

Høringsnotat – utkast til endringer i partilovforskriften – Partilovnemnda og Partirevisjonsutvalget

1. Bakgrunn

Partiloven etablerer rammer for partienes og de politiske ungdomsorganisasjonenes finansielle forhold, sikrer offentlighetens rett til innsyn og motvirker korrupsjon ved at det er åpenhet om finansiering av de politiske partienes virksomhet. Loven inneholder blant annet regler om registrering av politiske partier, finansiering av partiene, regnskap og bokføring, og kontroll utført av Partilovnemnda.

Ved lovendring 1. februar 2013 ble det i loven kapittel 4 innført strengere regnskapsregler for partiene og partiledde. Videre ble det vedtatt at Partilovnemnda skal gis økt myndighet til å kontrollere at de opplysningene partiene eller partiledde melder inn til SSB etter partiloven kapittel 4, er korrekte og fullstendige. Etterlevelsen kan etter partiloven § 24 kontrolleres av et særskilt kontrollorgan, Partirevisjonsutvalget, hvis Partilovnemnda finner det nødvendig. Partirevisjonsutvalget skal blant annet bistå Partilovnemnda i den generelle kontrollen av partier og partiledde som gjennomføres i år utenom valgår. Partilovnemnda har ansvaret for å utnevne medlemmer til utvalget.

2. Om forslaget

Kommunal- og moderniseringsdepartementet foreslår at de rettslige rammene for Partirevisjonsutvalget blir fastsatt i et nytt kapittel 8 i partilovforskriften. Det er behov for klare regler om hvilken myndighet utvalget skal ha, og hvordan det skal forholde seg til andre regelverk som kan være relevante for utvalgets virksomhet, som revisorloven og finanstilløysloven.

Utgangspunktet for reglene om Partirevisjonsutvalget er de vurderinger som ble gjort i Prop. 140 L (2011-2012) *Endringer i partiloven*. Det er forutsatt her at Partirevisjonsutvalget skal bestå av revisorer og/eller revisjonsekspert, og at de skal ha mulighet til å kreve innsyn i alle nødvendige regnskapsopplysninger hos partiene og partiledde. Utvalget skal ha taushetsplikt overfor Partilovnemnda om informasjon om politiske strategier som ikke har betydning for etterlevelsen av partiloven kapittel 4 eller straffelovens korrupsjonsbestemmelser. Det er også forutsatt at nemnda kan be revisjonsutvalget om å gjennomføre både rutinemessige og ad hoc kontroller av partienes og partiledde regnskaper.

Det foreslås samtidig at reglene i tjenestemannsloven om forbud mot gaver i tjenesten og om ordensstraff (for eksempel ved brudd på taushetspliktsbestemmelsene) og avskjed skal gjelde tilsvarende for både Partilovnemnda og Partirevisjonsutvalget. Denne regelen foreslås henholdsvis innført i partilovforskriften § 7-3 for Partilovnemnda og § 8-5 for Partirevisjonsutvalget.

3. Merknader til de enkelte bestemmelsene

3.1 Til § 7-3. Forholdet til tjenestemannsloven

I forskriftsutkastet § 7-3 er det lagt opp til at tjenestemannslovens regler om forbud mot gaver i tjenesten og om ordensstraff (for eksempel ved brudd på taushetspliktsbestemmelsene) og avskjed skal gjelde tilsvarende for Partilovnemnda. Den samme regelen innføres for Partirevisjonsutvalget, se punkt 3.6 nedenfor.

3.2 Til § 8-1. Formål

Partirevisjonsutvalgets formål er, som for Partilovnemnda, å sikre offentlighetens rett til innsyn i finansieringen av politiske partier og partiledde, og å motvirke korrupsjon, gjennom å kontrollere at partiene etterlever pliktene sine til regnskap, bokføring og innberetning etter partiloven kapittel 4.

Partirevisjonsutvalget skal bistå Partilovnemnda i arbeidet med å kontrollere partier og partiledde. Nemnda har ikke selv revisorfaglig kompetanse, og trenger bistand til gjennomgang av partienes og partileddenes regnskap. Slik sørges det for at revisorfaglige vurderinger ligger til grunn før nemnda treffer avgjørelser som har rettslige konsekvenser for partiene.

3.3 Til § 8-2. Myndighet og oppgaver

Partirevisjonsutvalgets myndighet

Det følger av partiloven § 24 fjerde ledd at partiets eller partiledets etterlevelse av plikter i kapittel 4 kan kontrolleres av Partirevisjonsutvalget "[h]vis Partilovnemnda finner det nødvendig". Partilovnemnda beslutter om kontroll skal gjennomføres, og nemnda har instruksjonsmyndighet overfor Partirevisjonsutvalget. Nemnda kan ikke instruere Partirevisjonsutvalget i de revisjonsfaglige vurderinger utvalget skal gjøre.

