjonsnivå.
- Det fastsettes ingen faste rapporteringsmilepæler, men plikt til løpende å rapportere mottatte og bidragsyters identitet til SSB senest innen et nærmere angitt tidsintervall etter mottak. Som en hovedregel foreslår departementet en rapporteringsfrist på fire uker. For å sikre at alle valgkampbidrag kan publiseres før valg, foreslås det en særskilt regel om at bidrag mottatt i tidsrommet kortere enn fire uker før valgkampperiodens utløp, skal være innrapportert innen utløpet av fredag før valgdagen.
- SSB utarbeider et standard web-basert rapporteringsskjema for mottatte bidrag.
- Det kreves ingen revisorgodkjenning av eller revisorberetning i tilknytning til ekstrareportene. For å unngå forsinkelser som følge av signaturkrav fra partilagets leder og et annet styremedlem (jf § 21 i gjeldende lov), foreslås det at partilagene tildeles et brukernavn og et passord til et nettsted de kan

³⁸ Alternativ 3 kan likevel ivareta hensyn til frekvens og oppdatering av info som er viktige for innsyn i valgkampfinansiering.

rapportere til. SSB sender mottatt informasjon til en oppgitt kontaktperson i partilaget for bekreftelse per e-post før den offentliggjøres på www.partifinansiering.no.

- SSB offentliggjør partiledenes rapporter løpende på www.partifinansiering.no etter at bekreftelse er mottatt.³⁹
- Innrapporteringsplikten før valg foreslås kun å omfatte gaver, dvs ”bidrag” definert i § 19 tredje ledd. Valgkamputgifter og andre inntekter offentliggjøres som en del av den ordinære årlige rapporteringen.

Departementet ser at en nærmere definisjon av *valgkampperioden* er nødvendig for at et slikt system skal kunne fungere. I valgloven er ikke valgkampperioden nærmere definert, noe OSCE/ODIHR i sin rapport har anbefalt blir gjort.⁴⁰ I følge rapporten starter de fleste partiene valgkampen i juli måned. Departementet mener likevel det er sannsynlig å anta at forberedelsene starter i god tid før dette. Under forutsetning av at informasjonen skal publiseres på [partifinansiering.no](http://www.partifinansiering.no), må innrapporteringsystemet av praktiske grunner ”lukkes” noe tid før valgdagen. I samråd med SSB er dette tidspunktet foreslått satt til innen utløpet av fredag før valgdagen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn følgende regel tatt inn i partiloven § 18 nytt sjettededd

(6) ”Partiet eller partiled er i valgår pliktig til særskilt å innrapportere bidrag over terskelverdiene i § 22 første ledd, jf også § 22 annet ledd, som er mottatt i perioden 1. januar til og med fredag før valgdag. Innrapporteringen skal finne sted innen fire uker etter at bidraget er mottatt, Bidrag mottatt innen et tidsrom kortere enn fire uker fra utløp av rapporteringspliktig periode i første punktum, skal være innrapportert innen utløpet av fredag før valgdag.

Forslaget vil medføre at bidrag gitt i valgåret og året forut, vil være kjent før valget⁴¹. Tidsintervallet er foreslått for særlig å ivareta administrative hensyn i partilagene. Departementet ser fordeler og ulemper med de ulike alternativene ovenfor og ber høringsinstansene vurdere alle alternativene.

Rekommandasjon nr 4 - uavhengighet for revisorer som reviderer regnskaper til politiske partier

GRECO anbefaler:

”at det etableres klare regler for å sikre nødvendig uavhengighet for revisorer som reviderer regnskaper til politiske partier”

³⁹ Innrapporterte bidrag som av en eller annen grunn ikke kan bekrefte, publiseres med dette som forbehold.

⁴⁰ GRECO er også opptatt av at valgkampperioden skal være klart definert selv om dette ikke eksplisitt er nevnt i rapporten om Norge.

⁴¹ Dette ved at regnskapsrapporter for året før valg vil være SSB i hende innen 1. juli og publisert på www.partifinansiering.no innen 1.9.i valgåret, slik praksis har vært.

4.4.1 Oppfølging

Rekommandasjonen berører i utgangspunktet både revisorloven (Lov-1999-01-15-2) § 4-1 og § 4-4 i tillegg til partiloven § 21 tredje ledd.

4.4.2 GRECOs vurdering

GRECO viser til at en partirevisor i Norge kan være engasjert på ubestemt tid og i tillegg være aktivt medlem av partiet. GRECO har under landbesøket fått informasjon om at det i Norge er etablert en alternativ revisjonsstandard for ideelle organisasjoner, herunder politiske partier, men at det er usikkert i hvilken grad denne er tatt i bruk.⁴² GRECO utelukker ikke at et uavhengighetskrav kan være sterkere framhevet i denne standarden enn det som er tilfelle for revisorloven av i dag. I fravær av nærmere informasjon rundt dette anbefaler GRECO at det etableres klare regler for å sikre nødvendig uavhengighet for partirevisorene.

4.4.3 Internasjonale erfaringer

Flere av de evaluerte medlemslandene har fått tilsvarende rekommandasjon, herunder de nordiske landene. Storbritannia, som ved siden av Norge og Macedonia (Tidligere republikken Jugoslavia) er blant de landene som har kommet best ut så langt i tredje evalueringsrunde målt etter antallet rekommandasjoner, har likevel ikke fått en slik rekommandasjon. I Storbritannia er det foruten et autorisasjonskrav til revisor, et krav om at denne ikke kan være medlem av partiet eller på noe annen måte være engasjert av partiet eller andre tilknyttede organisasjonsledd.⁴³ Revisorgodkjenning er likevel ikke nødvendig når årlige inntekter og utgifter er lavere enn 250 000 £ (ca 365 000 EUR). Det er i Storbritannia fastsatt nærmere regler om Valgkommisjonen, som er gitt hjemmel til å lage utfyllende regler om revisjon, men som så langt ikke har benyttet denne.

4.4.4 Departementets forslag

Denne rekommandasjonen vil kun berøre hovedorganisasjonene til registrerte politiske partier, dvs de som i dag er pålagt revisorgodkjenning av innberetningen i hht partiloven § 21 tredje ledd (22 i alt). Departementet er ikke kjent med at det er etablert en egen revisjonsstandard for ideelle organisasjoner. At GRECO under besøket kan ha oppfattet det annerledes, skyldes sannsynligvis en misforståelse

⁴² "It furthermore transpired from the meetings the GET had, that the standards used for the audits of the political parties are more suitable for business companies than not-for-profit organisations. A more appropriate standard has been developed specially for not-for-profit organisations, but has not yet been adopted by the auditors working for the parties", jf side 23 i rapporten.

⁴³ I paragraf 95 i GRECOs rapport om UK er det gitt en henvisning til denne regelen: "According to Section 160(2) of PPERA, a person is not a qualified auditor in relation to any registered party or any other body or individual if s/he is a member of the party or body or the individual himself, or an officer or employee of the party, body or individual."

ved at det er revisjon av årsregnskap, der regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner (omtalt over) er benyttet, det har vært siktet til fra norsk side.

Revisorloven § 4-1 stiller krav til revisors uavhengighet til revisjonspliktige.⁴⁴ Denne kan i hht annet ledd ikke være medlem av revisjonspliktiges styrende organer eller kontrollkomité. For politiske partier som har regnskapsplikt etter regnskapsloven § 1-2 nr. 9, medfører dette at revisor som har en slik tilknytning til partiet at det kan svekke revisors uavhengighet eller objektivitet, ikke kan revidere regnskapet. Det samme gjelder dersom det foreligger andre forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisor. På denne bakgrunn kan det være vanskelig å tenke seg at medlemskap i partiet ikke vil kunne svekke revisors uavhengighet eller objektivitet. I Ot.prp. nr. 75 (1997-98) Om lov om revisjon og revisorer (revisorloven) kapittel 7 er uavhengighetskravet drøftet nærmere. Finansdepartementet går i proposisjonen inn for en skjerpelse av uavhengighetskravet for revisor i forhold til tidligere lovgivning. Foruten økonomiske interesser i egenskap av aksjonær, fordringshaver eller skyldner mm, nevnes i forarbeidene også tilsetningsforhold hos den revisjonspliktige eller for øvrig samarbeids-, underordnings- eller avhengighetsforhold som uforenlig med uavhengighetskravet⁴⁵. Selv om ikke medlemskap i ideelle organisasjoner (herunder politiske partier) synes å være drøftet konkret, antar departementet at revisorloven § 4-1 som hovedregel vil være til hinder for at revisor reviderer regnskapet til et parti han/hun er medlem av.

GRECO kommenterer dessuten at det i norsk lovgivning synes å mangle et rotasjonskrav for den som reviderer politiske partier.

I Ot.prp. nr. 78 (2008-2009) Om lov om endringer i revisorloven og enkelte andre lover (gjennomføring av revisjonsdirektivet) drøftes i kap 10 valg, oppsigelse og fratreden av revisor. Finansdepartementet uttaler her:

”Utgangspunktet etter norsk rett er at revisor ikke velges for en bestemt periode, men fungerer inntil ny revisor er valgt på generalforsamling. Normalt velges revisor på den ordinære generalforsamlingen. Etter det departementet forstår, er den samme typen ordning også den vanlige i Sverige(..). Den norske og svenske ordningen for revisors tjenestetid skiller seg fra det som er vanlig i andre EØS-stater, hvor revisor normalt velges for et bestemt antall år. Etter departementets

⁴⁴ §4-1 første ledd: ”Har en revisor eller en revisors nærstående (jf. fjerde ledd) en slik tilknytning til den revisjonspliktige eller dennes ansatte eller tillitsvalgte at dette kan svekke revisors uavhengighet eller objektivitet, kan vedkommende ikke revidere den revisjonspliktiges årsregnskap. Det samme gjelder dersom det foreligger andre særlige forhold som er egnet til å svekke tilliten til revisor.”

§ 4-4. (Deltakelse i annen virksomhet) lyder:

”Revisor eller revisjonsselskap kan ikke delta i eller ha funksjoner i annen virksomhet når dette kan føre til at vedkommendes interesser kommer i konflikt med interessene til oppdragsgiverne eller på annen måte er egnet til å svekke tilliten til revisoren eller revisjonsselskapet.”

⁴⁵ Uavhengighetskravet er også drøftet i relasjon til revisors nærstående personer.

vurdering kan det ikke forutsettes å være noe krav etter direktivet om at revisor skal velges for en klart avgrenset periode. I utgangspunktet mener departementet derfor at det må være anledning til å videreføre gjeldende ordning for valg av revisor.”

Departementet mener at styrket revisjonskontroll gjennom klare uavhengighetskrav til den som reviderer partiregnskaper vil være et viktig bidrag til å øke kontrollen med partienes rapportering til offentligheten. Departementet ser på denne bakgrunn at det kan være hensiktsmessig å foreta enkelte tilpasninger eller presiseringer i regelverket. For å kunne imøtekomme GRECOs rekommendasjon nr. 4, er det derfor departementets oppfatning at følgende regler bør innarbeides i partiloven:

- Krav om at samme revisor kun kan engasjeres av partiet for en tidsavgrenset periode, f.eks inntil 7 år⁴⁶.
- Krav om rotasjon i betydningen reell utskiftning av oppdragsansvarlig revisor.
- Krav om at revisor som utfører revisjonsoppdrag for partiet ikke samtidig kan være medlem av partiet.

Disse reglene vil komme i tillegg til de alminnelige uavhengighetskravene som revisor er underlagt etter revisorloven § 4-1 og opplysningsplikten som revisor er underlagt etter revisorloven § 6-2.

Departementet foreslår følgende endringer (understreket) i partiloven § 21 (*Erklæringer, signatur og revisorgodkjenning*) tredje ledd:

”Innberetning fra partiets hovedorganisasjon skal undertegnes av partiets leder og være godkjent av statsautorisert eller registrert revisor”.

Videre foreslås en ny paragraf:

Ny § 24 Særskilte bestemmelser om partirevisorer

(1) ”Den som reviderer og godkjenner et politisk partis regnskap etter § 21 tredje ledd kan ikke samtidig være medlem av partiet. Heller ikke kan denne ha en samlet engasjementstid i partiet som overstiger syv år. For revisjonsselskap gjelder dette den som er utpekt som ansvarlig revisor. For øvrig kommer revisorlovens regler til anvendelse.”

Departementet mener at revisors antatte lojalitetsforhold til partiet, i egenskap av medlem mens revisjonsoppdraget utføres, bør være et hovedkriterium for habilitetsspørsmålet. Regelen bør få anvendelse i løpet av hele perioden revisor er engasjert. Bestemmelsen om revisjonsselskap i revisorloven § 4-2 foreslås ikke gjort gjeldende i sammenheng med medlemskapskriteriet. Dette innebærer

⁴⁶ Dette samsvarer med reglene som er fastsatt for såkalte "foretak av allmenn interesse", jf.Ot.prp. nr. 78 (2008-2009), på grunnlag av krav etter EUs revisjonsdirektiv, hvor det blant annet er oppstilt krav om revisorrotasjon hvert 7. år, men begrenset til rotasjon av ansvarlig partner når et revisjonsselskap er valgt som revisor.

eksempelvis at revisor som selv ikke er medlem av et bestemt parti, likevel kan revidere partiets regnskap selv om andre revisorer eller ledende ansatte i revisjonsselskapet er medlemmer. Tilsvarende gjelder hvis varamedlemmer i revisjonsselskapets styrende organer er medlemmer av partiet. Bestemmelsen skal i minst mulig grad kunne benyttes til å kartlegge politisk tilhørighet eller sympatier.

Maksimal engasjementstid på syv år innebærer at det er den sammenlagte engasjementstiden som legges til grunn - ikke den sammenhengende. Reengasjementer utover de syv årene vil etter forslaget ikke være mulig og partiet må derfor bytte revisor etter denne tid. Det foreslås likevel at partiet kan engasjere ny revisor innenfor samme revisjonsselskap.

4.5 Rekommandasjon nr 5 - passende, uavhengig monitorering av partifinansieringen, inkludert valgkampanjer

GRECO anbefaler:

”at det sørges for passende, uavhengig monitorering av partifinansieringen, inkludert valgkampanjer, i samsvar med Artikkel 14 i Rec 2003/4”

4.5.1 Oppfølging

Implementering av rekommandasjonen vil kreve endringer i partiloven.

4.5.2 GRECOs vurdering

Utgangspunktet for vurderingene er artikkel 14 i Rec 2003/4:

”Statene bør sørge for uavhengig kontroll med finansieringen av politiske partier og valgkampanjer.

I den uavhengige kontrollen bør det inngå tilsyn med regnskapene til politiske partier, med valgkamputgiftene og med måten disse presenteres og offentliggjøres på.”

GRECO har i de pågående evalueringene sterk fokus på kontroll med at politiske partier oppgir korrekt og fullstendig informasjon til myndighetene. Det understrekes at det er *reell* (i betydningen ”faktisk”) kontroll med riktigheten av hva partiene rapporterer som er tema for denne rekommandasjonen, ikke hvilken mal eller hvilket rapporteringsgrunnlag som måtte gjelde.

GRECO er ikke overbevist over Norges forsøk på å implementere artikkel 14 i Rec 2003/4 ved å overlate kontrollansvaret til media og publikum. Rekommandasjon nr. 5 gir likevel ikke noen indikasjon på hvordan kontrollsystemet bør være. Det er heller ikke forutsatt at det må opprettes et nytt organ for å ivareta tilsynsfunksjonen. GRECO har merket seg at verken Partilovnemnda eller SSB har fullmakt til å granske riktigheten av partienes rapporter, regnskap eller regnskapspraksis. Heller ikke har disse mulighet til å

aksjonere på grunnlag av informasjon eller tips fra publikum om uregelmessigheter, bortsett fra at SSB kan be om klargjøring ut i fra statistikkhensyn i tilfelle noe åpenbart er galt. Det norske systemet som er basert på tillitt og at negativ medieomtale vil ha avskrekkende effekt, bygger på to forutsetninger som GRECO mener ikke alltid vil være oppfylt, nemlig at:

- media har nær tilgang til informasjon som kan avsløre eventuelle misligheter, og at
- journalister har sterk interesse for partifinansiering

Videre mener GRECO at det er urealistisk å anta at partimedlemmer selv har interesse av å bidra til at offentligheten får kjennskap til interne forhold i partiet, spesielt under valgkamper. Den siste innvending i avsnitt 87 i rapporten er imidlertid særlig viktig for Norges oppfølging: GRECO deler ikke vår oppfatning om at hensynet til politisk handlefrihet vil være en avgjørende hindring for at det kan etableres et hensiktsmessig system for et reelt tilsyn med partifinansieringen. Når det gjelder kontroll av partifinansieringen har en rekke medlemsland, som bygger på de samme demokratiske tradisjoner og uavhengighetsidealer, i større grad enn Norge latt hensynet til offentlighetens behov for innsyn veie tyngre enn hensynet til partienes handlefrihet.

Norge argumenterte sterkt for å få GRECO til å stryke denne rekommandasjonen - alternativt endre den til en ”consider”. Vi fikk støtte fra Frankrike under behandlingen i plenum, men GRECO opprettholdt evalueringsteamets standpunkt med referanse til at andre land har fått samme anmerkning.

4.5.3 Internasjonale erfaringer

De aller fleste medlemslandene som er evaluert så langt, har fått tilsvarende anbefaling om å styrke den reelle kontrollen med partiene (og kandidatene) gjennom en eller annen funksjon som er uavhengig, har kompetanse og ressurser til å gjennomføre kontroll på eget initiativ og på grunnlag av tips fra publikum. Overfor land som allerede har tilstrekkelige kontrollhjemler i sin lovgivning, har GRECO anbefalt at disse må benyttes eller at tilsynet må styrkes ressursmessig.⁴⁷

Et gjennomgående trekk internasjonalt er at der loven har klare regler for hva det offentlige partitilskuddet kan brukes til, er det Riksrevisjonen eller tilsvarende kontrollorgan som er tillagt kontrollen med partiene. Kontrollmyndigheten går vanligvis ikke lengre enn det som omfatter bruk av offentlige midler. Varianter av denne modellen finner vi bl.a i Finland, Danmark og Nederland.

I Finland er Justisdepartementet ansvarlig for å kontrollere at bruken av offentlige tilskudd er i overensstemmelse med regelverket. Departementet kan utpeke en godkjent revisor til å besørge slik kontroll. I tillegg har Riksrevisjonen⁴⁸ rett til å få verifisert at partiene (og underliggende organisasjoner som har direkte fordeler av tilskuddet) har anvendt statsstøtten i samsvar med lov og bevilgningsvedtak. Det finnes imidlertid ikke noe regelverk som pålegger kontrollerende organer å

⁴⁷ Island, Latvia og Storbritannia er blant disse landene.

⁴⁸ the State Audit Office

rapportere eventuelle funn videre eller å aksjonere. Finland har for øvrig nylig revidert sin lovgivning med sikte på å følge opp GRECOs rekommandasjoner også på dette området.

I Danmark er det ikke etablert noe systematisk tilsyn med at partifinansieringsregelverket overholdes i form av et offentlig organ som sjekker riktigheten av rapportene som årlig sendes til Folketinget eller til Justisdepartementet. Riksrevisjonen, som tilsynelatende har tilsvarende fullmakt som i Norge mht regnskapskontroll for statlig virksomhet, har fullmakt til å sjekke at politiske partier har benyttet offentlig tilskudd i samsvar med forutsetningene. Dette innebærer en viss regnskapskontroll. Fullmakten er imidlertid aldri benyttet⁴⁹.

I Nederland er det revisjonsavdelingen i Innenriksdepartementet som har myndighet til å granske om partiene har brukt statstøtten i samsvar med nærmere angitte formål. Riksrevisjonen har også kompetanse til å sjekke dette, men har aldri benyttet myndigheten. Kontrollmyndigheten omfatter også her bare bruken av offentlige tilskudd.⁵⁰

På Island har Riksrevisjonen en sentral oppgave i partifinansieringen: Politiske partier (og kandidater) rapporterer årlig til Riksrevisjonen⁵¹ som har vide fullmakter til å gjennomføre materiell kontroll med innsendt informasjon. I prinsippet vil Riksrevisjonen ved uregelmessigheter i rapportene kontakte partiet eller partirevisor for nærmere forklaring. Hvis saken har preg av korrupsjon vil den kunne anmeldes til politiet. Riksrevisjonen har likevel ikke hatt tiltrekkelige ressurser til fullt ut å anvende sin myndighet overfor partier eller kandidater.⁵²

Andre land har opprettet særskilte organer for å kontrollere politiske partier og kandidater:

I Storbritannia er det Valgkommisjonen (The Electoral Commission) som ivaretar tilsynet med politiske partier og kandidater. Dette er et uavhengig organ opprettet av Parlamentet for å bidra til integritet og publikums tillitt til demokratiske prosesser. Organet har myndighet til å inspisere samt ta kopi av all relevant dokumentasjon i forbindelse med inntekter og utgifter til politiske partier og kandidater. Myndigheten innebærer også rett til å bli assistert av ansvarlig person i partiet i forbindelse med kontrollen. Det er imidlertid foreløpig ingen regler eller retningslinjer for hvordan Valgkommisjonen skal forholde seg hvis den avdekker

⁴⁹ GRECO har gitt Danmark tilsvarende rekommandasjon som Norge fikk.

⁵⁰ GRECO har for øvrig også når det gjelder Nederland kommet til at kontrollen ikke er god nok i forhold til artikkel 14 i Rec 2003/4.

⁵¹ "The National Audit Office"

⁵² GRECOs rekommandasjon til Island er at Riksrevisjonen må tildeles mer ressurser. GRECO hadde ingen merknader til lovgivningen vedrørende monitorering og kontroll.

ulovligheter. Det vurderes nå utvidede fullmakter for kommisjonen gjennom et direkte samarbeid med andre kontrollorganer som politi og påtalemyndighet.⁵³

I Frankrike er National Commission for Campaign Accounts and Political Funding (CNCCFP) tillagt tilsynsmyndighet med partiene. Dette er et administrativt organ bestående av ni medlemmer⁵⁴ som sitter på åremål assistert av et sekretariat på ca 30 medlemmer, hovedsakelig bestående av personell fra ulike departementer. CNCCFP fører tilsyn med at partiene overholder regnskaps- og finansieringsregelverket i tillegg til å sjekke kandidatens valgkampregnskaper. Dette gjøres på grunnlag av rapporter fra to oppnevnte revisorer⁵⁵. Pga de politiske partienes konstitusjonelle frihet i Frankrike, omfatter kontrollen kun lovmessigheten av disposisjonene og ikke formålstjeneligheten. Det utarbeides en årlig rapport til regjeringen om resultatet. Organet har imidlertid ikke tilgang til underliggende regnskapsdokumentasjon eller rett til å inspisere partiet direkte. GRECO har for øvrig påpekt at tilsynsfunksjonen til CNCCFP må styrkes, dvs en rekommandasjon som likner den Norge har fått.

I Latvia rapporterer partiene direkte til KNAB, et antikorrupsjonsorgan med vide fullmakter til å kontrollere riktigheten av regnskapsrapportene og som har full tilgang til all relevant regnskapsinformasjon. KNABs myndighet innebærer også rett til å kreve informasjon fra alle offentlige organer, foretak, organisasjoner, tjenestepersonell og andre personer – uavhengig av hvilken gradering informasjonen måtte ha. Private bidragsyttere til politiske partier vil på anmodning også måtte framlegge informasjon om inntekter og eiendeler for KNAB.

4.5.4 Departementets vurderinger og forslag

I Norge har vi ingen tradisjon for offentlig kontroll med politiske partier utover det lovgivningen på generelt grunnlag krever av foreninger med regnskaps- og revisjonsplikt i hht regnskapsloven § 1-2 nr 9 og revisorloven § 2-1.⁵⁶ Selv om autonomi på dette området ikke direkte er nedfelt i noe lovverk, later det til å være en utbredt oppfatning at politiske partiers selvstendighet og uavhengighet av staten er viktig for demokratiet - noe som også Partifinansieringsutvalget tok hensyn til i sin rapport.⁵⁷ I tillegg til dette må en i vurderingen av ulike modeller

⁵³ GRECO har imidlertid kommet til at Valgkommisjonen, som har en rekke ulike oppgaver, bør få økt fokus på partifinansieringen, herunder bli mer proaktiv når det gjelder å avdekke uregelmessigheter.

⁵⁴ senior members of the national legal service

⁵⁵ som for øvrig kan holde tilbake taushetsbelagte opplysninger overfor CNCCFP

⁵⁶ I tillegg kommer eventuell kontroll som likningsmyndighetene foretar.

⁵⁷ Kap 1530 Tilskudd til de politiske partiene er mer enn 40-doblet på like mange år (nominelt sett), fra 1 mill EUR i 1970 til 40 mill. EUR i 2009. Evalueringsmaterialet fra GRECOs tredje runde så langt viser at Norge troner øverst blant medlemslandene når det gjelder støttenivå i forhold til velgermasse. Statsstøtte utgjør mellom 75 – 90 pst av partilagenes inntekter. I motsetning til bruk av skattepenger generelt, stilles det ingen betingelser eller noen føres kontroll med brukene av pengene. Selv om det norske innsynsystemet er godt utbygd mht å dekke ulike nivåer av partisystemet, framstår det

for tilsyn med politiske partiers etterlevelse av partifinansieringsloven ta hensyn til følgende:

1. Statistisk sentralbyrå (SSB) har i hht statistikkloven § 4-1 en faglig uavhengig rolle. Byråets autoritet og faglig kompetanse gjør det til en svært viktig aktør i innberetningssystemet etter partiloven. Byrådet kartlegger med høy presisjon populasjonen politiske partier, veileder partiene samt samler inn, bearbeider og publiserer rapportene på en effektiv og profesjonell måte. Av frykt for å komme i konflikt med § 4-1 og tape tillitt i utøvelsen av primæroppgavene etter statistikkloven, har SSB reservert seg overfor andre oppgaver i partiloven enn de rent statistikkfaglige. Dette er imidlertid ikke til hindre for at SSB i dag fører en viss rimelighetskontroll med det partiene rapporterer, herunder ber om avklaringer ut i fra statistikkhensyn. Gitt disse begrensningene, vil det ikke være et alternativ å utvide byråets myndighet i retning av kontroll med partirapportene.
2. Partilovnemnda er i hht § 24 i partiloven et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Verken regjeringen eller FAD kan gi instruks om eller omgjøre Partilovnemndas myndighetsutøvelse i enkelttilfeller etter loven. Nemnda har ingen kontrollfunksjon og er kun gitt ett virkemiddel, nemlig tilbakeholdelse av partistøtte. Nemnda teller fem medlemmer, hvorav leder skal ha dommerkompetanse. I hht til partilovforskriften § 20 skal minst to av medlemmene ha erfaring fra partipolitisk arbeid.⁵⁸ Kontorteknisk bistand til nemnda ivaretas av Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (FMSF). Selv om nemnda trolig vil kunne oppfylle kriteriene i artikkel 14 mht uavhengighet⁵⁹, innebærer den nåværende organisasjonsformen likevel klare begrensninger på eventuell utvidet funksjon. Partilovnemnda opererer i dag på deltid (timebasis) ved at medlemmene kalles sammen ved behov eller ved at saksbehandlingen foregår per e-post. En tett oppfølging av om lag 3 200 partienheter i form av regelmessig tilsyn blir åpenbart vanskelig med en slik arbeidsform. Dagens regelverk tar heller ikke høyde for at nemnda skal ha regnskaps-/revisjonsfaglig eller annen kompetanse av relevans for tilsyn.⁶⁰ Nemnda er heller ikke gitt myndighet til å spille på andre offentlige aktører, bortsett fra å motta årlig rapport fra SSB om innberetningene. Årlig budsjett, inkludert kontorteknisk bistand, er på ca 250 000 kroner.
3. Riksrevisjonen er i hht riksrevisjonsloven § 1 Stortingets revisjons- og kontrollorgan; ”Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar

norske partifinansieringsregelverket som ”soft” ved internasjonale sammenlikninger. Som nevnt i avsnittet ovenfor, har GRECO merket seg dette.

⁵⁸ Medlemmene kan gjenoppnevnes. For tiden (og fram til 2011) sitter det tre medlemmer fra hhv Ap, Frp og Sp.

⁵⁹ At partiene er representert i et organ som skal kontrollere partiene, har imidlertid vært debattert i GRECOs plenum.

⁶⁰ Bortsett fra at leder skal ha dommerkompetanse og krav om partipolitisk erfaring for minst to medlemmer, stilles det ingen kompetansekrav til nemnda.

med Stortingets vedtak og forutsetninger”. Uten å ta stilling til om bestemmelsen kan gi grunnlag for eventuelt tilsyn med den delen av partienes finanser som kan føres tilbake til statstilskuddet, slik som tilfelle er i flere land, kan det konkluderes med at dette uansett ikke vil være nok til å oppfylle GRECOs krav om tilsyn med alle sider av partifinansieringen.