Partiloven § 24

I partiloven § 24 fjerde ledd fremgår det at Partirevisjonsutvalget skal kunne kontrollere etterlevelsen av partienes plikter etter partiloven kapittel 4, som omhandler støtte fra andre, regnskap, bokføring, innberetning og offentliggjøring. Utfyllende bestemmelser til partiloven kapittel 4 er gitt i partilovforskriften kapittel 2 (innberetning), kapittel 3 (regnskapsbestemmelser) og kapittel 4 (bokføringsbestemmelser). Partirevisjonsutvalget skal også kunne kontrollere plikter etter forskriften som er hjemlet i partiloven kapittel 4. Videre følger det av partiloven § 24 at "[k]ontrollen skal være politisk nøytral og ikke omfatte områder som berører partiets eller partiledets selvstendighet eller politiske handlefrihet".

Betydning for innberetningspliktige forhold – relevante funn

Etter partiloven § 24 tredje ledd kan Partilovnemnda kreve fremlagt "all dokumentasjon av betydning for etterlevelse av plikter i kapittel 4 i denne loven som nemnda finner grunnlag for å vurdere særskilt". Av forskriftsutkastet § 8-2 femte ledd følger det at kun dokumentasjon som er av betydning for etterlevelsen av partienes eller partileddenes plikter etter partiloven kapittel 4 eller straffeloven (2005) §§ 387 og 388 skal kontrolleres av Partirevisjonsutvalget. Dette innebærer at Partirevisjonsutvalget ikke skal undersøke andre forhold hos partiene enn de som direkte gjelder innberetningspliktige forhold, som etterlevelsen av plikten til regnskap, bokføring, innberetning og offentliggjøring, eller forbudet mot korrupsjon. Blant annet kan spørsmål knyttet til registrering av politiske parti følgelig ikke kontrolleres av Partirevisjonsutvalget, selv om dette er spørsmål Partilovnemnda kan ta stilling til. Informasjon av partipolitisk sensitiv art skal heller ikke rapporteres til Partilovnemnda, med mindre informasjonen har betydning for innberetningspliktige forhold. Det vil være utvalget som i siste instans vurderer i hvorvidt informasjonen skal anses som sensitiv eller ikke.

Hva som skal regnes å ha betydning for innberetningspliktige forhold, er det opp til Partilovnemnda å definere og gjøre kjent for Partirevisjonsutvalget. Vurderingen i den enkelte kontrollsak av om dokumentasjon faller innenfor Partilovnemndas definisjon, er det imidlertid opp til Partirevisjonsutvalget selv å foreta. Partirevisjonsutvalget må selv vurdere hva som eventuelt skal utelates fra rapporten til Partilovnemnda. Opplysninger av sensitiv art skal bare

rapporteres fra Partirevisjonsutvalget til nemnda, dersom revisjonsutvalget mener at opplysningene har betydning for partiets eller partiledets etterlevelse av reglene i partiloven kapittel 4 eller straffeloven §§ 276 a og b (§§ 387 og 388 i straffeloven av 2005, som ennå ikke er trådt i kraft). Det understrekes at regelen i partiloven § 24 syvende ledd om taushetsplikt om partiinterne forhold gjelder for både Partilovnemnda, Partirevisjonsutvalget og enhver som utfører tjeneste eller arbeid for disse.

Kontradiksjon

Av forskriftsutkastet § 8-2 fjerde ledd følger det at Partirevisjonsutvalget skal sende skriftlig rapport av relevante funn til Partilovnemnda.

Fordi Partirevisjonsutvalget ikke har vedtakskompetanse, vil ikke partiene eller partiledene ha noen rett til kontradiksjon overfor revisjonsutvalget utover det som følger av vanlig praksis ved revisjon. Partilovnemndas saksbehandling følger forvaltningslovens saksbehandlingsregler for enkeltvedtak. Dersom Partilovnemnda oppretter sak på bakgrunn av en rapport de har mottatt fra revisjonsutvalget, inntreffer imidlertid kontradiksjonsretten etter forvaltningsloven. En løsning som ivaretar partienes og partiledenes rett til kontradiksjon i størst mulig grad, er at Partilovnemnda sender partiet eller partiledet en midlertidig kontrollrapport etter at de har mottatt rapport fra utvalget, og at partiet eller partiledet her får anledning til kontradiksjon. Dette kan gjøres uavhengig av om nemndas midlertidige rapport er en uendret versjon av Partirevisjonsutvalgets rapport.