4. Andre etablerte tilsynsorganer i Norge med regnskaps- og revisjonsfaglig kompetanse er først og fremst Finanstilsynet og Konkurransetilsynet. Finanstilsynet fører tilsyn med banker, forsikringsselskaper, finansieringsforetak, private pensjonskasser, godkjente revisorer og revisjonsselskaper, regnskapsførere og autoriserte regnskapsselskaper, regulerte markeder m. fl. I hht § 2 fjerde ledd kan Finanstilsynet engasjere statsautoriserte og registrerte revisorer og personer med annen sakkyndighet til å utføre oppdrag innenfor tilsynets ansvarsområde og kan også oppnevne utvalg til å foreta selvstendige granskninger innenfor nevnte område. Finanstilsynet skal granske regnskaper og andre oppgaver fra institusjonene og ellers gjøre de undersøkelser om deres stilling og virksomhet som tilsynet finner nødvendig. Institusjoner underlagt tilsyn plikter når som helst å gi alle opplysninger som tilsynet måtte kreve, herunder gi tilsynet innsyn i en rekke dokumenter og forhold. jf § 3 i loven. Selv om tilsynet dekker et stort spekter av ulike virksomheter og synes å ha en rekke fullmakter relevante for artikkel 14 i Rec 2003/4, antar departementet likevel at kompetansen ikke er direkte relevant for anti-korrupsjonsarbeid i det politiske systemet.⁶¹ Konkurransetilsynet skal føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markeder, herunder ved å kontrollere at lovens forbud og påbud overholdes. Selv om Konkurransetilsynet har bred og variert tilsynskompetanse fra ulike bransjer, med fullmakter som i tilsynssammenheng må sies å være omfattende, antas kompetansen likevel ikke å være relevant for regnskapskontroll i politiske partier. Det kan derfor være tvil om Finanstilsynet eller Konkurransetilsynet er egnet for den tilsyns- eller kontrollfunksjon som følger av rekommandasjon nr. 5.
5. Populasjonen rapporteringspliktige partilag i Norge er internasjonal sammenheng svært stor og teller ca 3 200 enheter. Foruten en stor og mangeartet partiflora i seg selv, skyldes dette at det norske systemet for innsyn bygger på en desentralisert modell hvor alle partilag som deltar i valg, samt ungdomslag på sentralt og fylkesnivå, har selvstendig rapporteringsplikt til det offentlige. GRECO har så langt i evalueringsrunden stort sett forholdt seg til land som bygger på en konsolidert modell, dvs der sentralleddene rapporterer for hele partikonsernet med den følge at antallet selvstendige enheter under tilsyn blir mindre og tilsynsobjektene mer oversiktlige, herunder lettere å nå.⁶²

⁶¹ På den annen side går ikke GRECO lengre enn å forutsette kontroll med riktigheten av regnskapsrapporter og et system for varsling av regelbrudd. Hvorvidt det foreligger brudd på korrupsjonsbestemmelsene straffeloven, vil uansett være opp til politi, påtalemyndigheter og rettssystemet å avgjøre. Tilsynsorganet trenger ikke nødvendigvis kompetanse på dette.

⁶² Dette viser for øvrig at samme rekommandasjon kan få svært forskjellige praktiske implikasjoner i medlemslandene. Flere land har imidlertid fått anbefalinger om å utvide antallet partiledde som inngår i sentralleddets rapporter eller at innsynet i finansieringen av lokal- og regionalledd bør styrkes.

6. Bevilgningen over kap 1530 Tilskudd til de politiske partiene har hatt en høy nominell vekst siden innføringen på 1970-tallet. Det norske partitilskuddet er i internasjonal sammenheng høyt. Dette tilsier at ressursbruken knyttet til tilsyn i begrenset grad bør medføre bevilgningsøkninger og at effektivitetshensyn må tillegges stor vekt.

Departementet ser at det er en utfordring å forene ovennevnte ulike og til dels kryssende hensyn med GRECOs forventninger – samtidig som en nyttegjør seg internasjonale erfaringer. Ved valg av modell mener departementet at følgende prinsipper må legges til grunn:

- Kontrollen med politiske partier skal begrenses til lovmessigheten av disposisjonene i forhold til partilovens bestemmelser og krav - ikke formålstjenligheten.
- Hensynet til partienes autonomi og politiske handlefrihet skal ivaretas.
- Taushetsbelagte opplysninger eller virksomhetsinterne forhold som faller utenfor tilsynsformålet, skal ikke eksponeres for offentligheten.
- Kontrollfullmakten skal være klart definert, nøytral og ikke kunne misbrukes politisk sett.
- Tilsynet/kontrollen skal være effektiv og uten unødig ressursbruk eller byråkrati for myndigheter og partier.
- Tilsynet/kontrollen bør ikke skape unødige rollekonflikter i offentlig sektor.

Departementet ser på denne bakgrunn for seg tre alternative modeller:

Modell 1

Modellen tar utgangspunkt i gjeldende myndighetsstruktur i partiloven. Partilovnemnda gis kontrollhjemler ved siden av at det opprettes et kompetent (tilsyns- eller) kontrollorgan (Partirevisjonsutvalg) under nemndas ledelse. Departementet ser klare fordeler ved at en styrking av kontrollen med de politiske miljøene tar utgangspunkt i ekstern-/internkontrollen som i dag gjennomføres av partirevisorene. Forslagene i avsnittet ovenfor innebærer en direkte styrkning av eksternkontrollen ved at det pålegges utrykkelige uavhengighetskrav til partirevisorene ved at den som utfører revisjonsoppdraget ikke samtidig kan være medlem av partiet og ikke kan engasjeres for mer en syv år. Revisorkravet med tilhørende habilitetsregler vil likevel bare gjelde for sentralorganisasjonene – dvs 22 enheter av en populasjon på ca 3 200. Departementet ser for seg at Partirevisjonsutvalget oppnevnes med tre-fire medlemmer med revisjonsfaglig bakgrunn, fortrinnsvis fra partirevisjon. Riksrevisjonen og Finanstilsynet kan eventuelt tenkes representert i utvalget slik at bred kompetanse og sikres.⁶³ Partirevisjonsutvalget foreslås ikke gitt myndighet til å fatte enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, men vil kun være et verktøy for Partilovnemnda ved at det gjennomfører undersøkelser og rapporterer relevante funn. Det legges opp til at utvalget arbeider på ad hoc-basis.

⁶³ I flere land er forholdet mellom partiene og finansnæringen særlig interessant i anti-korrupsjonsarbeidet

GRECO har i rapporten om Norge ikke stilt spørsmålstegn ved Partilovnemndas uavhengighet overfor politiske myndigheter, noe som gjør det mulig også på dette området å bygge på det som allerede er etablert. GRECO har i forbindelse med rekommandasjon nr. 6 (nedenfor) indirekte tatt til ordet for at nemnda bør få økt myndighet ved en innføring av flere sanksjoner. Uavhengig av hvilken modell (1 eller 2) som videreføres, vil det være behov for at nemndas myndighetsområde i partiloven utvides slik, jf lovforslagets § 26:

§ 26 Nemnd for fordeling av tilskudd og klagebehandling (gjeldende lov § 24)

(3) Partilovnemnda kan kreve at innberetningspliktig etter § 18 legger fram all dokumentasjon av betydning for innberetningspliktige forhold etter §§ 19-24 som nemnda finner grunnlag for å vurdere særskilt.

(4) Hvis Partilovnemnda finner det nødvendig, kan partirevisors revisjonsoppdrag etter § 23 tredje ledd og innberetning etter § 23 fjerde ledd, kontrolleres. Slik kontroll utføres av et særskilt oppnevnt kontrollorgan, Partirevisjonsutvalget. Utvalget kan kreve at innberetningspliktig etter § 18 legger fram all dokumentasjon av betydning for innberetningspliktige forhold etter §§ 19-24. Revisorloven § 6-1 om taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger relevant for etterlevelsen av kap. 4 i partiloven eller straffeloven §§ 387-389 legges fram for Partilovnemnda ”

(5) Partirevisjonsutvalget skal på anmodning fra Partilovnemnda i år utenom valgår gjennomføre rutinemessige kontroll av innberetningspliktige partilags etterlevelse av reglene om finansielle forhold i kap 4. Kontrollen skal være partipolitisk nøytral og ikke omfatte områder som berører partilaget autonomi eller politiske handlefrihet. Revisorloven § 6-1 om taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger relevant for etterlevelsen av kap. 4 i partiloven eller straffeloven §§ 387-389 legges fram for Partilovnemnda. Partirevisjonsutvalget skal veilede partilag om forståelsen av partiloven kap. 4, mht rekkevidde og anvendelse i enkeltsaker.

I tillegg foreslås det at forskriftshjemmelen i gjeldende lovs § 27, forslaget § 29, utvides slik:

”Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om Partirevisjonsutvalgets virksomhet og sammensetning.”

Departementet mener at disse endringsforslagene ivaretar både hensynene i kulepunktene ovenfor og GRECOs anbefalinger. Nytt 3. og 4.ledd i § 24 gir Partilovnemnda to muligheter ved mistanke om uregelmessigheter i et partilag:

For det første kan nemnda kreve at partilaget legger fram all dokumentasjon av betydning for forhold som nemnda finner er av særskilt av interesse i innberetningen. Det understrekes at bestemmelsen gjelder enkeltforhold i innberetningen som nemnda ser behov for å vurdere lovmessigheten av. Bestemmelsen gir likevel ikke nemnda generell adgang til regnskapsinformasjon eller annen dokumentasjon i partilaget. Både innsynrett og informasjonsomfang

foreslås begrenset til enkeltsaker. Det foreslås at Partilovnemnda kan gjøre dette på eget initiativ, ved at SSB påpeker uklarheter i innrapporteringene eller på grunnlag av tips fra media eller publikum.

Departementet ser for seg at nemnda, i tråd med forvaltningsrettslige prinsipper, ber om en skriftlig redegjørelse fra partilaget om forhold som nemnda finner grunnlag for å se nærmere på. Hvis nemnda ikke finner partilagets redegjørelse tilfredsstillende, vil det kunne være aktuelt å benytte innsynsretten etter første ledd (hvis ikke informasjonen allerede er forelagt nemnda).

Hvis dette ikke fører fram, kan nemnda anmode Partirevisjonsutvalget om å kontrollere revisjonen av partilaget og/eller partilagets innberetning. Partirevisjonsutvalget skal kunne be om å bli forelagt all skriftlig dokumentasjon av betydning for innberetningspliktige forhold (faktura, kvitteringer, andre relevante bilag, skriftlige avtaler med bidragsyter mm). Myndigheten dekker innsyn i alle forhold som er nødvendig for å kontrollere revisjonsoppdraget eller innberetningen. Det Partirevisjonsutvalget kommer over av annen informasjon enn den som er relevant for etterlevelsen av kap. 4 i partiloven eller straffeloven §§ 387-389, vil være underlagt taushetsplikt - også overfor Partilovnemnda.

Det forutsettes at partilaget skal ha reell mulighet til selv å ordne opp i enkeltsaker overfor Partilovnemnda før Partirevisjonsutvalget eventuelt kobles inn.

Departementet mener at dette vil være hensiktsmessige og effektive virkemidler, også preventivt sett, ved å øke sannsynligheten for at partiene gir riktig informasjon i første instans. Behovet for å begrense offentlighetens innsyn i saker som gjelder foreleggelse av skriftlig dokumentasjon om enkeltdisposisjoner og/eller saker der Partirevisjonsutvalget kobles inn, må vurderes særskilt av departementet i forbindelse med forskriftsarbeidet. I den grad dette innebærer regler som avviker fra de alminnelige utgangspunktene i offentlighetsloven og forvaltningsloven, må det gis særlig begrunnelse.

Modell 1 likner på den som har vært benyttet i Frankrike, bortsett fra at passusen om revisorloven § 6-1 sikrer at Partilovnemnda får tilgang til taushetsbelagte opplysninger som er relevant for kap. 4 i partiloven eller korrupsjonsbestemmelsene i straffeloven. Det som Partirevisjonsutvalget måtte komme over av annen sensitiv eller virksomhetsintern informasjon vil likevel være taushetsbelagt – også overfor nemnda.

For å imøtekomme GRECOs krav om at det faktisk skal gjennomføres kontroller samt redusere sannsynligheten for at kontrollelementet i loven blir betraktet som "another paper tiger" av GRECO, er det hensiktsmessig å formulere nytt 5. ledd som en ubetinget plikt ("skal"). Det er imidlertid her snakk om ren rutinekontroll som tenkes gjennomført uavhengig av eventuelle mistanker om uregelmessigheter og som i tillegg har et klart veiledningsmotiv. Bestemmelsen om at valgår skal unntas, er ved siden av nøytralitetskravet, foreslått for å sikre at virkemiddelet ikke skal kunne misbrukes, eksempelvis til å skape negativ blest om enkeltpartier i valgkamper eller forstyrre partilagene i forberedelsene til valg. Nøytralitetskravet kan tenkes ivaretatt ved at Partirevisjonsutvalget i et år før stortingsvalg eksempelvis inspiserer alle stortingspartier, fylkesundomslagene i Hordaland eller de tre største kommunepartiene i Moss osv. Videre skal

kontrollen kun omfatte etterlevelsen av finansierings-/ regnskapsbestemmelsen i kap 4. Plikt til å veilede partilagene i etterlevelse av loven er tatt inn etter mønster av konkurranseloven § 9 siste ledd og skal bidra til at partiene kan ha fordeler av slik inspeksjon. GRECO ønsker for øvrig at statene skal veilede partiene i lovforståelsen.

Partirevisjonsutvalget forutsettes å jobbe på timebasis med utgangspunkt i satsene for utvalgsgodtgjørelse i Statens personalhåndbok (SPH). Bortsett fra gjennomføringen av rutinekontrolloppdrag vil utvalget kun sammenkalles i særskilte tilfeller (i forbindelse med kontroll av revisjonsoppdrag etter nytt annet ledd.) Det er behov for en hjemmel til å regulere Partirevisjonsutvalgets virksomhet og sammensetning nærmere i forskrift

Departementet mener at dette forslaget vil kunne imøtekomme GRECOs anbefalinger samtidig som det begrenser mulighetene for at kontroll misbrukes eller er til skade for demokratiet.

Modell 2

Modell 2 bygger på samme forslag som i modell 1 når det gjelder utvidede fullmakter i partiloven. I stedet for å etablere et Partirevisjonsutvalg, foreslås Finanstilsynet tillagt de samme oppgavene. Problemstillinger som rollekonflikter, motvilje mot å påta seg oppgaver utenfor tilsynsloven, ekstra ressurser etc vil imidlertid kunne være aktuelle.

Andre modeller

I utgangspunktet kunne en tenke seg mekanismer for å styrke nåværende kontrollregime gjennom økte fullmakter for media og publikum til å se bilag med mer. GRECO har imidlertid utalt seg tvilende til medias rolle, jf ovenfor. Departementets erfaringer siden loven trådte i kraft 1.1.2006 (inkludert den første loven av 1998) er også at media har begrenset interesse for partifinansiering. Økt direkte innsyn for publikum vil også fort komme i konflikt med hensynet til partienes autonomi, selvstendighet og ikke minst kunne skape et utforholdsmessig byråkrati i partiene. Publikum generelt har for øvrig også vist liten interessert for temaet. Uansett om en slik modell faktisk skulle fungere, vurderes den ikke som treffende nok mht GRECOs forventninger: Sannsynligheten for at Norge ikke får godkjent implementering av rek 5, anses som stor hvis vi alene legger en slik løsning til grunn.

Departementet mener at modell 1 bør innføres for å ivareta alle relevante hensyn i rekommandasjon nr. 5. Dette innebærer at Partilovnemnda gis økte fullmakter og at det opprettes et Partirevisjonsutvalg som en støttefunksjon for nemnda med oppgaver nevnt ovenfor.

4.6 Rekommandasjon nr. 6 - hensiktsmessige, fleksible sanksjoner for alle typer brudd på partiloven, i tillegg til dagens sanksjoner

GRECO anbefaler:

”at det innføres hensiktsmessige, fleksible sanksjoner for alle typer brudd på partiloven, i tillegg til dagens sanksjoner”

4.6.1 Oppfølging

Dette vil medføre særskilte bestemmelser om sanksjoner som forelås lagt til et nytt kapittel 6 i loven.

4.6.2 GRECOs vurdering

Utgangspunktet er artikkel 16 i Rec 2003/ 4:

”Statene bør kreve at overtredelser av reglene om finansiering av politiske partier og valgkampanjer rammes av effektive, forholdsmessige og avskrekkende sanksjoner.”

GRECO viser til at partiloven bare hjemler ett sanksjonsmiddel – tilbakeholdelse av statlig partistøtte hvis partilaget ikke har oppfylt innrapporteringsplikten eller der det er tvil om partilaget eksisterer. Loven gir ikke anledning til å ta i bruk mildere sanksjoner for mindre lovbrudd. GRECO har blitt informert om at strafferettslige sanksjoner som bøter eller inntil to års fengsel kan tas i bruk etter bestemmelsene i straffeloven § 166 om falsk forklaring. Strafferettslige sanksjoner kan også anvendes for brudd på regnskapslov, bedrageri eller korrupsjon begått i forbindelse med finansieringen av politiske partier. GRECO mener likevel at dagens sanksjonssystem i partiloven er ufullstendig i to henseender.

- ved at ikke alle lovbrudd kan sanksjoneres⁶⁴ - loven gir ikke partilagene tilstrekkelig insentiv til å overholde alle bestemmelser
- ved mangel på fleksibilitet overfor mindre overtredelser - tatt i betraktning at bruk av sanksjoner i hht straffeloven ofte vil være uaktuelt, tungvint eller tidkrevende

GRECO mener at mer fleksible sanksjoner som dekker hele spekteret av brudd på partiloven, ved siden av tilbakeholdelse av partistøtte og mulige strafferettslige sanksjoner, vil skape et mer komplett system. Selv om en heller ikke her legger noen føringer på hvordan rekommandasjonen skal implementeres, er det nærliggende å tro at det er Partilovnemnda som GRECO ser for seg bør få økte fullmakter til å ilegge administrative sanksjoner. Utover det som følger direkte av ordlyden i artikkel 16⁶⁵ er det ikke gitt noen føringer om hvilke sanksjonsmidler som skal innføres eller om forhold som berører domstolsbehandling, klagerett, unntaksbestemmelser⁶⁶ eller forholdsmessighet tilknyttet partilagets størrelse eller økonomi.

⁶⁴ eksempelvis sen innsending av inntektsrapporter, mangelfulle rapporter, unnlattelse av å rapportere navn på bidragsytere over terskelverdiene, mottak av gaver fra anonyme givere, utlendinger eller offentlige virksomheter.

⁶⁵ Stikkord: effektivitet, forholdsmessighet (hensiktsmessighet) avskrekking

⁶⁶ F.eks at mindre partilag skal særbehandles.

4.6.3 Internasjonale erfaringer

Administrative og strafferettslige sanksjoner overfor politiske partier og kandidater er svært utbredt internasjonalt selv om form og styrke varierer. GRECO har i evalueringsrunden hatt fokus på *administrative* sanksjoner som vanligvis krever enklere behandlingsprosedyrer.

I Danmark kan falske opplysninger i forbindelse med politiske partiers inntektsrapportering, utgifter eller annen regnskapsinformasjon straffes med bøter eller fengsel i inntil fire måneder. I tillegg kan et politisk parti fratras statsstøtten hvis det ikke overholder den årlige plikten til å sende inn regnskapsrapporter. Medvirkning til falsk informasjon straffes på samme måte. Det er også tilsvarende sanksjoner (bøter, fengsel) overfor enhver som gir uriktige opplysninger eller erklæringer i forbindelse med søknad om parti-/kandidatstøtte. Videre er brudd på bokholderiregelverket underlagt sanksjoner i straffeloven. Alle sanksjoner utenom tilbakeholdelse av offentlig støtte må pålegges av en domstol. Sanksjoner kan både benyttes overfor organisasjoner som er juridiske personer og fysiske personer⁶⁷. Sanksjoner pålagt en partiorganisasjon utelukker ikke at individer også kan straffes og visa versa. GRECO har for øvrig gitt Danmark en rekommandasjon om et mer fleksibelt, effektivt og avskrekkende sanksjonsapparat.

I Storbritannia kan brudd på partifinansierings- og valgkampregelverket både forfølges administrativt og strafferettslig. Sanksjoner kan pålegges organisasjoner og fysiske personer i hht en liste i loven. For lovovertridelser i forbindelse med politiske partiers aktivitet er det *registrert partikasserer*, som har ansvar for å føre regnskaper og foreta innrapportering av inntekter og utgifter, som først og fremst vil bli stilt ansvarlig. Det er også mulig å stille selve partiorganisasjonen til ansvar for brudd på reglene om gaver. Videre er sanksjonering av et parti eller tilknyttede individer ikke gjensidig utlukkende. Sanksjonsmidlene omfatter bøter på 6 700 EUR eller inntil ett års fengsel og kan anvendes i forbindelse med falsk forklaring, mangelfull regnskapsinformasjon (inkludert valgkampregnskap), mangelfull informasjon om bidragsyttere og ved ikke å returnere ulovlige gaver. Sanksjoner kan også pålegges såkalte ”tredjeparter” - både individer og organisasjoner. Hvis tredjeparten er en organisasjon, må denne på registreringstidspunktet oppgi en fysisk person med rettslig ansvar for aktiviteten. Dette sikrer at noen alltid kan holdes rettslig ansvarlig, uavhengig av hvilken juridisk status tredjeparten har. De sivilrettslige sanksjonene er av betydelige mindre omfang og får anvendelse i tilfeller hvor partiet rapporterer inn for sent. Jo større forsinkelse, desto større bot. Det er også anledning til å stryke partiet fra registreringslisten hvis partiet unnlater å sende inn årlig bekreftelse på registreringsdetaljer. Sanksjoner må som hovedregel pålegges av en domstol. Valgkommisjonen har begrenset myndighet til å pålegge sanksjoner direkte. GRECO har for øvrig gitt Storbritannia en rekommandasjon om et mer fleksibelt sanksjonsapparat for mindre overtredelser

⁶⁷ I Danmark har en gardert seg slik at i tilfelle partilaget ikke er en juridisk person, og derfor ikke kan pålegges sanksjoner, kan fysiske personer i partiet likevel stilles til ansvar gjennom sanksjoner.

og at Valgkommisjonen må gis større myndighet til å granske slike tilfeller og pålegge sanksjoner.

På Island kan det tas i bruk sanksjoner som bøter og fengsel inntil seks år ved brudd på partifinansieringsreglene. GRECO har likevel funnet lovgivningen for vag på dette punkt, herunder om sanksjonene i det hele tatt kan pålegges og hvilke personer i partiet som eventuelt skal stilles til ansvar. GRECO har bedt Island revurdere loven på dette punkt og innføre mer fleksible sanksjoner som er hensiktsmessige, avskrekkende og effektive.

I Finland er det eneste tilgjengelige sivile sanksjonsmidlet tilbakeholdelse av statlig partistøtte. Strafferettslige sanksjoner som bøter og fengsel inntil seks år kan også tas i bruk. GRECOs anbefaling er for øvrig også her å revurdere loven og innføre sanksjoner som er hensiktsmessige, avskrekkende og effektive.

I Latvia kan sivilrettslige og strafferettslige sanksjoner benyttes overfor fysiske personer og organisasjoner som har status som juridisk person. Blant førstnevnte er bøter mellom 350 – 14 000 EUR aktuelt, samt innbetaling til det offentlige det beløp partiet måtte ha oversteget tillatt valgkampramme med.

Antikorrupsjonsorganet KNAB har myndighet til å pålegge begge typer administrative sanksjoner. GRECO har funnet regelverket i Latvia for vagt mht til spekteret av lovovertridelser og når fysiske personer kan stilles til ansvar. Videre har GRECO bedt om at foreldelsesfristen på ett år for sivile overtridelser forlenges.

Polen har et bredt spekter av både administrative og strafferettslige sanksjoner hvor særlig førstnevnte er hyppig i bruk. Partifinansieringslovgivningen er også tydelig mht hva som regnes som overtridelser. Administrative sanksjoner spenner fra tilbakeholdelse av statsstøtte til det å bli strøket fra partiregisteret.

Strafferettslige sanksjoner kan bare pålegges fysiske personer og omfatter bøter og fengsel inntil to år. Polen er for øvrig det eneste landet så langt i evalueringsrunden som ikke har fått noen rekommandasjoner på sanksjonsområdet.

4.6.4 Departementets vurderinger og forslag

Norge har i nyere tid har hatt en gjennomgang av kriminaliseringsspørsmålet - når det bør reageres med straff mot lovbrudd, herunder hvilken betydning alternative sanksjoner til lovbrudd bør ha. Det vises til Ot. prp. nr. 90 (2003-2004) Om lov om straff (straffeloven) som bygger på Straffelovkomisjonens (1980) vurderinger samt Sanksjonsutvalgets rapport, NOU 2003: 15 Fra bot til bedring. Departementet har tatt utgangspunkt i prinsippene og terminologien som er lagt til grunn i ovennevnte forarbeider i forbindelse med drøftingen av implementering av rekommandasjon nr. 6.

4.6.4.1 Administrative sanksjoner

Med utgangspunkt i ordlyden i artikkel 16 forutsetter departementet at det er brudd på reglene om finansiering av politiske partier og valgkampanjer det skal

sanksjoneres mot. Brudd på andre bestemmelser i partiloven som § 6 (om plikt til å opplyse om hvem som sitter i partiets utøvende organ) vil ikke være omfattet av GRECOs anbefaling. Slik loven er pr i dag, er følgende regler relevant for partifinansieringen:

- Forbud mot å motta bidrag fra anonyme givere, rettssubjekter under statens eller andre offentlige myndigheters kontroll eller utenlandske givere (§ 17 annet og tredje ledd)
- Plikt til å sende inn årlige inntektsberetninger (§ 18.1 - *sanksjoneres pr i dag*)
- Mangelfull innberetning eller overskridelse av tidsfrist (§§ 18.2, 19.1 og 21.1)
- Forenklet innrapportering på feilaktig grunnlag (§ 18.3)
- Plikt til å oppgi identitet til bidragsyter over terskelverdiene samt bidragets totale verdi (§ 20.1)
- Plikt til å gi erklæring om inngåtte avtaler med bidragsyter (§ 20.2)
- Revisorgodkjenning, eller annen autorisasjon (§ 20. tredje og fjerde ledd)
- Plikt til å gi innsyn regnskap på forespørsel (§ 23)⁶⁸

For å imøtekomme GRECO må spekteret av administrative sanksjoner utvides - fra tilbakeholdelse av hele partistøtten (*tap av offentlig ytelse*) til andre mindre inngripenderesaksjoner som eksempelvis kan være:

- Formell advarsel
- Delvis tilbakeholdelse av partistøtte,
- Overtredelsesgebyrer av varierende størrelse
- Rettighetstap
- Inndragning

I tillegg til at sanksjonssystemet skal være effektiv, forholdsmessig (rettferdig) og avskrekkende, mener departementet at det bør være forutsigbart og lett å administrere. Videre må det tas spesielt hensyn til at partienheter er ideelle organisasjoner med generelt liten grad av (fast) egeninntjening eller formue og dessuten en lite ensartet gruppe administrativt og ressursmessige sett. På denne bakgrunn ser departementet at visse hensyn kan tale for at det i stedet for overtredelsesgebyr eller tvangsmulkt bør benyttes delvis eller full tilbakeholdelse av partistøtte. Spesielt overfor små partilag kan det være høyst usikkert hvilken effekt eventuelt en tvangsmulkt eller et overtredelsesgebyr vil ha. For større og mer veletablerte partilag kan situasjonen likevel være en annen⁶⁹. Inndrivning av gebyrer/mulkt vil kreve offentlig administrasjon i ikke uvesentlig grad – og i et annet omfang enn hel eller delvis tilbakeholdelse av partistøtte. At statsstøtten i dag er viktig for alle partilag taler også for at hel eller delvis tilbakeholdelse vil være et effektivt sanksjonsmiddel. Departementet går derfor ikke inn for at tvangsmulkt eller overtredelsesgebyr skal være mulige virkemidler i partiloven.

⁶⁸ Bestemmelsen ansees overflødig framover og bør vurderes sløyfet når plikt til innrapportering av fullstendige regnskaper innføres.

⁶⁹ Tvangsmulkt har for øvrig vist seg å være en effektiv sanksjon ved brudd på regnskapsloven som største partiene er omfattet av.

I tillegg til hvilke administrative sanksjoner som skal innføres, må det vurderes i hvor stor grad tilmålingen av sanksjoner skal reguleres direkte i loven eller om dette først og fremst skal overlates til Partilovnemndas skjønn. Stor frihet til å utøve skjønn vil kunne øke risikoen for forskjellsbehandling. Utover det som følger av merknadene i Ot. prp nr 84 (2004-2005), er det pr i dag likevel ingen direkte begrensninger på nemndas skjønnsutøvelse når det gjelder (full) tilbakeholdelse av partistøtte. Flere hensyn taler for at sanksjonsstyrken i enkelttilfeller bør overlates til Partilovnemndas skjønn.

Departementet mener at det primære administrative sanksjonsmiddelet i partiloven ved overtredelse av bestemmelsene i kap. 4, bør være hel- eller delvis tilbakeholdelse av statlig partistøtte. Full tilbakeholdelse av støtte er allerede hjemlet i § 24 annet ledd, bokstav b. Selv om partilag oppfyller vilkårene i partiloven, har de likevel ingen juridisk rett til statlig partistøtte. Det er kun retten til å søke om tilskudd som er lovfestet, jf partiloven §§ 11-13.⁷⁰ Dette innebærer at fleksibiliteten i og stryken av sanksjonsmiddelet vil avhenge av bevilgningsnivået.

For å sikre rettferdighet og forholdsmessighet bør det i loven legges enkelte føringer for utmålingen samtidig som det gis hjemmel for å gi nærmere regler om dette i forskrift - etter mønster av konkurranseloven § 29⁷¹. Ordlyden i Rec 2003/4 artikkel 16 er også tatt inn for å forankre regelen til den internasjonale standarden. Ved overgang fra full til fleksibel tilbakeholdelse av partistøtte ser ikke departementet lengre behov for regelen i partilovforskriften § 15 annet ledd om å begrense gyldigheten av vedtaket til ett år om gangen. Hensikten med en endring av forskriften på dette punktet er å gjøre det lettere for nemnda å balansere de ulike hensyn som loven forutsetter som grunnlag for skjønnsutøvelsen. Etter forslaget vil eksempelvis et partilag kunne miste 15 pst av støtten for to år.

For å øke fleksibiliteten i sanksjonssystemet, bør nemnda også kunne ta i bruk *formell advarsel*, f.eks for mindre førstegangsovertredelser av bestemmelsene.