Etter forvaltningsloven § 14 skal en som blir pålagt å gi opplysninger, eller som blir gransket, kunne klage over pålegget eller beslutningen om å fremme forretningen. Dersom det fremsettes slik klage, skal ikke opplysningene gis eller granskningen gjennomføres før klagesaken er avgjort. Partilovnemnda er klageinstans ved eventuelle klager etter forvaltningsloven § 14.

3.4 Til § 8-3. Gjennomføring av kontroll

Det legges opp til minimumsfrister på tre uker for krav om dokumentasjon ved skriftlig kontroll og varsel om stedlig kontroll. Dette er for å gi partiet eller partiledet en rimelig mulighet til å forberede kontrollen ved å fremskaffe all relevant dokumentasjon. En tre ukers frist vil ikke være like nødvendig for små, oversiktlige partiledde som for de store sentralorganisasjonene, men av hensyn til likebehandling gjøres den frist som antas nødvendig for de store organisasjonene gjeldende for alle. Dersom partiet eller partiledet ikke leverer all relevant dokumentasjon til utvalget innen fristen, vil utvalget måtte anse dokumentasjonen som ikke-eksisterende i mangel på andre holdepunkter.

Utgangspunktet bør være at revisjonsutvalget foretar skriftlige kontroller, det vil si kontroll som gjennomføres ved at partiet eller partiledet oversender dokumentasjon til revisjonsutvalget på egnet måte. Dette antas i de aller fleste tilfeller å la seg gjennomføre. Stedlig kontroll bør reserveres for de tilfeller der det er enklere og mer praktisk for både revisjonsutvalget og partiet eller partiledet å gjennomføre kontrollen på stedet hvor dokumentasjonen finnes. Verken Partirevisjonsutvalget eller Partilovnemnda har hjemmel til å kreve denne typen kontroll gjennomført, og det må derfor baseres på samtykke fra partiet eller partiledet. Videre er det nødvendig ved denne typen kontroll å sikre etterprøvbareheten av kontrollen på best mulig måte. Derfor kreves det at partiets eller partiledets leder, styreleder og/eller et annet styremedlem er tilstede under hele kontrollen, og at to medlemmer av Partirevisjonsutvalget utfører kontrollen. Det understrekes at denne typen kontroll bør

gjennomføres kun hvor partiet eller partiledet selv ønsker det eller har behov for det. Dersom skriftlig kontroll er vanskelig for partiet eller partiledet å gjennomføre, for eksempel på grunn av innretningen i partikontoret, vil stedlig kontroll være et alternativ.

3.5 Til § 8-4. Oppnevning og sammensetning

Vi foreslår at Partirevisjonsutvalgets medlemmer skal ha anledning til å sitte i utvalget i inntil to sammenhengende perioder om gangen, det vil si inntil 12 sammenhengende år. Dette foreslås for å sikre en viss utskiftning i utvalget – noe vi mener vil sikre utvalgets nøytralitet og legitimitet.

Videre foreslår vi at det stilles krav om at Partirevisjonsutvalgets medlemmer skal være revisorer godkjent etter revisorloven. Utvalget skal kunne overprøve partirevisors vurderinger, og det ville virke urimelig om de samme kompetansekravene ikke gjaldt for Partirevisjonsutvalgets medlemmer som for partirevisorer.

3.6 Til § 8-5. Forholdet til andre lover

Om taushetsplikt

Forslaget til nytt kapittel 8 i partilovforskriften inneholder ingen regel om taushetsplikt. Partirevisjonsutvalget er imidlertid underlagt både forvaltningsloven og revisorloven etter forskriftsutkastet § 8-4. Det er gitt regler om taushetsplikt i forvaltningsloven § 13 flg. og i revisorloven § 6-1. Dersom det skulle oppstå tvil om hvilke regler om taushetsplikt som gjelder i det enkelte tilfellet, skal den strengeste regelen legges til grunn.

Om reglene i tjenestemannsloven

I forskriftsutkastet § 8-5 andre ledd er det lagt opp til at tjenestemannslovens regler om forbud mot gaver i tjenesten og om ordensstraff (for eksempel ved brudd på taushetspliktsbestemmelsene) og avskjed skal gjelde tilsvarende for Partirevisjonsutvalget.

3.7 Til § 8-6. Habilitet

Det foreslås at både forvaltningslovens og revisorlovens habilitetsregler skal gjelde for Partirevisjonsutvalgets medlemmer. Dersom det skulle oppstå motstrid og tvil om hvilket regelsett som gjelder i den enkelte sak, skal den strengeste regelen legges til grunn.

Videre foreslås det at partiloven § 21 a tredje ledd skal gjelde tilsvarende for Partirevisjonsutvalgets medlemmer. Denne regelen innebærer at en revisor ikke kan kontrollere et parti han eller hun selv er medlem i eller har en samlet engasjementstid i som overstiger åtte år.