Administrativ inndragning, dvs pålegg om å gi fra seg ulovlig ervervede ting, gjenstander, penger etc, er det allerede tatt høyde for i partiloven § 17. Det foreligger myndighet til å inndra bidrag som partilaget har ervervet ulovlig fra anonyme givere, jf § 17 annet ledd. Videre er det bestemmelsens tredje ledd forbud mot å motta bidrag fra rettssubjekter under statens eller annen myndighets kontroll samt utenlandske givere. Departementet ser at det i loven er behov for å presisere at administrativ inndragningen vil være en aktuell sanksjon for brudd på samtlige forbudsbestemmelser i § 17 - ikke bare i tilknytning til annet ledd og at Partilovnemnda tillegges myndigheten. Inndragningen skal fullt ut svare til verdien av det ulovlig mottatte bidraget. Det kan også være aktuelt for

⁷⁰ Stortinget står mao fritt til å velge bevilgningsnivå på kap 1530. Dersom partistøtte bevilges, skal lovens kriterier i kapittel 3 følges.

⁷¹ Første ledd lyder: "Konkurransetilsynet vedtar overtredelsesgebyr. Ved fastsettelse av gebyrets størrelse, skal det særlig legges vekt på foretakets omsetning, overtredelsens grovhet og varighet, samt lempning etter § 31."

Partilovnemnda å inndra penger der ervervelsen i utgangspunktet var en bruksgjenstand som siden har sunket i verdi eller er vanskelig å omsette.

Departementet har også vurdert *administrativt rettighetstap* i form av stryking fra Partiregisteret som et mulig sanksjonsmiddel. Som nevnt ovenfor er dette en aktuell reaksjon bl.a i Storbritannia og Polen. I hht partiloven § 2 tredje ledd innebærer registrering at partiet får enerett til å stille valglistene under det registrerte navnet. Selv om registreringen i seg selv direkte bare gjelder eneretten til partinavn, benyttes registreringen også som vilkår for å oppnå andre rettigheter regulert i lov:

- Lempeligere krav til listeforslag for registrerte partiers lokalorganisasjoner enn for andre grupper, jf. valgloven § 6-3. For partier registrert i Partiregisteret som ved forrige stortingsvalg fikk en oppslutning på minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer i hele landet, er det tilstrekkelig at listeforslaget er underskrevet av minst to av styremedlemmene i partiets lokalavdeling i det fylket eller den kommunen listen gjelder.⁷² Listeforslag fra øvrige forslagstillere må ved stortingsvalg og fylkestingsvalg være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i fylket. For kommunestyrevalg gjelder særskilte regler, men med et maksimalkrav på 300 underskrifter.
- Valgoppgjøret ved stortingsvalg. Det er bare de registrerte partiene som kan få utjevningsmandat i hht valgloven § 11-6, jf. også Grunnloven § 59⁷³.
- Rett til å søke om statlig stemmestøtte fra første stemme ved hht stortingsvalg, fylkestings- og kommunestyrevalg, jf partiloven § 1 tredje ledd og kap. 3. I tillegg kan ungdomsorganisasjoner under registrerte politiske partier søke om støtte i hht § 11 og 12 tredje ledd (sentralt og fylkesnivå).

Den direkte konsekvensen av sletting fra Partiregisteret er tap av enerett til å delta i valg under partinavnet. Det er i utgangspunktet rimelig å forstå dette slik at navnet da blir fritt i den betydning at andre i prinsippet kan søke registrering under dette navnet, jf § 5.

Departementet ser, ut i fra flere hensyn, at administrativ rettighetstap vil være et lite egnet virkemiddel i partiloven. I følge Sanksjonsutvalget bør administrativt rettighetstap ikke gjelde for mer enn to år av gangen. Dette utelukker permanent sletting fra Partiregisteret som alternativ.⁷⁴ ”Demokratisk” sett anses sanksjonen å ha begrenset effekt, tatt i betraktning at partier som har fått slettet eller suspendert partinavnet likevel vil kunne stille til valg som uregistrert liste, jf kulepunkt 2 ovenfor.

⁷² Det samme gjelder for partier som er blitt registrert i Partiregisteret etter forrige stortingsvalg.

⁷³ Dette fremgår ikke uttrykkelig av Grunnloven, men var forutsetningen da ordningen med utjevningsmandater ble innført i 1989

⁷⁴ Departementet finner det uansett lite sannsynlig at partinavn som er slettet midlertidig eller permanent som følge av sanksjonering, vil være blant førstevalgene til nye registerkandidater.

Den indirekte effekten av sletting i form at tap av statsstøtte/retten til å søke om statsstøtte, sammenfaller i hovedsak med den sanksjonen som Partilovnemnda allerede har og medfører i prinsippet derfor ikke noe nytt. Det kan videre argumenteres for at administrativ rettighetstap i partiloven vil være et uforholdsmessig inngrep og i tillegg lite preventivt: Ved at et partinavn slettes, eksempelvis som følge av notorisk unnasluntring fra hovedorganisasjonen, vil dette få konsekvenser for samtlige organisasjoner i partihierarkiet som stiller til valg eller som mottar partistøtte, selv om disse kan ha oppfylt sine plikter i hht partiloven på en eksemplarisk måte. Sistnevnte problemstilling vil komplisere spørsmålet om hvilke handlinger sanksjonen skal knyttes til og hvilke skyldkrav som skal legges til grunn. Departementet vil på denne bakgrunn ikke anbefale administrativt rettighetstap som sanksjon i partiloven.

Departementet foreslår på denne bakgrunn et nytt kapittel 6 ”Administrative sanksjoner, straff”⁷⁵

Ny § 30 Administrative sanksjoner

(1) Ved brudd på reglene i kapittel 4 avgjør Partilovnemnda hvor mye av den statlige partistøtten som skal holdes tilbake. Sanksjoneringen skal være effektiv, forholdsmessig og avskrekkende. Ved fastsettelse av størrelsen på tilbakeholdt beløp skal det også legges vekt på hvor mye partistøtte laget kan søke om i det aktuelle år, overtredelsens grovhet og varighet. Førstegangsregelbrudd av mindre omfang kan sanksjoneres med formell advarsel.

Departementet kan gi nærmere regler om utmålingen i forskrift.

(2) Nemnda skal ved brudd på forbudsbestemmelsene i § 17 annet og tredje ledd foreta administrativ inndragning som fullt ut svarer til verdien av det ulovlig mottatte bidraget.

(3) Overtredelser av reglene foreldes etter ti år.

(4) Domstolene kan prøve alle sider av Partilovnemndas vedtak.

Partilovnemndas uavhengige roller etter § 24 i gjeldende lov videreføres. Dette innebærer at Partilovnemndas avgjørelser fortsatt vil være endelige uten mulighet for påklaging til overordnet forvaltningsorgan (departementet eller Kongen i statsråd). Det er likevel behov for klarere regler om domstolens overprøvsesrett. I hht dagens lovgivning kan domstolene kun kjenne Partilovnemndas vedtak ugyldig. Departementet mener at retten i tillegg bør kunne fastsette en ”passende” reduksjon i partistøtten og ellers overprøve alle sider av nemndas vedtak. Videre vil det være behov for en viss foreldelsesfrist for denne type overtredelser – i særlig grad gjelder dette brudd på forbudsbestemmelsene i § 17. Departementet ser at det kan være behov for en foreldelsesfrist på ti år, jf også forslaget nedenfor til straff for gjentatte brudd på forbudsbestemmelsene.

⁷⁵ Dagens kap 6 om ikrafttredelse og overgangsregler blir nytt kap. 7

Når det gjelder nemndas bruk av sanksjonene, vises det også til de generelle prinsippene for utmåling, gyldighet og ansvar⁷⁶ i tilknytning til administrative sanksjoner som er trukket opp i NOU 2003: 15 Fra bot til bedring.

GRECO er opptatt av at reglene rundt sanksjoner må være klare mht når de kommer til anvendelse og overfor hvem – partiorganisasjonen eller individer - eller begge. Dette reiser en særskilt problemstilling som riktignok ikke er drøftet i den norske rapporten, men som har vært tema i en rekke andre rapporter. For at sanksjoner skal kunne pålegges, må den som sanksjoneres enten være en fysisk person med rettslig ansvar eller en juridisk person.

Som en følge av organisasjonsfriheten, har ikke partilagene noen plikt til å registrere seg som egen juridisk person i Enhetsregisteret (ER). Om lag 15 pst av partilagene har likevel valgt å gjøre dette og har derfor eget organisasjonsnummer.⁷⁷ Tvisteloven § 2-1 slår fast at en sammenslutning har partsevne så langt dette følger av en samlet vurdering hvor det særlig skal legges vekt på:

- om sammenslutningen har en fast organisasjonsform,
- om det er et styre eller annet organ som representerer sammenslutningen utad,
- om sammenslutningen har en formalisert medlemskapsordning,
- om sammenslutningen har egne midler, og
- sammenslutningens formål og hva søksmålet gjelder

Med utgangspunkt i ovennevnte legger departementet til grunn at en nødvendig forutsetning for å sanksjonere samtlige partilag som inngår i populasjonen, er oppfylt.

4.6.4.2 Strafferettslige sanksjoner

Når det gjelder strafferettslige sanksjoner har ikke GRECO hatt direkte merknader til det norske regelverket. Passusen i avsnitt 89 i rapporten ”*the GET was informed that submission of an income report containing false information could be prosecuted as false testimony pursuant to Section 166 of the Penal Code*” kan likevel, sammen med spørsmål reist i evalueringsrunden, tyde på at GRECO ikke er overbevist om at mangelfull eller falsk opplysninger i

⁷⁶ Ansvarsprinsippet i partiloven forutsettes å bygge på straffelovens bestemmelser om foretaksstraff, dvs det omfatter både anonyme og kumulative feil. Med anonyme feil menes tilfeller hvor gjerningspersonen er ukjent. Kumulative feil dekker forhold der flere personer i partienheten har begått feil uten at den enkelte kan sies å ha opptrådt uaktsomt. Ansvarer konstateres ved at overtredelsene eller feilene summeres. jf avsnitt 1.6. i NOU 2003:15.

⁷⁷ Partiloven § 2 annet ledd bestemmer at et parti må registreres i Enhetsregisteret (ER) før det kan registreres i Partiregisteret. Registrering i ER forutsetter at partiet kan anses som en registreringsenhet etter enhetsregisterloven. Minstekravet er dermed at sentralløddet i et partihierarki er en selvstendig juridisk person. Så lenge partiet oppfyller dette kriteriet kan det i prinsippet selv velge organisasjonsform, f eks AS, ANS eller Forening/lag/innretning som de aller fleste har valgt.

innrapporteringsammenheng faktisk er å regne som ”falsk forklaring” i hht straffeloven § 166 (§ 221 i 2005-loven).⁷⁸ Sannsynligvis fordi anvendelsen av liknende regel for parti-/ kandidatrapportering har vært diskutert i andre land.

I Danmark har det vært diskusjon om straffeloven § 162⁷⁹ og § 163⁸⁰ (om uriktige eller mangelfulle opplysninger til det offentlige) får anvendelse for partirapporter som sendes til Folketinget eller til Innenrigsministeriet som vedlegg til søknad om partistøtte. Justisministeriet (JM) kom til at, tatt i betraktning karakteren av Folketingets oppgaver i forbindelse med avlevering og offentliggjøring av partiregnskap, er det tvilsomt om opplysningene i partiregnskapet kan anses for avgitt ”for eller til” offentlig myndighet i straffeloven § 162 forstand. JM kom også til at det er tvilsomt om partiregnskaper er avgitt til bruk i ”rettsforhold som vedkommer det offentlige” etter strl § 163, når innsending av regnskap til Folketinget kun har til formål å gjøre Folketinget i stand til å framlegge dette til gjennomsyn for offentligheten. Videre ansees ikke uriktige opplysninger om gaver til politiske partier etter partiregnskapsloven straffbart etter strl §§ 162 og 163. JM kom derimot til at regnskap som grunnlag for offentlig støtte må anses som ”avgitt til bruk for rettsforhold” som i utgangspunktet kan tale for at uriktige regnskapsopplysninger kan straffes etter § 163. JM viste imidlertid til at Innenrigsministeriet ikke foretar noen kontroll av regnskapets riktighet og at regnskapsopplysningene inngår ikke i det materielle grunnlaget for avgjørelsen om utbetaling av partistøtte, fordi støtten utelukkende avhenger av antallet stemmer oppnådd ved siste valg. JMs konklusjon var at de aktuelle bestemmelsene i straffeloven neppe med den sikkerhet som kreves for å pålegge straffeansvar, kan anvendes overfor uriktige opplysninger i partiregnskaper. I Danmark har en derfor valgt å ta inn en henvisning til straffelovens regler i partiloven. Loven inneholder også en særskilt bestemmelse om at enhver som gir uriktige eller mangelfulle opplysninger kan bli straffet med bøter eller fengsel i inntil fire måneder. Videre, at partiorganisasjoner kan bli straffet i hht kap 5 i straffeloven.⁸¹

Med bakgrunn i diskusjonen i Danmark har departementet sett behov for en nærmere avklaring om straffeloven § 221 faktisk får anvendelse for rapportering

⁷⁸ § 166 lyder. ”Med Bøder eller med Fængsel indtil 2 Aar straffes den, som afgiver falsk Forklaring for Retten eller for Notarius eller i Fremstillinger, han som Part eller Retsfuldmægtig i en Sag fremlægger for Retten, eller som mundtlig eller skriftlig afgiver falsk Forklaring til nogen offentlig Myndighed i Tilfælde, hvor han er pligtig til at forklare sig til denne, eller hvor Forklaringen er bestemt til at afgive Bevis.” Vår lovforståelse her bygger på antagelser fra Partilovnemndas formann samt delegasjonsleder (JD).

⁷⁹ Etter § 162 i dansk straffelov straffes den, som for eller til offentlig myndighet avgir uriktig erklæring om forhold som vedkommende har plikt til å avgi forklaring om, med bøter eller hefte eller med fengsel i inntil fire måneder.

⁸⁰ Etter § 163 straffes den, som i forbindelse med rettsforhold som angår det offentlige, skriftlig eller ved annet lesbart medium avgir uriktig erklæring eller bevitner noe, som vedkommende har viten om, med bøter, hefte eller fengsel i inntil fire måneder

⁸¹ Det er redegjort for denne diskusjonen i 2001-01 L 171 som kan finnes på Folketingets hjemmeside.

etter partiloven kap 4. Justisdepartementets Lovavdeling uttaler i brev av 27.10.2009:

”Straffeloven 1902 § 166 første ledd rammer blant annet den som muntlig eller skriftlig avgir falsk forklaring til noen offentlig myndighet i tilfeller hvor vedkommende er pliktig til å forklare seg eller hvor forklaringen er "bestemt til at afgive Bevis". Det kan stilles spørsmål både ved om det her foreligger forklaringsplikt eller en forklaring som er bestemt til å avgi bevis.

For at en forklaring skal kunne straffes som falsk forklaring for offentlig myndighet, må den ikke bare være gitt til offentlig myndighet, men den må også være gitt i tilknytning til myndighetsutøvelse, jf. Rt 2007 side 28.

Justisdepartementet legger til grunn at hensikten med innberetningsplikten i partiloven kapittel 4 er å sikre offentlig innsyn i politiske partiers økonomiske anliggender. Etter det vi er kjent med foretar ikke offentlige myndigheter noen kontroll av de innberettede opplysningene eller bruker opplysningene som grunnlag for beregning av statsstøtten. Partiloven § 14 gir riktignok departementet hjemmel til å sette som vilkår for utbetaling av statsstøtte at innberetning er foretatt, men det innebærer bare en mulighet for kontroll av om partilaget har levert inntektsregnskap innen den fastsatte fristen. Etter vårt syn er det derfor tvilsomt om innberetning av inntekter mv. i henhold til partiloven kapittel 4 kan anses gitt i tilknytning til myndighetsutøvelse, og derfor om uriktige eller mangelfulle opplysninger ved slik innberetning rammes av straffeloven § 166.”

Departementet merker seg at ovennevnte vurderinger, hvor forutsetningen om manglende kontroll av innberettede opplysninger er avgjørende for om det foreligger myndighetsutøvelse eller ikke, tar utgangspunkt i gjeldende partilov. Departementet er imidlertid ikke overbevist om at konklusjonen vil bli den samme med det nye lovforslaget lagt til grunn. Ett av kjernepunktene i lovforslaget er nettopp at Partilovnemnda skal få reell myndighet til og ansvar for å kontrollere riktigheten av opplysningene som innberettes. Opplysningene fra partilagene vil dermed kunne sies å være av direkte betydning for nemndas myndighetsutøvelse. Departementet ser at det kan være behov for å vurdere relevansen av strl § 221, ikke bare i forhold til dagens lovgivning, men også til det foreliggende lovforslaget.

Straffelovkommisjonen la i sine vurderinger *skadefølgeprinsippet* til grunn for bruk av straff. Prinsippet kan forstås slik at bare handlinger som medfører skade eller fare for skade bør straffesanksjoneres. Sanksjonslovutvalget uttaler i avsnitt 1.5 i sin rapport:

”På flere områder der overtredelser av handlingsnormer kan sanksjoneres administrativt, er det behov for at gjentatte overtredelser kan straffesanksjoneres.”

Justisdepartementet uttaler i brev av 27.10.2009:

”Justisdepartementet er enig med GRECO i at bruk av straff i mange tilfeller er uaktuelt, blant annet fordi det vil være en uforholdsmessig reaksjon, og fordi idømmelse av straff kan være en både tidkrevende og omstendelig prosess. Straff kan likevel unntaksvis være en riktig og hensiktsmessig reaksjon. Innberetning av uriktig eller mangelfull informasjon, og dermed villedning av offentligheten, antas å være blant de mer alvorlige handlingene knyttet til partiloven. Siden det er tvilsomt om straffeloven § 166 vil ramme innberetning av uriktige opplysninger, kan det være behov for en egen straffebestemmelse i partiloven for denne typen overtredelser. Det kan også tenkes at det er nødvendig med en straffebestemmelse i partiloven som rammer gjentatt eller grov overtredelse av andre plikter eller forbud. Straff bør imidlertid forbeholdes de mest alvorlige lovbruddene. En eventuell straffebestemmelse bør derfor utformes slik at bare innberetningen av vesentlig uriktige opplysninger, eventuelt også vesentlige eller gjentatte brudd på andre bestemmelser, er belagt med straff.”

Isolert sett kan feilrapportering fra partilagene vanskelig sies å medføre betydelige negative konsekvenser for brukerne av partiregnskapsinformasjon, og uansett vil uriktige opplysninger ikke kunne ha noen innvirkning på fordelingen av den statlige partistøtten. Det kan derfor være vanskelig å argumentere for at den direkte skaden av feilrapportering er av en slik art at skadefølgeprinsippet kan anses oppfylt - og dermed at hovedvilkåret for anvende straff foreligger. På den annen side vil systematisk eller bevisst feilrapportering kunne bidra til å svekke borgernes tillitt til de politiske partiene - i så måte være skadelig for demokratiet. Departementet legger til grunn at sistnevnte hensyn kan rettfærdige bruk av straff i partiloven. Som konkret eksempel mener departementet at bevisst eller systematisk innsending av uriktige eller ufullstendige opplysninger om økonomiske forhold i partilag eller partiorganisasjonen bør sanksjoneres strengt. Det siktes her bl.a til tilfeller hvor opplysninger siles fordi de ikke ”egner seg for offentligheten” eller ”tåler dagens lys” eller er kompromitterende f.eks i relasjon til strl §§ 387-389. I slike tilfeller vil straff kunne være en riktig reaksjon.

Departementet foreslår at det i partiloven tas inn en regel som innebærer at vesentlig uriktige eller ufullstendige opplysninger gitt i forbindelse med innberetningsplikten, herunder også vesentlig brudd eller gjentatte brudd på forbudsbestemmelsene, kan bli grunnlag for straffeforfølgelse. Dansk lovgivning kan være en referanse i denne sammenheng selv om forslaget nedenfor er noe mildere ved at det stilles et vesentlighetskrav (og ikke bare ”uriktige opplysninger” som i danske partiloven⁸²). I Danmark straffes for øvrig også uaktsomhet i forbindelse med uriktig informasjon.

Ny § 31 Straff

(1) *”Den som gir vesentlig uriktige opplysninger i forbindelse med innberetningsplikten i kapittel 4 straffes med bøter eller fengsel inntil 4 måneder”.*

⁸² “Anyone who gives an incorrect statement as mentioned in section 7, subsection 2 and 3, section 7 a, subsection 3, section 10, subsection 2 and 3, section 10 a, subsection 3, section 11 b, subsection 2 and 3 and section 11 c, subsection 3, is punished by a fine or by imprisonment of up to 4 months, cf. section 14 a”

(2) ”Den som gjør seg skyldig i vesentlig brudd eller gjentatte brudd på forbudsbestemmelsene i loven straffes med bøter eller fengsel i inntil 4 måneder.”

Et eksempel på ”vesentlig uriktige” opplysninger vil være feil eller bevisst mangelfull informasjon i tilknytning til privat finansiering, herunder om private bidrag og bidragsyttere, avtalepartnere, sponsorer, kreditorer med mer. ”Vesentlig” brudd på forbudsbestemmelsene vil eksempelvis kunne være mottak av anonyme bidrag over en ”utilbørlig” størrelse.⁸³ Departementet legger til grunn at hvis partilaget har mottatt en større sum penger uten at bidragsyter er kjent for partiet og unnlatt å gi gaven videre til staten, vil dette etter forslaget kunne være et straffbart forhold. Tilsvarende vil gjentatte brudd kunne rammes selv om beløpene er forholdsvis små. Også her må det gjøres en forholdsmessighetsvurdering, jf forslag til lovtekst.

Straff vil kunne pålegges enhver i partiorganisasjonen som oppfyller gjerningsbeskrivelsen i straffebudene, og er følgelig ikke knyttet til enkeltpersoner med særlig ansvar⁸⁴. Straffeansvar bør imidlertid forbeholdes grovere lovbrudd. I slike tilfeller vil det være aktuelt at Partilovnemnda oversender saken til påtalemyndigheten for eventuell rettslig forfølgelse.

5 Andre aktuelle endringer

Departementet redegjør her for endringer i partiloven som indirekte kan sies å følge av GRECOs rekommandasjoner. Dette er mao ikke endringer som konkret er drøftet i rapporten, men som anses nødvendig eller på annen måte kan være relevant for at en implementering skal ha full effekt.

5.1 Hvilke organisasjonsledd innberetningsplikten bør gjelde for

Artikkel 6 i Rec/2003-4 er indirekte en del av GRECOs evalueringsgrunnlag ved at det henvises til denne i artikkel 11 om regnskaper:

”Regler om gaver til politiske partier, unntatt reglene om rett til skattefradrag som er nevnt i artikkel 4, bør i aktuelle tilfeller også gjelde for enheter som er direkte eller indirekte knyttet til et politisk parti eller på annen måte kontrolleres av et politisk parti”.

⁸³ I den sammenheng må det understrekes at GRECO ved behandling av den tyske og den irske rapporten i desember 2009 har tolket Ministerkomiteens rekommandasjon slik at vanlig kollekt tatt opp på partiets møter – tilsvarende det som er vanlig i trossamfunn- ikke er å anse som ”anonyme bidrag”. Bakgrunnen er at partikollekter er vanlig i disse landene og at innsamlingsmetoden gjør det umulig for partiet å vite eksakt hvem som har gitt hva. Bidrag gitt i forbindelse med kollekt skal likevel rapporteres i samsvar med regelverket. Det som GRECO derimot mener klart faller innenfor begrepet ”anonyme bidrag”, er en koffert med penger på partitrappa uten spor etter velgjører.

⁸⁴ En leder kan som utgangspunkt og hovedregel ikke straffes personlig for handlinger begått av underordnede, ifølge JD i brev av 27.10.2009.

Med henvisning til denne artikkelen har GRECO i flere evalueringsrapporter hatt fokus på at innberetningssystemet må gjelde for alle deler av partiorganisasjonen, ikke bare partiledde som stiller til valg. Det er vist at regelverket ellers lett kan omgås ved at partier oppretter enheter som har til formål å samle inn penger til partiet eller kandidater under valgkamper eller at bidrag kanaliseres gjennom virksomheter/foretak i partihierarkiet. Slike virksomheter vil ikke bli omfattet av lovgivningen. På denne måten kan bidragsyteres identitet og størrelsen på enkeltbidrag holdes skjult for offentligheten.⁸⁵

Partiloven § 18 slår fast at loven gjelder for ”*alle politiske partier, herunder organisatoriske ledd av partier som er omfattet av loven.*” Ved tolkning må en ta utgangspunkt i at Partifinansieringsutvalgets forslag var at innberetningsplikten skulle knyttes til retten til å søke om statsstøtte, jf merknadene i NOU 2004:25. Selv om det i Ot. prp nr 84 (2004-2005) ble gjort enkelte modifikasjoner i utvalgets forslag når det gjaldt oppfyllelse av plikten som betingelse for støtte, ble det ikke foretatt noen justeringer mht hvilke partilag innberetningsplikten skulle gjelde for. Dette innebærer igjen at ”som” i § 18 første ledd viser tilbake til partiledde som har rett til å søke om støtte etter §§ 11, 12 og 13 - dvs sentralletet, fylkeslaget, kommunelaget samt sentral ungdomsorganisasjon og fylkesungdomsorganisasjon. Loven er derfor ikke til hinder for at det opprettes organisasjonsenheter utenfor innberetningssystemet som eksempelvis har innsamling av penger som formål. Slike enheter vil i dag ikke komme inn under noen del av partiloven.

5.1.2 Departementets forslag

Departementet viser til at flere partier har opprettet selskaper under seg som ivaretar de mer forretningsmessige sidene av partidriften. Som eksempler nevnes Forlaget Folkets Framtid AS (hvor KrF eier 100 pst av aksjene), Tidens Tegn AS, AS Høyres Hus (hvor Høyre er hel- eller deleier), Youngstorget AS (DNA heleier) osv. Enkelte partier har også etablert partiorganisasjoner i utlandet.

Selv om GRECO av uvisse årsaker ikke har tatt dette opp i den norske rapporten, ser departementet at forekomsten av virksomheter/organisasjoner i partihierarkiet som ikke er direkte omfattet av partiloven, vil være et potensielt hull i lovgivningen⁸⁶ - først og fremst når det gjelder private bidrag, definert i § 19 tredje og fjerde ledd. For å videreføre prinsippet i artikkel 6 Rec 2003/4 mener departementet at følgende setning bør legges til § 18 fjerde ledd:

⁸⁵ Selv om transaksjonene framkommer i partiets inntektsregnskaps om ”overføring fra annen partiorganisasjon”, vil ingen navn eller enkeltbidrag bli synliggjort.

⁸⁶ Det vises likevel til at partier som er omfattet av konsernbestemmelsene i regnskapsloven leverer konsoliderte regnskaper som omfatter underliggende selskaper. P.t. gjelder dette kun DNA.

(4) ”Bidrag etter § 19 og § 22 til partiorganisasjoner eller virksomheter som ikke kan søke om støtte etter §§ 11, 12 og 13, men som direkte eller indirekte er knyttet til et politisk parti eller på annen måte kontrolleres av et politisk parti eller partiledet, tas med i partilagetts innberetning”.

Bestemmelsene vil fange opp bidrag over terskelverdiene i gjeldende § 20 gitt til organisasjoner eller virksomheter som kan knyttes til et politisk parti - uavhengig av hvilket formål virksomhetene har. Det samme vil gjelde partiorganisasjoner etablert i utlandet, herunder på Svalbard. For virksomheter under sentralledet vil terskelverdien være 30 000 kroner. For eventuelle regionale eller lokale virksomheter vil verdien være hhv 20 000 kroner og 10 000 kroner. Regelen vil etter forslaget også gjelde bidrag gitt i valgkampperioden.

5.2.1 Kun partier eller også kandidater?

Med henvisning til artikkel 8⁸⁷ i Rec 2003/4 legger GRECO til grunn at reglene for finansiering av politiske partier også bør omfatte kandidater som stiller til valg. I land med typisk personorienterte valgsystemer har GRECO gitt rekommandasjoner om like regler for partiers og kandidaters valgkamprapportering. Problemstillingen er særlig relevant når kandidatene dominerer valgkampene og de politiske partiene mer har en rolle som valgkampkontorer eller tilretteleggere for disse. Ved bare å ha regler for finansieringen av kandidater vil man derfor kunne omgå disse ved å støtte partiene direkte og visa versa⁸⁸.

Følgende forhold gjør at det norske systemet kan anses for å være typisk partiorientert:

- Det er uvanlig at andre kandidater enn de som nomineres av et registrert politisk parti vinner representasjon i Stortinget.⁸⁹
- Velgernes endringer i nominasjonslistene vil sjelden påvirke personvalget vesentlig.⁹⁰
- Valgkampene domineres av partiene – listekandidatene fører i mindre grad personlige valgkamper.⁹¹

⁸⁷ Artikkel 8 lyder:

”Finansieringsregler anvendt på valgkandidater og folkevalgte.

Reglene for finansiering av politiske partier bør med tilbørlige endringer også gjelde for:

- finansiering av valgkampanjer for valgkandidater,
- finansiering av folkevalgtes politiske virksomhet.”

⁸⁸ I Finland er eksempelvis dette en aktuell problemstilling.

⁸⁹ Sist gang dette skjedde var ”Aune-lista” i 1989.

⁹⁰ Skal personstemmene få effekt ved stortings- og fylkestingsvalg, må over halvparten av et partis velgere gjøre en omprioritering av de samme kandidatene. Bare da vil partiets rangering av disse kandidatene kunne oppveies. Dette har aldri skjedd, i følge KRD.

⁹¹ I 2009- valgkampen har imidlertid enkeltkandidaters personlige valgkamp vært trukket fram i media (jf. Dagbladet 10. juni i år)

For alle nevnte forhold vil situasjonen likevel kunne være en annen på fylkestings- og kommunestyrenivå hvor valgloven gir velgerne større mulighet til å påvirke personvalget. Det mest åpenbare unntaket til kulepunkt 3 er prøveordningen med direktevalg på ordfører som praktiseres i ca 50 kommuner.

Norge har benyttet disse argumentene overfor GRECO. I likhet med bl.a Sverige, Danmark og Latvia har Norge unngått en rekommandasjon om å likestille kandidater med politiske partier.

5.2.2 Departementets vurderinger og forslag

Selv om systemet i dag anses som sterkt partiorientert, kan det innenfor dagens valglovgiving skje endringer over tid. Valglovkommisjonen (NOU 2001:3) mente at personvalget blir viktigere fordi konfliktene i en rekke prinsipielle politiske spørsmål etter hvert går like mye gjennom de politiske partiene som mellom dem. Hvis en legger til grunn at partiloven bør ha en viss fleksibilitet overfor endringer i forholdet personvalg/partivalg, kan følgende forskriftshjemmel være relevant:

§ 25 Offentliggjøring (gjeldende lov § 22)

(4) ”Departementet kan i forskrift gi regler om at innberetningssystemet helt eller delvis også skal omfatte finansieringen av valgkamper til kandidater som representerer politiske partier eller partiledde og som vinner representasjon til folkevalgte organer.”

Slik hjemmelen er formulert vil den kun dekke finansieringen av *valgkamper* for innvalgte kandidater, dvs etterskuddsrapportering. I hht diskusjonen om rekommandasjon nr 3 over, vil dette gjelde bidrag fra privatpersoner over terskelverdiene i § 20 mottatt i valgkampperioden (eller minst fire måneder før valgdagen). Ved ”helt eller delvis” tas det også høyde for at forskriften kan begrenses til ett valgnivå, f.eks kommunestyrevalg der utviklingen i retning personvalg til nå har kommet lengst.

Departementet ser at et forslag om kandidatrapportering i utgangspunktet kan være ressurskrevende for det offentlige selv om rapporteringsprosedyren i seg selv gjøres enkel for kandidatene. Bare på kommunenivå vil det være snakk om ca 11 000 innvalgte representanter, noe som vil være en teknisk utfordring for SSB og dessuten kunne berøre statistikkfaglige hensyn. Departementet mener derfor at forslaget bør begrenses til å gjelde kandidater som representerer politiske partier og at innrapporteringen eventuelt blir en del av partiets eller partiledets ordinære årsrapport.

5.3.1 Forhøyelse av terskelverdiene i loven?

I hht gjeldende lov § 20 skal givers identitet oppgis når gavens verdi overstiger hhv 30 000 kroner (sentralt nivå), 20 000 kroner (fylkeskommunalt nivå) og 10 000 kroner (lokalt nivå). Partifinansieringsutvalget uttalte i NOU 2004:25 side 97 følgende:

”Verdien av de foreslått beløpsgrenser på henholdsvis 10, 20 og 30 tusen vil naturligvis endres over tid. Utvalget har derfor vurdert om beløpsgrensene heller bør settes til en størrelse som kan justeres i takt med lønns- og prisveksten. En slik regel vil kunne virke komplisert, samtidig som det har fordeler å operere med faste kronebeløp. Det skaper forutberegnlighet for giverne, noe som bør veie tungt. Også for partiene er det enklere å forholde seg til lovbestemte kronebeløp. Dette blir ikke mindre viktig når kretsen av de innberetningspliktige øker betraktelig. Disse hensynene veier etter utvalgets oppfatning opp for den ulempe det er å måtte endre loven fra tid til annen. Utvalget går således inn for et fast kronebeløp.”

5.3.2 Departementets vurderinger

Norge er blant de GRECO-land som har høye terskler for når gaver til politiske partier skal være gjenstand for innsyn fra offentligheten. Hensynet til givers ønske om anonymitet synes mao allerede godt ivaretatt i loven. En forhøyelse av grensene i § 20 vil innebære at færre partigaver vil bli offentlig kjent og således begrense innsynet ut i fra dagens nivå.

Departementet er likevel innforstått med at terskelverdiene i loven bør oppjusteres over tid som følge av generell prisvekst. Departementet har merket seg at prisveksten i følge SSB har vært ca 2,81 pst pr år siden loven trådte i kraft 1.1.2006⁹² - noe som skulle tilsi at terskelverdiene for innsyn i bidrag eventuelt endres til 33 375 kroner (sentralt nivå) 22 250 kroner (fylkeskommunalt nivå) og 11 125 kroner (lokalt nivå), som må anses som moderate økninger.

Departementet vil imidlertid ikke anbefale at terskelverdiene i partiloven økes nå, men vil følge verdiutviklingen framover med tanke på et endringsforslag senere.

Selv om en forskriftsregulering av dette forholdet vil gjøre en indeksering av terskelverdiene administrativt enklere, deler departementet (fortsatt) Partifinansieringsutvalgetes syn om at hensynet til forutberegnlighet for givere og et enklere og mer oversiktlig system for partilagene tilsier at grensene bør fastsettes i lov og ikke i forskrift. Departementet ser også at demokratiske hensyn kan tale for at Stortinget fortsatt bør fastsette disse grensene.

6 Mindre endringer

Departementet ser at det kan være behov for å foreta forklringer i dagens lov, jf avsnitt 3.2 ovenfor, samt enkelte tekniske eller mindre justeringer i lovteksten. Dette er i hovedsak presiseringer av gjeldende lovforståelse. Det vises til oversikten nedenfor og tilknyttede merknader.

⁹² Ca 11,25 pst over fireårsperioden.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet har i forbindelse med samtlige seks rekommandasjoner forsøkt å finne løsningsforslag som også administrativt sett kan foretrekkes. Hensynet til å begrense behovet for økt ressursbruk både i partier, partiledde og offentlig sektor har vært tillagt vekt. Departementet mener denne målsetningen er nådd gjennom forslaget i dette høringsnotatet.

Som følge av overgang fra dagens inntektsrapporteringssystem til rapportering av fullstendige regnskaper, og dessuten av bidrag gitt i forbindelse med valgkamp, må SSB web-baserte skjema legges om. SSB vil i tillegg få en utvidet oppgave i forbindelse med veiledning av partier og partiledde i utfylling av skjemaene inkludert regnskapsmessig bistand. Sistnevnte forhold vil likevel først og fremst bli ivare tatt gjennom utarbeiding av klare retningslinjer for oppsett av partiregnskaper med utgangspunkt i regnskapslovens regler og relevante regnskapsstandarder.

Partilovenemnda vil etter forslaget få økte oppgaver. Dette innebærer også etablering av en støttefunksjon under nemnda, Partirevisjonsutvalget, som vil føre tilsyn med og veilede partiene og partiledde i lovforståelsen og regnskapsføringen. Partilovenemndas leder gjør i dag all saksbehandling selv, riktignok med kontorteknisk bistand fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Det er framover behov for at nemnda styrkes med minst én fast stilling. Videre er det behov for timebasert avlønning av Partirevisjonsutvalget, forutsetningsvis etter satsene i Statens personalhåndbok. Totale kostnader til Partirevisjonsutvalget vil avhenge av utvalgets aktivitetsnivå og sammensetning. Dette vil igjen avhenge av Partilovenemndas behov. Departementet vil i tillegg få en viss økning i administrasjonsansvaret for loven, fortrinnsvis i en overgangsperiode. Departementet mener at alle driftskostnader i tilknytning til partiloven heretter bør dekkes over kap 1530 Tilskudd til de politiske partiene post 01 Drift. Per i dag dekkes det årlige honoraret til SSB, ca 1,5 mill. kroner, over departementets driftsbudsjett. Departementet antar at lovforslaget vil medføre behov for en økning på ca 5 mill. kroner på kapittel 1530 som foreslås dekket ved en omprioritering mellom postene på kap. 1530. Beløpet skal dekke utgifter til saksbehandlingsbistand til Partilovenemnda, godtgjørelse til Partirevisjonsutvalget og til utvikling og drift av en webbasert veilednings- og rapporteringsmodul for regnskapsførselen.

8 Oversikt over endringslovforslagene

8.1 Dagens partilov

Gjeldende partilov kan finnes her:

<http://www.lovdatab.no/all/nl-20050617-102.html>

Det foreslås ingen endringer i lovens kapittel 1 Innledende bestemmelser, kapittel 2 Registrering av politiske partier og kapittel 3. Finansiering av politiske partiers organisasjoner og folkevalgte grupper.

8.2. Departementets forslag til endringer i loven

Her følger en samlet oversikt over endringsforslagene (understreket) med merknader. Merknadene omhandler på dette stadiet hovedsakelig forhold som ikke er omtalt tidligere i notatet. Det vises for øvrig til de generelle merknadene i kapittel 4 og 5 over for en nærmere begrunnelse for lovforslaget.

§ 17 Adgangen til å motta gaver

2) Politiske partier kan ikke motta bidrag dersom giveren er ukjent for partiet (anonyme bidrag).

(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) Bidrag etter annet og tredje ledd tilfaller statskassen. Med bidrag menes i denne bestemmelse enhver form for støtte som partiet vil være forpliktet til å innberette i medhold av § 19.

Merknader til § 17

Endringen innebærer at ”*Slike bidrag tilfaller statskassen*” i annet ledd flyttes til bestemmelsens fjerde ledd. Samtidig presiseres at det at sanksjonen (”administrativ inndragning”) gjelder for samtlige forbudsbestemmelser, ikke bare bidrag fra anonyme givere. Dette kan sies å innebære en skjerpelse av sanksjonsbruken ved at en ikke åpner for tilbakeføring av ulovlig mottatte bidrag til bidragsyter – noe som i hht gjeldende lov (muligens) kan være et alternativ der giver er offentlig myndighet eller utlending. Noen praksis for dette forligger imidlertid så langt ikke.

§ 18 Innberetningsplikt og rapporteringsperiode

(1) Alle politiske partier, herunder organisatoriske ledd av partier som er omfattet av denne loven, skal årlige innberette fullstendige regnskaper i samsvar med regnskapslovens prinsipper. Regnskapslovens forenklingsregler kan legges til grunn for innberetningen så langt de passer.

(2) Innberetningen skal omfatte inntekter, kostnader, gjeld og eiendeler i perioden 1. januar til 31. desember og skal avgis senest seks måneder etter regnskapsårets avslutning.

(3) Årsregnskapet skal dessuten inneholde noteopplysninger i samsvar med regnskapslovens krav. I tillegg skal det i særskilte noter opplyses om:

- a) Bidrag og bidragsytere i hht § 22
- b) Forretningsmessige avtaler, inkludert identifisering av avtalepart, dersom avtalen innebærer en årlig gevinst for partiet eller partiledet som overskrider terskelverdiene i § 22 første ledd, jf også § 22 annet ledd.
- c) Politiske avtaler med bidragsytere.
- d) Kreditors identitet i samsvar med § 22 annet ledd dersom låneavtalens pålydende verdi overskrider terskelverdiene i § 22 første ledd.
- e) Ressursbruk til partipolitiske aktiviteter i løpet av regnskapsperioden.

(4) Bidrag etter § 19 og § 22 til partiorganisasjoner eller virksomheter som ikke kan søke om støtte etter §§ 11, 12 og 13, men som direkte eller indirekte er knyttet til et politisk parti eller på annen måte kontrolleres av et politisk parti eller partiledd, tas med i partilagets innberetning.

(5) Partier eller partiledd 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 regnskap etter §§ 19-21. Disse plikter å avgi en erklæring om at inntektene for året har vært under dette nivået.

(6) Partiet eller partiledd er i valgår pliktig til særskilt å innrapportere bidrag over terskelverdiene i § 22 første ledd, jf også § 22 annet ledd, som er mottatt i perioden 1. januar til og med fredag før valgdag. Innrapporteringen skal finne sted innen fire uker etter at bidraget er mottatt. Bidrag mottatt innen et tidsrom kortere enn fire uker fra utløp av rapporteringspliktig periode i første punktum, skal være innrapportert innen utløpet av fredag før valgdag.

(7) Innberetning etter §§18-22, eller erklæringer i henhold til femte ledd i denne paragraf, sendes det sentrale registeret for ordningen.

Merknader til § 18

Forslaget dekker GRECOs rekommandasjon 1-3. Videre er det foretatt en endring i systematikken ved at dagens regel om politiske og forretningsmessige avtaler i gjeldende § 21, er flyttet over til § 18 tredje ledd. "Forretningsmessige avtaler" vil typisk være sponsoravtaler og leasingavtaler. Sponsing av politiske partier har fått en viss utbredelse internasjonalt. I regnskapslovens forstand er ikke sponsing å regne som gaver fordi avtalen innebærer en viss gjenytelse eller vederlag. Departementet forslår at en sponsoravtale skal omtales særskilt i noter til regnskapet hvis den innebærer en årlig verdi for partiet eller partiledet som overskrider terskelverdiene i gjeldende § 20, lovforslagets § 22. Det er mao ikke partiets vederlag som skal legges til grunn for verdifastsettelsen. Plikten gjelder også selv om partiet eller partiledet på rapporteringstidspunktet ikke har oppfylt sin del av avtalen. Leasingavtaler skal også omtales hvis den årlige verdien overskrider de samme terskelverdiene.

Enhver politisk avtale med bidragsytere skal det likevel fortsatt gis erklæring om – i dette lovforslaget i særskilt note i hht § 18 tredje ledd bokstav c. Plikten som

partier eller partiledde har etter gjeldende partilov til å gi innsyn i slike avtaler på forespørsel, foreslås sløyfet. Departementet inntrykk er at slike avtaler pr i dag er lite utbredt. Hensynet til offentlighetenes informasjonsbehov anses tilstrekkelig dekket ellers i lovforslaget.

Ny § 20 Kostnader som skal innberettes

(1) Innberetningen skal inneholde en fullstendig oversikt over de kostnader partiet eller partiledet har hatt i løpet av perioden.

(2) Kostnadene skal kategoriseres på følgende måte:

- a. lønnskostnader
- b. kjøp av varer og tjenester
- c. andre administrative kostnader
- d. kostnader i forbindelse med partiaktiviteter
- e. overføringer til andre partiledde
- f. finansielle kostnader
- g. valgkampkostnader
 1. markedsføringstiltak
 2. andre kostnader i forbindelse med valgkamp

Merknader til § 20

Her vil det være mulig å legge til regnskapslinjer hvis behov. Kostnadene skal imidlertid som et minimum kategoriseres etter denne malen.

Ny § 21 Balansetall som skal innberettes

Partiet eller partiledet skal som et minimum gi fullstendige opplysninger om eiendeler fordelt på anleggsmidler og omløpsmidler i tillegg til kortsiktig og langsiktig gjeld. Regnskapslovens regler legges til grunn for verdifastsettelsen.

§ 23 Erklæringer, signatur og revisorgodkjenning (gjeldende lov § 21)

(3) Innberetning fra partiets hovedorganisasjon skal undertegnes av partiets leder og være godkjent av statsautorisert eller registrert revisor.

(4) Innberetning, herunder erklæring etter § 18 femte ledd fra partier eller partiledde på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, inkludert partiets sentrale ungdomsorganisasjon, skal undertegnes av den som søker om eller kvitterer for partistøtte etter kapittel 3 eller ett annet styremedlem. Revisorgodkjenning er ikke nødvendig.

Merknader til § 23

Departementet foreslår at partiloven stiller et autorisasjonskrav til partirevisor. Dette er uklart i dagens lov. Departementet legger videre til grunn at ”godkjent av statsautorisert eller registrert revisor” skal forstås slik at revisjonsberetning skal dekke alle innberetningspliktige forhold etter partiloven.

Departementet foreslår videre en forenkling i godkjenningsprosedyrene fra to til én signatur. Gjeldende krav om to signaturer har vist seg å forårsake forsinkelser i innberetningssystem med påfølgende merarbeid for SSB. I forslaget's fjerde ledd er det tatt inn en presisering om at godkjenningskravet også gjelder partiets sentrale ungdomsorganisasjon. Disse har ved en feiltakelse falt ut i gjeldende lov.

Ny § 24 Særskilte bestemmelser om partirevisorer

(1) Den som reviderer og godkjenner et politisk partis regnskap etter § 21 tredje ledd kan ikke samtidig være medlem av partiet. Heller ikke kan denne ha en samlet engasjementstid i partiet som overstiger syv år. For revisjonsselskap gjelder dette den som er utpekt som ansvarlig revisor. For øvrig kommer revisorlovens regler til anvendelse.

§ 25 Offentliggjøring (gjeldende lov § 22)

(2) Det sentrale registeret skal sammenstille opplysningene om partiets eller partiledets rapportering etter §§ 18-22 og gjøre 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, herunder regnskapsmessige prinsipper, verdivurderinger og bruk av partirevisorer, og om organiseringen av det sentrale registeret, fastsettes i forskrift av departementet.

(4) Departementet kan i forskrift gi regler om at innberetningssystemet helt eller delvis også skal omfatte finansieringen av valgkamper til kandidater som representerer politiske partier eller partiledde og som vinner representasjon til folkevalgte organer.

Merknader til § 25

Det er behov for å presisere at oppgavene til det sentrale register for ordningen (dvs SSB) utvides etter loven.

Det er videre behov for en utvidet forskriftshjemmel til å regulere relevante regnskapsprinsipper og verdivurderingsregler nærmere, men utgangspunkt i regnskapslovens regler og aktuelle standarder fastsatt av Norsk Regnskapsstiftelse. Videre er det behov for å gi nærmere regler om bruk av partirevisorer, herunder for å gi utfyllende bestemmelser til forbudet mot medlemskap for partirevisorer i partiet.

Merknader til gjeldende § 23 Innsyn i partiers regnskaper

Gjeldende § 23 om innsyn i partiers regnskaper foreslås strøket da behovet lengre ikke anses å være til stede.

§ 26 Nemnd for fordeling av tilskudd og klagebehandling (gjeldende lov § 24)

2) Partilovnemnda skal:

a) tolke det aktuelle regelverket med bindende virkning

- 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

(3) Partilovnemnda kan kreve at innberetningspliktig etter § 18 legger fram all dokumentasjon av betydning for innberetningspliktige forhold etter §§ 19-24 som nemnda finner grunnlag for å vurdere særskilt.

(4) Hvis Partilovnemnda finner det nødvendig, kan partirevisors revisjonsoppdrag etter § 23 tredje ledd og innberetning etter § 23 fjerde ledd, kontrolleres. Slik kontroll utføres av et særskilt oppnevnt kontrollorgan, Partirevisjonsutvalget. Utvalget kan kreve at innberetningspliktig etter § 18 legger fram all dokumentasjon av betydning for innberetningspliktige forhold etter §§ 19-24. Revisorloven § 6-1 om taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger relevant for etterlevelsen av kap. 4 i partiloven eller straffeloven §§ 387-389 legges fram for Partilovnemnda.

(5) Partirevisjonsutvalget skal på anmodning fra Partilovnemnda i år utenom valgår gjennomføre rutinemessige kontroll av innberetningspliktige parti eller partiledde etterlevelse av reglene om finansielle forhold i kap. 4. Kontrollen skal være partipolitisk nøytral og ikke omfatte områder som berører partilaget autonomi eller politiske handlefrihet. Revisorloven § 6-1 om taushetsplikt er ikke til hinder for at opplysninger relevant for etterlevelsen av kap 4 i partiloven eller straffeloven §§ 387-389 legges fram for Partilovnemnda. Partirevisjonsutvalget skal veilede partiet eller partiledet om forståelsen av partiloven kap 4, mht rekkevidde og anvendelse i enkeltsaker.

Merknader til § 26

Departementet foreslår at det presiseres at nemndas tolkning av partilovens bestemmelser har rettslig bindende virkning. Dette svarer til dagens praktisering av loven.

§ 29 Forskrift (gjeldende lov § 27)

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om nemndas virksomhet og sammensetning. Departementet kan videre gi forskrift om klagerett over nemndas avgjørelser i saker om dokumentinnsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven og saksomkostninger etter forvaltningsloven § 36.

Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om Partirevisjonsutvalgets virksomhet og sammensetning.

Merknader til § 29

Det er behov for å presisere at departementets forskriftskompetanse også gjelder sammensetningen av nemnda, for å sikre at hensyn til kjønn, geografi og ulik partipolitisk bakgrunn blir ivaretatt. Forslaget dekker gjeldende lovforståelse og praktisering.

Nytt kapittel 6 i loven Administrative sanksjoner og straff

Ny § 30 Administrative sanksjoner

(1) Ved brudd på reglene i kapittel 4 avgjør Partilovnemnda hvor mye av den statlige partistøtten som skal holdes tilbake. Sanksjoneringen skal være effektiv, forholdsmessig og avskrekkende. Ved fastsettelse av størrelsen på tilbakeholdt beløp skal det også legges vekt på hvor mye partistøtte laget kan søke om i det aktuelle år, overtredelsens grovhet og varighet. Førstegangsregelbrudd av mindre omfang kan sanksjoneres med formell advarsel. Departementet kan gi nærmere regler om utmålingen i forskrift.

(2) Nemnda skal ved brudd på forbudsbestemmelsene i § 17 annet og tredje ledd foreta administrativ inndragning som fullt ut svarer til verdien av det ulovlig mottatte bidraget.

(3) Overtredelser av reglene foreldes etter ti år.

(4) Domstolene kan prøve alle sider av Partilovnemndas vedtak.

Ny § 31 Straff

(1) Den som gir vesentlig uriktige opplysninger i forbindelse med innberetningsplikten i kapittel 4 straffes med bøter eller fengsel inntil 4 måneder.

(2) Den som gjør seg skyldig i vesentlig brudd eller gjentatte brudd på forbudsbestemmelsene i loven straffes med bøter eller fengsel i inntil 4 måneder.

Kapittel 7 Ikraftredelses- og overgangsregler (gjeldende lov kap 6)

Det vil i forbindelse med lovendringsforslaget være behov for nærmere overgangsbestemmelser gitt av departementet, jf også gjeldende lov § 28 tredje ledd. Loven vil for øvrig gjelde fra den tid Kongen bestemmer.

9. Tillegg

Generelt om Europarådets anti-korrupsjonsarbeid - Europarådets rettslige instrumenter mot korrupsjon

Europarådet opprettet i 1994 arbeidsgruppen the Multidisciplinary Group on Corruption (GMC) for å utarbeide et handlingsprogram mot korrupsjon som i 1996 ble vedtatt av Ministerkomiteen. GMC fikk deretter i oppgave å iverksette programmet. Ministerkomiteen var særlig opptatt av å få utarbeidet én eller flere internasjonale konvensjoner mot korrupsjon og etablere en egen oppfølgingsmekanisme.

I perioden 1997 – 2004 utarbeidet Europarådet seks rettslige instrumenter (standarder) mot korrupsjon:

- Resolusjon (97) 24 om 20 retningslinjer (guiding principles) i bekjempelsen av korrupsjon
- Strafferettslig konvensjon mot korrupsjon (ETS No. 173)
- Sivilrettslig konvensjon mot korrupsjon (ETS No. 174)
- Ministerkomiteens rekommandasjon No. R (2000) 10 om regler for god opptreden (codes of conduct) for offentlige tjenestemenn (public officials)
- Tilleggsprotokoll til den strafferettslige konvensjonen (ETS No. 191)
- Ministerkomiteens rekommandasjon Rec (2003) 4 om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkamper

Europarådets to konvensjoner mot korrupsjon ble lagt ut for signering i 1999. Norge signerte den strafferettslige konvensjonen mot korrupsjon den 27.1.1999 og ratifiserte konvensjonen med tilleggsprotokoll den 2.3. 2004. Den sivilrettslige konvensjon ble undertegnet av Norge 4.11.1999. I Ot.prp. nr. 73 (2006-2007) Om lov om endring i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning (gjennomføring av Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon) foreslår regjeringen lovendringer for å sikre gjennomføringen av konvensjonen i norsk rett. I St.prp. nr. 86 (2006-2007) Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets sivilrettslige konvensjon om korrupsjon av 4. november 1999 bes det om Stortingets samtykke til at Norge ratifiserer konvensjonen, noe som i ettertid har skjedd. Forut for ratifisering ble det tatt inn en ny bestemmelse i lov om skadeserstatning § 1-6 "Ansvar for skade voldt ved korrupsjon". Vår lovgivning antas med dette å oppfylle den sivilrettslige konvensjonens krav til nasjonal gjennomføring. Norge har dermed ratifisert begge konvensjonene pluss tilleggsprotokoll uten forbehold.

Den 8. april 2003 vedtok Ministerkomiteen i Europarådet en anbefaling om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av de politiske partiene. En norsk oversettelse av rekommandasjonen er tatt inn som vedlegg z i dette notatet. I

fortalen til rekommandasjonen vises det til at de politiske partiene er et grunnleggende element i demokratiske statssystemer og et avgjørende verktøy for å uttrykke innbyggernes politiske vilje. Finansieringen av partiene bør være underlagt normer for å bekjempe fenomenet korrupsjon. Korrupsjon oppgis å utgjøre en alvorlig trussel mot rettsstaten, demokratiet og menneskerettene og mot likeverd og sosial rettferdighet. Korrupsjon hindrer økonomisk utvikling, truer demokratiske institusjoners stabilitet og undergraver samfunnets moralske grunnvoller.

Det anbefales at medlemsstatene i sine rettssystemer vedtar regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer, inspirert av reglene i rekommandasjonen, i den grad statene ikke allerede har særskilte lover, prosedyrer eller systemer som byr på effektive og velfungerende alternativer. GRECO ble samtidig satt til å overvåke gjennomføringen av anbefalingen.

9.1 Generelt om GRECO

GRECO ("Group of States against Corruption") ble etablert i 1999 som en internasjonal samarbeidsavtale (enlarged agreement) og et oppfølgingsverktøy under Europarådet. GRECO skal styrke medlemslandenes evne til å bekjempe korrupsjon gjennom monitorering og oppfølging av landenes gjennomføring av de rettslige instrumentene. I dag er de fleste av landene i Europarådet, inkludert USA, medlem av GRECO. Norge har vært medlem av GRECO siden 2001. GRECO-samarbeidet teller for tiden i alt 46 land. Det forventes at medlemstallet vil øke i framtiden.

9.2 Evalueringsprosedyren

GRECO benytter gjensidige evalueringer som mekanisme til å overvåke gjennomføringen av Europarådets konvensjoner og rekommandasjoner mot korrupsjon i medlemslandene. Medlemskapet i GRECO forutsetter at landene deltar i evalueringsprosesser. Det enkelte lands myndigheter må skriftlig redegjøre for lover, forskrifter mv. med relevans for temaområdene for evalueringene - og hvordan arbeidet mot korrupsjon på disse områdene organiseres, gjennomføres og prioriteres. Dette skjer hovedsakelig gjennom besvarelse av GRECOs spørreskjema. Et team bestående av eksperter fra medlemsland og ledet av representanter for sekretariatet i GRECO, foretar deretter landbesøk for å få utdypet og supplert det skriftlige materialet. På dette grunnlag utarbeider sekretariatet og ekspertgruppen i felleskap en rapport som behandles og vedtas i GRECOs plenumsmøte ca tre til fire måneder etter evalueringsbesøket. Med bakgrunn i GRECOs tolkning av de utvalgte artiklene som er valgt for evalueringen og tilstanden i medlemslandet, vil rapportene inneholde anbefalinger (rekommandasjoner) om nye tiltak på temaområdene som medlemslandet må følge opp. Landet må rapportere tilbake til GRECO innen en gitt dato hva som er gjort for å etterkomme anbefalingene. Etter ca to-tre år foretar GRECO en ny

evalueringsrunde i medlemslandene for å sjekke oppfølgingen av rekommandasjonene (såkalte ”compliance – reports”).

Medlemskapet i GRECO forplikter medlemmene til å godta og delta i monitoreringsprosedyrene. GRECO kan iverksette politisk press dersom medlemsland ikke følger opp anbefalingene på en tilfredsstillende måte. GRECO praktiserer åpenhet rundt bl.a. beslutninger i tilknytning til evalueringsrapporter. Medlemsland kan formelt hindre publisering, men det har hittil ikke skjedd. Rapportene er tilgjengelige på GRECOs hjemmeside, www.coe.int/t/dgl/Greco/

9.3 Tidligere evalueringer av Norge

I de to første evalueringsrundene var temaene a) de nasjonale institusjonene med ansvar for korrupsjonsbekjempelse, b) spesialiserte enheter mot korrupsjon, c) immunitet, d) bruk av tvangsmidler, e) inndragning, f) tiltak mot korrupsjon i offentlig sektor og g) sanksjoner mot juridiske personer.

Norge er blitt evaluert i begge rundene, henholdsvis i 2002 og 2004. JD har hatt ansvaret for å tilrettelegge disse evalueringene som for Norges del i det alt vesentlige var positive, men resulterte i til sammen ni anbefalinger fra GRECO om gjennomføring av tiltak. Anbefalingene omhandlet statistikk og forskning om korrupsjon i Norge, regelverk for offentlige ansatte om rapportering av informasjon om korrupsjon, bruk av utradisjonelle etterforskningsmetoder i korrupsjonssaker, samarbeid mellom Riksrevisjonen og påtalemyndigheten/politiet, rapportering fra Kredittilsynet til politiet/påtalemyndigheten, politiets/påtalemyndighetens bruk av lovbestemmelser om avdekking, beslag og inndragning av utbytte fra kriminalitet, jobbrotasjon i korrupsjonsutsatte funksjoner, overgang fra stillinger/verv i offentlig sektor til stillinger utenfor statsforvaltningen samt rapportering fra skatteetaten til politiet om alvorlig kriminalitet.

Konklusjonen i GRECOs plenumsmøte i oktober 2006 var at Norge har gjennomført samtlige anbefalte tiltak mot korrupsjon på en tilfredsstillende måte. Norge har dermed som det første medlemsland i GRECO, og så langt det eneste, fullt ut gjennomført anbefalingene etter to evalueringsrunder.

10. Referanser:

Norsk Regnskapsstiftelse: "*Norske Regnskapsstandarder 2008-2009*" - ISBN 978-82-7082-280-5

GRECO-rapporter som det er referert til i dette notatet, kan finnes her:

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp