



Innst. 155 L

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen

Prop. 140 L (2011–2012)

Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i partiloven

Til Stortinget

1. Innledning

1.1 Sammendrag

1.1.1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

I proposisjonen foreslår Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet lovendringar som skal leggje til rette for meir openheit og kontroll med finansieringa av politiske parti for å følgje Europarådet v/GRECOs rekkommandasjonar til Noreg. Det blir gjort framlegg om at plikta til å sende inn årlege inntektsrekneskapar blir utvida til å gjelde fullstendige rekneskapar, og at det blir innført ei særskilt plikt til å innrapportere gåver over ein terskelverdi mottekne under valkamp. Vidare blir det foreslått særskilte sjølvstende- og rotasjonskrav til den som reviderer rekneskapen til eit politisk parti og at Partilovnemnda får rett til å kontrollere innmelde opplysningar. Det blir foreslått å innføre eit større spekter av sanksjonar for brot på føresegnene i partiloven. Først og fremst gjeld dette administrative sanksjonar, men forslaget omfattar òg ei føresegn om straff, i form av bøter eller inntil to års fengsel, for vesentlege eller gjentekne lovbrot.

1.1.2 Bakgrunn for lovforslaget

1.1.2.1 INNLEIING

Europarådet v/GRECO (Group of states against corruption) gjorde hausten 2008 ei evaluering av Noreg. Rapporten som følgde med blei behandla i GRECOs plenums møte i Strasbourg februar 2009.

GRECO utarbeidde ein oppfølgingsrapport om Noreg i mars 2011.

1.1.2.2 DEPARTEMENTET SI OPPFØLGING

I plenums møtet 16. februar 2009 gav GRECO følgjande rekkommandasjonar til Noreg under Tema II Partifinansiering:

1. at partiorganisasjonane blir pålagde å levere årlege rapportar om utgifter, i tillegg til dagens ordning med inntektsrekneskapar, ii) at partiorganisasjonane pliktar å sende inn informasjon om eigedelar og gjeld i høveleg grad, iii) at det blir etablert eit standardisert skjema (med tilhøyrande retningslinjer, om naudsynt) for å utarbeide denne informasjonen
2. at det blir utarbeidd nærmare retningslinjer vedrørende rapporteringane av ikkje-monetære gåver i tillegg til omgrepet «politiske avtalar» som det er krav om å innrapportere i samsvar med partiloven
3. at det blir vurdert å innføre plikt til å rapportere mottekne inntekter og oppsamla utgifter i samband med valkampar
4. at det blir etablert klare reglar for å sikre naudsynt sjølvstende for revisorar som reviderer rekneskapar til politiske parti
5. at det blir sytt for passande, uavhengig monitoring av partifinansieringa, inkludert valkampanjar, i samsvar med Artikkel 14 i Rec 2003/4
6. at det blir innført formålstenlege, fleksible sanksjonar for alle typar brot på partiloven, i tillegg til dagens sanksjonar

Forslaget til endringar i partiloven byggjer på eit høyringsnotat av 17. november 2010 som blei sendt til meir enn 700 instansar med tre månaders høyr-

ringsfrist. Forslaget er utarbeidd på grunnlag av innspel frå aktuelle fagmiljø.

Lovforslaget blei vurdert av GRECO i plenums- møte den 30. mars 2011 som vedtok følgjande:

«Når det gjeld innsyn i partifinansiering helsar GRECO velkommen dei steg som er tekne i retning av gjennomføring av rekommandasjonane. Dette gjeld utforming av eit høyringsbrev om forslag til endringar i partiloven, inkludert eit omfattande høyringsnotat som gjer nærmare greie for endringsforslaga (no ute på høyring). Om endringsforslaga blir vedtekne som føreset, vil dette gi eit lovmessig grunnlag for bl.a. å kontrollere økonomien til politiske parti, i tråd med paragraf 14 i Rekommandasjon Rec(2003)4, ei meir fleksibel sanksjonsordning og i tillegg opplysningskrav når det gjeld utgifter, aktiva og gjeld så vel som særskilte bidrag mottekne i valkampsamheng. GRECO rosar norske styresmakter for initiativa så langt, som kan gjere det mogleg å imøtekomme GRECOs rekommandasjonar på ein eigna måte. I lys av det som er slått fast i avsnitt 44 og 45, merkar GRECO seg at Noreg har klart å vise at det er på gang betydelege reformer, med potensial for å oppnå eit akseptabelt nivå for oppfylling av dei rekommandasjonar som står att innan dei kommande 18 månadene. GRECO oppfordrar leiaren av Noregs delegasjon til å levere ytterlegare opplysningar vedrørende iverksetjing av rekommandasjon i, iv, v og vi (Tema II – Innsyn i partifinansiering) seinast innan 31. oktober 2012.»

Rekommandasjon i og iii er rekna av GRECO som tilfredsstillande gjennomført ved tilvising til retningslinjer fastsette av FAD og publisert på www.partifinansiering.no pluss drøftinga om auka innsyn i valkampbidrag i det ovannemnde høyringsnotatet. Dei fire andre rekommandasjonane – i, iv, v og vi – om høvesvis fullstendige rekneskapar, uavhengige partirevisorar, monitorering og kontroll pluss fleksible sanksjonar er rekna som «delvis gjennomførte». Ei norsk omsetjing av rapporten finst her: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Partifinansiering/GRECO_oppfolgingsrapport_no.pdf.

Departementet legg til grunn at høyringsforslaget av 17. november 2010 i utgangspunktet imøtekjem alle GRECOs seks rekommandasjonar. For rekommandasjon i, iv, v og vi står det att å gjere dei konkrete lovendringsforslaga rettskraftige. Departementet vidarefører derfor i proposisjonen hovudpunkta i høyringsforslaget. Merknader og innspel mottekne i høyringsrunden tilseier likevel at det bør gjerast visse justeringar i og tilføyingar til forslaget.

1.1.2.3 OM GRECOs ARBEID INNAN PARTI- OG KANDIDATFINANSIERINGA

Noreg har utan atterhald signert og ratifisert begge konvensjonane som Europarådet i perioden 1997–2004 har utarbeidd mot korrupsjon. Noreg har vore

medlem av Europarådets antikorrupsjonsorgan GRECO sidan 2001. Alle 47 land i Europarådet er medlemmer av GRECO, i tillegg deltek USA og Kviterussland. Ein føresetnad for GRECO sitt arbeid er at medlemslanda deltek i gjensidige evalueringsprosedyrar og lojalt følgjer opp dei tilrådingar som blir gitte av GRECO i plenum.

I januar 2007 sette GRECO i gang sin tredje evalueringsrunde som inneber evaluering av parti- og kandidatfinansieringa i medlemslanda på grunnlag av Ministerkomiteens rekommandasjon Rec 2003/4 «Om felles reglar mot korrupsjon i finansieringa av politiske parti og valkampar».

1.1.2.4 KOR FRITT STÅR KVART ENKELT LAND M.O.T. Å FØLGJE OPP REKOMMANDASJONANE?

Det vert i proposisjonen vist til at Europarådets konvensjonar er folkerettsleg forpliktande for dei landa som har ratifisert desse. Rekommandasjonar frå Ministerkomiteen er rådgivande og er ikkje juridisk bindande på same måte som artiklane i konvensjonen. Likevel vil det i praksis bli lagt stor vekt på slike tilrådingar av politiske og andre omsyn. Ulike internasjonale organisasjonar følgjer landas oppfølging.

I tillegg kjem eventuelle direkte sanksjonar som GRECO kan ta i bruk i form av politisk press, offentlege fråsegner om landet, eksklusjon av medlemmer m.m. Kort sagt forpliktar medlemskapen i GRECO landa til å godta og delta i monitoreringsprosedyrane – og ikkje minst – rette seg etter tilrådingane frå GRECO.

Det er departementet sitt inntrykk at GRECO har lagt til grunn ei streng handheving av formuleringane i aktuelle artiklar i Ministerkomiteens rekommandasjon 2003/4. GRECO har teke sikte på å etablere faste standardar og har i liten grad opna for individuelle tilpassingar for medlemslanda baserte på historikk, politiske tradisjonar, korrupsjonsskandalar etc.

Fordi partifinansiering er eit komplekst område som generelt rører ved eit stort spekter av omsyn og rettsområde, har GRECO sett behov for å dele oppfølginga i to rundar – à 18 månader. Konkret inneber dette at kvart land vil bli evaluert gjennom to oppfølgingsrapportar. I oppfølgingsrapport nr. 2 (levert halvtanna år etter den første) føreset GRECO at landet har gjennomført kvar enkelt rekommandasjon med rettskraftig verknad for at konklusjonen kan bli «tilfredsstillande gjennomført». I motsett fall vil den endelege konklusjonen kunne bli at landet (heilt eller delvis) ikkje tilfredsstiller GRECOs standardar. Som nemnt over, vil GRECO i slike tilfelle kunne setje i verk tiltak overfor medlemslandet.

1.1.2.5 NOREGS TILNÆRMING TIL MINISTERKOMITEENS REKOMMANDASJON 2003/4

Ei vurdering av rekommandasjon 2003/4 Om felles reglar mot korrupsjon i finansieringa av politiske parti og valkampar var ein del av mandatet til Partifinansieringsutvalet, jf. NOU 2004:25 Penger teller, men stemmer avgjør. I proposisjonen vert det gitt ei nærare skildring av utvalet og departementet sine vurderingar av rekommandasjonen.

Departementet konstaterer i ettertid at GRECO generelt praktiserer Rec 2003/4 strengare enn det som synest å liggje i Partifinansieringsutvalet sine føresetnader. I tillegg viser departementet til følgjande:

Det vert i proposisjonen peikt på at Stortinget gjennom partiloven på visse område har lagt til grunn eit meir omfattande innsyn enn det minstekrava i Rec 2003/4 inneber. Internasjonalt sett er det norske systemet unikt ved at det gir innsyn i finansieringa av partilag på alle organisasjonsnivå (desentralisert modell), inkludert politiske ungdomsorganisasjonar. Plikta i § 21 andre ledd til å opplyse om politiske og forretningsmessige avtalar med bidragsytaren, med formål å avdekkje eventuelle bindingsforhold mellom parti og private interesser, er òg eit område der Noreg går lengre enn den internasjonale standarden. GRECOs forslag til Noreg byggjer på den modellen for finansiering, innsyn og kontroll som Stortinget gjennom vedtaket av partiloven har lagt til grunn. Jamvel om den norske modellen er basert på – og i visse tilfelle går lenger enn minimumskrava i Rec 2003/4 – blir ikkje dette sett på som eit hinder for at GRECO kan be Noreg om å vidareutvikle eller regulere strengare andre delar av loven så lenge dette er innanfor evalueringsmandatet.

Departementet presiserer at GRECOs rekommandasjonar berre gjeld finansieringa av politiske parti i tillegg til at den informasjonen som partia gir til styresmaktene av direkte relevans for finansieringa, er korrekt. Utover dette gir ikkje Rec 2003/4 grunnlag for innsyn eller kontroll med det indre livet i partia eller påverker deira sjølvstende eller frie stiling. Eit system som sikrar at lovpålagd informasjon frå partia til det offentlege er korrekt og at finansieringa av politisk verksemd skjer frå legale kjelder, kan på denne bakgrunnen vanskeleg seiast å regulere partia på ein måte som vil vere i konflikt med eller negativt for det demokratiske systemet.

Noreg har allereie i forhandlingsrunden med GRECO fått gjennomslag for nasjonale omsyn med den følgje at talet på rekommandasjonar har blitt redusert i forhold til det som var det opphavlege forslaget frå GRECOs evalueringsteam.

GRECOs tredje evalueringsrunde inneber at landa blir vurderte i forhold til eit utval av artklar i Rec 2003/4.

Departementet konkluderer derfor med at Partifinansieringsutvalets tilrådingar i NOU 2004:25, følgde opp av regjeringa i Ot.prp. nr. 84 (2004–2005) Om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven), var eit første steg i retning av å bringe det norske partifinansieringsregelverket i samsvar med Ministerkomiteens Rec 2003/4. Vedtak av det føreliggjande lovforslaget, som er basert på GRECOs evalueringsrapport (2009) og oppfølgingsrapport (2011), vil medføre at det norske regelverket fullt ut oppfyller GRECOs standardar.

1.1.2.6 OM NOREGS INTERNASJONALE ANTIKORRUPSJONSARBEID

Det vert i proposisjonen vist til at konklusjonen i GRECOs plenumsmøte i oktober 2007 var at Noreg som det første medlemslandet har gjennomført alle tilrådde tiltak mot korrupsjon i føregående evalueringsrunder på ein tilfredsstillande måte. Noreg har òg eit godt renommé i GRECOs evalueringsarbeid.

Departementet viser til at det er ei brei politisk oppslutning om at Noreg skal vise nulltoleranse overfor korrupsjon, noko som går att i ei rekkje stortingsmeldingar og proposisjonar.

Departementet legg til grunn at Noregs aktive rolle i GRECO-samarbeidet skal først vidare. Og som ein konsekvens av dette, at rekommandasjonane vi har fått på partifinansieringsområdet skal gjennomførast i samsvar med evalueringsrapporten. I tillegg til at eit godt regelverk mot korrupsjon i seg sjølv er nyttig, vil Noreg ved å gjennomføre GRECOs rekommandasjonar følgje opp sin medlemskap på ein klar og lojal måte. Dette vil medverke til at vi framleis er å rekne som ein truverdig samarbeidspartnar og pådrivar i internasjonalt samarbeid for å motverke korrupsjon.

1.1.2.7 OSCE/ODIHRs EVALUERING AV STORTINGSVALET 2009

Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) blei i juni 2009 invitert til å observere stortingsvalet og sametingsvalet som blei halde 14. september same år.

OSCE/ODIHR har på denne bakgrunnen den 27. september 2009 gitt Noreg følgjande rekommandasjon:

«Partiloven bør evaluerast med tanke på å gi auka openheit rundt inntekter og utgifter i samband med valkampar gjennom regelmessige og uavhengige revisjonsrapporter.»

1.2 Komiteens generelle merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Lise Christoffersen, Håkon Haugli, Hilde Magnusson, Ingalill Olsen og Eirik Sivertsen, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim, fra Høyre, Trond Helleland og Michael Tetzschner, fra Sosialistisk Venstreparti, lederen Aksel Hagen, fra Senterpartiet, Heidi Greni, og fra Kristelig Folkeparti, Geir Jørgen Bekkevold, er opptatt av at regelverket for partienes finansiering bør bidra til gode demokratiske prosesser og til åpenhet. Samtidig er det viktig at lovverket for frivillig arbeid i demokratets tjeneste ikke blir mer byråkratisk enn nødvendig. Komiteen viser til at skjemavelde og rapporteringsplikt for frivillig arbeid i små partiforeninger er med på å skremme mange bort fra tillitsverv, og at dette igjen kan gi dårligere rekruttering til lokalt politisk arbeid.

Komiteen minner om at grunnlaget for dagens partilov ble lagt av Partifinansieringsutvalget (NOU 2004:25). Utvalget maktet på de fleste vesentlige punkter å legge frem en samlet innstilling. Komiteen viser til at det ikke har kommet opp vesentlige momenter eller erfaringer som tilsier at den gjeldende partilov har mangler som tilsier betydelige innstramminger for å sikre åpenhet eller motvirke korrupsjon. Komiteen har imidlertid merket seg at proposisjonen legges frem på bakgrunn av Europarådet v/GRECOs rekommandasjoner til Norge, og slutter seg til at det er riktig av Norge å følge opp anbefalinger for å slutte opp om Europarådets arbeid på antikorrupsjonsfeltet.

Proposisjonen fokuserer på partiloven, og på de politiske partienes finansiering, anvending av penger, og spesifikt bruk av penger i valgkampen. Komiteen konstaterer at GRECO har et særskilt fokus på velgernes krav på åpenhet omkring partienes valgkampbudsjetter, men vil samtidig påpeke at like store budsjetter anvendes av store organisasjoner i og utenfor arbeidslivet for å påvirke velgernes stemmegivning. Komiteen vil vise til at det er et internasjonalt fenomen, blant annet i USA, at store midler kanaliseres utenom partiene i valgkampen, og at det er behov for mer åpenhet om dette også i Norge.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at det i lovforslaget er tatt hensyn til økt åpenhet om bidrag til andre enn politiske partier, ved at § 20 fjerde ledd innebærer innsyn i bidrag til organisasjoner eller enheter som direkte eller indirekte kontrolleres av eller på annen måte er knyttet til et parti eller partiled.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti ber regjeringen sette ned et utvalg som kan utrede om hensyn til åpenhet er tilstrekkelig ivarett i lovgivning knyttet til kampanjer og pengebruk fra andre kilder enn de politiske partiene.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sette ned et utvalg som utreder om hensynet til åpenhet er tilstrekkelig ivarett i lovgivning knyttet til kampanjer og pengebruk fra andre kilder enn de politiske partiene.»

Disse medlemmer ser behovet for en utdyping og presisering av enkelte bestemmelser i partiloven, men mener at enkelte av de forslag som fremmes i Prop. 140 L (2011–2012) vil gjøre arbeidet i små lokallag for krevende og for komplisert. Arbeidet lokalt i partilagene er basert på frivillig og ubetalt innsats. Dette innebærer at det arbeidet som nedlegges for et politisk parti må konkurrere med andre aktiviteter folk ønsker å ha i sin fritid. Mange politiske partier har opplevd sviktende rekruttering og uvillighet til å påta seg politiske verv. Disse medlemmer mener at forslagene som fremmes i Prop. 140 L (2011–2012) må ses i lys av disse forhold.

Slik vårt samfunn er organisert, fungerer de politiske partiene som bærebjelker i demokratiet. Lovendringer må utformes med sikte på å styrke vårt demokrati, ikke svekke det.

Disse medlemmer vil gi sin tilslutning til de endringer som er foreslått i lovens § 11 femte ledd, § 12 sjette ledd og § 13 femte ledd, med det forbehold at setningen som er gjentatt i alle tre paragrafer – «*Bekreftelse skal gis minst en gang årlig*» – strykes. På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 11 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Før statlig støtte kan utbetales, skal søker gi departementet opplysninger om hvilken bankkonto utbetalingen skal skje til, navn på kontoinnehaver og hvem som har disposisjonsrett.»

«I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 12 nytt sjette ledd skal lyde:

(6) Før statlig støtte kan utbetales, skal søker gi fylkesmannen opplysninger om hvilken bankkonto ut-

betalingen skal skje til, navn på kontoinnehaver og hvem som har disposisjonsrett.»

«I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 13 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Før statlig støtte kan utbetales, skal søker gi fylkesmannen opplysninger om hvilken bankkonto utbetalingen skal skje til, navn på kontoinnehaver og hvem som har disposisjonsrett.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti viser til at en årlig bekreftelse anses som overflødig da de enkelte politiske partier på alle nivåer har en sterk egeninteresse av at offentlig bistand til partiene, og rapportering om hvordan midlene er anvendt, skjer i ryddige former.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil fremheve at de ulike partier kan ha en ulik organisasjonsstruktur i forskjellige fylker. Derfor ønsker disse medlemmer at første setning i § 12 første ledd tas ut og erstattes med følgende setning: «Partienes organisasjonsledd som har ansvar for ett eller flere fylker kan søke om støtte». På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 12 første ledd skal lyde:

(1) Partienes organisasjonsledd som har ansvar for ett eller flere fylker kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonene i Oslo kan søke om støtte både som fylkesorganisasjon og som kommuneorganisasjon, jf. § 13.»

Disse medlemmer vil også foreslå at første ledd i § 13 erstattes med følgende setninger: Partienes organisasjonsledd som har ansvar for én eller flere kommuner, kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonen som har ansvar for Oslo, kan søke om støtte som kommuneorganisasjon og som fylkesorganisasjon, jf. § 12.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 13 første ledd skal lyde:

(1) Partienes organisasjonsledd som har ansvar for én eller flere kommuner, kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonen som har ansvar for Oslo, kan søke om støtte som kommuneorganisasjon og som fylkesorganisasjon, jf. § 12.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet vil bemerke at det i flere partier opereres med avvikende regnskapsår, da årsmøter i lokallagene ifølge vedtektene skal holdes om høsten. Dette innebærer at nytt regnskapsår normalt vil ha startet i oktober eller november, og at det blir vanskelig å forholde seg til et nytt regelverk i et pågående regnskapsår. Disse medlemmer foreslår derfor at ikrafttredelse av endringer i partiloven utsettes til 1. januar 2014.

Disse medlemmer finner det lite realistisk at innrapportering skal skje fredag før valgdag(er) i et valgår. Disse medlemmer mener at fristen må fastsettes til et senere tidspunkt i året.

2. Innarbeiding av rekommandasjonane

2.1 Rekommandasjon 1 – utgiftsrekneskapar (i), gjeld/eigedelar (ii), standardiserte skjema (iii)

2.1.1 Sammendrag

2.1.1.1 OPPFØLGING

Departementet legg i proposisjonen til grunn at ei fullstendig implementering av rekommandasjon 1 vil krevje endringar i partiloven kapittel 4.

2.1.1.2 GRECO OM UTGIFTSREKNESKAPAR

Det vert i proposisjonen vist til at det følgjer klart av GRECOs tilrådingar at dagens system for inntektsrapportering i §§ 18 og 19 må utvidast til òg å omfatte årlege utgiftsrekneskapar i tillegg til balanseopplysningar. Dette vil bl.a gjere det lettare å etterprøve kor riktig inntektsrapporteringa er. Det går fram av GRECOs rapport avsnitt 79 at forenklingsregelen i partiloven § 18 tredje ledd likevel kan gjerast gjeldande for utgiftsrekneskapar. For GRECO er det tilstrekkeleg at partilag med samla inntekter og utgifter over ein viss storleik, ut frå gjeldande partilov inntekter over 10 000 kr (i proposisjonen foreslått endra til 12 000 kroner) etter frådrag for all offentlig støtte, blir pålagde ei utvida rapporteringsplikt. GRECO legg m.a.o. ikkje opp til at denne rekom-

mandasjonen i seg sjølv skal medføre nokon endringar for dei minste partilaga.

GRECO drøftar ikkje detaljeringsgraden i utgiftsrekneskapane utover å framheve at i eit system som er såpass sjenerøst m.o.t. offentleg partistøtte som det norske, har publikum full rett til å vite korleis partia nyttar skattepengane, spesielt for å kunne sjå at offentlege midlar ikkje blir nytta for personleg gevinst. Detaljeringsgraden går heller ikkje fram av Rec 2003/4 artikkel (art) 11 og 13b.

Det vert i proposisjonen vist til at det sett i samanheng med rekommandasjon 3 og 5 likevel er klart at utgifter i samband med valkampanjar må vere med.

2.1.1.3 INTERNASJONALE RØYNSLER MED UTGIFTSREKNEKAPAR

Det framgår av evalueringsrapportane frå GRECO at det er til dels store variasjonar mellom landa m.o.t. kor detaljert utgiftsdelen av partirekneskapane skal vere. I land med reglar om utgiftstak, f.eks på valkamputgifter, eller der det er vilkår knytte til kor mykje eller til kva formål partia kan bruke statsstøtta, er rekneskapsmalen generelt utforma slik at det skal vere mogleg å sjekke om partia held reglane. Dette er tilfellet bl.a i Finland og Danmark der det blir ført kontroll med at statstøtta berre blir nytta til partipolitisk arbeid. Spania har eit partifinansierings-system som på ein del område liknar det norske.

Ein post i partias utgiftsrekneskap i Spania er personellutgifter – eit viktig forhold som GRECO har teke opp i den norske rapporten, – mellom anna kor mykje av partiet sine utgifter som tilfelle leiarar og tilsette i partiet.

GRECO har fokus på partia sine lån og låneavtalar. I nokre land har parti teke opp lån t.d. i samband med dyre valkampanjar – noko som kan skape eit særskilt bindingsforhold til långivaren.

2.1.1.4 KVA PARTILAG HAR REKOMMANDASJON I VERKNAD FOR

Det er i utgangspunktet partiledd som i dag leverer inntektsrekneskapar ut frå gjeldande partilov § 18 første ledd og § 19 som rekommandasjonen har verknad for. Ut frå SSBs siste oversikt omfattar dette ca. 654 partiledd, dvs. ca. 20,3 pst. av i alt om lag 3 228 partiledd/einingar. Heile 79,7 prosent av partilaga kjem inn under forenklingsregimet i gjeldande partilov § 18 tredje ledd. Dette er i hovudsak mindre kommunelag, fylkesungsdomsorganisasjonar og ein del fylkeslag som etter forslaget ikkje vil bli omfatta av plikta til å sende inn fullstendige rekneskapar, men framleis kan nøye seg med erklæringar – føresett at samla inntekter i rekneskapsåret, eksklusiv all offentleg støtte, ikkje er meir enn 12 000 kroner.

2.1.1.5 REKNEKAPSPLIKTA FOR POLITISKE PARTI

2.1.1.5.1 *Litt om forholdet mellom rekneskapslov og partilov*

Dei største politiske partiorganisasjonane (hovudorganisasjonane til partia som er representerte på Stortinget) er i tillegg til rapporteringskrava i partiloven underlagde reglane i rekneskapsloven. For desse vil GRECOs rekommandasjon innebere at rekneskapen som årleg blir levert til Rekneskapsregisteret ifølgje rekneskapsloven, må stillast opp på ein alternativ måte for òg å kunne oppfylle krava i partiloven.

Departementet legg i proposisjonen til grunn at GRECOs rekommandasjon ikkje direkte føreset innføring av ei rekneskapsplikt for dei om lag 654 partilaga dette vil gjelde, men forstår rekommandasjon 1 slik at informasjonsplikta som per i dag gjeld for inntekter, må utvidast til å omfatte fullstendige rekneskapsstal som inkluderer resultat og balanse. Som departementet argumenterer for i avsnittet nedanfor, er det vanskeleg å komme utanom at følgjene av eit utvida rapporteringsgrunnlag, kombinert med auka myndigheitskontroll med at informasjonen er fullstendig og korrekt, i realiteten tilseier ei rekneskapsplikt for partilaga i ei eller anna form. Ei særskilt problemstilling blir derfor om rekneskapsplikta for å vareta omsyn i partiloven skal regulerast i rekneskapsloven (som ein del høyringsinstansar tilrår) eller heimlast i partiloven der systemet for rapportering av inntektstal, gáver over ein viss storleik og avtalar med bidragsytarar allereie ligg. Departementet går inn for regulering i partiloven. Dette bl.a for å gjere systemet mest mogleg enkelt og tilgjengeleg for partilaga det har verknad for.

Det vert i proposisjonen peikt på at det er viktig å streke under at lovendringsforslaget i denne proposisjonen ikkje vil ha nokon innverknad på dei pliktene partia per i dag har ut frå rekneskapsloven. Som det går fram nedanfor gjeld dette berre fem eller seks partilag, nærmare bestemt hovudorganisasjonane til dei største av partia som er representerte på Stortinget i denne perioden. I det som følgjer er desse partia, dvs. Arbeidarpartiet, Framstegspartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre omtalte som «Stortingspartia».

Departementet legg likevel til grunn at rekneskapsføring og innrapportering etter partiloven, som vil bli gjort gjeldande for ein stor del av dei politiske partia, må byggje på etablerte rekneskapsprinsipp, -standardar og vurderingsreglar som i dag følgjer av rekneskapsloven så langt desse passar.

2.1.1.5.2 *Partias rekneskapsplikt etter rekneskapsloven*

Rekneskapsloven (lov 1998-07-17-56) § 1-2 definerer rekneskapspliktige. Politiske parti kan blant

anna ha rekneskapsplikt etter første ledd nr. 9 i føresegna som har følgjande ordlyd:

«andre foreningar som i året har hatt eiendeler med verdi over 20 millioner kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk.»

eller etter nr. 10 som har følgjande ordlyd:

«Stiftelser».

For at eit politisk parti som ikkje er stifting skal bli omfatta av rekneskapsplikta i rekneskapsloven, må typisk minst éin av terskelverdiane i § 1-2 nr. 9 vere oppfylt.

Det er per i dag berre dei seks største partiorganisasjonane (stortingspartias hovudorganisasjonar) som overstig minst éin av terskelverdiane og som derfor har rekneskapsplikt. Venstres Hovudorganisasjon følgjer på frivillig basis rekneskapslovens reglar. Av om lag 3 230 partieiningar er det derfor berre ein svært liten del som kjem inn under krava i rekneskapsloven.

2.1.1.5.2.1 Nærmare om forenklingsreglar for små føretak

Hovudreglane i rekneskapsloven gjeld i utgangspunktet for alle rekneskapspliktige. Det finst likevel forenklingsreglar for små føretak, jf. rekneskapsloven § 3-1 andre ledd mv.

Det vert i proposisjonen peika på at det fell utanfor formålet å gjere ei fullstendig opplisting av dei rekneskapsmessige forenklingsreglane som per i dag eksisterer for små føretak. Det vert likevel gjort greie for nokre av dei.

2.1.1.5.2.2 Korleis partia tilpassar seg regelverket

Av i alt seks rekneskapspliktige politiske parti er det berre Arbeidarpartiet (Ap) som ikkje kjem inn under definisjonen av små føretak og som følgjeleg ikkje kan nytte dei tilhøyrande forenklingsreglane i rekneskapsloven og rekneskapsstandarden NRS 8 «God regnskapsskikk for små føretak».

2.1.1.5.2.3 Nærmare om forenklingsreglar for ikkje-økonomiske organisasjonar

Rekneskapsloven § 4-1 tredje ledd set opp moglege avvik frå dei grunnleggjande prinsippa i rekneskapsloven for rekneskapspliktige som nemnt i § 1-2 første ledd nr. 9, 10 eller 11 dersom desse ikkje har økonomisk vinning som formål. I den førebelse rekneskapsstandarden frå Norsk Regnskapsstiftelse, NRS(F) «God regnskapsskikk for ideelle organisasjonar», dekkjer nemninga «ideelle organisasjonar» (øg forkorta til «organisasjonar») rekneskapspliktige som ikkje har økonomisk vinning som formål.

Den tilhøyrande rekneskapsstandarden for ideelle organisasjonar skal derfor nyttast av politiske parti når det gjeld den delen av verksemda som ikkje har kommersielle formål i den mon dette må kunne reknast som god rekneskapskikk, jf. rekneskapsloven § 4-6.

I eigenskap av å vere ideelle organisasjonar, vil følgjande unntak frå rekneskapslovens reglar vere aktuelle for politiske parti:

- fråvike dei grunnleggjande periodiseringsprinsippa om transaksjon, oppstilling og samanstilling når dette kan reknast som god rekneskapskikk, jf. rekneskapsloven § 4-1 tredje ledd.
- fråvike oppstillingsplanane i rekneskapsloven § 6-1 (resultatrekneskap etter art), § 6-1 a (resultatrekneskap etter funksjon) § 6-2 (balanse) når dette kan reknast som god rekneskapskikk, jf. rekneskapsloven § 6-3.

Rekneskapsloven har i kapittel 6 reglar om korleis oppstillinga av resultatrekneskapen, balansen og kontantstraumen skal vere.

Resultatrekneskapen skal vere artsinndelt, dvs. vise dei ulike inntektene og kostnadene grupperte etter art. Frå og med rekneskapsåret 2006 er òg funksjonsinndelt resultatoppstilling tillaten, jf. § 6-1 a.

Partias oppstilling av rekneskapar

Rekneskapar for 2007 og 2008 viser at partia har noko ulik praksis når det gjeld oppstilling av resultatrekneskapen. Det er likevel departementet sitt inntrykk at fellesnemnaren er ein artsinndelt oppstillingsplan, dvs. at partia stiller opp resultatrekneskapen etter type inntekt og kostnad.

Resultatrekneskapen for ideelle organisasjonar

Dersom eit parti er rekneskapspliktig ut frå rekneskapsloven § 1-2 nr. 9, 10 eller 11 og ikkje har økonomisk vinning som formål, vil rekneskapen måtte utformast noko annleis enn etter krava som gjeld «små føretak» i den mon dette følgjer av god rekneskapskikk for slike organisasjonar, eller der det er naudsynt for at rekneskapsbrukarane skal kunne vurdere partiet si stilling og resultat, jf. rekneskapsloven §§ 3-2a andre ledd og § 7-1. Bl.a kan dette innebere at transaksjonsprinsippet i visse situasjonar må fråvikast i tillegg til oppstillingsplanane nemnde i kulepunkt 2 ovanfor. Fråviking av transaksjonsprinsippet vil bl.a kunne vere aktuelt i samband med gåver som i rekneskapslovens forstand er å rekne som inntekt utan vederlag/motyting (som kan danne grunnlag for rekneskapsføring).

Hovudregelen i rekneskapsloven er likevel at gåver skal rekneskapsførast. I partiloven § 19 og § 20 er dette allereie eit eksplisitt krav, og det er òg gitt

nærmare retningslinjer for verdifastsetjinga av andre gåver enn pengar i forarbeida til loven.

Ut frå rekneskapsstandarden skal årsrekneskapen omfatte alle dei aktivitetar som blir drivne i regi av organisasjonen. Vidare gjeld prinsippet om at alle inntekter og kostnader skal resultatførast fullt ut.

Rekneskapsstandarden tilrår aktivitetsrekneskap som oppstillingsplan for ideelle organisasjonar. Formålet med ein aktivitetsrekneskap er å vise alle midlar ein har skaffa seg, fordelte på hovudtypar av finansiering og korleis disse er nytta i løpet av rekneskapsåret.

Balansen

Rekneskapsstandarden for ideelle organisasjonar føreset at rekneskapslovens § 6-2 (oppstillingsplan for balansen) òg blir lagd til grunn for slike organisasjonar, men med unntak for

- Bevaringsverdige egedelar
- Formålskapital
- Tilskot

Som hovudregel skal alle egedelar som organisasjonen rår over eller har eigedomsrett til, takast med. Føresetnaden er at egedelen kan førast opp i balansen etter rekneskapslovens vurderingsreglar. Dersom slike egedelar ikkje ligg i sjølvstendige juridiske einingar, skal dei omfattast av partiorganisasjonens årsrekneskap. Rekneskapslovens oppstillingsplan skil mellom innskoten og opptent egenkapital. Ifølgje Norsk Regnskapsstiftelse er ikkje denne sondringa like relevant for ideelle organisasjonar, og ein spesifisering av eigenkapitalen (kalla «formålskapital») ut ifrå graden av restriksjonar blir sett på som meir relevant. Tilskot skal visast på ei eiga linje under kortsiktig og/eller langsiktig gjeld.

Ideelle organisasjonar som oppfyller kriteria for små føretak kan la vere å berekne og balanseføre forpliktingar knytte til alle forsikra pensjonsordningar, jf. NRS 8 «God regnskapskikk for små føretak» pkt. 6.1.1.1.2.

Kontantstrømoppstilling

Kontantstrømoppstilling gir informasjon om likviditet, soliditet og finansiell handlefridom. Det er ikkje gjort unntak for plikta til å utarbeide kontantstrømoppstilling for ideelle organisasjonar, men ei forenkla kontantstrømoppstilling for ideelle organisasjonar som utarbeider aktivitetsrekneskap og som er underlagde kravet til kontantstrømoppstilling. Organisasjonar som kan reknast som små føretak kan la vere å utarbeide kontantstrømoppstilling, dvs. at alle politiske hovudorganisasjonar bortsett frå Ap ser ut til å komme inn under unntaksregelen i dag.

Noteopplysningar

Det er med verknad frå 2005 teke inn eit krav i rekneskapsloven § 7-1 fjerde ledd om tilleggsopplysningar (noteopplysningar) dersom bruk av føresegnene i rekneskapsloven ikkje er nok til å gi eit rettvise bilete av den rekneskapspliktiges (og konsernets) egedelar og gjeld, finansielle stilling og resultat. Kravet gjeld fullt ut for ideelle organisasjonar.

Rekneskapsstandarden for ideelle organisasjonar legg opp til at det ved artsinnfelt resultatrekneskap skal opplysast i notar om den aktiviteten som organisasjonen har gjennomført for å oppfylle formålet. Vel ein derimot aktivitetsrekneskap, skal det givast ein spesifisering av organisasjonens driftskostnader etter art i notar etter nærmare oppgitte retningslinjer, jf. avsnitt 4.9 i standarden.

Verknaden av endring av rekneskapsprinsipp og korrigerings av feil i tidlegare årsrekneskapar skal førast direkte mot eigenkapitalen. Organisasjonar som blir rekna som små føretak, kan likevel resultatføre verknaden av endring av rekneskapsprinsipp og korrigerings av feil i tidlegare årsrekneskapar. Bruken av rekneskapsprinsipp skal vere einsarta og konsistent over tid. Årsrekneskap skal utarbeidast i samsvar med god rekneskapskikk, dvs. følgje oppgitt rekneskapsstandard. Ein viser elles i proposisjonen til rekneskapsstandarden for ideelle organisasjonar for ei fullstendig beskriving av kva rekneskapsprinsipp organisasjonane er underlagde.

2.1.1.6 HØYRINGSNOTATET SINE FORSLAG TIL OPPFØLGING AV REKOMMANDASJON 1

Det blir her gjort greie for hovudpunkta i forslaget til oppfølging av GRECOs rekommendasjon 1 om fullstendige rekneskapar med meir som blei sendt på høyring 17. november 2010.

Departementet viser innleiingsvis i høyringsnotatet til at dagens ordning med å avgrense rekneskapsrapporteringa i partiloven til inntektsrekneskapar blei foreslått av Partifinansieringsutvalet i NOU 2004:25 Penger teller, men stemmer avgjør. Dette må bl.a. sjåast i samanheng med at innsyn i politiske partis rekneskapar tradisjonelt har vore grunnlagt i anti-korrupsjonsomsyn.

Røynsler frå GRECOs arbeid innan finansieringa av politiske parti og kandidatar kan tyde på at fokus berre på bindingar mellom politiske parti og bidragsytarar er ein for snever innfallsvinkel til denne problemstillinga. Det har til dømes vist seg ikkje berre å hende at fysiske og juridiske personar mutar det politiske miljøet, men òg at politiske parti og kandidatar mutar offentlege myndigheiter og privat sektor. Openheit berre rundt inntektsrekneskapar vil i slike tilfelle ikkje vere tilstrekkelig ut frå antikorrupsjonsomsyn.

Noreg ser ut til å vere det einaste landet i GRECO som avgrensar rekneskapsplikta til berre å gjelde inntektsrekneskapar.

Til forskjell frå verksemder som typisk driv profittmaksimering, vil ikkje ideelle organisasjonar, irekna politiske parti, vere gjenstand for «innebygd» kontroll frå aksjonærar eller eigarar. Krav om fullstendige rekneskapar vil betre kontrollen med at det som blir innrapportert er rett og komplett. SSBs røynslar med dagens rapporteringssystem i partiloven tilseier at det trengst auka kontroll med at opplysningane samsvarer med krava i loven.

Ein overgang frå eit system som i hovudsak har fokus på moglege bindingar mellom politiske parti og bidragsytarar, til fullstendige rekneskapar med informasjon også om partiorganisasjonen si økonomiske stilling, resultat og ressursbruk, vil kunne auke relevansen av og interessa for rekneskapane ved at gruppa rekneskapsbrukarar veks. I eit demokrati er den finansielle stoda for politiske parti av allmenn interesse. Somme rekneskapsbrukarar vil kunne ha særleg nytte av partiorganisasjonanes rekneskapar – eksempelvis veljarar, medlemmer, tilsette, kreditorar, samarbeidspartnarar, forskingsmiljø og offentlege styresmakter. Brukarane av politiske parti sine rekneskapar vil generelt ha behov for informasjon om korleis midlar blir skaffa og korleis dei blir nytta.

Fleire omsyn er viktige ved overgangen til fullstendig rekneskapsplikt i partiloven. Per i dag kjem berre om lag ein femtedel av alle partilag inn under dagens rapporteringssystem for inntekter. Eit særleg viktig omsyn vil vere at det blir utarbeidd eit system som gjer det enkelt og effektivt for partilaga å oppfylle plikta. Andre viktige omsyn vil vere at ein kan samanlikne rekneskapar ved å gjere det mogleg både å vurdere utviklinga i stilling og resultat i éin og same partiorganisasjon over tid og mellom ulike partiorganisasjonar. Dette tilseier at dei same rekneskapsprinsippa og vurderingsreglane i størst mogleg utstrekning bør leggjast til grunn for alle rapporteringspliktige og at desse blir nytta konsekvent og konsistent. Det bør òg vere ei målsetjing å medverke til ein klar samanheng mellom rekneskapsopplysningar som er gitte etter høvesvis rekneskapslov og partilov for dei partilag (6-7) dette gjeld.

På denne bakgrunnen er det i høyringsnotatet foreslått at rekneskapslovens hovudreglar, med dei unntak som er gjorde for ideelle organisasjonar og for små føretak som fell inn under definisjonen «ideelle organisasjonar», bør vidareførast fullt ut under partiloven. Eit forslag til oppstillingsplan er skissert i notatet. Det er i den samanheng vist til at rekneskapsloven og tilhøyrande rekneskapsstandardar har hovudfokus på artsinndelte resultatrekneskapar (oppstilling etter type kostnad og inntekt). Rekneskapspliktige som vel ein funksjonsinndelt rekne-

skap i note, må gi ein spesifikkasjon av driftskostnader etter art. Rekneskapsstandarden for ideelle organisasjonar tilrår ein aktivitetsrekneskap, men organisasjonar som vel denne er like fullt pliktige til å avgi ein artsinndelt rekneskap i notar. Eit politisk parti vil derfor ikkje komme utanom ein artsinndelt årsrekneskap – som elles ser ut til å vere den oppstillingsplanen som politiske parti med rekneskapsplikt etter rekneskapsloven vel.

For å oppfylle GRECOs tilrådingar, og for å betre oppfylle rekneskapsbrukarane sitt informasjonsbehov, jf. rekneskapsstandarden for ideelle organisasjonar, er det i høyringsnotatet lagt opp til eit oppstillingssystem under partiloven som òg vil gi rekneskapsbrukarane informasjon om kva aktivitetar partiet har gjennomført. Vidare blir det foreslått ei artsinndelt oppstilling supplert med eit krav om at det skal gjerast nærmare greie for ressursbruken i notar, noko som blir vurdert å vere i samsvar med tilrådinga frå Norsk Regnskapsstiftelse, jf. sitatet i proposisjonen.

For kostnadssida er det teke utgangspunkt i denne lista: lønnskostnader, kjøp av varer og tenester, andre administrative kostnader, kostnader i samband med partiaktivitetar, overføringar til andre partiled, finansielle kostnader, valkampkostnader, marknadsføringstiltak, andre kostnader i samband med valkamp.

Det er lagt til grunn at rekneskapsmalen eventuelt kan supplerast med fleire linjer. Samanhalde med § 19 n) «Overføringer fra andre partiled» vil ein kunne få eit meir komplett bilete av dei reelle inntektene i partiledet og korleis pengar blir flytta i partisystemet.

Inntektssida i resultatrekneskapen er i høyringsforslaget vidareført ut frå gjeldande reglar, jf. partiloven § 19. Departementet drøftar i høyringsnotatet om medlemsavgifta/-kontingenten bør haldast unna frå inntektsrekneskapen – noko som elles fleire instansar har teke til orde for i den etterfølgjande høyringsrunnen.

Balansen

I høyringsnotatet er det foreslått at hovudreglane i rekneskapsloven om balansen, med dei unntak som gjeld for ideelle organisasjonar, irekna organisasjonar som er rekna som små føretak, blir lagde til grunn i partiloven. I balansen skal alle egedelar som partilaget rår over eller har eigeomsrett til, takast med. Utviklinga over tid i samla egedelar vil kunne medverke til å synleggjere om delar av det offentlege tilskotet går til formuesoppbygging i partiledet.

Kor viktig det er å oppgi samla gjeld ser ein i samanheng med drøftinga rundt finansielle utgifter i samband med lån. Kravet er i høyringsnotatet foreslått kombinert med ein regel om at ved gjeld (gjelds-

grad) over eit visst omfang, skal kreditors identitet vere oppgitt i notar.

GRECO opnar for at Noreg kan ha minstegrensar for rapportering av gjeld og egedelar i partiloven. Konklusjonen i høyringsnotatet er at det bør bli innført eit krav om at ein alltid skal føre opp gjeld/eigedelar når rekneskapsplikt etter partiloven inntreffer. Plikt til å oppgi identiteten til fordringshavarar bør knytast opp mot ein viss gjeldsgrad (gjeld/egenkapital) eller ein bestemt nominell verdi av gjelda, f.eks. der terskelverdiane i gjeldande partilov § 20 første ledd blir lagde til grunn.

Høyringsnotatet opnar for at partilag kan velje ei oppstilling av balansen etter rekneskapsstandarden for små føretak eller ideelle organisasjonar.

Samanlikningstall og Kontantstraumoppstilling

Forslaget i høyringsnotatet er at krava i rekneskapsloven blir lagde til grunn i partiloven for begge forhold. Unntaksregelen for små føretak i rekneskapsloven bør vidareførast fullt ut.

Notar

Høyringsnotatet legg til grunn at særskilte notekrav for politiske parti skal heimlast i partiloven og regulerast nærmeare i forskrift. Visse notekrav følgjer allereie av partiloven: Ut frå § 20 andre ledd i gjeldande lov skal eksempelvis namn og bustadskommune til fysiske bidragsytarar opplyst i rapporteringa dersom gåva samla sett i løpet av året overstig nærmeare oppgitte terskelverdiar. Ut frå § 21 andre ledd skal det givast ei erklæring om politiske eller forretningsmessige avtalar som er inngåtte med bidragsytarar. Slike opplysningar vil bl.a. vere særleg relevante i samband med sponsoravtalar. «Sponsing» vil i rekneskapslovens forstand ikkje reknast som gåver dersom avtalen fullt ut kan seiast å leggje bør på begge partar. Dette fordi avtalen føreset at mottakaren (partilaget) skal yte noko i gjengjeld. Det er likevel rimeleg å sjå på sponsing som likestilt med gåver når det gjeld moglege bindingstilhøve mellom partilag og bidragsytar. Forslaget i høyringsnotatet går ut på at det i tilknytning til partiloven blir presisert at sponsing skal likestillast med gåver m.o.t. rapporteringsplikt når den årlege verdien overstig terskelverdien i gjeldande partilov § 20 første ledd.

Høyringsforslaget inneber vidare at partilaget oppgir identiteten til fordringshavaren i notar når gjelda (kortsiktig/langsiktig) overstig dei ovannemnde terskelverdiane i partiloven § 20 første ledd, jf. ovanfor om balanse.

Partifinansieringsutvalet gjekk i NOU 2004:25 ut frå at den altovervegande hovudregelen er at partilag fører rekneskapar i samsvar med egne vedtekter. Med dette som utgangspunkt vil sjølv rekneskapsføringa vere ei vidareføring av noko som i ei eller

anna form synest å vere utbreidd blant partilaga allereie. Offentleggjing av fullstendige rekneskapar og rekneskapsførsel ut frå ein felles mal blir derfor den vesentlegaste konsekvensen av rekommandasjon 1 for partilag som blir omfatta av plikta.

I høyringsnotatet er det foreslått å yte partilaga rekneskapsfagleg hjelp til å kunne følgje opp pliktene i partiloven – noko ein særleg går ut frå er eit behov for lag på fylkesnivå og for ungdomsorganisasjonane. Ikkje minst er det viktig å sikre at partilaga nyttar dei same rekneskapsprinsippa og at desse ligg fast over tid. Det må utarbeidast klare retningslinjer som byggjer på relevante delar av dei to aktuelle rekneskapsstandardane frå Norsk Regnskapsstiftelse i tillegg til prinsipp som følgjer særskilt av partiloven. Vidare vil det vere behov for ein eigen nettbasert rekneskapsmodul i regi av FAD og SSB, med rettleiingshjelp, som gjer det enkelt for partia å fylle ut og sende inn rekneskapane elektronisk. Høyringsnotatet sine forslag om å opprette eit eige Partirevisjonsutval under Partilovnemnda er òg vurdert å kunne ha kompetansehevande effekt i partilaga.

Når det gjeld siste del av rekommandasjon 1 om standardiserte skjema, er det i høyringsnotatet lagt til grunn at skjema for inntektsrapportering m/rettleiar som SSB har laga, kan vidareutviklast til å omfatte alle forhold ved innrapporteringa. Som nemnt er det aktuelt å tilby ei nettbasert rettleiingshjelp til rapporteringa. Denne delen av rekommandasjon 1 krev i utgangspunktet ingen endringar i regelverket.

2.1.1.7 DEPARTEMENTET SINE VURDERINGAR OG FORSLAG

2.1.1.7.1 *Utvida rapporteringsplikt*

Departementet viser i proposisjonen til at GRECO i evalueringsrapporten (2009) legg til grunn følgjande omsyn for rekommandasjon nr. 1, jf. avsnitt 77 i rapporten:

- Noregs argument om å avgrense innsynretten til partias inntektsrekneskapar fordi ein går ut frå at korrupsjonsrisikoen primært vil vere i tilknytning til inntekter, tek ikkje omsyn til at generelt innsyn i seg sjølv vil vere fordelaktig og i tråd med grunnleggjande premisser i partiloven (som er openheit og innsyn).
- ei sjenerøs offentlig støtte til politiske parti tilseier at allmenta har all mogleg rett til å få vite korleis partia nyttar skattepengane, bl.a. for å kunne sjå at offentlege midlar ikkje blir brukte til personleg gevinst.
- rapportering om utgifter vil gi eit klarare bilete m.o.t. kor nøyaktig rapporteringa av inntekter er, inkludert å spegle av meir nøyaktig partias faktiske eller netto inntekter.

- det er viktig at informasjon om gjeld er tilgjengeleg, fordi dette vil kunne klarleggje tvilsame bindingsforhold.
- det er viktig med detaljerte opplysningar om aktiva, fordi aktiva potensielt kan verke inn på eit partis standpunkt i visse politiske spørsmål.

GRECO kommenterer elles retten til generelt innsyn i eller kontroll av ein partirekneskap, som kvar og ein har på førespurnad til partilaget ut frå partiloven § 23. GRECO konkluderer med at offentleggjering av utgifter, aktiva og gjeld i tillegg til informasjonen som allereie er tilgjengeleg om partia sine inntekter, utan tvil vil gjere partifinansieringssystemet i Noreg endå meir transparent og auke tilliten til systemet blant publikum.

Departementet viser i proposisjonen til at GRECO i evalueringsrapporten spesielt tek opp omsynet til små partilag, jf. avsnitt 79.

Departementet har i høyringsforslaget prøvt å varetta alle GRECO sine omsyn.

GRECO kommenterer departementets høyringsforslag om oppfølging av rekommandasjon 1 (del 1 og 2) i oppfølgingsrapporten av 30. mars 2011 avsnitt (18, 20 og 21), og departementet legg derfor til grunn at høyringsforslaget imøtekjem alle forventningar frå GRECO på dette punktet, også omsynet til små partilag.

Departementet drøftar i proposisjonen om det er behov eller rom for å justere høyringsforslaget for å kunne imøtekomme synspunkt frå høyringsinstansane. Det blir vist til avsnittet over der alle fråsegner om rekommandasjon 1 er refererte. Kort oppsummert har høyringsinstansane i tilknytning til utvida innrapporteringsplikt argumentert slik:

- openheit om støtte til politiske parti og om bruken av slik støtte («både om kvar pengane kjem frå, og kva dei blir nytta til») er ein grunnleggjande føresetnad for eit velfungerande demokrati
- omsynet til tillit frå veljarane og samfunnet ligg i botn for relativt omfattande krav om openheit om finansielle forhold i politiske parti
- utviding av innrapporteringspliktene fører til at Noreg følgjer praksis frå andre samanliknbare land
- endringane medfører avgrensa politisk aktivitet og er til hinder for eit mangfaldig politisk miljø også i små kommunar og for små parti, gjennom rekruttering av frivillige
- beklageleg at ein legg opp til innsyns- og rapporteringsregime som medfører betydeleg meirarbeid for tusenvis av frivillige og utbetalte tillitsmenn som allereie bruker mykje av fritida si til ideelt arbeid

- meirarbeid kan resultere i at økonomiske transaksjonar etc. blir haldne unna rekneskapsførsla
- avgrensa allmenn interesse, berre grunnlag for sensasjonsoppslag i media

Det framgår av proposisjonen at departementet meiner at forslaget om utvida rapporteringsgrunnlag for politiske parti og partilag vil ha positiv verknad for det norske demokratiet, bl.a. gjennom å skape openheit rundt alle verdistraumar inn og ut av partia. Det vert i proposisjonen vist til at dette vil styrkje tilliten til at partia blir finansierte av legale kjelder og ikkje involverer seg i økonomisk verksemd som inneber konflikt med demokratiske prinsipp. Ein fullstendig rekneskap vil òg vere ei form for kontroll for at innrapporterte inntekter er riktige og fullstendige, som òg GRECO har argumentert for i evalueringsrapporten. Vidare vil informasjon om gjeld og egedelar betre kunne medverke til å synleggjere bindingar til enkeltpersonar og skape openheit rundt partilagets økonomiske interesser. I sum vil forslaga, saman med det innsynssystemet som partiloven allereie har etablert, leggje grunnlaget for ein openheitsgrad i partifinansieringa i Noreg som må seiast å vere høg ved internasjonale samanlikningar. Ein viser i den samanhengen til at det norske innsynssystemet, til forskjell frå andre GRECO-land, byggjer på ein desentralisert modell der alle partilag i partihierarkiet har sjølvstendig rapporteringsplikt.

Media har fokus på at partiloven blir følgd. Dette har ein sett fleire døme på hausten 2010. På denne måten oppfyller media dei føresetnader om publikumskontroll som Partifinansieringsutvalet la til grunn for partiloven. Etter departementets røynsler med loven, er det ikkje haldepunkt for å hevde at innsynsregimet har medverka til sensasjonsoppslag rundt partias inntekter. Departementet ser tvert imot at det blir mindre sannsynleg å få slike oppslag i framtida, som ei følgje av innsyn i alle delar av rekneskapen.

Når det gjeld andre kritiske merknader til forslaget, legg departementet i proposisjonen til grunn at dei fleste av desse vil vere generelt gyldige overfor kvar auke i omfanget av lovbestemte plikter i ideelle organisasjonar med avgrensa økonomi og administrative ressursar. Det vert i proposisjonen vist til at bortsett frå siste kulepunkt, jf. avsnittet over, ser ikkje argumenta ut til genuint å gjelde utviding av innrapporteringsplikta. Departementet peiker på at innvendingane likevel er både viktige og relevante.

Departementet presiserer i den samanheng at forslaget berre inneber at omfanget av informasjonsgrunnlaget for innrapporteringa aukar – ein foreslår ingen tiltak for å få fleire partilag inn under rapporteringssystemet enn i dag.

Partifinansieringsutvalet foreslo i NOU 2004:25 Penger teller, men stemmer avgjør, at alle partilag på sentralt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå (inkludert ungdomsorganisasjonar) skulle omfattast av rapporteringsplikta. I Ot.prp. nr. 84 (2004–2005) Om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (side 54) argumenterte departementet likevel for at det var grunnlag for å unnta dei minste partia for full rapporteringsplikt av inntektsrekneskapar ved at det i staden blei etablert eit forenkla innrapporteringskrav. Dette for å avgrense dei administrative byrdene ved ordninga. På dette tidspunktet hadde verken departementet eller SSB statistikkgrunnlag for å kunne føresjå at unntaksregelen innebar at heile 80 pst. av partilaga blei omfatta av regelen for forenkla rapportering. Departementet meiner at det til grunn for lovforslaget om utvida rapporteringsplikt allereie er teke nok omsyn til å halde små partilag med avgrensa økonomiske administrative ressursar og frivillig arbeidskraft utanfor.

Kvar auke i lovbestemte plikter overfor ideelle organisasjonar vil kunne ha som konsekvens at frivillige fell frå. Dette er forhold som lovgivaren må ta omsyn til. I denne saka er det aktuelt å vege dette opp mot omsynet til eit velfungerande demokrati, irekna borgarane sin tillit til at det politiske systemet på alle måtar er basert på demokratiske prinsipp.

Departementet meiner at vilkåret for å påleggje politiske parti auka krav til rekneskapsføring og innrapportering må vere at krava står i rimeleg forhold til kostnadene ved å skaffe informasjonen og til brukargruppene sine behov for informasjon. Føreset at rekneskapsføring i dag er utbreidd på ulike nivå i partilaga, som departementet meiner det er rimeleg å tru bl.a. på grunnlag av Partifinansieringsutvalets føresetnader, vil den vesentlege konsekvensen vere rekneskapsføring ut frå ein felles mal – i tillegg til ein viss auke i omfanget av innsendingspliktige opplysningar.

Det vert i proposisjonen peikt på at det er rimeleg å gå ut frå at økonomisk aktivitet og innsendingsbyrder i ein viss grad står i forhold til kvarandre. Vidare legg departementet i proposisjonen til grunn at tyngda av plikta om utvida rapporteringsgrunnlag vil avhenge av kva system som blir lagt til grunn for registrering og innrapportering av opplysningane. Departementet foreslår derfor at det blir etablert effektive innrapporteringssystem baserte på IKT.

På denne bakgrunnen foreslår departementet i proposisjonen ingen endringar i høyringsnotatet sine forslag om utviding i grunnlaget for innrapporteringsplikta, heller ikkje når det gjeld grensa i gjeldande § 18 tredje ledd for når retten til forenkla rapportering inntreier. Ein foreslår likevel ei justering av alle grensene (terskelverdiane) i loven som svarer til den gjennomsnittlege utviklinga i Konsumprisindeksen

(KPI) sidan loven trådde i kraft, jf. avsnittet nedanfor.

Departementet drøftar i høyringsnotatet om medlemsavgifta/kontingenten bør haldast unna frå inntektsrekneskapen – noko som elles fleire instansar har teke til orde for i den etterfølgjande høyringsrunden.

I det framlagte lovforslaget vidarefører departementet desse synspunkta. Ein rår til at det ikkje blir innført ein regel om tak på medlemskontingenten i partiloven då dette vil innebere ei for stor innskrenking i partias autonomi. Departementet går inn for at medlemskontingenten framleis skal definerast som inntekt i tråd med Partifinansieringsutvalets samstemte forslag og at denne skal inngå i berekninga for når rekneskapsplikt etter partiloven inntreffer på lik linje med andre inntekter.

2.1.1.7.2 *Rekneskapsplikt etter rekneskapsloven*

Departementet viser i proposisjonen til at GRECO i evalueringsrapporten under rekommandasjon 1 drøftar rapportering av fullstendige rekneskapar. GRECO er oppteken av at grunnlaget for innrapporteringsplikta blir utvida til å omfatte kostnader, gjeld og egedelar. Vidare, at plikta blir gjort gjeldande for parti eller partilag som elles ikkje kjem inn under rekneskapsloven eller har unntak frå fullstendig rapportering i partiloven § 18 tredje ledd. Det blir uttalt i avsnitt 73:

«For eit monaleg tal partiorganisasjonar er det ingen formelle krav om å drive skikkeleg bokføring og føre rekneskap i tråd med det som er meint i Rekommandasjonen.»

Ministerkomiteens Rec (2003/4), som GRECO viser til, er likevel klar både når det gjeld rekneskapsplikt og bokføringsplikt for politiske parti. Artikkel 11 første setning lyder:

«Rekneskapar

Statane bør påleggje politiske parti og einingar tilknytte politiske parti som nemnt i artikkel 6 å føre riktige bøker og rekneskapar.»

Utover at bøkene og rekneskapane skal førast riktig, er det ikkje lagt nokon premisser for korleis dette skal gjerast, til dømes om internasjonale rekneskapsstandardar bør leggjast til grunn.

Departementet konkluderer derfor med at rekommandasjon 1, i tillegg til rapporteringsplikt, òg inneber ei rekneskaps- og bokføringsplikt for partilaga. Vidare, at det er opp til kvart enkelt medlemsland å avgjere kva prinsipp som skal leggjast til grunn for bokføringa og rekneskapsførsla, også kor omfattande plikta skal vere.

GRECOs evalueringsprosedyre generelt inneber at det er opp til medlemslandet å velje korleis tilrådde tiltak skal følgjast opp. I evalueringsrapporten har ein likevel funne grunn til å kommentere relevansen av rapportering etter rekneskapsloven med antikorrupsjon for auga, jf. avsnitt 74.

Departementet konstaterer at det ligg ei klar tilråding frå GRECO om å vidareutvikle systemet for innrapportering og innsyn som allereie er etablert i partiloven.

Høyringsforslaget tek vare på desse omsyna. Forslaget er omtalt i GRECOs oppfølgingsrapport (30. mars 2011):

«Når det gjeld tredje del av rekommandasjonen melder norske myndigheiter at så snart endringsforslaga til partiloven er vedtekne, vil ein revidert versjon av dei noverande elektroniske skjema for innrapportering av inntekter (med passende rettleiing) bli utarbeidd av Statistisk sentralbyrå for alle parti/partieiningar som må gi full oversikt over sin økonomi (inntekter, utgifter, gjeld og eigenkapital med meir.)»

Nærmare om forholdet mellom partilov og rekneskapslov

Departementet viser til at Partifinansieringsutvalet drøfta om rekneskapsloven kan vere eit eigna alternativ til ein særskild lov (dvs. dagjeldande partilov av 1998). Utvalet kom til at dette ikkje er tilfellet, jf. avsnitt 6.9.2 i NOU 2004:25.

Partifinansieringsutvalet viste elles til kva utvalet som evaluerte rekneskapsloven i NOU 2003:23, meinte om dette.

Departementet oppsummerer i proposisjonen høyringsinstansane sine kommentarar til denne delen av forslaget og kommenterer desse i det som følgjer:

- ein fordel om det kjem uttrykkjeleg fram i motiva om rapporteringsplikta at den òg inneber at partia har ei rekneskapsplikt
- ut frå ordlyden ser forslaget ut til å innebere at parti og partiledde ikkje berre vil måtte innrapportere fullstendige rekneskapsrapportar i samsvar med rekneskapsloven, men vil òg måtte gi tilleggsopplysningar i samsvar med partiloven
- ein fordel dersom ein vurderer nærmare korleis rekneskapsføresegnene i partiloven mest formålsstenleg kan tilpassast rekneskapsloven
- eit alternativ kan vere å setje opp alminneleg rekneskapsplikt etter rekneskapsloven for politiske parti, men tillate at forenklingsreglane for små rekneskapspliktige blir nytta fullt ut og gi unntak frå føresegnar som ut frå formålet vil gi liten relativ informasjonsverdi målt opp mot den administrative byrda knytt til å skaffe fram opplysningane. Eit anna alternativ kan vere å utgreie eit regelbasert rekneskapsregelverk (i motsetning til

rekneskapslovens prinsippbaserte) for politiske parti, som er tilrettelagt for rapportering gjennom ei webbasert rapporteringsløyising utan at det blir kravd utfyllande prinsippnotar

- rekneskapsloven gir eit formålstenleg og velprøvd rapporteringsregime som har utvikla seg over tid i tråd med samfunnsutviklinga og synet på kva føresetnader som til kvar tid må liggje til grunn for kvalitativt gode rekneskapsrapportar, blant anna jamføringshøve og relevans. Dette tilseier at ein bør søkje å utforme eit enkelt og formålstenleg rapporteringsregime innanfor rekneskapsloven sitt system
- ikkje forsvarleg å leggje rekneskapslovens reglar til grunn for rapporteringa utan at det i notar til avlagde rekneskapsrapportar blir opplyst om den faktiske prinsippbruken
- forslaget til lovreglar samverkar med rekneskapsloven på ein unødvendig komplisert og uklar måte

Ein viser i proposisjonen til drøftinga over eventuelle føringar gitt i GRECOs evalueringsrapport om rekommandasjon 1 inneber rekneskapsplikt i tillegg til rapporteringsplikta. Departementets konklusjon er at rapporten, samanhalde med artikkel 11 i Ministerkomiteens Rec (2003/4), inneber rekneskapsplikt og bokføringsplikt for partilaga i tillegg til utvida rapporteringsplikt. Vidare blir det føresett at norske styresmakter sjølve avgjer omfanget av dei førstnemnde pliktene all den tid det ikkje er lagt klare føringar om dette i rapporten.

Departementet meiner at det ut ifrå fleire forhold i saka er logisk at plikta til å innrapportere fullstendige rekneskapsrapportar må innebere ei eller anna form for rekneskapsføring føreåt. Auka myndigheitskontroll frå Partilovnemnda, jf. rekommandasjon 5 nedanfor, tilseier at det må vere noko å kontrollere. Departementet føreset at systemet i alle samanhengar ikkje blir gjort meir komplisert enn at det dekkjer behova til rekneskapsbrukarane (irekna offentlege myndigheiter).

Når det gjeld forholdet mellom partilov og rekneskapslov som fleire høyringsinstansar har vore inne på, meiner departementet at ein slik diskusjon må ta utgangspunkt i formålet med dei ulike lovane. Rekneskapsloven har fokus på soliditet og økonomisk resultat i rekneskapspliktige verksemdar, noko som vil vere av stor interesse for rekneskapsbrukarar som investorar, kreditorar, skatte- og avgiftsmyndigheiter, tilsette etc. Formålet med partiloven er ut frå § 1 tredje kulepunkt:

«å sikre offentlighetens rett til innsyn og å motvirke korrupsjon og uønskede bindinger ved at det er åpenhet om finansieringen av de politiske partienes virksomhet.»

Vidare er det to viktige omsyn i saka som må vurderast ved val av system:

1. Effektivt innsyn for publikum
2. Effektivt for partilaga – m.a.o. at desse kan oppfylle sine plikter om rekneskapsføring og rapportering på ein minst mogleg administrativt byrdefull måte

Departementet understrekar i proposisjonen at den viktigaste delen av rapporteringssystemet i partiloven, nemleg inntektsrapporteringa som direkte skal vareta loven sitt formål om å motverke korrupsjon gjennom innsyn i bindingar, allereie er etablert i samsvar med Partifinansieringstutvalets forslag. SSB har driftsansvaret for www.partifinansiering.no og meiner systemet fungerer godt og stadig betre. Det same gir òg GRECO uttrykk for i sin evalueringsrapport og føreset at dette blir vidareført. Høyringsforslaget føreset derfor at inntektsrapporteringssystemet blir vidareført der det ligg i dag, dvs. i partiloven. Når det er snakk om å utvide innrapporteringssystemet til å omfatte fullstendige rekneskapar (dvs. supplere dagens system med kostnadsside og balanse) er det implisitt føreset at heile systemet skal liggje i same lov. Departementet har likevel i høyringsforslaget lagt til grunn at rekneskapslovens prinsipp skal leggjast til grunn for rapportering av kostnader og balanse. Dette må sjåast i samanheng med at det ikkje er særskilte omsyn i partiloven som tilseier at andre prinsipp bør nyttast – som tilfellet er for inntektssida. Høyringsforslaget inneber kort sagt at inntektssida i systemet blir vidareført uendra. Dette systemet avvik frå rekneskapsloven når det gjeld oppstillingsplan ved særskilt å ivareta antikorrupsjonsomsyn. I tilknytning til inntektsrapporteringa vil gjeldande notekrav om bidragsytarar over visse terskelverdiar og avtalar inngåtte med bidragsytarar, bli førte vidare. For å følgje opp rekommandasjon 1 blir systemet supplert med opplysningar om kostnader og balanse basert på prinsippa i rekneskapsloven, men med dei unntak som er gjorde for ideelle organisasjonar og for små føretak som fell inn under definisjonen «ideelle organisasjonar». Ein føreset at utvida notekrav, bl.a. når det gjeld balanse, ivaretek antikorrupsjonsomsyn.

Finansdepartementet drøftar i si fråsegn to alternative modellar for tilpasning til føresegnene i rekneskapsloven, der det første alternativet er «å oppstille alminnelig regnskapsplikt etter regnskapsloven for politiske partier, men tillate at forenklingsreglane for små regnskapspliktige benyttes fullt ut og gi unntak fra bestemmelser som ut fra formålet vil gi liten relativ informasjonsverdi målt opp mot den administrative byrden knyttet til å fremskaffe opplysningene.»

Departementet (FAD) viser i proposisjonen til at dette er standard grunngeving for å unnta små bedrifter frå hovudreglane i rekneskapsloven.

Departementet viser til at det berre er føretak over ein viss storleik som kjem inn under rekneskapsloven sine føresegnene i dag, dvs. dei med egedelar over 20 millionar kroner eller eit gjennomsnittleg tal tilsette høgare enn 20 årsverk. Dette må i partilovsamanheng seiast å vere ressurssterke føretak. Å påleggje 3 228 partilag, dei fleste baserte på frivillig, ulønt arbeidskraft og med årlege inntekter rundt 10 000 kroner, alminnelig rekneskapsplikt etter rekneskapsloven vil neppe styrkje demokratiet sjølv med alle moglegheiter til å nytte unntaksreglane i loven. Departementet trur derfor at eit system der det implisitt blir føreset at rekneskapspliktige har klar forståing for hovudreglane for å kunne forstå rekkjevidda eller ha nytte av unntaksføresegnene, ikkje er eigna for partilaga. I tillegg vil delar av rekneskapsloven neppe vere relevant for den verksemda som partilaga driv. Partilaga har generelt heller ikkje økonomi til å nytte profesjonelle rekneskapsførarar og det vil derfor bli ei stor utfordring for det offentlege å yte rettleiingshjelp innanfor eit slikt system. Departementet meiner derfor at det må skipast eit system der det klart framgår kva lovbestemte plikter partiet har gjennom konkretisering i forskrifter, retningslinjer og rapporteringsskjema.

Departementet ser likevel at omsynet til å sikre konsekvent og konsistent bruk av rekneskapsfaglege prinsipp og -metodar truleg vil bli betre vareteke ved at alle politiske parti og partilag blir lagde under rekneskapsloven, men meiner dette omsynet aleine ikkje kan tilleggjast større vekt enn andre omsyn i saka. Ein viser elles til at GRECO føreset at dagens system blir vidareført og dessutan dei vurderingar som evalueringsteamet har gitt m.o.t. relevansen av rekneskapsrapportering etter rekneskapsloven i antikorrupsjonssamanheng. Departementet legg elles opp til at rekneskapsfaglege prinsipp og omsyn blir tilstrekkeleg ivaretekne i det etterfølgjande forskriftsarbeidet.

På denne bakgrunn går departementet i proposisjonen inn for at partia som ikkje har rekneskapsplikt etter rekneskapsloven ikkje skal innrette seg etter meir enn éin lov når rekneskap skal førast og rapportering leverast. For slike parti går departementet difor inn for at reglane blir gitt samla i partiloven. På denne måten medverkar departementet sitt forslag òg til å vareta omsynet til eit system for effektiv plikt-oppfylling for partilaga.

Om bruk av rekneskapsprinsipp

Det går fram av forarbeida til rekneskapsloven at småbedrifter i Noreg er ei heterogen gruppe. For å dekkje heile spekteret må lovgivinga naudsynleg

vere generell, men med unntak. Vidare finst det ulike rekneskapsstandardar for små bedrifter og ideelle organisasjonar.

I kontrast til dette legg departementet til grunn at populasjonen partilag er ei relativt homogen gruppe på tvers av partiskilje, i alle fall når ein samanliknar på same organisasjonsnivå. Dette talar igjen for at ein innanfor partiloven kan utforme eit skreddarsydd rekneskapsystem for politiske parti som er lettare tilgjengeleg og som treffer underliggjande omsyn betre enn om ein legg meir generelle reglar som rekneskapslov og bokføringslov til grunn. Partifinansieringsutvalet var inne på dette. Departementet meiner til dømes at det bør vere grunnlag for å påleggje partilaga å nytte same prinsippbruk for rekneskapsføringa, nærmare utdjupa i forskrift. Følgjeleg vil det vere uturvande for partia å opplyse om bruken av rekneskapsprinsipp i notar.

Ein viser elles til avsnittet nedanfor om forslag til forskriftsheimel om dette.

2.1.1.7.3 *Forholdet til bokføringsloven*

Det går fram av proposisjonen at GRECO ikkje direkte tek opp bokføringsplikt i evalueringsrapporten sin, men at dei viser til at dei fem–seks største partilaga er underlagde rekneskapsloven og dermed bokføringsloven. Det følgjer likevel av evalueringsgrunnlaget (Rec 2003/4, artikkel 11) at partia bør påleggjast å føre riktige bøker.

Forholdet til bokføringsloven er ikkje drøfta i høyringsnotatet, men i høyringsrunden spelt inn av Finansdepartementet som føreset at det ligg føre bilag og annan bokføringsdokumentasjon som er tilstrekkelege til at partirevisor og partilovutvalet kan etterprøve rapporteringa. Etter Finansdepartementets vurdering vil det vere tilstrekkeleg å gjere visse sentrale dokumentasjonskrav gjeldande for slike politiske parti.

Departementet (FAD) viser til drøftinga over der det blir konkludert med at politiske parti ikkje bør påleggjast alminneleg rekneskapsplikt etter rekneskapsloven, dvs. at bokføringsloven ikkje vil gjelde for partilag som i dag ikkje kjem inn under rekneskapsloven. Like fullt ser departementet at det er behov for å gjere grunnleggjande prinsipp for rekneskapsføring, dokumentasjon og oppbevaring gjeldande. Dette inneber krav til at all relevant rekneskapsinformasjon må systematiserast og oppbevarast på ein eigna måte. Vidare er det behov for ein regel om oppbevaring av rekneskapsinformasjon som omfattar nedlagde partilag, for ei tid som svarer til foreldingsfristen i loven. Dette for å imøtekomme Rec 2003/4 og for at det skal vere substans i Partilovnemndas kontrollfunksjon. Departementet legg i forslaget til grunn at det ikkje blir innført meir omfattande bokføringsreglar enn naudsynt for parti-

loven sitt formål. Ein foreslår at krava blir heimla i partiloven og med utfyllande reglar og forskrifter.

Grunnleggjande bokføringsprinsipp framgår av § 4 i bokføringsloven (lov 19. november 2004 nr. 73).

Med utgangspunkt i denne føresegna drøftar departementet i proposisjonen kva prinsipp som bør leggjast til grunn for partia si bokføring for å oppfylle partilovens formål.

Rekneskapsystem

Det går fram av proposisjonen at departementet meiner at ein føresetnad for riktig og fullstendig rapportering til SSB er at rapporteringspliktige opplysningar blir registrerte i eit rekneskapsystem i partilaga. Ut frå bokføringsloven § 6 første ledd skal rekneskapsystemet kunne gjengi spesifikasjonar av pliktig rekneskapsrapportering som nemnt i § 5 på papir. Andre ledd, første setning, krev at det «skal foreligge dokumentasjon av regnskapssystemet som beskriver kontrollmulighet og hvordan systemgenererte poster kan etterprøves, herunder aktuelle koder og faste data, dersom det er nødvendig for å kontrollere bokførte opplysninger.»

Bokføringsregelverket krev dokumentasjon både knytt til rapporteringspliktige opplysningar og til sjølve rekneskapsystemet. Det må framgå på ein lettfatteleg måte korleis rekneskapskapen kan etterprøvast, om naudsynt ved beskriving av korleis systema verkar.

Departementet har i denne samanheng vurdert kor formålstenleg det er at det blir utvikla eit elektronisk nedlastbart rekneskapsystem for politiske parti som inneheld alle naudsynte krav og spesifikasjonar i tillegg til ein rettleiingsmodul.

Departementet ser fleire fordelar med eit felles rekneskapsystem, sjå proposisjonen kap. 5.1.8. Men kostnader knytte til utvikling og kontinuerleg drift går ein ut frå vil vere relativt høge, noko som vil føre til behov for ein større auke av driftsposten på kap 1530 Tilskot til dei politiske partia. Røynsler frå SSBs elektroniske rapporteringsskjema for inntekter viser at berre ca. 35 pst. av partilaga vel å gjere rapporteringa elektronisk, resten – ca. 65 pst. – føretrekkjer papiralternativet. Dette kan tyde på ei viss «nettvegring», men kan òg dels komme av at ein førebels ikkje har fått fullgode løysingar for elektronisk signatur. Departementet ser derfor at felles rekneskapsystem neppe vil ha forventa nytte i forhold til kostnadene – i og med at det i alle tilfelle må supplerast med eit papirbasert eller manuelt alternativ. Departementet har i samråd med SSB på dette grunnlaget ikkje valt å gå vidare med forslaget. Ei lovbestemt plikt om å nytte eit bestemt rekneskapsystem blir (heller) ikkje sett på som aktuelt å foreslå. Ein vi-

ser elles til avsnittet nedanfor om utviding av SSBs rapporterings skjema.

Departementet ser for seg at rekneskapsystem i partilaga gjennomgåande ikkje er så kompliserte at det krevst særleg omfattande dokumentasjon for å forstå strukturen eller oppbygginga. Det bør likevel stillast eit grunnleggjande krav til orden og oversikt og at systemet kan nyttast som grunnlag for rapportering til SSB. Departementet legg opp til at det i partiloven blir teke inn basisreglar for rekneskapsystem – eventuelt med utfyllande reglar i forskrift, men at det elles blir overlata til partia å velje system.

Departementet meiner det bør takast inn ein regel om at rekneskapsystem ut frå partiloven må vere slik at det mogleggjer etterkontroll frå offentlege myndigheiter si side. For partilag som allereie har rekneskapsystem som tilfredsstillar bokføringsloven, medfører ikkje regelen nokon ekstra krav.

Rekneskapsføring

Departementet viser til at rekneskapsføringa tradisjonelt er knytt til det å frambringe resultat og balanse. For partilovens formål vil dette, etter forslaget, vere naudsynt, men ikkje tilstrekkeleg i og med at formålet med loven er «å sikre offentlighetens rett til innsyn og å motvirke korrupsjon og uønskede bindinger ved at det er åpenhet om finansieringen av de politiske partienes virksomhet». Det skal i tillegg til tal som viser økonomisk stilling og resultat, også givast særskilde opplysningar om bindingar gjennom ein nærmare spesifisert oppstillingsplan for inntekter og særskilde notekrav.

For å styrkje innsynsretten i gjeldande partilov har GRECO tilrådt at partia, i tillegg til at krav om rapportering av inntekter blir vidareført, skal påleggjast plikt til å avgi fullstendige rekneskapar, inkludert opplysningar om gjeld og eigedelar. Departementet har i høyringsnotatet foreslått at utvida plikter blir sette opp i samsvar med prinsippa i rekneskapsloven, noko GRECO ikkje har merknader til i oppfølgingsrapporten. Verken Rec (2003/4) eller GRECOs evalueringsrapport seier noko om kor ofte rekneskapsføringa skal skje. I samband med partiloven er det ikkje klare omsyn eller argument som tilseier hyppigare ajourhold enn at partilaget i tide kan oppfylle rapporteringspliktene ut frå loven, dvs. årleg rapportering til SSB – og i tillegg opplysningar om bidrag mottekne i valkampen, jf. forslaget i tilknytning til rekommandasjon 3 nedanfor. I høyringsutkastet til endringar i partiloven blir det lagt til grunn at Partilovnemnda ved mistanke om ukorrekt innrapportering kan krevje at vedkommande parti/partieining legg fram alle rekneskapsopplysningar. Etter forslaget inneber dette inga fullmakt til kontroll med den løpande rekneskapsføringa i partia frå myndighetene si side. I forhold til partiloven vil det heller

ikkje vere behov for rekneskapsrapportering eller utkjøringar undervegs i året – som tilfellet eksempelvis er for meirverdiavgiftspliktige verksemder etter rekneskapsloven.

Departementet legg til grunn at kvaliteten på rekneskapsmessige data for partilovens formål må sikrast gjennom krav til rekneskapsføring i loven – dette omfattar omsynet til at materialet skal vere både fullstendig, nøyaktig og sporbart. Elles bør forhold av betydning for forsvarleg intern styring og kontroll av partilaget dekkjast av interne vedtekter. Departementet føreset at det i partiloven er slått fast at kvar transaksjon eller disposisjon som har verknad på samansetning av og omfanget av partilaget sine inntekter og kostnader, eigedelar og gjeld, skal registrerast i rekneskapsystemet. Dette inneber at opplysningar om alle forhold som har innverknad på tilgang og avgang av ressursar derfor skal registrerast. Opplysningane skal bokførast og spesifiserast korrekt og nøyaktig. Vidare bør partiloven krevje at opplysningane skal førast på ein slik måte at det i etterhand er mogleg å gjere ein rekonstruksjon. Det er ein føresetnad at kvar transaksjon blir registrert med tilstrekkelege kjenneteikn til at han er eintydig bestemt i rekneskapsystemet. Ein understrekar at innrapporteringa til SSB vil vere aggregerte rekneskapsdata, ikkje enkeltregistreringar.

Regelen byggjer på relevante prinsipp i bokføringsloven § 4.

Dokumentasjon av registrerte opplysningar

Det vert i proposisjonen vist til bokføringsloven § 10 første og andre ledd om dokumentasjon av bokførte opplysningar.

Departementet legg til grunn at rekneskapsføring etter partiloven blir gjort på ein slik måte at det blir eit klart samband mellom bilag og bøker (rekneskapsystem). Alle relevante posteringar skal vere dokumenterte på ein måte som stadfestar innhaldet – i den grad dette er mogleg.

Departementet ser at visse typar partiinntekter, f.eks. kollekt på partimøte, vil kunne vere vanskelege å dokumentere utover at dette er «kollekt frå partimøte av den og den dato». Andre døme vil vere sal av partieffektar m.m. Dokumentasjonskravet bør elles ikkje vere eit hinder for partiet i å utøve sine kjerneoppgåver for demokratiet ved at kravet blir oppfatta som såpass kunstig eller ekstraordinært at partiet droppar å gjennomføre aktiviteten. Departementet vil tru at interne vedtekter har reglar knytte til bilagskontroll f.eks. for bruken av partiet sine midlar av tiltrudde personar. «Uforklarleg pengebruk» vil i så måte vere relevant både ut frå interne vedtekter og partiloven.

Departementet meiner det så langt det er mogleg bør leggjast originalt papirbilag til grunn. Eit slikt

krav kan likevel ikkje tenkjast innfridd ved kvar transaksjon.

I likskap med rekneskapsloven, bør det i partiloven leggjast til grunn dokumentasjonsdato og kodar (som til dømes bilagsnummerering) som sikrar eit systematisk, eintydig og lett kontrollert samband mellom posteringa og legitimasjonen for denne.

Departementet meiner at ein, så langt det er mogleg, bør foreslå eit generelt krav om dokumentasjon av eigedelar og gjeld ved utarbeiding av årsrekneskap. Kva som skal reknast som tilfredsstillande dokumentasjon vil måtte variere i stor grad etter arten av eigedelar og gjeld. Det vil derfor vere behov for utfyllande forskrifter på dette punktet.

Oppbevaringsplikt

Det vert i proposisjonen vist til bokføringsloven § 4, pkt. 6 og 7.

Departementets forslag inneber at det skal vere mogleg å gjere etterkontroll av dokumentasjonen i heile oppbevaringstida. Oppbevaringstida tilsvarer foreldingsfristen i loven. I samsvar med forslaget til straffeføresegner er den fem år.

Det er behov for å slå fast i partiloven at oppbevaringskravet omfattar all legitimasjon eller stadfesting (dokumentasjon) knytt til rapporteringspliktige forhold. Prinsippet frå rekneskapsloven om at alt relevant rekneskapsmateriale skal oppbevarast ordna, slik at det vil vere lett å finne fram i, er føreset å gjelde. Vidare foreslår ein at prinsippet om at rekneskapsmaterialet skal vere forsvarleg sikra mot øydelegging og tjuveri òg skal gjelde for oppbevaringsplikta ut frå partiloven.

Departementet legg til grunn at hovudregelen bør vere at det er dei rekneskapspliktige sjølve (partilaget) som skal syte for at oppbevaringsplikta blir følgd. For lag som blir lagde ned vil partilaget som er nærmast overordna i partihierarkiet, etter forslaget overta plikta til å oppbevare rekneskapsmateriale i foreldingstida. Eventuelt kan partilag lenger opp i systemet oppfylle denne på same måte. For eit kommunelag og eit fylkesungdomslag vil næraste partilag vere fylkeslaget. For fylkeslaget vil sentralorganisasjonen vere nærmaste lag. Ein presiserer at det berre er plikta til å oppbevare det pliktige rekneskapsmaterialet «som det er» som blir overdregen – i tillegg til plikta om å sikre dette mot urettmessig endring, sletting eller tap. Partilaget vil etter forslaget ikkje utan vidare pådra seg ansvar i forhold til kvaliteten på rekneskapsmaterialet, dokumentasjonsgrunnlaget eller andre forhold drøfta i punktet over.

2.1.1.7.4 *Foreslått oppstillingsplan for kostnadsida, balanse, notar etc.*

GRECO føreset i evalueringsrapporten at det blir etablert eit standardisert format for partias rapporte-

ring av kostnader, gjeld og eigedelar, jf. avsnitt 79. GRECOs konklusjon i oppfølgingsrapporten er at det er gjort framsteg i retning av å følgje opp rekommandasjon 1. Høyringsforslagets oppstillingsplan er ein del av vurderinga.

Departementet viser til at forslaget til oppstillingsplan i høyringsnotatet har fått støtte frå SSB, men kritikk frå Revisorforeningen som meiner forslaget blandar opplysningar etter art og aktivitet. Foreininga har eit konkret forslag til korleis dette kan gjerast betre. Stortingspartia meiner at det vil vere unødvendig byråkratiserande å skulle utarbeide ein eigen mal for politiske parti når det gjeld rapportering av utgifter.

Departementet viser til at GRECO i sine evalueringsrapportar i tredje runde legg stor vekt på at innrapportering av rekneskapsdata skjer ut frå ein fast mal. Dette for at data skal kunne samanliknast og ha ein konsistens som gjer publikums innsyn enklare. GRECO har i evalueringsrapporten gitt positiv kommentar til den norske malen for inntektsrapportering. Departementet legg derfor til grunn at ein lovbestemt mal for rekneskapsrapportering som varetek omsyna i partiloven, er ein viktig del av rekommandasjon 1. Departementet meiner at det er grunn til å justere forslaget i høyringsnotat for å imøtekomme Revisorforeningens merknad.

Når det gjeld balanse og notar, er høyringsmerknadene av meir redaksjonell art som hadde vore relevant dersom systemet blei heimla i rekneskapsloven. Departementet ser derfor ingen grunn til å gjere justeringar i lovforslaget på dette punktet. Forslaget i høyringsnotatet blir vidareført uendra. Dette inneber vidare at parti eller partiledde («partilaga») skal oppgi identiteten til fordringshavaren i notar når gjelda (kortsiktig/langsiktig) overstig terskelverdiane i partiloven § 20 første ledd.

2.1.1.7.5 *Utvida rapporteringssystem under SSB*

Høyringsforslaget inneber at dagens rapporteringssystem for inntekter blir utvida til å omfatte fullstendige rekneskapar, gjeld og eigedelar. SSB vil ha same rolle som i dag med å samle inn, samanstill og publisere rapportane, men forslaget tek atterhald for at rettleiingsassistenten til partilaga vil auke.

Departementet viser til at GRECO i evalueringsrapportens avsnitt 75 kommenterer innsynssystemet som er etablert og der SSB har oppgåva som «sentralt register for rapporteringar» i samsvar med § 22 første ledd.

Publiseringa av partiinntekter er kommentert i avsnitt 83.

Sjølv om GRECO har uttalt seg positivt til dagens innsynssystem og SSBs administrasjon, går departementet ut frå at det vil vere innanfor føresetnadene om eit anna organ eventuelt tek over heile eller

delar av denne funksjonen om dette ikkje svekkjer kvaliteten på innsynet. Departementet drøftar to moglege alternativ, men konkluderar med å vidareføre forslaget i høyringsnotatet om at dagens rapporteringssystem under SSB blir utvida til å omfatte fullstendige rekneskapsdata, gjeld og eignedelar. Sjå proposisjonen for nærare utgreiing.

2.1.1.7.6 *Om forslaget til rekneskapsmodul inkludert rettleiingshjelp*

Departementet viser i proposisjonen til omtalen over av høyringsforslaget på dette punktet. Forslaget går ut på at partilaga får rekneskapsfagleg assistanse til å kunne følgje opp pliktene i partiloven. Det vil vere behov for ein eigen nettbasert rekneskapsmodul i regi av FAD og SSB, med rettleiingshjelp, som gjer det enkelt for partia å fylle ut og sende inn rekneskapsa elektronisk. Vidare må det utarbeidast klare retningslinjer som byggjer på relevante delar av dei to aktuelle rekneskapsstandardane frå Norsk Regnskapsstiftelse i tillegg til prinsipp som følgjer særskilt av partiloven.

Departementet viser til at høyringsinstansane har uttalt seg positivt til forslaget om ein rekneskapsmodul med rettleiingshjelp. Omsynet til at det heile skal vere brukarvennleg, funksjonelt og tilgjengeleg er nemnt. Vidare, at rettleiing blir gitt i god tid før fristen for innsending og at rekneskapsmodulen ligg føre i god tid før loven trer i kraft.

Alternativ 1 Fullstendig rekneskapsystem

Sjølv om departementet ser fleire fordelar med eit felles rekneskapsystem, vurderer ein kostnadene knytte til utvikling og kontinuerleg drift til å vere for høge i forhold til forventta nytte (brukarfrekvens). Departementet har i samråd med SSB på dette grunnlaget ikkje valt å gå vidare med dette alternativet.

Alternativ 2 Rapporteringsmodul

Det blir sett på som meir aktuelt at SSBs utvidar dagens modul for inntektsrapportering til å dekkje alle delar av rapporteringa, inkludert bidrag i samband med valkamp (jf. rekommandasjon 3 nedanfor). Dette vil ikkje kunne fungere som eit rekneskapsystem etter bokføringsloven § 4 og prinsippa drøfta i avsnittet over, men vil primært vere ein rapporteringsmodul der aggregerte rekneskapsdata blir lagde inn manuelt av partilaget ved slutten av året. Rettleiingsdelen av dette systemet vil likevel vere like godt utbygd som ved alternativ 1. Papirbasert innrapportering vil framleis vere mogleg.

Departementet meiner at alternativ 2 vil ta vare på viktige omsyn ved innrapporteringa og vere eit klart billegare alternativ enn 1. Departementet foreslår derfor at SSB utviklar eit system i samsvar med

alternativ 2 som blir gjort operativt klart før endringsloven trer i kraft.

2.1.1.7.7 *Frist for innrapportering*

Departementet viser til at høyringsforslaget vidarefører dagens innsendingsfrist i § 18 andre ledd som er seks månader etter at rekneskapsåret er avslutta, dvs. 1. juli.

Partia som er representerte på Stortinget foreslår at fristen blir framskynda til 1. juni på grunn av fellesferien. Departementet har i samråd med SSB komme til at fristen kan flyttast til 1. juni. Det blir oppfatta som mest ryddig å flytte fristen og ikkje berre opne for at rapportering kan gjerast frå 1. juni eller tidlegare.

Forslaget inneber likevel ikkje endringar i SSBs frist for oversending av rapport til Partilovnemnda om brot på rapporteringsplikta som er 1. oktober, jf. partilovforskriften § 13.

2.1.1.7.8 *Om behovet for ein forskriftsheimel om rekneskapsrapporteringa m.m.*

Departementet viser til høyringsnotatet sine forslag om myndigheit til i forskrift å gi nærmare reglar om rapporteringsmåten, irekna rekneskapsmessige prinsipp, verddivurderingar, bruk av revisorar og om organiseringa av det sentrale registeret.

To høyringsinstansar har kommentert forholdet. Også her synest fråsegnene å byggje på føresetnaden om ei forankring av partilagag rekneskapsplikt i rekneskapsloven og ikkje partiloven som departementet i høyringsnotatet og i denne proposisjonen går inn for.

Departementet viser til at retningslinjene for rekneskaps- og rapporteringsordninga, som er foreslått gitt i eller i forlenginga av utfyllande forskrifter, vil sikre at etablerte prinsipp i rekneskapsloven og tilhøyrande rekneskapsstandardar frå Norsk Regnskapsstiftelse blir basis for partilagag rekneskapsføring. Retningslinjene vil omfatte både inntekter, kostnader og balansetal. På denne måten kan ein unngå at partilaga må handle ut frå eit sett lovar der storparten av føresegnene ikkje er relevant for partilovens formål, samtidig som omsynet til rekneskapsfagleg kvalitet på rapporteringa er ivareteke. Departementet tek derfor sikte på å gjere ein gjennomgang av rekneskapsloven med sikte på å avklare kva føresegner som ut frå forskrift skal gjelde for parti og partilag. Det vil bli lagt vekt på at systemet i partiloven «ikke samvirker med regnskapsloven på en unødvendig komplisert og uklar måte» som påpeikt i høyringsrunden, bl.a. for å unngå at revisors arbeid blir gjort vanskeleg. Forslaget inneber at det ved behov òg kan fastsetjast særskilte reglar om revisors utføring av revisjonsoppdrag i partilovsamanheng, men at ein så langt som mogleg unngår konflikt med revisorlov og tilhøyrande forskrifter. I den grad det

oppstår tvil om rekneskaps-, bokførings- og revisjonsfaglige prinsipp, legg departementet i proposisjonen opp til at etablerte rekneskapsfaglige myndigheter har overordna tolkingskompetanse i slike spørsmål (og ikkje Partilovnemnda som foreslått i høyringsnotatet).

Departementet opprettheld forslaget i høyringsnotatet.

2.1.1.7.9 Om heving av terskelverdiar

Departementet viser til at høyringsforslaget drøftar dette forholdet, også om satsane skal givast i forskrift eller framleis lovregulerast. Ut frå gjeldande lov § 18 tredje ledd har parti eller partiledde som i løpet av året har hatt samla inntekter på under 10 000 kroner etter frådrag av all offentleg støtte, unntak frå plikta til å innrapportere inntektsrekneskap etter § 19. Desse pliktar å gi ei erklæring om at inntektene for året har vore under dette nivået. Ut frå § 20 første ledd skal identiteten til givaren opplysast når verdien av gåva overstig høvesvis 30 000 kroner (sentralt nivå), 20 000 kroner (fylkeskommunalt nivå) og 10 000 kroner (lokalt nivå).

Departementet viser i høyringsforslaget til at Noreg er blant dei GRECO-land som har høge tersklar for når gåver til politiske parti skal vere gjenstand for innsyn frå allmenta. Omsynet til givaren sitt ønske om anonymitet overfor publikum ser m.a.o. ut til allereie å vere godt ivareteke i loven. Ein auke av grensene i § 20 første ledd vil innebere at færre partigåver vil bli offentleg kjende og såleis avgrense innsynet ut ifrå dagens nivå. Departementet meiner utvalet sine føresetnader framleis bør leggjast til grunn, dvs. at grensene framleis blir lovfesta.

Departementet er innforstått med at terskelverdiar i loven bør oppjusterast over tid som følgje av generell prisvekst. Om ein går ut frå at loven vil tre i kraft 1. januar 2013, har grensene lege fast i åtte år. SSB opplyser at KPI-veksten har vore 14,2 pst. sidan 1. januar 2005.

I motsetning til i høyringsforslaget går departementet i denne proposisjonen inn for at det blir gjort ei justering av grensene no som tilsvarende utviklinga i Konsumprisindeksen (KPI) for same periode. Det må understrekast at forslaget utelukkande er grunnlagt i kompensasjon for prisvekst. Departementet meiner at omsynet til småpartia allereie er tilstrekkeleg teke vare på og i langt større grad enn det Partifinansieringsutvalet føresette. Forslaget vil likevel ha som effekt at fleire partilag enn i dag slepp fullstendig rapportering.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at terskelverdiar i loven blir justerte no. Med avrundning oppover til nærmaste tusen kroner vil dette gi desse satsane:

- Grensa på 10 000 kroner i § 18 tredje ledd og § 20 første ledd andre punktum blir heva til 12 000 kroner.
- Grensene på høvesvis 30 000 og 20 000 kroner i § 20 første ledd første og andre punktum blir heva til høvesvis 35 000 og 23 000 kroner.

2.1.2 Komiteens merknader

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at GRECOs begrunnelse for rekommandasjon 1 bl.a. er at i en såpass sjenerøs statlig partitilskuddsordning som den norske, vil skattebetalerne ha all mulig rett til å vite hvordan partiene anvender skattepengene. Men først og fremst at et krav om fullstendige regnskaper vil gjøre det lettere å føre kontroll med at det partiene rapporterer inn av inntekter til SSB er riktig. Flertallet viser til at det verken fra GRECOs eller regjeringens side er lagt opp til kontroll i betydningen styring av partienes pengebruk. Det vil fortsatt være slik at partiene kan bruke statlige tilskuddsmidler akkurat som de vil, uten noe krav om at midlene skal benyttes til partiinterne forhold.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti er på generell basis skeptiske til at det offentlige skal føre mer kontroll enn nødvendig med hva demokratiske politiske partier bruker sine midler på. Tilsynet kan sees på som et potensielt demokratisk problem. Offentlig partistøtte er ikke tilskudd til spesifikke aktiviteter som det er behov for å kontrollere om er gjennomført, men generelle tilskudd hvor nivået er bestemt av velgerne gjennom valg.

Disse medlemmer er generelt sett tvilende til hvilken nytte det ligger i å kontrollere kostnader og aktivasider i balansen, sett med hensyn til korrupsjon, i motsetning til inntektene og passivasiden.

Komiteen merker seg at departementet i proposisjonen foreslår at partiorganisasjonene også skal levere regnskap også over utgifter. Komiteen konstaterer at dette er en oppfølging av rekommandasjon nr. 1 fra GRECO. Komiteen konstaterer videre at GRECO trekker motsatt slutning av Partifinansieringsutvalget, som mente at begrunnelsen for å innføre slik rapportering var svakere enn argumentene for å la det være. Komiteen viser til at GRECOs hovedbegrunnelse, som departementet fremfører, er at velgerne skal ha innsyn i hvordan partiene anvender skattepengene, og i at partiene ikke benytter midlene til personlig gevinst.

Komiteen slutter seg til forslaget om at det innføres en plikt til å levere utgiftsregnskap, men vil understreke at dette ikke må bryte med partienes au-

tonomi til å anvende partistøtten fritt, uten at staten skal føre kontroll med eller stille betingelser om bruk av støtten.

Komiteen vil understreke at det er de færreste partiforeninger på lokalt nivå som har ansatte. Føring av regnskap er i tråd med dette utført av frivillige tillitsvalgte i mange hundre foreninger. Komiteen vil påpeke at aktivitet og medlemstall i politiske foreninger, i likhet med i andre frivillige organisasjoner, er under press. Komiteen er derfor opptatt av at en regnskapsplikt innføres på en måte som skjærer flest mulig foreninger for det som vil oppfattes mer som skjemavelde enn som bidrag til antikorrupsjon. Komiteen har merket seg at departementet anbefaler at kontingentinntekter ikke kommer til fratrukk i de samlede inntekter på 12 000 kroner som ligger til grunn for regnskapsplikt i den foreslåtte § 18 tredje ledd.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter regjeringens forslag og viser til at grensen på 12 000 kroner betyr at om lag 80 prosent av partilagene kan nøye seg med forenklet rapportering.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet ønsker en ramme på 20 000 kroner, men mener at denne rammen ikke bør omfatte kontingentinntekter.

Disse medlemmer legger stor vekt på at frivillig innsats i politiske partier må tilrettelegges og ikke gjøres unødig komplisert og belastende for den enkelte tillitsvalgte. Disse medlemmer kan heller ikke se noen grunn til at kontingentinntekter fra medlemmer i politiske parti skal utløse noen særskilt kontroll.

Derfor vil disse medlemmer foreslå en noe endret lovtekst i § 18:

«I lov av 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 18 tredje ledd skal lyde:

Partier eller partiledde som i løpet av året har hatt samlede inntekter på *under 20 000 kroner* etter fradrag av *kontingentinntekter* og all offentlig støtte, er unntatt fra *regnskapsplikt, bokføringsplikt og innberetningsplikt etter første og annet ledd*. Disse plikter å gi en erklæring (*forenklet innberetning*) om at inntektene for året har vært under dette nivået. *For øvrig gjelder de samme regler i loven for slike erklæringer som for innberetninger etter annet ledd.*»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti tar dette til etterretning, men mener det tilsier at grenseinntekten bør settes vesentlig høyere, til 20 000 kroner.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 18 tredje ledd skal lyde:

Partier eller partiledde som i løpet av året har hatt samlede inntekter på *under 20 000 kroner* etter fradrag av all offentlig støtte, er unntatt fra *regnskapsplikt, bokføringsplikt og innberetningsplikt etter første og annet ledd*. Disse plikter å gi en erklæring (*forenklet innberetning*) om at inntektene for året har vært under dette nivået. *For øvrig gjelder de samme regler i loven for slike erklæringer som for innberetninger etter annet ledd.*»

REGNSKAPSFØRING

Komiteen viser til at Partifinansieringsutvalget påpekte at det vil kreves meget detaljerte kontoplaner dersom regnskapsplikten effektivt skal bidra til å avdekke eventuelle kompromitterende forhold på en bedre måte enn det revisjon i dag oppnår. Det anbefales derfor at departementet utarbeider en veiledende mal med kontoplan for å gjøre rapporteringen enklere for partilagene. Viktigheten av en utfyllende veiledning styrkes med tanke på straffebestemmelsene som er foreslått innført i partiloven. Det forutsettes at det fortsatt vil være valgfritt for hovedorganisasjonene om man velger å følge regnskapslovens hovedregler, regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner eller standarden for små bedrifter.

Komiteen forventer at Europarådet etter en tid evaluerer om rekommandasjonen har en betydning for antikorrupsjon som står i forhold til økte byrder for frivillig arbeid i politiske organisasjoner.

FRIST FOR INNRAPPORTERING

Komiteen merker seg at departementet foreslår at rapporteringssystemet fortsatt skal ligge i partiloven og slutter seg til dette. Komiteen er tilfreds med at departementet har fulgt opp partienes forslag om å fremskynde rapporteringsfristen til 1. juni.

HEVING AV TERSKELVERDIER

Komiteen konstaterer at departementet foreslår å heve terskelverdiene for offentliggjøring av enkeltbidrag fra 10 000/20 000/30 000 kroner til 12 000/23 000/35 000 kroner og slutter seg til dette.

Komiteen anbefaler at man oftere justerer terskelverdiene i henhold til prisstigning.

2.2 Rekommandasjon 2 – nærmare retningslinjer vedrørende rapportering av ikkje-monetære gåver m.m.

2.2.1 Sammen drag

Det vert i proposisjonen vist til at GRECO i evalueringsrapportane har vore oppteke av at styresmaktene skal drive informasjonsarbeid overfor politiske parti (og kandidatar) når det gjeld lovmessige plikter i tilknytning til openheit og rapportering.

2.2.1.1 HØYRINGSNOTATET SINE FORSLAG

Departementet har i høyringsnotatet lagt til grunn at denne rekommandasjonen ikkje krev endring i regelverket, men vil bli følgd opp i samarbeid med SSB. Det er i denne samanheng vist til drøftingane i Ot.prp. nr. 84 (2004–2005) om korleis ein skal forstå avtalar mellom politiske parti og bidragsytarar. Vidare, kva som ligg i omgrepet «ikkje-monetære gåver» – irekna korleis skiljet mellom frivillig dugnadsinnsats og rapporteringspliktige tenester skal gjerast.

2.2.1.2 DEPARTEMENTET SINE VURDERINGAR

Med utgangspunkt i drøftingane i forarbeida til partiloven, høyringsforslaget og innspel frå høyringsrunden, fastsette departementet den 28. februar 2011 «Retningslinjer for rapportering av ikke-monetære bidrag og rapportering av politiske og forretningsmessige avtaler med bidragsyter». Desse finn ein her: <http://www.partifinansiering.no/retningslinjer.pdf>.

Det vert i proposisjonen gjengitt kommentarene fra GRECO i oppfølgingsrapporten 30. mars 2011.

Departementet konstaterer at rekommandasjonen ikkje treng vidare oppfølging. Det vil likevel vere behov for å revidere retningslinjene som følgje av lovforslaget, bl.a. for å klargjere rapporteringsvilkår for låne- og sponsoravtalar.

2.2.2 Komiteens merknader

Komiteen tar til etterretning at departementet ikke foreslår konkret oppfølging av rekommandasjon 2 om ikke-monetære gaver, men at det vil bli utarbeidet reviderte retningslinjer for å klargjøre rapporteringsvilkår.

2.3 Rekommandasjon 3 – plikt til å rapportere mottekne inntekter og oppsamla utgifter i samband med valkampar

2.3.1 Sammen drag

GRECO har formulert rekommandasjon 3 som ein «consider», dvs. ei mildare form for tilråding der

medlemslandet i prinsippet kan nøye seg med å kvitere tilbake at det faktisk har vurdert tiltaket.

Ved å foreskrive auka openheit rundt inntekter og utgifter og i tillegg uavhengige revisjonsrapportar, kan OSCE/ODIHR seiast å støtte fleire av GRECOs rekommandasjonar. Men som grunnlag for auka openheit i valkampfinansieringa trekkjer OSCE/ODIHR inn regelmessige og uavhengige revisjonsrapportar – noko som gjer at tilrådinga i utgangspunktet kan tolkast som strengare enn GRECOs rekommandasjon 3 og praksis på dette området gjennom dei andre evalueringsrapportane. På den andre sida kan formuleringa «bør evaluerast med tanke på» tilseie at dette er ei mjuk tilråding som ikkje skil seg vesentleg frå GRECOs rekommandasjon. Det kan i den samanheng visast til at «consider» også inngår i den engelske formuleringa av OSCE/ODIHRs rekommandasjon: «It is recommended that a review of the Political Parties Act be carried out to consider increasing transparency of campaign income and expenditures through regular and independently audited report».

2.3.1.1 HØYRINGSNOTATET SI BEHANDLING AV REKOMMANDASJON 3

Forslaget i høyringsnotatet legg til grunn at denne rekommandasjonen vil krevje lovheimel. Lovteknisk sett kan det vurderast å utvide § 18, eventuelt ha ein særskilt paragraf for valkamprapportering.

Utover å peike på fordelane ved å ha rapportering av inntekter før val, seier GRECO lite om korleis dette systemet bør vere eller kva for godkjenningsskrav som bør stillast til rapportane. GRECO pålegg heller ikkje Noreg å vurdere tak for valkamputgifter (som elles er relativt vanleg i kandidat-/partilovgivinga internasjonalt). GRECO snakkar om inntekter generelt i valkampen, utan å drøfte om dette berre bør gjelde gåver og/eller andre ekstraordinære inntekter.

2.3.1.1.1 Internasjonale røynsler

I høyringsnotatet er det vist til korleis innsynssystemet rundt valkampfinansiering er organisert i Storbritannia, jf. proposisjonen kap. 5.3.2.1.

2.3.1.1.2 Høyringsnotatet sine forslag

Forslaget tek utgangspunkt i at Partifinansieringsutvalet (NOU 2004:25) drøfta ei særskilt plikt til rapportering av gåver mottekne før val. Fleirtalet gjekk inn for at det skulle vere opp til partia sjølve å offentliggjere bidrag, f.eks. på heimesidene. Det må strekast under at det i denne diskusjonen berre var snakk om gåver – ikkje fullstendig inntektsoversikt eller oversikt over valkamputgifter.

Departementet peiker i høyringsnotatet på den openberre fordelene ved ei ekstra rapportering av gåver og andre inntekter før val – at oppdatert informa-

sjon ligg føre når han er mest relevant. Med dagens IKT er det enkelt å rapportere/publisere slike tal jamleg.

Ei ekstra rapportering før val reiser likevel visse problemstillingar:

- Det vil vere vanskeleg å etablere eit formålstenleg skilje mellom partiets valkampinntekter og ordinære inntekter.
- Ein fastsett rapporteringsdato for gåver vil kunne føre til at bidragsytarane held gåvene tilbake til etter denne datoen for å unngå å bli namngitte i valkampen. Tilsvarande vil ein rapporteringsfrist for valkamputgifter (før val) kunne føre til at partia vel å utsetje utgiftsføringa.
- Kontroll med at opplysningane er riktige. Eit krav om revisorkontroll av valkampbidraga eller -utgiftene vil vere kostnadskrevjande for partia. Partilag på fylkes- og kommunenivå har i alle tilfelle unntak frå dette kravet i den årlege rapporteringa.
- Offentleg publisering på www.partifinansiering.no vil auke offentleg ressursbruk (SSB) både når det gjeld innsamling og bearbeiding av data. I tillegg kjem kontroll med at alle partilag som har motteke bidrag eller har hatt utgifter til valkamp, rapporterer når dei skal. Jo fleire rapporteringsmilepælar, og jo nærmare valdagen desse blir fastsette, di meir ressurskrevjande vil dette systemet bli for alle partar.

Partias rapportering av private gåver så langt tyder på at berre eit avgrensa tal bidragsytarar gir over terskelverdiane i § 20 første ledd. Gåver er unntaket – ikkje hovudregelen.

Departementet ser i høyringsnotatet ikkje behov for å innføre tak for valkamputgifter i partiloven. Dette ligg heller ikkje i GRECOs tilråding. Administrativt sett vil det vere svært vanskeleg å fastsetje «riktig» kostnadsnivå. Ei slik grense må med jamne mellomrom justerast i samsvar med utviklinga i prisnivå. Internasjonale røynsler tyder på at det kan vere vanskeleg å hindre at slike reglar blir omgåtte eller at det oppstår mistankar/skuldingar om omgåingar frå konkurrerande parti eller kandidatar.

Desse omsyna tilseier at systemet med ekstra rapporteringar før val ikkje bør vere for komplisert. For eventuelt å kunne imøtekomme rekommandasjonane frå både GRECO og OSCE/ODIHR, drøftar ein fem alternativ. Det blir innført:

1. ingen særskilte rapporteringsreglar i samband med valkampar, eller
2. ei særskilt plikt i samband med valkampar til jamleg å rapportere om mottekne bidrag innan eit nærmare oppgitt tidsintervall, eller

3. ei generell plikt til jamleg å opplyse om mottekne bidrag, uavhengig av valår eller ikkje, innan eit nærmare oppgitt tidsintervall, eller
4. ei generell plikt til jamleg å opplyse om mottekne bidrag innan eit nærmare oppgitt tidsintervall, og ei særskilt plikt i samband med valkampar til å opplyse om alle inntekter før valdagen, eller
5. ei særskilt plikt i samband med valkampar til å opplyse om alle inntekter og utgifter innan eit nærmare oppgitt tidsintervall. Rapportane skal vere revisorgodkjende.

Ut ifrå ei heilskapsvurdering (der særleg nytte- og kostnadsforhold er gitt avgjerande vekt), og der det er lagt hovudvekt på GRECOs vurderingar i eigenskap av internasjonalt ekspertorgan innan partifinansiering, rår departementet i høyringsnotatet til at alternativ 2 blir vald og basert på følgjande prinsipp:

- Bidrag frå ein og same bidragsytar i valkampperioden blir konsolidert på vanleg måte, dvs. at det er bidrag frå den enkelte som i sum overskrider terskelverdiane i § 20 første ledd, som skal innrapporterast.
- Plikta vil gjelde alle partilag utan omsyn til organisasjonsnivå.
- Det blir ikkje fastsett nokon faste rapporteringsmilepælar, men plikt til jamleg å rapportere mottekne bidrag og bidragsytars identitet til SSB seinast innan eit nærmare fastsett tidsintervall etter mottak. Som ein hovudregel foreslår departementet ein rapporteringsfrist på fire veker. For å sikre at alle valkampbidrag kan publisert før val, blir det foreslått ein særskilt regel om at bidrag mottekne i eit tidsrom kortare enn fire veker før valkampperioden går ut, skal vere innrapporterte innan utløpet av fredag før valdagen.
- SSB utarbeider eit standard webbasert rapporteringsskjema for mottekne bidrag.
- Det krevst inga revisorgodkjenning av eller revisorrapport i tilknytning til ekstrarapportane. For å unngå forseinkingar som følge av signaturkrav, blir det foreslått at partilaga får tildelt eit brukarnamn og eit passord til ein nettstad dei kan rapportere til. SSB sender motteken informasjon til ein oppgitt kontaktperson i partilaget for stadfesting per e-post før offentliggjerings på www.partifinansiering.no.
- SSB offentliggjer partiledas rapportar jamleg på www.partifinansiering.no etter at stadfesting er motteken. Innrapporterte bidrag som av ein eller annan grunn ikkje kan stadfestast, blir publiserte med dette som atterhald.
- Innrapporteringsplikta før val blir foreslått til berre å omfatte gåver, dvs. «bidrag» definert i § 19 tredje ledd. Valkamputgifter og andre inn-

tekter blir offentleggjorde som ein del av den ordinære årlege rapporteringa.

Høyringsforslaget legg til grunn at ein nærmare definisjon av valkampperioden er naudsynt for at eit slikt system skal kunne fungere. I valloven er ikkje valkampperioden nærmare definert, noko OSCE/ODIHR i sin rapport har rådd til å gjere. Ifølgje rapporten startar dei fleste partia valkampen i juli månad. Det er rimeleg å gå ut frå at førebuingane startar i god tid før dette. Under føresetnad av at informasjonen skal publiserast på partifinansiering.no, må innrapporteringsystemet av praktiske grunnar «lukkast» ei viss tid før valdagen. I samråd med SSB er dette tidspunktet i høyringsnotatet foreslått sett til innan utløpet av fredag før valdagen.

Forslaget medfører at bidrag gitt i valåret og året før, vil vere kjende før valet. Dette ved at rekneskapsrapportar for året før val vil vere SSB i hende innan 1. juli og publiserte på www.partifinansiering.no innan 1. september i valåret, slik praksis har vore. Tidsintervallet på fire veker er foreslått for særleg å ivareta administrative omsyn i partilaga. I høyringsnotatet blei høyringsinstansane bedne om å vurdere alle alternativa.

2.3.1.2 DEPARTEMENTET SINE VURDERINGAR OG FORSLAG

Departementet viser i proposisjonen til GRECOs vurderingar av høyringsforslaget i evalueringsrapporten avsnitt 84.

I oppfølgingsrapporten viser GRECO bl.a. til OSCE/ODIHRs evaluering av stortingsvalet 2009 og tilrådinga om auka innsyn i valkampfinansieringa og til departementets alternative forslag for å etterkomme begge tilrådingane. Sjå proposisjonen for relevante sitat.

Departementet konstaterer at rekommandasjon 3 blir rekna som tilfredsstillande gjennomført frå GRECOs side som følgje av den grundige drøftinga saka har fått i høyringsrunden. GRECO imøteser likevel vidare oppfølging.

Spørsmålet er derfor om Noreg skal nøye seg med GRECOs godkjenning eller om ein for eigen del ser fordelar av å følgje opp innhaldet i rekommandasjon 3.

Departementet viser til at høyringsinstansane har delte meiningar om dette.

Departementet har bl.a. som mål med lovendingsforslaget at Partifinansieringsutvalets synspunkt nedfelte i gjeldande lov, framleis skal leggjast til grunn i den grad desse er foreinlege med GRECOs rekommandasjonar. Departementet meiner likevel det er grunnlag for å vurdere ei vidare oppfølging av konklusjonane i to uavhengige evalueringsrapportar gjorde av h.v. GRECO og OSCE/ODIHR om auka

innsyn i valkampfinansieringa. Det er òg med i vurderinga at dei aller fleste GRECO-land har reglar om dette. Høyringsforslaget er utforma med sikte på å unngå omgåing av reglane ved at det omfattar alle partiledd, irekna tilknytte einingar og at alle bidrag over grenseverdiene skal omfattast gjennom ein konkret frist for innrapporteringa som er sett så nær valdagen som praktisk mogleg. Dessutan ved at det etablerte systemet for inntektsrapportering i partiloven elles blir lagt til grunn slik at det blir enklare å følgje opp ordninga for partilag og myndigheiter. Når det gjeld dei nemndne omgåingsmoglegheitene om valkampgåver gitt i etterkant av valet, vil slike forhold kunne regulerast i forskrift eller retningslinjer for rekneskapsføringa. Ein viser bl.a. til omtalen av rekneskapsstandarden for ideelle organisasjonar, der det framgår at lovnader om gåver under visse føresetnader skal inntektsførast på same måte som mottekne gåver. Vidare er det lagt til grunn at lån og kredittar på andre vilkår enn marknadsbestemte, blir rekna som rapporteringspliktige bidrag. Vidare er det departementets oppfatning at jamlege fristar for innrapportering, i motsetning til faste milepælar, vil kunne fordele mediemerksenda rundt pengegåver jamnare over valkampperioden slik at eventuelle uheldige verknader i form av «feil» fokus tett opptil valdagen kan dempast.

Departementet viser til at fokus på alle typar inntekter og utgifter i samband med valkampar er vanleg i land med tak på valkamputgifter. I den samanheng kan partias eller kandidatanes økonomiske stilling under valkampen vere av særskilt interesse, ikkje berre kva økonomiske bindingar som måtte eksistere til privatpersonar. Eit føregangland når det gjeld openheit rundt valkampfinansiering i Europa er på mange område Storbritannia der fokus føreåt for val er på private bidrag og lån, jf. omtalen av systemet i proposisjonen. Private bidrag ned til 1 300 EUR (ca. 10 000 kroner) skal rapporterast med tiltakande frekvens fram mot val. Plikta til å rapportere valkampinntekter og -utgifter er derimot årleg og omfattar berre parti med inntekter eller utgifter over 25 000 £ (ca. 223 000 kroner), som i norsk målestokk må seiast å vere ei romsleg grense. Dersom partiet sine totale valkamputgifter overstig 336 000 EUR (ca. 2,6 mill. kroner), må rapportane vere godkjende av ein uavhengig, sertifisert revisor.

Departementet viser til at det kan vere vanskeleg å skilje utgifter og inntekter i samband med valkamp frå partias ordinære inntekter (og utgifter). Ei konkret problemstilling vil vere om årlege lotteri eller innsamlingar, som i valår finn stad i valkampperioden, skal definerast som ordinær inntekt eller valkampinntekt. Vidare er det eit spørsmål kva veljarane treng av informasjon. Departementet har i høyringsnotatet lagt til grunn at opplysningar om økonomiske

bindingar til enkeltpersonar vil vere av interesse for veljarar føreåt for valdagen. Dette har òg GRECO framheva i evalueringsrapporten.

Departementets forslag inneber likevel at partia sine utgifter i samband med val vil bli offentleggjorde som ein del av den ordinære årsrapporteringa. Slik det norske systemet elles er utforma, ser departementet ingen tungtvegande argument for at partia skal påleggjast å informere om dette i forkant av val.

Revisorgodkjenning vil i alle høve berre gjelde dei største partilaga som kjem inn under § 21 tredje ledd i gjeldande lov, dvs. partias hovudorganisasjonar. Av fleire grunnar ser ikkje departementet det som aktuelt å påleggje små partilag eit særskilt krav om revisorgodkjenning før val og elles ikkje.

Departementet går inn for at innsynet i valkampbidrag blir styrkt i forhold til forslaget i høyringsnotatet. Ein rår derfor til at det blir sett ei særskilt grense på 10 000 kroner for når identiteten til givarar bak valkampbidrag skal offentleggjerast.

Konklusjonen er at departementet vidarefører forslaget i høyringsnotatet om auka innsyn i valkampfinansieringa, men at terskelverdien for offentliggjerung av alle valkampbidrag, uansett organisasjonsnivå, blir sett til 10 000 kroner.

2.3.2 *Komiteens merknader*

Komiteen viser til at GRECO i sin tredje rekkommandasjon har en mildere form for tilråding om å rapportere mottatte inntekter og oppsamlede utgifter i forbindelse med valgkamper. Komiteen konstaterer at departementet foreslår en lovendring for å følge opp denne tilrådingen.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter regjeringens forslag om økt innsyn i finansieringen av valgkamper. Flertallet viser til at det i høringen bare er to av partiene på Stortinget som har stilt seg negative til forslaget om en særskilt rapporteringsplikt for valkampbidrag. Flertallet mener det er viktig at velgerne er kjent med økonomiske bidrag og økonomiske bindinger til enkeltpersoner før de avgir sin stemme. Flertallet har merket seg at regjeringen nøye har vurdert nytte og kostnader, og at den har lagt hovedvekt på GRECOs vurderinger i egenskap av internasjonalt ekspertorgan på partifinansiering. På denne bakgrunnen støtter flertallet regjeringens forslag om innsyn i valkampbidrag.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil vise til at Partifinansieringsutvalget vurderte dette spørsmålet særskilt, og at et bredt flertall etter en samlet vurdering avviste at en særskilt

ordning med innrapportering av bidrag i forbindelse med valg er ønskelig. Disse medlemmer vil vise til at dette flertallet i utvalget, som inneholdt medlemmer fra alle partiene på Stortinget, begrunnet dette i at et slikt system ville «medføre at bidrag og bidragsytere får uforholdsmessig stor oppmerksomhet på bekostning av det valgkampen bør handle om, nemlig partienes programmer og politikkenes innhold». Disse medlemmer vil vise til at utvalgets flertall videre var bekymret for «at en slik ordning medfører en oppmerksomhet som vil kunne avskrekke enkeltpersoner fra å bidra økonomisk».

Disse medlemmer slutter seg til vurderingene til flertallet i Partifinansieringsutvalget, omtalt ovenfor, og vektlegger videre at det ikke har fremkommet forhold i inntektsrapportene de senere årene som tilsier at det er forhold det er avgjørende å få på bordet siste helg av valgkampen.

TERSKELVERDI UNDER VALGKAMPER

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti konstaterer at regjeringen i forslag til ny § 18-4 legger opp til en terskel for hvilke bidrag som skal oppgis, som er vesentlig lavere enn de beløpene som foreslås i den generelle bestemmelsen i § 20. Disse medlemmer er undrende til dette og viser til at denne todelingen vil skape forvirring og i realiteten gjøre § 20 innholdsløs. Disse medlemmer kan heller ikke se at en egen beløpsgrense i § 18 er begrunnet. Disse medlemmer foreslår derfor at en økt åpenhet gjennom publisering av bidrag med 2–4 ukers frist gjelder med de regler som følger av § 20.

Disse medlemmer støtter derfor ikke forslaget om et nytt fjerde ledd i § 18.

INNBERETNINGSPERIODE

I stedet for spesifikke regler for valgkamper vil det etter komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkepartis mening være bedre å ha en kontinuerlig offentliggjøring av innberetningspliktige bidrag, minst hver fjerde uke. Partiene bør ha plikt til kontinuerlig flagging av bidrag over terskelgrensene, i alle fall på sentralt plan. Bidrag mottatt fredag før valgdagen vil grunnet forsinkelser i bankenes systemer ikke kunne offentligjøres før valgdagen.

Disse medlemmer slutter seg til at det er riktig å følge opp GRECOs forventninger om at det skal gå kortere tid fra inntekter er mottatt til de offentligjøres i tråd med krav. Disse medlemmer mener imidlertid at dette best kan ivaretas ved at det etableres en fast frist for rapportering/offentliggjøring på 2–4 uker.

Disse medlemmer viser til at flere partier allerede offentliggjør bidrag på sine nettsider, ut fra en slik selvpålagt frist, og mener at det vil imøtekomme GRECOs rekommendasjon dersom en slik egenrapportering gjøres obligatorisk for alle partier.

2.4 Rekommendasjon 4 – sjølvstende for revisorar som reviderer rekneskapar til politiske parti

2.4.1 Sammenheng

2.4.1.1 OPPFØLGING

Det vert i proposisjonen vist til at rekommendasjonen i utgangspunktet rører ved både revisorloven (Lov 15. januar 1999 nr. 2) §§ 4-1 og 4-4 i tillegg til partiloven § 21 tredje ledd.

2.4.1.2 GRECOs VURDERING

GRECO viser til at ein partirevisor i Noreg kan vere engasjert på ubestemt tid og i tillegg vere aktivt medlem av partiet. GRECO rår til at det blir etablert klare reglar for å sikre naudsynt sjølvstende for den som reviderer rekneskapen til eit politisk parti.

2.4.1.3 INTERNASJONALE RØYNSLER

Fleire av dei evaluerte medlemslanda har fått tilsvarende rekommendasjon, blant desse Storbritannia og dei nordiske landa. I Storbritannia er det i tillegg til eit autorisasjonskrav til revisor, eit krav om at denne ikkje kan vere medlem av partiet eller på noko anna vis vere engasjert av partiet eller andre tilknytte organisasjonsledd. Revisorgodkjenning er likevel ikkje naudsynt når årlege inntekter og utgifter er lågare enn 250 000 £ (2,4 mill. kroner). Det er i Storbritannia fastsett nærmare reglar om Valkommisjonen, som er gitt heimel til å lage utfyllende reglar om revisjon, men som så langt ikkje har nytta denne.

2.4.1.4 HØYRINGSNOTATET SINE FORSLAG

I høyringsnotatet blir det understreka at rekommendasjonen berre vil gjelde hovudorganisasjonene til registrerte politiske parti, dvs. dei som i dag er pålagde revisorgodkjenning av rapporteringa ut frå partiloven § 21 tredje ledd (18 i alt).

Revisorloven § 4-1 stiller krav til revisors sjølvstende overfor revisjonspliktige. Denne kan ut frå andre leddet ikkje vere medlem av revisjonspliktiges styrande organ eller kontrollkomité. For politiske parti som har rekneskapsplikt etter rekneskapsloven § 1-2 nr. 9, medfører dette at revisor som har ei slik tilknytning til partiet at det kan svekkje revisors sjølvstende eller objektivitet, ikkje kan revidere rekneskapen. Det same gjeld dersom det finst andre forhold som er eigna til å svekkje tilliten til revisor. På denne bakgrunnen kan det vere vanskeleg å tenkje seg at medlemskap i partiet ikkje vil kunne svekkje revisors sjølvstende eller objektivitet. I Ot.prp. nr. 75 (1997–

1998) Om lov om revisjon og revisorer (revisorloven) kapittel 7 er sjølvstendekravet drøfta nærmare. Sjølv om ikkje medlemskap i ideelle organisasjonar (irekna politiske parti) ser ut til å vere drøfta konkret, går ein i høyringsnotatet ut frå at revisorloven § 4-1 som hovudregel vil vere til hinder for at revisor reviderer rekneskapen til eit parti han/ho er medlem av.

GRECO kommenterer dessutan at norsk lovgiving ser ut til å mangle eit rotasjonskrav for den som reviderer politiske parti.

I Ot.prp. nr. 78 (2008–2009) Om lov om endringer i revisorloven og enkelte andre lover (gjennomføring av revisjonsdirektivet) blir det i kap. 10 drøfta val, oppseiing og fråtrede av revisor.

Høyringsnotatet legg til grunn at styrkt revisjonskontroll gjennom klare sjølvstendekrav til den som reviderer partirekneskapar, vil vere eit viktig bidrag til å auke kontrollen med partias rapportering til allmenta. Det vert i proposisjonen vist til at det derfor er formålstenleg å gjere visse tilpassingar eller presiseringar i regelverket. For å kunne imøtekomme GRECOs rekommendasjon 4, foreslår ein i høyringsnotatet å innarbeide følgjande reglar i partiloven:

- Krav om at same revisor berre kan engasjerast av partiet for ein tidsavgrensa periode, f.eks. inntil 7 år.
- Krav om rotasjon i betydninga reell utskifting av oppdragsansvarleg revisor.
- Krav om at revisor som utfører revisjonsoppdrag for partiet ikkje samtidig kan vere medlem av partiet.

Desse reglane vil komme i tillegg til dei alminnelige sjølvstendekrava som revisor er underlagd etter revisorloven § 4-1 og opplysningsplikta som revisor er underlagd etter revisorloven § 6-2.

Partiloven § 21 tredje ledd har ingen formelle kompetansekrav til revisor. I høyringsnotatet ser departementet behov for å presisere at denne må ha naudsynte kvalifikasjonar for å hindre at interne «revisorar» frå eigen partiorganisasjon blir oppnemnde.

Departementet meiner i høyringsnotatet at revisors sannsynlege lojalitetsforhold til partiet, i eigenskap av medlem mens revisjonsoppdraget blir utført, bør vere eit hovudkriterium for habilitetsspørsmålet. Regelen bør nyttast i løpet av heile perioden revisor er engasjert. Det blir ikkje foreslått at føresegna om revisjonsselskap i revisorloven § 4-2 blir gjort gjeldande i samanheng med medlemskapskriteriet. Dette inneber eksempelvis at revisor som sjølv ikkje er medlem av eit bestemt parti, likevel kan revidere partiets rekneskap sjølv om andre revisorar eller leiande tilsette i revisjonsselskapet er medlemmer. Tilsvarende gjeld dersom varamedlemmer i dei styrande organa til revisjonsselskapet er medlemmer

av partiet. Føresegna skal i minst mogleg grad kunne nyttast til å kartleggje politisk tilknytning eller sympatiar.

Maksimal engasjementstid på sju år inneber at det er den samanlagde engasjementstida som blir lagd til grunn – ikkje den samanhengande. Reengasjement utover dei sju åra vil etter forslaget ikkje vere mogleg, og partiet må derfor byte revisor etter denne tida. Det blir likevel foreslått at partiet kan engasjere ny revisor innanfor same revisjonsselskap.

2.4.1.5 DEPARTEMENTET SINE VURDERINGAR OG FORSLAG

Departementet viser til GRECOs synspunkt om dette temaet i avsnitt 86 i evalueringsrapporten der hovudinnholdet er referert i proposisjonen. GRECO er oppteke av at revisor skal vere uavhengig og skiftast ut med jamne mellomrom. Departementet gjer i proposisjonen att kommentarane til GRECO i oppfølgingsrapporten avsnitt 32–34, der GRECO blant anna konkluderer med at rekommandasjon 4 er blitt delvis gjennomført.

Departementet samanfattar problemstillingar og forslag reiste av høyringsinstansane slik:

- behov for å avklare partirevisors rolle og rammevilkår i samband med godkjenning av rapporteringar, medrekna kva som skal stadfestast og kor sikkert (alminneleg revisjonsmelding, eller godkjenning av rapportering ved ei eller anna form for attestasjon eller revisorerklæring)
- krav om revisorgodkjenning bør erstattast med krav om alminneleg revisjonsplikt etter revisorloven slik at revisorlovens reglar om revisors yrkesutøving, habilitet mv. kjem direkte til bruk, irekna prinsippa om god revisjonsskikk
- det kan òg vurderast om forbodet mot at partimedlemmer utfører revisjonen også bør omfatte medarbeidarar på revisjonsoppdraget
- revisorloven § 5 a-4 bør leggjast til grunn for fastare rammer for revisorrotasjon
- partias hovudorganisasjonar bør ha revisjonsutval i samsvar med allmennaksjeloven §§ 6-41 – 6-43, jf. også revisorloven kap. 5 a
- engasjementperioden blir sett til 8 år fordi dei fleste parti har landsmøte annakvart år – revisor blir ofte vald av landsmøtet
- naudsynt at den som stadfestar på oppgåver til offentlege myndigheiter er underlagd ei regulering som medverkar til å sikre naudsynt kompetanse, og som er underlagd krav til konsesjon og offentlig tilsyn
- ingen utvidingar av dagens revisorordningar for partilaga (delt meiningar blant høyringsinstansane)

Om alminneleg revisjonsplikt og innhaldet i revisjonsmeldinga

Dei største partiorganisasjonane som kjem inn under rekneskapsloven, er underlagde eit krav om alminneleg revisjonsplikt etter revisorloven. Lovens reglar om revisors yrkesutøving, habilitet mv. og at god revisjonsskikk skal leggjast til grunn for revisors arbeid, kjem derfor direkte til bruk for den som reviderer rekneskapskapen til eit politisk parti. Partifinansieringsutvalet drøfta ikkje innhaldet i revisjonsoppdraget i sin rapport, men føresette at praksis blei vidareført (jf. NOU 2004:25 avsnitt 6.10.4).

Krav om revisorgodkjenning er i partiloven gjort gjeldande for alle registrerte partis hovudorganisasjonar med den konsekvensen at i alt 18 partiorganisasjonar i dag er omfatta mot sju ut frå 1998-loven. Departementet meiner det vil vere naturleg å leggje prinsippa i revisorloven til grunn for alle som reviderer rekneskapskapen til eit politisk parti. Konkret inneber dette at innhaldet i revisjonsoppdraget for dei (i dag) 12 partiorganisasjonane som berre er omfatta av partiloven, bør vere det same som for dei seks partiorganisasjonane som både kjem inn under revisorloven og partiloven. Ein føreset derfor at kravet om alminneleg revisjonsrapport blir gjort gjeldande for alle registrerte politiske partis hovudorganisasjonar. Dette inneber òg eit krav om revisorerklæring for alle årlege rapporteringspliktige forhold etter partiloven utover rekneskapskapen.

Finansdepartementet viser i si høyringsfråsegn til at revisors kontroll med rekneskapskapar normalt er føresette å vere ein jamleg aktivitet gjennom rekneskapsåret.

Departementet legg likevel ikkje opp til at det skal vere ein føresetnad ut frå partiloven at revisors aktivitet skal vere jamleg. Det vil derfor vere opp til partiet og revisor å bli einige om dei praktiske detaljane rundt utføringa av oppdraget.

Om medarbeidarar på revisjonsoppdraget bør omfattast

Forslaget frå Revisorforeningen om at forbodet mot at partimedlemmer utfører revisjonen også bør omfatte medarbeidarar på revisjonsoppdraget, vil etter departementets oppfatning gjere regelen meir konsekvent. Ei slik presisering vil vere relevant der medarbeidarar gir revisjonsfagleg hjelp til den oppdragsansvarlege revisoren. Som føreset i høyringsnotatet bør regelen i minst mogleg grad kunne nyttast til politisk kartlegging. Departementet konkluderer med at avgrensinga som er foreslått i høyringsnotatet om kven som er omfatta av forbodet, blir vidareført.

Om revisjonsutval og revisorrotasjon

Når det gjeld Revisorforeningens forslag om at partias hovudorganisasjonar bør påleggjast å ha revisjonsutval ut frå allmennaksjeloven §§ 6-41 til 6-43, jf. også revisorloven kap. 5 a, er departementet meir i tvil om kor formålstenleg dette er. Ein viser i den samanheng til at dei nemnde reglane gjeld større børsnoterte selskap eller selskap som tek opp lån i obligasjons- eller sertifikatmarknaden. Ein føreset at dette er verksemder av stor allmenn interesse gjennom forvaltninga av betydelege økonomiske verdiar og ressursar. Departementet viser til at eitt av formåla med partiloven er å motverke korrupsjon i det politiske systemet. Dette søkjer ein å ivareta gjennom allmenta sin innsynsrett i partifinansieringa, revisorkontroll med rapporteringa og Partilovnemndas kontrollmyndigheit og sanksjonar. Korleis partia elles forvaltar sine økonomiske ressursar fell utanfor partiloven sitt område. Partia sine aktiva vil gjennomgåande vere svært beskjedne i allmennaksjeloven sin målestokk. Partia er òg innbyrdes ulike m.o.t økonomiske og administrative ressursar.

Departementet ser at fleire av revisjonsutvalets oppgåver i utgangspunktet vil kunne vere relevante for partiloven. Eit krav om revisjonsutval etter allmennaksjelovens modell vil likevel kunne vere vanskeleg å gjennomføre overfor politiske parti av ulike grunnar. Det vert i proposisjonen blant anna peikt på kravet til uavhengig rekruttering av utvalg og kompetansekravet til medlemmer. Departementet meiner at den positive nytten av tiltaket ikkje kan oppvege den negative verknaden dette kan ha for partias private sfære eller dei administrative kostnadene dette vil medføre. Departementet reknar dei tiltaka som er foreslåtte i proposisjonen for å vere tilstrekkelege til å ivareta omsyna i partiloven i denne omgang.

Revisorloven § 5 a-4 gjeld rotasjon. Første ledd første og andre punktum lyder:

«Revisor kan ikke revidere årsregnskap for den samme revisjonspliktige i mer enn syv år sammenhengende. Revisor som omfattes av første punktum kan ikke på nytt påta seg revisjonsoppdrag for den samme revisjonspliktige før det har gått minst to år.»

Departementet foreslår i høyringsnotatet at den som reviderer og godkjenner eit politisk partis rekneskap ikkje kan ha ei samla engasjementstid i partiet på meir enn sju år. Departementet ønskjer med sitt forslag å hindre at same revisor blir nytta over for mange år av partiet – sjølv om engasjementstida ikkje er samanhengande.

Departementet meiner ein slik regel som i revisorloven § 5 a-4 ikkje i tilstrekkeleg grad vil ivareta dei omsyn som bør leggjast til grunn i partiloven om reell utskifting av revisor og som blir støtta av GRECO. Forslaget i høyringsnotatet blir derfor vida-

reført på dette punktet. Dette er likevel ikkje til hinder for at partiet engasjerer ny revisor innanfor same revisjonsselskap.

Utgangspunktet etter norsk rett er at revisor ikkje blir vald for ein bestemt periode, men fungerer inntil ny revisor er vald på generalforsamlinga. Departementet ser at forslaget i høyringsnotatet om eit rotasjonskrav kvart sjuande år kan føre til at partia må skifte revisor hyppigare, dvs. på kvart landsmøte. Dette talar for at det i partiloven blir fastsett at rotasjonskravet gjeld kvart 8. år – m.a.o. at stortingspartias merknad blir teken til følgje. Departementet ser at ein her ikkje er i fullt samsvar med EUs rotasjonsdirektiv, men meiner at forslaget til ei streng regulering av reengasjement i partiloven kan kompensere for eventuelle negative verknader av utvida tidsperiode. Departementet går ut frå at desse argumenta vil kunne støttast av GRECO.

Departementet går inn for at det blir presisert i loven at krav om revisor inneber alminneleg revisjonsplikt etter revisorloven – som er i tråd med Revisorforeningens merknad. Eit slikt forslag inneber òg at høyringsnotatet sine forslag om presisering av kompetansekrav til den som reviderer rekneskapen til eit politisk parti, blir ivaretekne. Departementet strekar under at omfanget av plikta om revisorgodkjenning i gjeldande partilov § 21 tredje ledd blir vidareført uendra. Det vil seie at krav om revisorgodkjenning etter partiloven berre gjeld partias hovudorganisasjonar og ikkje andre einingar i partihierarkiet.

2.4.2 Komiteens merknader

REVISJONSUTVALG

Komiteen har ingen merknader.

REVISORROTASJON

Komiteen viser til at revisorloven § 5 a-4 regulerer rotasjon av revisor for revisjonspliktige organisasjoner/selskaper, og lyder:

«Revisor kan ikke revidere årsregnskap for den samme revisjonspliktige i mer enn syv år sammenhengende. Revisor som omfattes av første punktum kan ikke på nytt påta seg revisjonsoppdrag for den samme revisjonspliktige før det har gått minst to år. For revisjonsselskap gjelder dette for den som er utpekt som ansvarlig revisor. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om rotasjon.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, viser til at stortingspartiene i sin felles uttalelse gikk inn for å sette kravet til hvert åttende år, fordi det passer best med at landsmøter avholdes hvert annet år. Flertallet er tilfreds med at regjeringen følger opp dette.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener det kan problematiseres at forslaget til endringer i partiloven ikke er konsistent med revisorloven på dette punktet, og at dette kan føre til forvirring.

PARTITILKNYTNING

Forslaget til ny § 21 a. (3) lyder at « ... kan ikke samtidig være medlem av partiet eller ha en samlet engasjementstid i partiet som overstiger åtte år».

Komiteen støtter innføringen av et vilkår om at revisor (inkludert medarbeidere på revisjonsoppdraget) som utfører revisjonsoppdraget for partiet, ikke samtidig kan være medlem av partiet. Komiteen støtter et slikt vilkår under forutsetning av at det ikke brukes i politisk kartleggingsvirksomhet.

2.5 Rekommandasjon 5 – passande, uavhengig monitorering av partifinansieringa, inkludert valkampanjar

2.5.1 Sammen drag

2.5.1.1 OPPFØLGING

Implementering av rekommandasjonen vil medføre endringer i partiloven.

2.5.1.2 GRECOS VURDERING

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

«Statane bør syte for uavhengig kontroll med finansieringa av politiske parti og valkampanjar.

I den uavhengige kontrollen bør det inngå tilsyn med rekneskapane til politiske parti, med valkamputgiftene og med måten desse blir presenterte og offentleggjorde på.»

Det framgår av evalueringsrapporten avsnitt 72 og 87 at GRECO ikkje er overtydd over Noregs forsøk på å implementere artikkel 14 i Rec 2003/4 ved å overlate kontrollansvaret til media og publikum. Rekommandasjon 5 gir likevel ikkje nokon indikasjon på korleis kontrollsystemet bør vere. Det er heller ikkje føreset at det må opprettast eit nytt organ for å ivareta tilsynsfunksjonen. GRECO har merka seg at verken Partilovnemnda eller SSB har fullmakt til å granske kor riktig partias rapportar, rekneskap eller rekneskapspraksis er. Heller ikkje er det mogleg for desse å aksjonere på grunnlag av informasjon eller tips frå publikum om at ikkje alt er som det skal vere, bortsett frå at SSB kan be om klargjering ut ifrå statistikkomsyn i tilfelle noko openbert er gale.

Vidare meiner GRECO at det er urealistisk å gå ut frå at partimedlemmer sjølve har interesse av å medverke til at allmenta får kjennskap til interne forhold i partiet, spesielt under valkampanjar. Den siste

innvendinga i avsnitt 87 i rapporten er likevel særleg viktig for Noregs oppfølging: GRECO deler ikkje vår oppfatning om at omsynet til politisk handlefridom vil vere ei avgjerande hindring for at det kan bli etablert eit formålstenleg system for eit reelt tilsyn med partifinansieringa. Når det gjeld kontroll av partifinansieringa har ei rekkje medlemsland, som bygger på dei same demokratiske tradisjonar og sjølvstendeideal, i større grad enn Noreg late omsynet til allmenta sitt behov for innsyn vege tyngre enn omsynet til partias handlefridom.

Noreg argumenterte sterkt for å få GRECO til å stryke denne rekommandasjonen – alternativt endre han til ein «consider». Vi fekk støtte frå Frankrike under behandlinga i plenum, men GRECO stod fast ved evalueringsteamets standpunkt med referanse til at andre land har fått same merknad.

2.5.1.3 INTERNASJONALE RØYNSLER

Dei aller fleste medlemslanda som er evaluerte så langt, har fått tilsvarende tilråding om å styrkje den reelle kontrollen med partia (og kandidatane) gjennom ein eller annan funksjon som er uavhengig, har kompetanse og ressursar til å gjennomføre kontroll på eige initiativ og på grunnlag av tips frå publikum. Overfor land som allereie har tilstrekkelege kontrollheimlar i si lovgiving, har GRECO rådd til at desse må nyttast eller at tilsynet må styrkjast ressursmessig. Island, Latvia og Storbritannia er blant desse landa.

Eit gjennomgåande trekk internasjonalt er at der loven har klare reglar for kva det offentlege partitilskotet kan brukast til, er det Riksrevisjonen eller tilsvarende kontrollorgan som er tillagd kontrollen med partia.

På Island har Riksrevisjonen ei sentral oppgåve i partifinansieringa.

Andre land har oppretta særskilte organ for å kontrollere politiske parti og kandidatar, irekna Storbritannia, Frankrike og Latvia.

2.5.1.4 HØYRINGSNOTATET SINE FORSLAG

Høyingsnotatet legg til grunn at Noreg ikkje har nokon tradisjon eller system for offentleg kontroll med politiske parti utover det lovgivinga på generelt grunnlag krev av foreiningar med rekneskaps- og revisjonsplikt ut frå rekneskapsloven § 1-2 nr. 9 og revisorloven § 2-1. I tillegg kjem eventuell kontroll som likningsmyndigheitene førete. Sjølv om autonomi på dette området ikkje direkte er nedfelt i noko lovverk, ser det ut til å vere ei utbreidd oppfatning at det er viktig for demokratiet at politiske parti er sjølvstendige og uavhengige av staten – noko som også Partifinansieringsutvalet tok omsyn til i sin rapport. I ei vurdering av ulike modellar for tilsyn med politiske partis etterleving av partifinansieringslo-

ven, vert det i proposisjonen peikt på at ein i tillegg til dette vil måtte ta omsyn til følgjande (her kun referert punktvis):

- Rolla til Statistisk sentralbyrå (SSB)
- Rolla til Partilovnemnda
- Rolla til Riksrevisjonen
- Rolla til andre etablerte tilsynsorgan i Noreg med rekneskaps- og revisjonsfagleg kompetanse – først og fremst Finanstilsynet og Konkurransetilsynet.
- Talet på rapporteringspliktige partilag i Noreg er i internasjonal samanheng svært stort og tel ca. 3 230 einingar. I tillegg til ein stor og mangearta partiflora i seg sjølv, kjem dette av at det norske systemet for innsyn byggjer på ein desentralisert modell der alle partilag som deltek i val, i tillegg til ungdomslag på sentralt og fylkesnivå, har sjølvstendig rapporteringsplikt.
- Løyvinga over kap. 1530 Tilskot til dei politiske partia har hatt ein høg nominell vekst sidan innføringa på 1970-talet. Det norske partitilskotet er i internasjonal samanheng høgt. Dette tilseier at ressursbruken knytt til tilsyn i avgrensa grad bør medføre løyvingsaukingar og at det må leggjast stor vekt på effektivitetsomsyn.

Det er ei utfordring å sameine dei ulike og til dels kryssande omsyna nemnde ovanfor med GRECOs forventningar – samtidig som ein nyttiggjer seg internasjonale røynsler. I høyringsnotatet blir det foreslått at følgjande prinsipp blir lagde til grunn ved val av modell:

- Kontrollen med politiske parti skal avgrensast til kor lovmessige disposisjonane er i forhold til partiloven sine føresegner og krav – ikkje kor formålstenlege dei er.
- Omsynet til partias sjølvstende og politiske handlefridom skal varetakast.
- Opplysningar med teieplikt eller verksemdsinterne forhold som fell utanfor tilsynsformålet, skal ikkje eksponerast for allmenta.
- Kontrollfullmakta skal vere klart definert, nøytral og ikkje kunne misbrukast politisk.
- Tilsynet/kontrollen skal vere effektiv og utan unødige ressursbruk eller byråkrati for myndigheter og parti.
- Tilsynet/kontrollen bør ikkje skape rollekonflikar i offentleg sektor.

På denne bakgrunnen drøftar ein tre alternative modellar:

Modell 1

Modellen tek utgangspunkt i gjeldande myndighetsstruktur i partiloven. Partilovnemnda blir gitt kontrollheimlar ved sida av at det blir oppretta eit kompetent (tilsyns- eller) kontrollorgan (Partirevisjonsutval) under leing av nemnda. Ein ser det som fordelaktig at ei styrking av kontrollen med dei politiske miljøa tek utgangspunkt i eksternt-/internkontrollen som i dag blir gjennomført av revisorane. I høyringsnotatet blir det foreslått at Partirevisjonsutvalet skal oppnemnast med tre til fire medlemmer med revisjonsfagleg bakgrunn, fortrinnsvis frå partirevisjon. Riksrevisjonen og Finanstilsynet kan eventuelt tenkjast representert i utvalet slik at ein sikrar brei kompetanse. Partirevisjonsutvalet vil berre vere eit verktøy for Partilovnemnda ved at det gjennomfører undersøkingar og rapporterer relevante funn. Det blir lagt opp til at utvalet arbeider på ad hoc-basis.

GRECO har i rapporten om Noreg ikkje stilt spørsmålsteikn ved Partilovnemndas sjølvstende overfor politiske myndigheter, noko som gjer det mogleg også på dette området å byggje på det som allereie er etablert. Uavhengig av kva modell (1 eller 2) som blir ført vidare, vil det vere behov for at nemnda sitt myndighetsområde i partiloven blir utvida.

I tillegg blir det foreslått at forskriftsheimelen i § 27 blir utvida slik at departementet kan gi nærmare reglar om Partirevisjonsutvalets verksemd og samansetjing.

I høyringsnotatet er det føresett at endringsforslaga om utvida myndighetsområde for Partilovnemnda ivaretek både omsyna i kulepunkta ovanfor og GRECOs tilrådingar. I notatet er det drøfta to moglegheiter for nemnda ved mistanke om avvik i eit partilag.

For det første kan nemnda krevje at partilaget legg fram all dokumentasjon av betydning for forhold som nemnda finn er av særskild interesse i rapporteringa. Det blir understreka at føresegna gjeld enkeltforhold i rapporteringa som nemnda ser behov for å vurdere det lovmessige av.

Etter forslaget vil nemnda, i tråd med forvaltningsrettslege prinsipp, kunne be om ei skriftleg utgreiing frå partilaget om forhold ho finn grunnlag for å sjå nærmare på. Viss nemnda ikkje finn utgreiinga frå partilaget tilfredsstillande, vil det kunne vere aktuelt å nytte innsynsretten etter første ledd (viss ikkje informasjonen allereie er førelagt nemnda).

Dersom dette ikkje fører fram, blir det foreslått i høyringsnotatet at nemnda kan be Partirevisjonsutvalet om å kontrollere revisjonen av partilaget og/eller partilagets rapportering. Partirevisjonsutvalet skal kunne be om å bli førelagd all skriftleg dokumentasjon av betydning for rapporteringspliktige forhold (faktura, kvitteringar, andre relevante bilag, skriftlege avtalar med bidragsytar mm).

Det blir føresett at partilaget skal ha reell moglegheit til sjølv å ordne opp i enkeltsaker overfor Partilovnemnda før Partirevisjonsutvalet eventuelt blir kopla inn.

For å imøtekomme GRECOs krav om at det faktisk skal gjennomførast kontrollar og det skal gjerast mindre sannsynleg at kontrollelementet i loven blir sett på som «another paper tiger» av GRECO, er det formålstenleg å formulere nytt 5. ledd som ei vilkårslaus plikt («skal»). Det er likevel her snakk om rein rutinekontroll. Føresegna om at det skal vere unntak for valår er, ved sida av nøytralitetskravet, foreslått for å sikre at verkemidlet ikkje skal kunne misbrukast. Vidare skal kontrollen berre omfatte etterlevinga av finansieringsføresegna i kapittel 4. Plikt til å rettleie partilaga i etterleving av loven er teken inn etter mønster av konkurranseloven § 9 siste ledd og skal medverke til at partia kan ha fordelar av slik inspeksjon. GRECO ønskjer som nemnt at statane skal rettleie partia i lovforståinga.

Bortsett frå gjennomføringa av rutinekontrolloppdrag vil utvalet berre bli kalla saman i særskilte tilfelle (i samband med kontroll av revisjonsoppdrag etter nytt andre ledd.) Det er behov for ein heimel til å regulere Partirevisjonsutvalets verksemd og samsanetjing nærmare i forskrift.

I høyringsnotatet vurderer ein forslaget til å kunne imøtekomme GRECOs tilrådingar samtidig som det avgrensar moglegheitene for at kontroll blir misbrukt eller er til skade for demokratiet.

Modell 2

Modell 2 byggjer på same forslag som i modell 1 når det gjeld utvida fullmakter i partiloven. I staden for å etablere eit partirevisjonsutval, blir det foreslått å leggje dei same oppgåvene til Finanstilsynet. Problemstillingar som rollekonfliktar, motvilje mot å påta seg oppgåver utanfor tilsynsloven, ekstra ressursar etc. vil likevel kunne vere aktuelle.

Andre modellar

I utgangspunktet kunne ein tenkje seg mekanismar for å styrkje det noverande kontrollregimet gjennom auka fullmakter for media og publikum til å sjå fakturaer, underbilag med meir. Men GRECO har uttalt seg tvilande til medias rolle, jf. ovanfor. Departementets røynsler sidan loven trådde i kraft 1. januar 2006 (inkludert den første loven av 1998) er òg at media og publikum generelt har vist avgrensa interesse for partifinansiering. Auka direkte innsyn for publikum vil òg fort komme i konflikt med omsynet til partias sjølvstende og ikkje minst kunne skape eit uforholdsmessig byråkrati i partia. Uavhengig av om ein slik modell faktisk skulle fungere, blir han ikkje vurdert som treffande nok ut frå GRECOs forventningar. Det blir rekna som svært sannsynleg at Noreg

ikkje får godkjent implementering av rekommandasjon 5 om vi aleine legg ei slik løysing til grunn.

I høyringsnotatet konkluderer departementet at modell 1 bør innførast for å ivareta alle relevante omsyn i rekommandasjon 5. Dette inneber at Partilovnemnda blir gitt auka fullmakter og at det blir oppretta eit Partirevisjonsutval som ein støttefunksjon for nemnda med oppgåver nemnde ovanfor.

2.5.1.5 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Ein viser i proposisjonen til GRECOs vurderingar i evalueringsrapporten og til vurderingar av høyringsnotatet sine forslag i oppfølgingsrapporten avsnitt 35–39, der det blant anna går fram at GRECO konkluderer med at «rekommandasjon er blitt delvis gjennomført».

Departementet oppsummerer problemstillingane reiste av høyringsinstansane til dette forslaget slik:

- Finanstilsynet bør ikkje få utvida tilsynsoppgåver.
- Ikkje grunnlag for nokon særskilt kontroll med partirevisors verksemd då Finanstilsynet fører tilsyn med godkjende revisorar.
- Det bør vurderast ei opplysnings- og/eller rapporteringsplikt for partirevisor overfor Partirevisjonsutvalet knytt til rekneskapsføringa i partiet.
- Partirevisjonsutvalet vil eventuelt kunne føre tilsyn med at partirevisor er tilstrekkeleg uavhengig av partiet.
- Svært uheldig om Partilovnemnda får kompetanse til å avgi bindande tolkingsfråsegner om rekneskapsføringa. Fråsegner frå Partilovnemnda om rekneskapsføring og rapportering bør vere rettleiande og ikkje bindande.
- På kva grunnlag skal Partilovnemnda kunne fatte «mistanke om mangelfull eller uriktig rapportering» frå partilaga – bør SSBs oppgåver flyttast til nemnda?
- Partirevisjonsutvalets teieplikt om fleire forhold overfor Partilovnemnda (som er overordna revisjonsutvalet) synest merkeleg og kan skape tvist om kva som blir sett på som relevante forhold for rapportering.
- Bør vere klare grenser mellom rettleiing og kontroll.
- SSBs utvida rolle som støttande faktaleverandør må ikkje komme i konflikt med rolla som ein uavhengig statistikkleverandør.

Om myndighetstildeling og avgrensing

Fleire av høyringsinstansane har støtta departementets forslag i høyringsnotatet om at tilsynsoppgåver i partiloven ikkje bør leggjast til Finanstilsynet og at det eventuelt bør opprettast eit eige organ for

dette («Partirevisjonsutvalet»). Det er likevel klare tilrådingar om at organets kompetanse ikkje må overlappse Finanstilsynets myndigheitsområde når det gjeld revisorkontroll.

Departementet ser at ordlyden i høyringsnotatets forslag kan forståast slik at Partirevisjonsutvalet skal kunne gjennomføre kontroll med revisors faglege utføring av oppdraget. Ei slik tolking har ikkje vore til sikta. For Partirevisjonsutvalet vil det kunne vere aktuelt å gjennomføre revisjon av partilaget både der det ligg føre ny informasjon, som av ulike grunnar ikkje tidlegare har vore førelagt revisor, eller eksempelvis der det er gjennomført forenkla revisjonskontroll i staden for (fullstendig) revisjon. Ut frå revisorloven vil dette kunne reknast som ein kontroll av revisjonsoppdraget, ikkje kontroll av revisor. Vidare kan det vere aktuelt å gjennomføre revisjon i tilfelle der partilaget ikkje er pålagt å bruke revisor.

Finansdepartementet peiker i høyringsrunden på at Partirevisjonsutvalet primært skal kontrollere at partias rapportering er korrekt. Partia sjølve vil i utgangspunktet stå ansvarleg for rapporteringa, og det er derfor ikkje grunnlag for nokon særskild kontroll med partirevisors verksemd i den samanheng. Departementet er einig i dette. Det synest òg klart at dersom Finanstilsynet sin revisorkontroll i all hovudsak kan ivareta myndigheitene sin kontroll av om partias rapportering er korrekt, vil det i utgangspunktet ikkje vere behov for eit nytt organ for kontroll med partifinansieringa. I alle fall ikkje overfor partilag som er pålagde å bruke revisor. Departementet legg til grunn at partiloven ikkje bør påleggje Finanstilsynet nye tilsynsoppgåver. For å kunne oppfylle rekommandasjon 5 ser departementet likevel behov for at kontrollen med partifinansieringa på alle organisasjonsnivå blir betre ved at det under Partilovnemnda blir oppretta eit partirevisjonsutval. Kompetansen blir avgrensa i forhold til Finanstilsynets myndigheitsområde. Partilovnemnda og Partifinansieringsutvalet vil etter forslaget dekkje dei område som er naudsynte for å oppfylle GRECOs rekommandasjon.

Finansdepartementet ser for seg at revisor vil kunne gi opplysningar og råd om partias rekneskapsmessige disposisjonar til eit partirevisjonsutval. Finansdepartementet meiner derfor det kan vere grunn til å vurdere eit høve til opplysning og/eller rapportering for partirevisor overfor Partirevisjonsutvalet knytt til rekneskapsføringa i partiet. Departementet er einig i dette og meiner at denne delen av forslaget bør takast inn i føresegna om den som reviderer rekneskapen til eit politisk parti.

Finansdepartementet peiker òg på at forhold som eit eventuelt partirevisjonsutval måtte avdekkje knytte til revisjonsverksemd eventuelt vil kunne rapporterast til Finanstilsynet. Finansdepartementet ser ingen avgjerande argument mot at eit partirevisjonsut-

val eventuelt fører tilsyn med at partirevisor er tilstrekkeleg uavhengig av partiet. Men eventuelle konsekvensar av manglande sjølvstende bør gjerast gjeldande overfor partia og ikkje overfor revisor.

Departementet er i utgangspunktet einig i begge forslaga. Ein regel om rapportering til Finanstilsynet bør likevel spissast slik at utvalet ikkje berre «vil kunne» rapportere, men har plikt til å rapportere forhold som det meiner er strid med lovverket, dvs. revisorlov og reglane om partirevisor i partilov. Som Finansdepartementet foreslår, bør eventuelle konsekvensar av manglande sjølvstende gjerast gjeldande overfor partiet og ikkje revisor. Dette eksempelvis ved at utvalet ber partiet om å sjekke revisor opp mot medlemsregisteret for eventuelt å velje ein annan. Forhold som rører ved revisors sjølvstende vil like fullt kunne vere eit rapporteringspliktig forhold til Finanstilsynet. Det blir her lagt til grunn at dei generelle krav til sjølvstende, objektivitet og etikk i revisorloven § 4-1 pålegg revisor, ikkje den revisjonspliktige (partiet). Det vil derfor vere opp til Finanstilsynet å følgje opp eventuelle mistankar om brot på sjølvstendeføresegnene overfor revisor.

Departementet har på denne bakgrunnen endra forslaget om utvida myndigheit for Partilovnemnda i forhold til høyringsnotatet.

Ein presiserer at ein med «all dokumentasjon av betydning for etterlevelse av plikter og overholdelse av forbud i kapittel 4 i § 24» ikkje berre meiner (grunnlaget for) siste års rapportering, men òg tidlegare år. Forholdet vil elles regulerast gjennom foreldingsfristen som etter forslaget er fem år, jf. drøftinga under rekommandasjon 6. Elles vidarefører departementet merknadene i høyringsnotatet til føresegna, jf. omtalen over.

Tredje ledd andre punktum i forslaget til ny § 21 a Særskilte bestemmelser om revisjon av politiske partier er endra ut frå drøftinga under rekommandasjon 4. Fjerde ledd er nytt i forhold til høyringsnotatet og svarer til Finansdepartementets forslag om eit høve til opplysning og/eller rapportering for partirevisor overfor Partirevisjonsutvalet knytt til rekneskapsføringa i partiet.

Rekneskapsplikta i partiloven byggjer på relevante rekneskapsprinsipp og tilhøyrande standardar ut frå rekneskapsloven og bokføringsloven. Departementet føreset derfor at fråsegner frå Partilovnemnda om sjølve rekneskapsføringa til partia bør vere rettleiande og ikkje bindande. Når det gjeld partias rapportering, blir det foreslått under rekommandasjon 1 å etablere eit særskilt system for rapporteringspliktige forhold etter partiloven som skal administrerast av SSB og som inneber at gjeldande system for rapportering av inntektsrekneskapar blir vidareutvikla. Departementet legg derfor til grunn at Partilovnemnda skal ha tolkingskompetanse rundt forhold av rele-

vans for partias rapporteringar etter partiloven, dvs. kunne tolke reglane med bindande verknad. Departementet har justert ordlyden i lovforslaget for å ta omsyn til merknadene frå høyringsinstansane.

Fleire forhold taler for at eit partirevisjonsutval, etablert i samsvar med lovforslaget, vil vere eit forvaltningsorgan etter forvaltningsloven § 1. Det ligg likevel ikkje noko i forslaget om at utvalet skal ha myndigheit til å fatte enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b, som bl.a. å gjere tolkingar med bindande verknad – slik ein av høyringsinstansane kan ha oppfatta det.

Om Partilovnemndas føresetnader for kontroll

Partilovnemnda har i si fråsegn reist spørsmålet om korleis ho i praksis skal kunne fatte «mistanke om mangelfull eller uriktig rapportering» frå partilaga. Det blir drøfta om SSBs kompetanse bør leggjast til nemnda for at kontrollgrunnlaget skal bli betre.

Departementet viser til at partilovens kontrollsystem byggjer på systemet for media og publikumskontroll som Partifinansieringsutvalet foreslo i NOU 2004:25. Tiltaka foreslåtte i denne proposisjonen byggjer vidare på dette. I høyringsnotatet viser departementet til dei avgrensingar som ligg i systemet i dag. Partirevisjonsutvalet blir foreslått etablert for å styrkje kompetansen. Det ligg likevel ikkje i forslaget at systemet skal vere ei «etterretningsteneste» overfor politiske parti i nokon forstand, der ein forventar at nemnda nærmast kontinuerleg «ligg i buskane» for å sjekke at det ikkje skjer brot på partiloven. Ein føreset at nemnda skal kunne handle på grunnlag av tips frå eller gjennom media, publikum, partimedlemmer osv. Vidare skal nemnda ved Partirevisjonsutvalet på eige initiativ kunne gjennomføre kontroll.

Forslaget i § 24 femte ledd inneber at Partilovnemnda gjennom Partirevisjonsutvalet skal gjennomføre kontroll av finansieringa i partia og partileda. Denne fullmakta vil dekkje tilfelle der det ikkje er nokon konkret mistanke om lovbrøt. Ein føreset at partilaga blir varsla i rimeleg tid før kontroll etter femte ledd blir gjennomført. Departementet legg til grunn at ovannemnde kontrollheimlar er tilstrekkelege til å innfri GRECOs forventningar under rekommandasjon 5.

Om Partilovnemndas oppgåver og ressursar

Departementet viser til at Partilovnemnda i si høyringsfråsegn drøftar om SSBs oppgåver etter partiloven bør flyttast til Partilovnemnda for å kompensere for det som blir sett på som veikskapar i kontrollsystemet, jf. drøftinga i førre avsnitt. Eit slikt forslag vil innebære at nemnda i tillegg til kontrollfullmaktene blir tillagd oppgåvene med å administrere rapporteringssystemet ved å kartlegge populasjonen

politiske parti og partilag, lage innrapporterings skjema, motta alle rapporteringar (følge opp dei som ikkje har levert) bearbeide data for publisering og å rettleie partia. Departementet legg til grunn at alle desse oppgåvene kan reknast som statistikkfaglege og der statistikkloven ikkje er til hinder for at SSB utfører dei. Departementet legg til grunn at SSB har naudsynt fagekspertise og ressursar til å utføre oppgåvene på ein effektiv måte. I tillegg til dei moglege rollekonfliktane som kan oppstå ved at oppgåvene i framtida blir lagde under Partilovnemnda – og som nemnda peiker på i høyringsbrevet – meiner departementet at ressursomsyn aleine taler mot forslaget.

Det ligg elles ikkje noko i forslaget som tilseier at SSBs kontrollfullmakt blir utvida i forhold til i dag – slik at det kan oppstå tvil om SSBs sjølvstende etter statistikkloven § 4-1, jf. òg SSBs høyringsfråsegn. Lovforslaget tek likevel omsyn til at SSB kan få utvida oppgåver som faktaleverandør som følge av opprettinga av eit partirevisjonsutval og kontrollregimet elles.

Om teieplikt og rollekonflikt mellom rettleiing og kontroll

Partilovnemnda kommenterer føresetnaden i høyringsnotatet om at det Partirevisjonsutvalet kjem over av annan informasjon enn den som er relevant for etterlevinga av kap. 4 i partiloven eller straffeloven (1902) §§ 276 a til 276 c, vil vere underlagt teieplikt – også overfor Partilovnemnda. Nemnda meiner at regelen kan synast merkeleg og kan skape tvist om kva som blir rekna som relevante forhold for rapportering. Departementet meiner ein slik regel er heilt avgjerande for at kontrollmyndigheita kan bli etablert utan å komme i konflikt med andre viktige omsyn som påpeikt i høyringsnotatet. Dette er bl.a. omsynet til partias private autonomi. Det må presiserast at kontrollsystemet som er skissert under rekommandasjon 5 og elles, i proposisjonen utelukkande er kontroll knytt til finansiering av politiske parti. Det kan likevel ikkje utelukkast at Partirevisjonsutvalet vil kunne komme over annan informasjon f.eks. som gjeld partiet sine politiske strategiar og liknande. Departementet meiner at utvalet skal ha teieplikt om alle slike forhold. Ein viser i den samanheng til at nemnda består av politiske representantar – føresetnadsvis også frå konkurrerande parti. Forslaget inneber at siling av informasjon må gjerast av Partirevisjonsutvalet. Det må likevel presiserast at lovforslaget inneber at alle forhold av relevans for etterlevinga av finansieringsføresegnene i partiloven og korrupsjonsføresegnene i straffeloven ikkje er unnatekne frå teieplikt, og at utvalet skal rapportere om alle slike forhold til nemnda.

Partirevisjonsutvalet vil følgeleg ikkje ha noko sjølvstendig oppfølgingsansvar utover kontroll og

rapportering av eventuelle funn. I forlenginga av Finansdepartementets merknad er det i lovforslaget teke inn ein tilsvarende regel om at teieplikt i revisorloven § 6-1 ikkje er til hinder for at revisor kan gi opplysningar og råd om partias rekneskapsmessige disposisjonar til Partirevisjonsutvalet. Også her vil informasjon vere avgrensa i forhold til det som er relevant, jf. drøftinga over. På denne bakgrunnen opprettheld departementet derfor alle høyringsnotatet sine forslag og tilhøyrande merknader om teieplikt for Partirevisjonsutvalet.

Departementet foreslår at det blir innført ei føresegn om teieplikt i partiloven, som vil gjelde for alle som utfører teneste eller arbeid for Partilovnemnda eller Partirevisjonsutvalet. Behovet for ei særskild føresegn må sjåast på bakgrunn av den omfattande kontrollmyndigheita med finansieringa og meldeplichtige forhold som følgjer av § 24 første og andre ledd. Departementet ser det som særleg viktig at kontrollmyndigheita ikkje bidreg til at informasjon om partiinterne forhold av sensitiv art kjem i hendene på uvedkommande, f.eks. mens det pågår kontroll eller ei sak er under førebuing i Partilovnemnda. Med «partiinterne forhold» er det i utgangspunktet meint alle forhold som har med verksemda til partiet å gjere, både den politiske og den økonomiske. Vidare er opplysningar om personell, medrekna medlemmer og andre som er knytte til partiet eller partiledet omfatta. Teieplikta omfattar bl.a. likevel ikkje opplysningar som er allment kjende eller allment tilgjengelege andre stader. Andre unntak frå føresegnene om teieplikt i forvaltningsloven enn dei som konkret er nemnde i lovteksten, er ikkje vurderte som relevante i denne samanhengen.

Partilovnemnda er i høyringsfråsegna vidare oppteken av at det bør vere klare grenser mellom rettleiing og kontroll. Departementet viser til at forslaget i høyringsnotatet er laga etter mønster av Konkurranseloven § 9 siste ledd «Konkurransetilsynet plikter å veilede foretak vedrørende forståelse av denne lov, lovens rekkevidde og dens anvendelse i enkeltsaker». Generell rettleiingsplikt finn ein òg i fvl § 11. Departementet ser at det er utfordringar knytte til på den eine sida å kontrollere og på den andre sida å rettleie den ein har kontrollansvar overfor, noko ein har erfart på ulike samfunnsområde bl.a. innan tryggleik og beredskap (Nasjonalt tryggingsorgan (NSM), Petroleumstilsynet m.fl.) og konkurranselovgivinga.

Departementet ser det som naturleg at Partirevisjonsutvalet òg får ein rettleiingsfunksjon og ser i utgangspunktet ikkje at forslaget vil skape utfordringar utover det som er normalt for denne typen forskjelligarta oppgåver. Konkret ser departementet det naturleg at Partirevisjonsutvalet gir rettleiing med sikte på å hindre at partilaga gjer feil og forsømingar i samband med den årlege rapporteringa og overhalding av

fristar. Ein foreslår at nærmare reglar om Partirevisjonsutvalets oppgåver blir gitte i forskrift. Departementet opprettheld derfor forslaget om at Partirevisjonsutvalets oppgåve også skal vere å rettleie partilaga.

Ved skifte av nemnd

Gjeldande lov § 25 første punktum kan tolkast slik at det ikkje er høve til å forlengje funksjonstida til nemnda mellombels. Meir presist, at kvar forlenging er å rekne som ei «oppnemning» som må gjerast for seks år om gongen. Det kan i visse tilfelle vere behov for å forlengje funksjonstida (mandatet) mellombels fram til ei ny nemnd kan oppnemnast. For å sikre at viktige delar av loven blir handheva i ein slik mellomfase, bør departementet få myndigheit til å kunne forlengje mandatet til den sitjande nemnda inntil ei ny kan bli oppnemnd. Det er (sjølv sagt) ein føresetnad at den sitjande nemnda samtykkjer til dette. Forslaget er vurdert til å ta vare på både omsynet til kontinuitet og upartiskheit som er vektlagt i Ot.prp. nr. 84 (2004–2005). Vidare ser departementet behov for at regelen i partilovforskrifta § 20, om at nemndas medlemmer kan oppnemnast på ny, blir teken inn i § 25 andre ledd siste punktum.

2.5.2 Komiteens merknader

Departementet ønsker å opprette et eget partirevisjonsutvalg under partilovnemnda. Komiteen vil understreke viktigheten av at et slikt utvalg ikke medfører unødvendig byråkratisering og ressursbruk. Partiorganisasjonene har behov for ressurser til oppfølging av lokallagene. Lokallagene trenger også gode, enkle og standardiserte opplegg for innrapportering.

2.6 Rekommandasjon 6 – formålstenlege, fleksible sanksjonar for alle typar brot på partiloven

2.6.1 Sammen drag

2.6.1.1 OPPFØLGING

Dette vil medføre særskilte føresegner om sanksjonar som ein foreslår å leggje til eit nytt kapittel 6 i loven.

2.6.1.2 GRECOS VURDERING

Utgangspunktet er artikkel 16 i Rec 2003/ 4:

«Statane bør krevje at brot på reglane om finansiering av politiske parti og valkampanjar blir råka av effektive, forholdsmessige og avskrekkande sanksjonar.»

GRECO viser i evalueringsrapporten til at partiloven berre heimlar eitt sanksjonsmiddel – tilbakehalding av statleg partistøtte dersom partilaget ikkje

har oppfylt innrapporteringsplikta eller der det er tvil om partilaget eksisterer. Loven gir ikkje høve til å ta i bruk mildare sanksjonar for mindre lovbrøt. GRECO har blitt informert om at strafferettslege sanksjonar som bøter eller inntil to års fengsel kan takast i bruk etter føresegnene i straffeloven § 166 om falsk forklaring. Strafferettslege sanksjonar kan òg nyttast for brot på rekneskapslov, bedrageri eller korrupsjon utført i samband med finansieringa av politiske parti.

GRECO meiner at meir fleksible sanksjonar som dekkjer heile spekteret av brot på partiloven, ved sidan av tilbakehalding av partistøtte og moglege strafferettslege sanksjonar, vil skape eit meir komplett system. Sjølv om ein heller ikkje her legg nokon føringar på korleis rekommandasjonen skal gjennomførast, ligg det nær å tru at det er Partilovnemnda som GRECO ser for seg bør få auka fullmakter til å ilegge administrative sanksjonar.

2.6.1.3 INTERNASJONALE RØYNSLER

Administrative og strafferettslege sanksjonar overfor politiske parti og kandidater er svært utbreidde internasjonalt sjølv om form og styrke varierer. GRECO har i evalueringsrunden hatt fokus på administrative sanksjonar som vanlegvis krev enklare behandlingsprosedyrar. Det vert i proposisjonen gjort rede for administrative og strafferettslege sanksjonar i Danmark, Storbritannia, Island, Finland, Latvia og Polen.

2.6.1.4 VURDERINGAR OG FORSLAG I HØYRINGSNOTATET

Noreg har i nyare tid hatt ein gjennomgang av kriminaliseringsspørsmålet – når det bør reagerast med straff mot lovbrøt, inkludert kva betydning alternative sanksjonar til lovbrøt bør ha. Det blir vist til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff (straffeloven) som byggjer på Straffelovkommissjonens (1980) vurderingar og Sanksjonsutvalets rapport, NOU 2003:15 Fra bot til bedring. I samband med drøftinga av implementering av rekommandasjon 6, er det i høyringsnotatet teke utgangspunkt i prinsipp og terminologi lagt til grunn i det nemnde forarbeidet.

2.6.1.5 ADMINISTRATIVE SANKSJONAR

Med utgangspunkt i ordlyden i artikkel 16 blir det føresett i høyringsnotatet at det er brot på reglane om finansiering av politiske parti og valkampanjar det skal sanksjonast mot. Slik loven er i dag, er følgjande reglar relevante for partifinansieringa:

- Forbod mot å motta bidrag frå anonyme givarar, rettssubjekt under statens eller andre offentlege styresmakters kontroll eller utanlandske givarar (§ 17 andre og tredje ledd)

- Plikt til å sende inn årlege inntektsrapportar (§ 18 første ledd – blir sanksjonert per i dag)
- Mangelfull rapportering eller overskriding av tidsfrist (§ 18 andre ledd, § 19 første ledd og 21 første ledd)
- Forenkla innrapportering på feilaktig grunnlag (§ 18 tredje ledd)
- Plikt til å oppgi identitet til bidragsytar over terskelverdiane pluss den totale verdien av bidraget (§ 20)
- Plikt til å gi erklæring om inngåtte avtalar med bidragsytar (§ 21 annet ledd)
- Revisorgodkjenning eller annen autorisasjon (§ 21 tredje og fjerde ledd)
- Plikt til å gi innsyn i rekneskap på førespurnad (§ 23)

For å imøtekomme GRECO må spekteret av administrative sanksjonar utvidast – frå å halde tilbake heile partistøtta («tap av offentlig ytelse») til andre mindre inngripande reaksjonar som eksempelvis kan vere: formell åtvaring, delvis tilbakehalding av partistøtte, overtredingsgebyr av varierende omfang, rettigheitstap eller inndraging.

I tillegg til at sanksjonssystemet skal vere effektivt, forholdsmessig (rettferdig) og avskrekkande, bør det vere føreseieleg og lett å administrere. Vidare må det takast spesielt omsyn til at partieiningar er ideelle organisasjonar med generelt liten grad av (fast) eigeninntening eller formue og dessutan ei lite einsarta gruppe administrativt og ressursmessig sett. Fleire omsyn kan tale for at det i staden for overtredingsgebyr eller tvangsmulkt bør nyttast delvis eller full tilbakehalding av partistøtte. Spesielt overfor små partilag kan det vere høgst usikkert kva effekt eventuelt ei tvangsmulkt eller eit overtredingsgebyr vil ha. For større og meir veletablerte partilag kan situasjonen likevel vere ein annan. Inndrivning av gebyr/mulkt vil krevje offentlig administrasjon i ikkje uvesentleg grad – og av eit anna omfang enn heil eller delvis tilbakehalding av partistøtte. At statsstøtta i dag er viktig for alle partilag taler òg for at heil eller delvis tilbakehalding vil vere eit effektivt sanksjonsmiddel. I høyringsnotatet blir det derfor ikkje foreslått at tvangsmulkt eller overtredingsgebyr skal vere moglege verkemiddel i partiloven.

I tillegg til kva for administrative sanksjonar som skal bli innførte, må det vurderast i kor stor grad tilmålinga av sanksjonar skal regulerast direkte i loven eller om dette først og fremst skal overlatast til Partilovnemnda sitt skjøn. Stor fridom til å utøve skjøn vil kunne auke risikoen for forskjellsbehandling. Utover det som følgjer av merknadene i Ot.prp. nr. 84 (2004–2005), er det per i dag likevel ingen direkte avgrensingar på nemndas skjønnsutøving når det gjeld (full) tilbakehalding av partistøtte. Fleire omsyn taler

for at sanksjonsstyrken i enkelttilfelle bør overlatast til Partilovnemnda sitt skjøn.

Departementet går i høyringsnotatet inn for at det primære administrative sanksjonsmiddelet i partiloven ved overtreding av føresegnene i kap. 4, bør vere heil eller delvis tilbakehalding av statleg partistøtte. Full tilbakehalding av støtte er allereie heimla i § 24 andre ledd bokstav b. Sjølv om partilag oppfyller vilkåra i partiloven, har dei likevel ingen juridisk rett til statleg partistøtte. Det er opp til Stortinget å velje løyvningsnivå. Dersom det blir løyvd partistøtte, skal kriteria i loven i kapittel 3 følgjast. Det er m.a.o. berre retten til å søkje om tilskot som er lovfesta, jf. partiloven §§ 11 til 13. Dette inneber at fleksibiliteten i og styrken av sanksjonsmiddelet vil avhenge av løyvningsnivået.

For å sikre rettferd og rimeleg samhøve bør det i loven leggjast visse føringar for utmålinga samtidig som det blir gitt heimel for å gi nærmare reglar om dette i forskrift – etter mønster av konkurranseloven § 29 andre ledd som lyder:

«Konkurransetilsynet vedtar overtredelsesgebyr. Ved fastsettelse av gebyrets størrelse, skal det særleg legges vekt på foretakets omsetning, overtredelsens grovhet og varighet, samt lempning etter § 31.»

Ordlyden i Rec 2003/4 artikkel 16 er òg teken inn for å forankre regelen til den internasjonale standarden. Ved overgang frå full til fleksibel tilbakehalding av partistøtte, ser ein ikkje lenger at det er behov for regelen i partilovforskriften § 15 andre ledd om at den bindande verknaden av vedtaket blir avgrensa til eitt år. Formålet med ei endring av forskrifta på dette punktet er å gjere det lettare for nemnda å balansere dei ulike omsyn som loven føreset som grunnlag for skjønnsutøvinga. Etter forslaget vil til dømes eit partilag kunne miste 15 pst. av støtta for to år.

For å auke fleksibiliteten i sanksjonssystemet bør nemnda også kunne ta i bruk formell åtvaring, t.d. for mindre førstegongsbrot på føresegnene.

Administrativ inndraging, dvs. pålegg om å gi frå seg ulovleg tileigna ting, gjenstandar, pengar etc., er det allereie (delvis) teke omsyn til i partiloven § 17. Høyringsnotatet legg til grunn at det i loven er behov for å presisere at administrativ inndraging vil vere ein aktuell sanksjon for brot på alle forbodsføresegnene i § 17 – ikkje berre i tilknytning til andre ledd. Vidare at Partilovnemnda får denne myndigheita. Inndraginga skal fullt ut svare til verdien av det ulovleg mottekne bidraget. Det kan òg vere aktuelt for Partilovnemnda å inndra pengar der det ein tileigna seg i utgangspunktet var ein bruksgjenstand som sidan har sunke i verdi eller er vanskeleg å omsetje.

I høyringsnotatet drøftar ein òg administrativt rettighetstap, i form av stryking frå Partiregisteret, som eit mogleg sanksjonsmiddel. Som nemnt ovan-

for er dette ein aktuell reaksjon bl.a i Storbritannia og Polen. Ut frå partiloven § 2 tredje ledd inneber registrering at partiet får einerett til å stille vallister under det registrerte namnet. Sjølv om registreringa i seg sjølv direkte berre gjeld eineretten til partinamn, blir registreringa òg nytta som vilkår for å oppnå andre rettar regulerte i lov:

- Lempelegare krav til listeforslag for registrerte partis lokalorganisasjonar enn for andre grupper, jf. valloven § 6-3 første ledd første punktum. For kommunestyreval gjeld særskilte reglar, men med eit maksimalkrav på 300 underskrifter, jf. valgloven § 6-3 andre ledd.
- Valoppgjeret ved stortingsval. Det er berre dei registrerte partia som kan få utjanningsmandat ut frå valloven § 11-6 annet ledd, jf. også Grunnloven § 59.
- Rett til å søkje om statleg stemmestøtte frå første stemme ved stortingsval, fylkestings- og kommunestyreval, jf. partiloven § 1 tredje ledd og kap. 3. I tillegg kan ungdomsorganisasjonar under registrerte politiske parti søkje om støtte ut frå § 11 tredje ledd og § 12 tredje ledd (sentralt nivå og fylkesnivå).

Den direkte konsekvensen av sletting frå Partiregisteret er tap av einerett til å delta i val under partinamnet. Det er i utgangspunktet rimeleg å forstå dette slik at namnet då blir fritt i den tydinga at andre i prinsippet kan søkje registrering under dette namnet, jf. partiloven § 5.

I høyringsnotatet argumenterer departementet for at administrativ rettighetstap vil vere eit lite eigna verkemiddel i partiloven. Ifølgje Sanksjonsutvalet bør administrativt rettighetstap ikkje gjelde for meir enn to år om gongen. Dette utelukkar permanent sletting frå Partiregisteret som alternativ. «Demokratisk» sett går ein ut frå at sanksjonen har avgrensa effekt, sett i lys av at parti som har fått sletta eller suspendert partinamnet likevel vil kunne stille til val som uregistrert liste, jf. kulepunkt 1 ovanfor.

Den indirekte effekten av sletting, i form at tap av statsstøtte/retten til å søkje om statsstøtte, fell i hovudsak saman med den sanksjonen som Partilovnemnda allereie har og medfører i prinsippet derfor ikkje noko nytt. Det kan vidare argumenterast for at administrativt rettighetstap i partiloven vil vere eit uforholdsmessig inngrep og i tillegg lite preventivt. På denne bakgrunnen tilrår ikkje departementet i høyringsnotatet administrativt rettighetstap som sanksjon i partiloven.

Partilovnemndas uavhengige rolle etter § 24 i gjeldande lov blir foreslått vidareført i høyringsnotatet. Det er likevel behov for klarare reglar om domstolens overprøvningsrett. Ut frå dagens lovgiving kan

domstolane berre kjenne Partilovnemndas vedtak ugyldig. I høyringsnotatet blir det foreslått at retten i tillegg bør kunne fastsetje ein «passande» reduksjon i partistøtta og elles overprøve alle sider av nemndas vedtak. Vidare vil det vere behov for ein viss foreldingsfrist for denne typen overtredingar – i særleg grad gjeld dette brot på forbodsføresegnene i § 17. Det blir i høyringsnotatet foreslått ein foreldingsfrist på ti år.

Når det gjeld nemndas bruk av sanksjonane, viser ein òg til dei generelle prinsippa for utmåling, rettskraft og ansvar i tilknytning til administrative sanksjonar som er trekte opp i NOU 2003:15 Fra bot til bedring.

GRECO er oppteken av at reglane rundt sanksjonar må vere klare m.o.t når dei blir tekne i bruk og overfor kven – partiorganisasjonen eller individ – eller begge. Dette reiser ei særskild problemstilling som riktignok ikkje er drøfta i den norske rapporten, men som har vore tema i ei rekkje andre rapportar. For at sanksjonar skal kunne påleggjast, må den som skal sanksjonast anten vere ein fysisk person med rettsleg ansvar eller ein juridisk person.

Partiloven § 2 andre ledd bestemmer at eit parti må registrerast i Einingsregisteret (ER) før det kan registrerast i Partiregisteret. Registrering i ER føreset at partiet kan reknast som ei registreringseining etter einingsregisterloven. Minstekravet er dermed at sentralledet i eit partihierarki er ein sjølvstendig juridisk person. Partilaga har derfor ikkje noka plikt til å registrere seg som sjølvstendig juridisk person i Einingsregisteret (ER). Om lag 15 pst. av partilaga har likevel valt å gjere dette og har derfor eige organisasjonsnummer. Tvisteloven § 2-1 andre ledd slår fast at ei samanslutning har partsevne så langt dette følger av ei samla vurdering der det særleg skal leggjast vekt på:

- om samanslutninga har ei fast organisasjonsform,
- om det er eit styre eller andre organ som representerer samanslutninga utåt,
- om samanslutninga har ei formalisert medlemskapsordning,
- om samanslutninga har eigne midlar, og
- samanslutningas formål og kva søksmålet gjeld

Med utgangspunkt i det ovannemnde legg departementet i høyringsnotatet til grunn at ein naudsynt føresetnad for å sanksjonare alle partilag som kjem inn under partiloven, er oppfylt.

2.6.1.5.1 *Strafferettslege sanksjonar*

Når det gjeld strafferettslege sanksjonar har ikkje 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, saman med spørsmål reist i evalueringsrunden, tyde på at GRECO ikkje er overtydd om at mangelfulle eller falske opplysningar i innrapporterings-samanheng faktisk er å rekne som «falsk forklaring» ut frå straffeloven § 166 (§ 221 i 2005-loven). Sannsynlegvis fordi bruken av ein liknande regel for parti-/kandidatrapportering har vore diskutert i andre land.

Med bakgrunn i diskusjonen i Danmark, gitt att i proposisjonen, har departementet sett behov for ei nærmare avklaring om straffeloven § 221 (§ 166 i 1905-loven) faktisk blir teken i bruk for rapportering etter partiloven kap 4. Justidepartementet uttaler i brev av 27. oktober 2009:

«Straffeloven 1902 § 166 første ledd rammer blant andre 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 rapporteringsplikten 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 rapportering 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 rapportering 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 rapportering rammes av straffeloven § 166.»

Justisdepartementets vurderingar – der føresetnaden om manglande kontroll av innrapporterte opplysningar synest avgjerande for om det ligg føre myndighetsutøving eller ikkje, tek utgangspunkt i gjeldande partilov. Eitt av kjernepunkta i forslaget i høyringsnotatet er at Partilovnemnda skal få reell myndigheit til og ansvar for å kontrollere om opplysningane som blir innrapporterte er riktige. Opplysningane frå partilaga vil dermed kunne seiast å vere av direkte betydning for nemndas myndighetsutøving. I høyringsnotatet ser departementet det derfor

som sannsynleg at strl § 221 (§ 166 i 1905-loven) kan bli teken i bruk dersom lovforslaget blir lagt til grunn.

Straffelovkommissjonen la i sine vurderingar skadefølgjeprinsippet til grunn for bruk av straff. Prinsippet kan forståast slik at berre handlingar som medfører skade eller fare for skade bør straffesanksjonerast. Sanksjonslovutvalet 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. oktober 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 formålstjenlig reaksjon. Rapportering 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 rapportering 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 rapporteringen av vesentlig uriktige opplysninger, eventuelt også vesentlige eller gjentatte brudd på andre bestemmelser, er belagt med straff.»

Isolert sett kan feilrapportering frå partilaga vanskeleg seiast å medføre vesentlege negative konsekvensar for brukarane av partirekneskapsinformasjon, og uansett vil uriktige opplysningar ikkje kunne ha nokon innverknad på fordelinga av den statlege partistøtta. Det kan derfor vere vanskeleg å argumentere for at den direkte skaden av feilrapportering er av ein slik art at skadefølgjeprinsippet kan reknast som oppfylt – og dermed at hovudvilkåret for å bruke straff er der. På den andre sida vil medviten eller systematisk feilrapportering kunne medverke til å svekkje borgaranes tillit til dei politiske partia – i så måte vere skadeleg for demokratiet. I høyringsnotatet blir det argumentert for at det sistnemnte omsynet kan rettferdiggjere bruk av straff i partiloven. Medviten eller systematisk innsending av uriktige eller ufullstendige opplysningar om økonomiske forhold i partilag eller partiorganisasjonen bør tilseie strengare sanksjonar (enn administrative). Ein siktar her bl.a. til tilfelle der opplysningar blir silte fordi dei ikkje «egner seg for offentligheten» eller «tåler dagens

lys» eller er kompromitterande f.eks. i relasjon til strl (1902) §§ 276 a til 276 c. I slike tilfelle vil straff kunne vere ein riktig reaksjon.

Det blir foreslått å ta inn ein regel i partiloven om at vesentleg uriktige eller ufullstendige opplysningar gitt i samband med rapporteringsplikta, irekna også vesentleg brot eller gjentekne brot på forbodsføresegnene, kan bli grunnlag for straffeførfølging. Dansk lovgiving kan vere ein referanse i denne samanheng sjølv om høyringsforslaget er noko mildare ved at det blir stilt eit krav om at det skal vere vesentlege opplysningar (og ikkje berre «uriktige opplysningar» som i den danske partiloven). I Danmark er det elles òg straff for aktløyse i samband med uriktig informasjon.

I høyringsnotatet blir det i tillegg til bøter foreslått fengselsstraff på inntil fire månader for vesentleg uriktige opplysningar eller vesentleg brot eller gjentekne brot på forbodsføresegnene. Eksempel på «vesentlig uriktige» opplysningar vil vere feil eller bevisst mangelfull informasjon i tilknytning til privat finansiering, blant anna om private bidrag og bidragsytarar, avtalepartnarar, sponsorar, kreditorar med meir. «Vesentlig» brot på forbodsføresegnene vil eksempelvis kunne vere mottak av anonyme bidrag over ein «utilbørlig» storleik. I høyringsnotatet legg departementet til grunn at dersom partilaget har motteke ein større sum pengar utan at bidragsytaren er kjend for partiet og late vere å gi gåva vidare til staten, vil dette etter forslaget kunne vere eit straffbart forhold. Tilsvarende vil gjentekne brot kunne rammast sjølv om beløpa er forholdsvis små. Også her må det gjerast ei vurdering om rimeleg samhøve («forholdsmessighet»), jf. forslag til lovtekst.

I samanheng med «anonyme bidrag», jf. § 17 andre ledd, må det understrekast at GRECO ved behandling av den tyske og den irske rapporten i desember 2009 har tolka Ministerkomiteens rekommandasjon slik at vanleg kollekt teken opp på partiets møte – tilsvarende det som er vanleg i trussamfunn – ikkje er å rekne som «anonyme bidrag». Bakgrunnen er at partikollektar er vanleg i desse landa, og at innsamlingsmetoden gjer det umogleg for partiet å vite eksakt kven som har gitt kva. Bidrag gitt i samband med kollektar skal likevel rapporterast i samsvar med regelverket. Dette svarer til Partifinansieringsutvalets føresetnad i NOU 2004:25. Det som GRECO derimot meiner klart fell innanfor omgrepet «anonyme bidrag», er ein koffert med pengar på partitrappa utan spor etter velgjeraren.

Høyringsnotatet legg til grunn at straff vil kunne påleggjast kvar og ein i partiorganisasjonen som oppfyller gjerningsskilddinga i straffeboda, og er følgjelig ikkje knytt til enkeltpersonar med særleg ansvar. Ein leiari kan som utgangspunkt og hovudregel ikkje straffast personleg for handlingar utførte av under-

ordna, ifølgje JD i brev av 27. oktober 2009. Straffeanvar bør likevel berre gjelde grovare lovbrøt. I slike tilfelle vil det vere aktuelt at Partilovnemnda oversender saka til påtalemakta for eventuell rettsleg føljing.

2.6.1.6 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Departementet viser til merknadene gjengitt over som GRECO har til det norske systemet for kontroll med partifinansieringa gjennom media og publikum. Evalueringsrapporten gir ingen nærmare haldepunkt når det gjeld å vurdere forslaga frå høyringsinstansane.

Om forslaget i høyringsnotatet til oppfølging av rekommandasjon 6, uttaler GRECO dette i oppfølgingsrapporten:

«Myndighetene i Noreg minner om at den einaste sanksjonsmoglegheita i den noverande partiloven er å halde tilbake statsstilskot. Det er utarbeidd eit forslag til endringar i partiloven der Partilovnemndas myndighet blir utvida til òg å gi formelle åtvaringar, halde tilbake delar av den statlege partistøtta (i motsetning til dagens situasjon der det berre er mogleg å halde tilbake heile statsstøtta) og/eller bruke administrativ inndraging (i tilfelle av ulovlege bidrag). Partilovnemnda vil såleis bli i stand til å ileggje sanksjonar for alle overtredingar av regelverket for partifinansiering i partiloven. I tillegg har Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet vurdert moglegheita for å innføre ytterlegare strafferettslege reaksjonar som bøter eller fengsel opp til fire månader for alvorleg eller gjenteken overtreding av partiloven (i tillegg til strafferettslege sanksjonar for brot på rekneskapsloven utøvd i samanheng med partifinansiering). GRECO merkjer seg dei mottekne opplysningane som tyder på at det er gjort framsteg i retning av å innføre meir fleksible sanksjonar for eit vidare spekter av overtredingar av partiloven. GRECO konkluderer med at rekommandasjon vi er blitt delvis gjennomført.»

Departementet oppsummer i proposisjonen problemstillingane reiste i høyringsrunden slik:

- Variert sanksjonssystem kan opne for forskjellsbehandling. Departementet bør derfor vurdere nærmare detaljregulering gjennom forskrifter
- Høyringsnotatet drøftar ikkje subjektiv skyld og hovudregelen om forsett kjem derfor i bruk. Straffeføreseigna bør omfatte både forsettlege og aktlause overtredingar
- Ved brot på rapporteringsplikta og mottak av ulovleg støtte må det bli innført strengare sanksjonar
- Straff for brot på rapporteringsplikta bør samordnast med straffeføresegnene for rekneskapslovbrøt i rekneskapsloven og straffeloven. Det bør stå klart at parti og partiledde med rekneskapsplikt

- etter rekneskapsloven, blir straffa etter dei strengare reglane i rekneskapsloven og straffeloven
- Den foreslåtte strafferamma inneber at forelding for straffekrav inntreir etter 2 år. Det bør givast ei særleg grunngeving dersom moglegheita for bruk av administrative sanksjonar og bruk av straff skal foreldast så ulikt som foreslått
- Det bør fastsetjast at vedtak om inndraging av ulovleg bidrag er tvangsgrunnlag for utlegg

Om variert sanksjonssystem og faren for forskjellsbehandling

Departementet viser i høyringsnotatet til at sanksjonsstyrken i enkelttilfelle bør overlatast til Partilovnemnda sitt skjøn. For å sikre rettferd og rimeleg fordeling bør det i loven leggjast visse føringar for utmålinga samtidig som det blir gitt heimel for å gi nærmare reglar om dette i forskrift – etter mønster av konkurranseloven § 29.

Partilovnemndas merknad om at det generelt er positivt med eit variert sanksjonssystem, men at det kan opne noko meir for forskjellsbehandling, er derfor inga ny problemstilling. Departementet ser at tiltak for å minimere risikoen for usakleg forskjellsbehandling (etter forvaltningsloven) frå nemnda si side må få høg prioritet. Legitimiteten til kontroll- og sanksjonssystemet vil i vesentleg grad kvile på føresetnaden om at nemnda i skjønnsutøvinga opptre rettferdig og upartisk. I tillegg til å gi visse føringar for skjønnsutøvinga i lovteksten, viser departementet til at forslaget i høyringsnotatet er at domstolane skal kunne overprøve alle sider av Partilovnemndas vedtak. Medias interesse for nemndas vedtak i enkeltsaker, som ein går ut frå særleg vil gjelde vedtak om sanksjonar overfor dei større partiorganisasjonane, vil kunne føre til at ein eventuell risiko for usakleg forskjellsbehandling blir redusert.

Når det gjeld «alminneleg» forskjellsbehandling, ser departementet at fleire forhold kan tilseie at det vil vere ei utfordring, her som elles, å oppnå «millimeterrettferd». Partilaga er svært ulike ressursmessig. Som føresett i GRECOs rekommandasjon, inkludert Ministerkomiteens rekommandasjon 2003/4 artikkel 16, skal sanksjoneringa vere «effektiv, forholdsmessig og avskrekkande». Departementet legg til grunn at kravet om rimeleg samsvar («forholdsmessighet») ikkje berre går på at sanksjonen skal vere i rimeleg samsvar med arten av regelbrøt, men må òg i tilfelle som særleg gjeld avkorting i statsstøtta, avpassast i forhold til partiet som blir sanksjonert. Det vil i den samanheng vere relevant og adekvat å ta omsyn til partilagets økonomiske ressursar.

Departementet vidarefører derfor forslag i høyringsnotatet om at nærmare føringar for skjønnsutøvinga blir regulerte i forskrift. Det vil likevel vere ei grense for kor detaljorientert ei forskrift kan vere på

dette området. Visse forhold må og bør i alle høve overlatast til nemnda sitt frie skjøn.

Som lagt til grunn i høyringsnotatet, vil dei generelle prinsippa for utmåling, gyldigheit og ansvar i tilknytning til administrative sanksjonar som er trekte opp i NOU 2003:15 Fra bot til bedring, ha relevans for nemndas sanksjonsbruk. Partilovnemnda kan velje å la vere å nytte sanksjonsmyndigheita etter § 28 første ledd i tilfelle der forhold knytte til den konkrete saka tilseier dette. Dette kan for eksempel vere aktuelt overfor svært bagatellmessige overtredingar med lita eller inga subjektiv skyld og der forholdet blir oppdaga etter fleire år.

Departementet går inn for at det framleis bør vere eit grunnleggjande prinsipp i loven at parti eller partiledde ikkje skal kunne finansierast av, eller på annan måte nyttiggjere seg ulovlege bidrag. Forslaget i § 29 første ledd må sjåast i samanheng med forslaget til ny § 17 a om ulovlege bidrag. Sistnemnde paragraf vidarefører forbodsføresegnene i § 17 andre og tredje ledd i gjeldande lov, irekna kva som skal definerast som ulovlege bidrag. Ein viser til merknadene til §§ 17 og 17 a, jf. avsnitt 7.7. Myndigheita til å utføre administrativ inndraging etter forslaget § 29 første ledd vil gjelde i tilfelle der nemnda for det første kjem til at bidraget er ulovleg etter § 17 a første eller andre ledd, og der nemnda kjem til at partiet eller partiledde ikkje har, eller berre delvis har oppfylt plikta etter paragrafens fjerde ledd til å tilbakebetale bidraget til givar eller overføre dette til statskassen. Når desse føresetnadene er oppfylte, skal nemnda etter forslaget heilt eller delvis inndra det ulovlege bidraget. Administrativ inndraging etter § 29 første ledd vil vere eit alternativ til overføring til statskassen etter § 17 a fjerde ledd, i den betydning at nemnda gjennom fullmakta «nøytraliserer» det ulovlege bidraget som partiet eller partiledde har behalde. Sanksjonen vil vere eit supplement til tilbakebetaling eller overføring berre i tilfelle der nemnda kjem til at partiet eller partiledde berre delvis har tilbakebetalt eller overført det ulovlege bidraget til givar eller statskassen. Denne føresetnaden ligg til grunn for formuleringa «inntil den fulle verdien» i forslaget til lovtekst. Det blir elles vist til merknadene til § 17 a om verdifastsetjing.

Myndigheita til administrativ inndraging etter § 29 første ledd er følgeleg ikkje å rekne som ein «straffesanksjon». Formålet med føresegna er å hindre at partiet eller partiledde nyttiggjer seg eit ulovleg bidrag. Der det blir utført administrativ inndraging etter § 29 første ledd, kan det vere aktuelt at nemnda i tillegg bruker myndigheita etter § 28 dersom også andre føresegner i loven er brotne.

Departementet ser at det kan vere formålstenleg å belyse forholdet mellom § 28 første ledd, § 29 første ledd og § 17 a tredje ledd ved konkrete eksempel.

Eksempla nedanfor viser situasjonar som kan oppstå og vil ikkje vere førande for nemndas sanksjonsbruk i enkelttilfelle. Eksempla er heller ikkje uttømmende.

Utgangspunktet er at partiet mottek eit ulovleg bidrag etter § 17 a første eller andre ledd:

1. Partiet returnerer heile bidraget til givaren innan fire veker. Dette blir ikkje ei sak for Partilovnemnda. Plikta til å avhende bidrag etter § 17 a fjerde ledd er oppfylt og fristen overhalden. Bidraget skal heller ikkje rapporterast som ein del av partiets inntekter for året. Det same gjeld dersom bidraget kjem frå ein anonym givar og blir overført til statskassen. Dersom det blei gitt i samband med valkamp, jf. forslaget § 18 fjerde ledd, og blir tilbakebetalt i samsvar med ovannemnte, skal det heller ikkje rapporterast særskilt sjølv om beløpsgrensa på 10 000 kroner er overskriden.
2. Partiet er i tvil om bidraget er ulovleg og tek etter to veker kontakt med Partilovnemnda for vurdering av saka etter § 24 andre ledd bokstav a i loven. Kjem nemnda til at bidraget er ulovleg, løper fristen i § 17 a fjerde ledd frå dato for uttalen.
3. Same situasjon som i eksempel 2 bortsett frå at partiet ventar med å kontakte Partilovnemnda til fristen på fire veker etter § 17 a fjerde ledd er ute. Saka vil i dette tilfellet stille seg annleis. Etter forslaget vil eit bidrag som nemnda finn er ulovleg, bli inndrege i sin heilskap med heimel i § 29 første ledd. Bidraget skal ikkje rapporterast som inntekt dersom inndraginga skjer i same rekneskapsår som bidraget blei motteke, jf. merknadene til § 17 a femte ledd. Det vil vere opp til nemnda å avgjere om det med heimel i § 28 første ledd bør sanksjonereast mot overskriding av fristen for innbetaling. I dette tilfellet vil departementet anta at det vil vere relevant å ta omsyn til at det var partiet sjølv som gjorde nemnda merk-sam på forholdet.
4. Partiet beheld bidraget. Forholdet blir oppdaga av Partirevisjonsutvalet i samband med kontroll same år. Forutan inndraging etter § 29 første ledd, vil det kunne vere aktuelt å sanksjonere brot på plikta til å overføre bidraget til statskassen innan lovbestemt frist. Som i eksempel 1 til 3 vil bidraget ikkje vere meldepliktig i samband med årlege innrapporteringar etter § 18 andre eller tredje ledd. Dersom bidraget blir motteke i eit valår, er på meir enn 10 000 kroner og elles oppfyller vilkåra for valkampbidrag etter § 18 fjerde ledd, skal det etter forslaget innrapporterast innan fire veker. Dersom forholdet blir oppdaga etter at fristen for å flagge valkampbidrag er utgått, vil nemnda i tillegg kunne sanksjonere eit slikt brot.

5. Partiet beheld bidraget. Bidraget blir rekneskapsført, bokført og blir meldt som ein del av den årlege rapporteringa innan fristen. Givaren sin identitet blir oppgitt i samsvar med § 20 femte ledd. Partilovnemnda blir gjennom innrapporteringa merksam på at partiet har motteke eit ulovleg bidrag. Forutan inndraging etter § 29 første ledd vil det kunne vere aktuelt å sanksjonere brot på plikta i § 17 a fjerde ledd om å overføre bidraget til statskassen innan lovbestemt frist. Som i eksempel 3 vil det kunne vere relevant å ta omsyn til at partiet sjølv gjorde nemnda merksam på forholdet ved å overhalde plikta i § 17 a femte ledd.
6. Partiet beheld bidraget. Det blir verken rekneskapsført, bokført eller innrapportert. Forholdet blir oppdaga av Partirevisjonsutvalet etter at fristen for årlege innrapporteringar i § 18 andre ledd er utgått. Dette vil vere eit typisk «versting»-tilfelle der alle relevante føresegner er brotne. Kanskje også § 18 tredje ledd, dersom partiet utan lovleg grunn har nytta forenkla innrapportering. Forutan inndraginga etter § 29 første ledd vil nemnda med heimel i § 28 første ledd måtte ta stilling til andre regelbrot som i føregåande eksempel. Dette kan elles også vere eit eksempel på regelbrot der det kan vere aktuelt for domstolane å vurdere straff etter § 30 andre ledd.

Elles legg departementet til grunn at forvaltningsloven § 35 første ledd vil gjelde i samband med omgjerding av nemndas vedtak.

Administrative sanksjonar kan brukast overfor partilag – ikkje overfor fysiske personar i partisystemet. Med utgangspunkt i drøftinga i høyringsnotatet gjengitt over, legg departementet til grunn at sanksjonsmyndigheit kan brukast overfor alle partilag som kjem inn under partiloven.

Om skyldform og skyldkrav

Departementet konkluderer i høyringsnotatet med at skadefølgjeprinsippet tilseier bruk av straff for vesentleg uriktige eller ufullstendige opplysningar gitt i samband med rapporteringsplikta («innberetningsplikten») i partiloven, det gjeld òg vesentleg brot eller gjentekne brot på forbodsføresegnene. Vidare, at det er bevisste eller systematiske lovovertredingar som bør straffast. Sjølv om skyldforma ikkje er nærmare drøfta i høyringsnotatet, dekkjer forslaget tilfelle der gjerningspersonen med viten og vilje utfører den handlinga som bryt loven. I høyringsnotatet blir det vist til at aktløyse er aktuell skyldform etter dansk partilov, men ein kjem ikkje nærmare inn på om dette bør vere tilfellet her.

Som bl.a. Partilovnemnda har påpeikt, er det behov for å ta stilling til om forsett skal vere den almin-

nelege skyldforma i partiloven eller om aktløyseansvar skal nyttast. I fråvær av nærmare drøfting om skyldkravet, inneber høyringsnotatet sine forslag at straffebodet berre ramar handlingar utførte med forsett.

Departementet viser i den samanheng til at den nye straffeloven fastset hovudskyldforma også for straffebod i spesiallovgivinga. Ut frå § 21 om skyldkravet ramar straffelovgivinga berre forsettlege lovbrot med mindre anna er bestemt. Skal aktløyse vere tilstrekkeleg for straff etter partiloven, må dette derfor grunnleggjast særskilt. I samsvar med Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) er det vidare lagt til grunn at det er grov aktløysesgrad som skal gjelde viss ikkje anna er bestemt. Det blir vist til Justisdepartementets fråsegn i avsnitt 10.2:

«Departementet går på denne bakgrunn inn for at man i større grad enn hittil bør begrense seg til å sette straff for grov uaktsomhet når uaktsomhetsansvar skal statueres. Dette innebærer ikke nødvendigvis at grov uaktsomhet skal være den faktiske hovedregelen, men at lovgiverne bør tenke seg bedre om i valget mellom grov og simpel uaktsomhet enn det som har vært vanlig. Etter departementets syn er det grunnlag for en viss innstramming i bruken av simpel uaktsomhet som skyldform. Men departementet er samtidig mer åpen for å bruke vanlig (simpel) uaktsomhet som skyldform enn det Straffelovkommisjonen gir uttrykk for.»

Departementet (FAD) viser til definisjonen av aktløyse i straffeloven § 23.

«Den som handler i strid med kravet til forsvarlig opptreden på et område, og som ut fra sine personlige forutsetninger kan bebreides, er uaktsom.

Uaktsomheten er grov dersom handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse.»

Departementet føreset at straffebod i partiloven er baserte på kravet om subjektiv skyld. Med «subjektiv skyld» meiner ein at gjerningspersonen må kunne klandrast for handlemåten sin for å kunne straffast. Straffa vil i motsett fall ha liten preventiv effekt. Hendelege uhell f.eks. utøvde i samband med rapportering av partirekneskapsdata eller ved mottak av ulovlege gåver, bør ingen straffast for. Det klaraste uttrykket for ei medviten lovovertreding er handlingar utøvde med forsett, dvs. der gjerningspersonen med viten og vilje gjer seg skyldig i den handlinga som bryt loven. Aktløysesansvaret inneber på si side at gjerningspersonen ved å utøve handlinga, har forsømt seg på ein klanderverdig måte. I begge tilfelle føreset ein at gjerningspersonen har skyldevne (eksempelvis ikkje er utilrekkneleg eller mindreårig).

Departementet meiner at fleire omsyn taler for at skyldforma i partiloven også bør vere aktløyse. Sjølv

med ulike grader av forsett, som definert i straffeloven § 22, vil det kunne vere vanskeleg å prove at ein person med forsett utøver ei handling som dekkjer gjerningsbeskrivinga i straffebodet. Særleg vil påtalemakta kunne bli pålagd ei uforholdsmessig bevisbør der det ikkje kan sannsynleggjerast at den tiltalte/sikta oppnår personlege fordelar eller nokon direkte gevinst ved å bryte loven eller der omstenda rundt lovbroten er uklare. Departementet meiner at ut frå kor viktig loven er for samfunnet, må visse typar overtredingar reknast som straffverdige sjølv om dei ikkje er forsettlege. Departementet går derfor inn for at aktløyse også bør vere skyldform i partiloven.

Når det gjeld spørsmålet om kva som skal vere graden av aktløyse, m.a.o. om det skal krevjast grov aktløyse eller alminneleg aktløyse, viser ein til Justisdepartementets fråsegn i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) kap. 10

«Slik departementet ser det, er Straffelovkommissjonens forslag om å la grov uaktsomhet vere den primære graden av uaktsomhet en naturlig følge av at straff krevjer en moralsk begrunnelse, og ikke bør brukes i større utstrekning enn nødvendig og hensiktsmessig. (...) Samtidig må ikke betydningen av å oppstille grov uaktsomhet som utgangspunkt overdrives. Fortsatt bør det være grunnlag for å straffe en rekke overtredelser som begås med alminnelig (simpel) uaktsomhet. Dette vil særlig være aktuelt for handlingar som kan ha alvorlige konsekvenser, hvor det er praktisk at normen overtres uforsettlig, og hvor det ikke finnes andre normer eller sanksjoner som bidrar til å forebygge overtredelser.»

Departementet ser at alminneleg aktløyse er ein vanleg grad for straff etter spesiallovgivinga, noko som i utgangspunktet kan tilseie at dette òg bør gjelde partiloven. I lys av JDs fråsegn meiner likevel departementet at føresetnaden for å straffe overtredingar som blir gjorde med alminneleg aktløyse, neppe er oppfylt. Det blir i den samanheng vist til at rekommandasjon 6 inneber at det blir innført eit spekter av administrative sanksjonar som det kan bli aktuelt å vurdere overfor lovbroten utførte ved aktløyse. Frå GRECOs side er effektivitet nemnd som eit viktig omsyn. At partilaga i stor grad består av frivillige eldsjeler, ikkje primært profesjonelle juristar og rekneskapsførarar, taler òg for at aktløysegraden for straff blir sett høgare enn «alminneleg (simpel)». Departementet foreslår derfor at skyldforma «aktløyse» i partiloven blir avgrensa til handlingar der aktløyse er grov. I samsvar med definisjonen i strl § 23 vil dette vere tilfelle «der handlingen er svært klanderverdig og det er grunnlag for sterk bebreidelse».

Når det gjeld forhold som dreier seg om rettsvankunne, viser ein til prinsippa i straffeloven, blant anna relevante drøftingar i Ot.prp. nr. 90 (2003–2004).

Om strafferamma

I høyringsnotatet blir det i tillegg til bøter foreslått fengselstraff på inntil fire månader for vesentleg uriktige opplysningar eller vesentleg brot eller gjentekne brot på forbodsføresegnene. Fleire høyringsinstansar har teke opp at forslaget til strafferamma er for lågt. Revisorforeningen viser til at strafferamma for brot på rekneskapsloven er tre år, likevel inntil seks år ved særleg skjerpande omstende. Revisorforeningen meiner at strafferammene og straffenivået bør reflektere at uriktig rekneskapsrapportering og andre krav til rapportering av finansielle forhold er eit alvorleg brot på den tillit veljarar og samfunnet må forventast å kunne ha til partia. Vidare, at straff for brot på rapporteringsplikta bør samordnast med straffeføresegnene for rekneskapslovbroten i rekneskapsloven og straffeloven. Parti og partiledde med rekneskapsplikt etter rekneskapsloven, bør straffast etter dei strengare reglane i rekneskapsloven og straffeloven.

Departementet viser til at Revisorforeningens i si høyringsfråsegn om rekommandasjon 1 legg til grunn at alle parti og partilag skal ha alminneleg rekneskapsplikt etter rekneskapsloven. Som det framgår av høyringsnotatet og drøftinga i denne proposisjonen, er ikkje full rekneskapsplikt etter rekneskapsloven for store og små partilag ein del av departementets forslag. Det er likevel ei relevant problemstilling at dei største partiorganisasjonane, som i dag har full rekneskapsplikt etter rekneskapsloven, for same type regelbroten risikerer betydeleg strengare straff etter denne loven enn forslagsvis etter partiloven. Utan i for stor grad å gjenta drøftinga under rekommandasjon 1 eller gå djupare inn i avveginga mellom ulike omsyn i ulike lovar, kan det moglegvis argumenterast for at brot på eksempelvis rapporteringsplikta i rekneskapsloven bør vere strengare enn tilsvarende brot på partiloven. Ved feilaktig rekneskapsinformasjon vil aksjonærar og kreditorar kunne påførast direkte tap, skatte- og avgiftsmyndigheiter villeiast – som inneber eit økonomisk tap for fellesskapet osv. Broten på rapporteringspliktene i partiloven eller vesentlege feil i innsende data, vil ikkje påføre enkeltpersonar eller grupper direkte økonomiske tap. Som departementet konkluderer med i høyringsnotatet, og som Revisorforeningen også framhevar, kan denne type regelbroten vere samfunnsskadelege gjennom miskreditt til det demokratiske systemet ved undergraving av den tillit veljarane må kunne ha til partia og styrande organ. Dette er den direkte grunnivinga for at skadefølgjeprinsippet blir sett på som oppfylt og at straff bør nyttast i partiloven. Same omsyn kan òg tale for at strafferamma bør vere streng. På den andre sida kan det visast til at partilaga i hovudsak består av ulønt arbeidskraft og frivillige utan rekneskapsfagleg utdanning. For å kunne eksistere er par-

tia avhengige av å rekruttere personar med engasjement, tid og overskot til å delta i foreiningsliv. Kor viktig det er at overtredingar blir sanksjonerte med strengare straff må derfor vurderast opp mot risikoen for at strenge sanksjonar skremmer folk frå å ta verv i eit parti.

Som nemnt i høyringsnotatet, også gjengitt over, meiner departementet at det er relevant å vurdere strl. § 221 om uriktig forklaring i forhold til det føreliggjande lovforslaget. Strafferamma er her bøter eller fengsel inntil 2 år. Viss partia kjem under denne føresegna, ved at rapportering blir rekna som eit ledd i Partilovnemndas myndigheitsutøving, vil resultatet vere at partia står overfor ulike strafferammer for elles like regelbrot. Departementet viser dessutan til at den foreslåtte strafferamma med bøter eller inntil 4 månaders fengsel er basert på tilsvarende regel i dansk partilovgivning, men må elles seiast å vere låg ved internasjonale samanlikningar.

Departementet har derfor endra forslaget på dette punktet i forhold til høyringsnotatet. Ein foreslår at strafferamma i partiloven bør vere den same som i strl § 221, dvs bøter eller fengsel i inntil 2 år.

Om forelding

Departementet foreslår i høyringsnotatet at foreldingsfristen for brot på partilovens føresegner skal vere 10 år. Partilovnemnda stiller spørsmål ved forslaget og viser til straffeloven (1902) § 67 om fristar for forelding. Nemnda meiner at det bør givast ei særleg grunngeving dersom moglegheita for bruk av administrative sanksjonar og bruk av straff skal foreldast så ulikt som foreslått.

§ 67 første ledd lyder:

«Fristen for foreldelse er:

- 2 år når den høyeste lovbestemte straff er bøter eller fengsel inntil 1 år,
- 5 år når den høyeste lovbestemte straff er fengsel inntil 4 år,
- 10 år når den høyeste lovbestemte straff er fengsel inntil 10 år,
- 15 år når tidsbestemt straff inntil 15 år kan idømmes,
- 25 år når fengsel inntil 21 år kan idømmes.»

Departementet deler Partilovnemndas syn om manglande samsvar med straffeloven og legg derfor til grunn at foreldingsfristen for brot på partilovens føresegner skal vere 5 år.

OM TILBAKEFØRING AV LOVLEGE BIDRAG TIL STATSKASSEN OG MOTREKNING

Det vert i proposisjonen vist til forslaget i avsnitt 7.7 om å klargjere føresegnene om ulovlege bidrag i gjeldande lov, der dette mellom anna er drøfta.

2.6.2 Komiteens merknader

Komiteen vil understreke at sanksjoner i form av mindre tildeling av statsstøtte skal vere hovedvirkemiddel. Når det gjelder spørsmål om sanksjonering og utmåling av straff, er det viktig å understreke at lokallag som hovedregel er drevet av frivillighet. Enkeltpersoner har ofte ikke formell kompetanse, og utfører partiarbeid på sin egen fritid.

3. Andre aktuelle endringar

I høyringsnotatet gjer departementet greie for endringar i partiloven som indirekte kan seiast å følgje av GRECOs rekkommandasjonar.

3.1 Kva for organisasjonsledd rapporteringsplikta bør gjelde for

3.1.1 Sammendrag

Artikkel 6 i Rec/2003-4 er indirekte ein del av GRECOs evalueringsgrunnlag ved at det blir vist til denne i artikkel 11 om rekneskappar:

«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.»

Med tilvising til denne artikkelen har GRECO i fleire evalueringsrapportar hatt fokus på at rapporteringssystemet må gjelde for alle delar av partiorganisasjonen, ikkje berre partiledde som stiller til val. Det er vist til at regelverket elles lett kan omgåast ved at parti opprettar einingar som har til formål å samle inn pengar til partiet eller kandidatar under valkampar eller at bidrag blir kanaliserte gjennom verksemder/føretak i partihierarkiet. På denne måten kan identiteten til bidragsytarar og omfanget av enkeltbidrag heldast skjult for allmenta.

Partiloven § 18 første ledd slår fast at loven gjeld for «alle politiske partier, herunder organisatoriske ledd av partier som er omfattet av loven.» Ved tolking må ein ta utgangspunkt i at Partifinansieringsutvalets forslag var at rapporteringsplikta skulle knytast til retten til å søkje om statsstøtte, jf. merknaene i NOU 2004:25. Sjølv om det i Ot.prp. nr. 84 (2004–2005) blei gjort enkelte modifikasjonar i utvalets forslag når det gjaldt oppfylling av plikta som vilkår for støtte, blei det ikkje gjort nokon justeringar m.o.t. kva for partilag rapporteringsplikta skulle gjel-

de for. Dette inneber igjen at «som» i § 18 første ledd viser tilbake på partiledde som har rett til å søkje om støtte etter §§ 11, 12 og 13 – dvs. sentrallet, fylkeslaget, kommunelaget pluss sentral ungdomsorganisasjon og fylkesungdomsorganisasjon. Loven er derfor ikkje til hinder for at det blir oppretta organisasjonseiningar utanfor rapporteringssystemet som eksempelvis har innsamling av pengar som formål. Slike einingar vil i dag ikkje komme inn under nokon del av partiloven.

3.1.1.1 HØYRINGSNOTATET SINE FORSLAG

I høyringsnotatet viser departementet til at fleire parti har oppretta selskap under seg som ivaretek dei meir forretningsmessige sidene av partidrifta. Enkelte parti har òg etablert partiorganisasjonar i utlandet.

Sjølv om GRECO av uvisse årsaker ikkje har teke dette opp i den norske rapporten, vil forekomsten av verksemder/organisasjonar i partihierarkiet som ikkje er direkte omfatta av partiloven, vere eit potensielt hol i lovgivinga – først og fremst når det gjeld private bidrag, definert i § 19 tredje ledd. For å vidareføre prinsippet i artikkel 6 Rec 2003/4 blir det foreslått i høyringsnotatet at føresegnene om rapportering av bidrag òg skal omfatte bidrag gitte til organisasjonar eller verksemder som kan knytast til eit politisk parti – uavhengig av kva formål verksemdene har. Det same vil gjelde partiorganisasjonar etablerte i utlandet, Svalbard medrekna.

3.1.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Departementet viser til at GRECO har uttalt seg positivt om dette forslaget, jf. avsnitt 29 i oppfølgingsrapporten.

Departementet vidarefører derfor forslaget i denne proposisjonen om at bidrag til partiorganisasjonar eller verksemder – som ikkje kan søkje om støtte etter §§ 11, 12 og 13, men som direkte eller indirekte er knytte til eit politisk parti eller på annan måte er kontrollert av eit politisk parti eller partiledde, blir teke med i partiledde rapportering. For verksemder under sentrallet vil terskelverdien for bidrag etter forslaget vere 35 000 kroner. For regionale eller lokale verksemder vil verdien vere hhv. 23 000 kroner og 12 000 kroner. Regelen vil etter forslaget òg gjelde bidrag gitt i valkamperperioden.

3.1.2 *Komiteens merknader*

Komiteen har ingen merknader.

3.2 Berre parti eller også kandidatar?

3.2.1 *Sammendrag*

Med tilvising til artikkel 8 i Rec 2003/4 legg GRECO til grunn at reglane for finansiering av poli-

tiske parti også bør omfatte kandidatar som stiller til val. I land med typisk personorienterte valsystem har GRECO gitt rekommandasjonar om like reglar for partis og kandidatars valkamprapportering.

Det vert i proposisjonen peika på forhold som gjer at det norske systemet kan reknast for å vere typisk partiorientert.

For alle dei nemnde forholda vil situasjonen likevel kunne vere ein annan på fylkestings- og kommunestyrenivå der valloven gir veljarane større moglegheit til å påverke personvalet.

Noreg har nytta desse argumenta overfor GRECO. I likskap med bl.a Sverige, Danmark og Latvia har Noreg unngått ein rekommandasjon om å likestille kandidatar med politiske parti.

3.2.1.1 HØYRINGSNOTATET SINE FORSLAG

Sjølv om systemet i dag blir sett på som sterkt partiorientert, kan det innanfor dagens vallovgeving skje endringar over tid. Vallovkommisjonen (NOU 2001:3) meinte at personvalet blir viktigare fordi konfliktane i ei rekkje prinsipielle politiske spørsmål etter kvart går like mykje gjennom dei politiske partia som mellom dei. Høyringsnotatet legg til grunn at partiloven bør ha ein viss fleksibilitet overfor endringar i forholdet personval/partival. I notatet foreslår departementet ein forskriftsheimel der rapporteringssystemet heilt eller delvis òg skal kunne omfatte finansieringa av valkampar til kandidatar som representerer politiske parti eller partiledde som vinner representasjon til folkevalde organ.

Slik heimelen er formulert i høyringsnotatet vil den berre dekkje finansieringa av valkampar for innvalde kandidatar, dvs etterskotsrapportering. Ut frå diskusjonen om rekommandasjon 3 over, vil dette gjelde bidrag frå privatpersonar mottekne i valkamperperioden, etter forslaget over 10 000 kroner. Ved «helt eller delvis» opnar ein òg for at forskrifta kan avgrensast til eitt valnivå, f.eks. kommunestyreval der utviklinga i retning personval til no har komme lengst.

I høyringsnotatet blir det teke omsyn til at eit forslag om kandidatrapportering i utgangspunktet kan vere ressurskrevjande for det offentlege sjølv om rapporteringsprosedyren i seg sjølv blir gjord enkel for kandidatane. I høyringsnotatet ser departementet derfor for seg at forslaget bør avgrensast til å gjelde kandidatar som representerer politiske parti og at innrapporteringa eventuelt blir ein del av partiets eller partiledde ordinære årsrapport.

3.2.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Departementet viser til GRECOs positive fråsegn om dette i avsnitt 29 oppfølgingsrapporten i proposisjonen.

Departementet vidarefører derfor forslaget om i forskrift å kunne bestemme at rapporteringssystemet heilt eller delvis også skal omfatte finansieringa av valkampar til kandidatar som representerer politiske parti eller partiledd og som vinner representasjon til folkevalde organ. Departementet har endra forslaget slik at det samsvarer betre med SSBs merknad. Viss heimelen nyttast, skal rapporteringa gjerast som ein del av partiets eller partiledes årlege rapportering etter loven.

3.2.2 *Komiteens merknader*

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter regjeringens forslag. Flertallet viser til høringsuttalelsen fra SSB der de fremholder at kandidatrapportering «begrenses til å gjelde kandidater som representerer politiske partier og at innrapporteringen blir en del av partiets ordinære rapportering».

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti vil presisere at plikten bør gjelde alle kandidater, uavhengig av om de representerer et politisk parti.

4. Forslag til lovendringar som ikkje følgjer av GRECOs rekommandasjonar

I høringsnotatet rår departementet frå at det, utover lovendringar som direkte eller indirekte følgjer av rekommandasjonane, blir fremja forslag til endringar i partiloven som kan oppfattast som «mottrekk» av GRECO.

I høringsnotatet ser departementet likevel behov for at det blir gjort visse endringar i den gjeldande loven. Ein går ut frå at endringsforslaga ikkje har betydning for effekten av GRECOs rekommandasjonar. GRECO har i oppfølgingsrapporten heller ikkje kommentert endringsforslaga i høringsnotatet.

Gjennom høringsrunden har det komme ytterlegare forslag til endringar. Desse blir omtalt også i proposisjonen kapittel 7. Vidare har departementet i arbeidet med lovproposisjonen sett behov for at det blir gjort visse tiltak for å betre tryggleiken i systemet.

4.1 Fjerne § 21 andre ledd og § 23 om innsyn i politiske partis rekneskapar?

4.1.1 *Sammendrag*

4.1.1.1 HØYRINGSNOTATET SINE FORSLAG

I høringsnotatet blir det foreslått at § 21 andre ledd siste punktum og § 23 om partias plikt til på fø-

respurnad å gi publikum innsyn i politiske eller forretningsmessige avtalar med bidragsytarar pluss rekneskap, blir teken ut or loven. Føresegna inneber likevel inga rekneskapsplikt. Grunngevinga bak forslaget i høringsnotatet til forenkling er at rekommandasjon 1 om fullstendige rekneskapar gjer føresegna overflødig.

4.1.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Departementet viser i proposisjonen til at partia i dag rapporterer inn sine inntekter på eit skjema utarbeidd av SSB. Det blir m.a.o. ikkje sendt inn rekneskapar til SSB der tala blir bearbeidde og samanstilte for publisering på www.partifinansiering.no. All informasjon som blir rapportert inn blir derfor publisert. Ein ser følgjeleg ikkje behov for å stadfeste ein særskilt innsynsrett i tilknytning til denne delen av rapportering.

Departementet deler likevel delvis den innvendinga som Norsk Redaktørforening har om at det vil svekkje innsynet i partias økonomi dersom den innsynsretten som allmenta i dag har i partias rekneskapar, fullt ut blir erstatta av «samanstillingar». Departementet ser at forslaget om å fjerne § 21 andre ledd siste punktum og § 23 vil føre til at innsynet blir svekt overfor små partilag som kjem under forenklingsregimet i § 18 tredje ledd. Desse vil berre vere pålagde å avgi årleg erklæring om at inntektene ikkje har vore over den lovbestemte grensa. Med høringsnotatet sine forslag vil det ikkje lenger vere mogleg for publikum å få innsyn overfor småpartia.

Departementet fråfell derfor forslaget om å ta § 21 andre ledd siste punktum og § 23 ut av loven. Ein foreslår derfor at føresegnene, som byggjer på Partifinansieringsutvalets einstemmige tilråding, blir vidareførte.

4.1.2 *Komiteens merknader*

Komiteen har ingen merknader.

4.2 Underskriftskrav

4.2.1 *Sammendrag*

4.2.1.1 HØYRINGSNOTATET SINE FORSLAG

Departementet foreslår i høringsnotatet at talet på underskrifter frå partilaga i samband med rapportering, jf. § 21 fjerde ledd i gjeldande lov, blir redusert frå to til éitt. Bakgrunnen for forslaget er at SSB meiner dagens krav om to underskrifter forseinkar innsendingsprosessen for partilaga slik at fristen oftare blir overskriden og at det dermed blir behov for fleire purringar.

4.2.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Det går fram av proposisjonen at departementet ser Revisorforeningens fråsegn som ein naturleg konsekvens av foreiningas forslag om at politiske parti og partilag skal ha full rekneskapsplikt etter rekneskapsloven. Departementet deler ikkje denne oppfatninga, men er likevel einig i at fleire omsyn kan tale for at partileiaren og medlemmer av styret bør underteikne årsrekneskapsplikt til partiets hovudorganisasjon.

Departementet er einig med Revisorforeningen i at omsynet til bevisstgjerjing og dokumentasjon bør vege tyngre enn meir praktiske omsyn knytte til rapporteringa. For å kunne ivareta både Revisorforeningens merknader om ansvarleggjering og dokumentasjons- og SSBs ønske om ein enklare datainnsamlingsprosess, ser departementet for seg følgjande løysing:

Det blir foreslått å innføre eit krav i § 21 andre ledd om at alle forhold som er omfatta av rapporteringsplikta, skal vere godkjende og underskrivne av partilagens leiar og minst eitt anna styremedlem.

Når det gjeld den tekniske rapporteringa til SSB, er det vist til forslaget nedanfor om at partilaget blir pålagt årleg å autorisere minst éin person for kontakt med «det offentlige reisteret for ordningen». Når slik autorisering ligg føre, vil det ikkje vere behov for underskrifter i tilknytning til denne delen av prosessen. Dette fordi legitimeringa til dømes kan skje elektronisk på same måte som ved innrapporteringa av valkampbidrag, dvs. ved hjelp av brukarnamn og passord.

4.2.2 *Komiteens merknader*

Komiteen har ingen merknader.

4.3 Overskrifta til lovutkastet § 24:

4.3.1 *Sammendrag*

4.3.1.1 INNSPEL FRÅ PARTILOVNEMNDA

Partilovnemnda tek opp følgjande i si høyringsfråsegn:

«Nemnda er klar over at overskrifta i utkastet er en videreføring av overskrifta i dagens § 24. Overskrifta er imidlertid villedende. Nemnda fordeler ikkje tilskudd i dag og det er heller intet i forslagene som vil gi nemnda en slik oppgave. En bedre overskrift, som vil samsvare med de nye oppgavene som foreslås, vil kunne være "Nemnd for kontroll med partifinansiering og klagebehandling.»

4.3.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Departementet stadfester i proposisjonen at Partilovnemnda i dag ikkje fordeler statstilskotet og at det ikkje ligg i forslaget at nemnda skal gjere dette i framtida. Når det gjeld statleg partistøtte, er nemndas

oppgåve ut frå § 24 bokstav d å «avgjøre klager over vedtak om tildeling av statlig støtte, jf. § 15».

Departementet foreslår derfor at Partilovnemndas forslag blir følgd opp ved at overskrifta blir endra.

4.3.2 *Komiteens merknader*

Komiteen har ingen merknader.

4.4 Auka tryggleik

4.4.1 *Sammendrag*

Det vert i proposisjonen vist til at departementet i etterkant av høyringsrunden, bl.a. gjennom oppfølgingsmøte med høyringsinstansar og involverte offentlige myndigheiter, har blitt gjort merksam på at det er behov for å auke tryggleiken i systemet. Dette omfattar forhold som gjeld tildelinga av statleg støtte under departementet og fylkesmennene og dessutan innrapportering til SSB. Om det ikkje er mogleg å kontrollere at vedkommande som søker om støtte for eit politisk parti eller partilag, faktisk representerer partiet – og heller ikkje å få verifisert frå banken si side at det oppgitte bankkontonummeret faktisk tilhører eller kan førast tilbake til partiet, er det ein risiko for at statsstøtta kjem i hendene på uvedkommande.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som har ansvaret for den elektroniske søknadsmodulen for den statlege partistøtta til fylkes- og kommunelaga og koordinert utbetaling på vegne av alle fylkesmenn, har kome med innspel og framlegg med omsyn til utbetaling til feil kontonummer og søknader med «feil» opplysningar. Sjå proposisjonen for attgjeving.

Departementet viser også til at det i samband med rapporteringa til SSB er viktig å sikre seg at det faktisk er partiet eller partiledet som står bak rapporteringa, og at det ikkje kan vere mogleg for uvedkommande å rapportere falskt på vegner av partiet med det formål å skade partiets renommé etc.

4.4.1.1 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Det går fram av proposisjonen at departementet meiner det er rimeleg at søknadsperioden for statleg støtte framleis bør vere fire år i og med at utbetalinga er basert på oppnådde stemmer ved siste val (og følgjeleg er konstant for heile valperioden). Departementet meiner likevel det bør innførast eit krav om parti eller partiledet som kan søkje om å motta statleg støtte etter §§ 11 til 13, stadfestar kontonummer, kontoinnehavar og kven som har disposisjonsrett. Vidare, at alle parti eller partiledet som kjem inn under loven, oppnemner/autoriserer ein (eller eventuelt fleire) kontaktperson(ar) for kommunikasjon med SSB som etter § 22 første ledd er det sentrale register

for innrapporteringar. Opplysningar om kontaktpersonar til SSB skal, som i dag, stadfestast av sentralleddet. Naudsynte persondata som fødsels- og personnummer er ein føresetnad for at elektroniske signeringsløyseringar for dei ovannemnde forholda skal kunne brukast. Bl.a. med tilvising til FMSFs fråsegn om at slike forhold kan endre seg raskt og ofte i partia, meiner departementet at det bør vere ei plikt til minst årleg å oppdatere relevante opplysningar. Departementet føreset at offentleglova § 26 femte ledd kjem til bruk.

Departementet understrekar at forslaget over ikkje inneber nokon rett for det offentlege til å overprøve eller kontrollere personen eller personane som partiet peiker ut, utover å kunne verifisere at personen ein er i kontakt med faktisk er den som partiet har autorisert for formålet.

Når det gjeld FMSFs forslag om plikt for partia til å opprette eigen bankkonto i partiet sitt namn, er departementet meir usikker. Ein viser bl.a. til at bankane generelt tek relativt høge gebyr for bedriftskonti og at dette derfor kan påføre dei små partilaga urimelege kostnader sett i forhold til den støtta dei mottok. Departementet er derfor open for at bankkonto for utbetaling av partistøtte til organisasjonar på fylkes- og kommuneplan framleis kan stå i namnet til ein privatperson, men at partiet eller partiledet, som foreslått over, blir pålagt å autorisere kontoen, kontoinnehavar og kven som har disposisjonsrett. For parti på sentralt nivå føreset ein bedriftskonto. Her er det for tida snakk om enkeltutbetalingar på inntil 20 mill. kroner pr. kvartal. Departementet legg til grunn at både parti og offentlege myndigheiter vil ha nytte av at forhold knytte til tryggleiken blir regulerte.

Brot på dei ovannemnde pliktene er ikkje å sjå på som brot på finansieringsføresegnene i loven. Manglande pliktoppfylling vil derfor ikkje vere knytt til sanksjonapparatet som blir foreslått under rekommandasjon 6. Ved brot på plikta til å gi oppdatert informasjon, pålegg det likevel partia ansvaret for at den statlege støtta blir utbetalt til riktig konto og at innsende rekneskapsdata kjem frå korrekt kjelde.

4.4.2 *Komiteens merknader*

Komiteen har ingen merknader.

4.5 Høve til å søkje på vegner av fleire partilag

4.5.1 *Sammendrag*

Det vert i proposisjonen vist til at det i høyringsfråsegna innsend på vegner av Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet (omtalte som «Stortingpartia» i teksten) blir foreslått at partias organisasjonsledd, som har ansvar for eitt eller

fleire fylke eller éin eller fleire kommuner, bør kunne søkje om støtte på vegner av andre lag. Vidare, at partiorganisasjonen som har ansvar for Oslo, kan søkje om både støtte som kommuneorganisasjon og som fylkesorganisasjon.

Det er i Ot.prp. nr. 84 (2004–2005) side 79 uttrykkjeleg slått fast at føresegnene vidarefører kravet om at det må vere oppretta ein fylkesorganisasjon og ein kommuneorganisasjon for å kunne motta støtte etter §§ 12 og 13. Kravet byggjer elles på valgloven § 6-3 første ledd som føreset at eit registrert politisk parti må ha eit lokallag i valkrinsen for å kunne stille forenkla listeforslag i same valkrins, det vil seie med underskrift frå to styremedlemmer. Dei same personane som skriv under må etter loven ha stemmerett i valdistriktet. Sjølv om ikkje valgloven har føresegner om korleis dei politiske partia faktisk organiserer verksemda si i fylket eller kommunen, synest kravet om ei organisasjonseining i ei eller anna form klart. Ein viser i proposisjonen til KRDs merknader til valgloven § 6-3 første ledd, jf. Ot.prp. nr. 45 (2001–2002) Om lov om valg.

4.5.1.1 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Det vert i proposisjonen vist til at for at eit partilag skal ha rett til å søkje om partistøtte etter partiloven kap. 3, må det ha stilt liste som registrert politisk parti og fått stemmer ved siste føregående val i den aktuelle valkretsen. Sjølv om kravet om ein etablert partiorganisasjon for å kunne motta støtte klart går fram av Ot.prp. nr. 84 (2004–2005), kan verken lovtekst eller forarbeid i utgangspunktet sjåast på som hinder for at ein partiorganisasjon kan søkje om støtte på vegner av fleire med søknadsrett enn seg sjølv. Ein viser likevel til departementets merknad til § 12 i ovannemnde proposisjon (side 79) om fylkesungsdomsorganisasjonane:

«Som tidligere gjelder søknad om støtte for hele perioden. Det er nytt at ungdomsorganisasjonen selv søker om støtte og får denne utbetalt direkte.»

Departementet viser til at partiloven blir praktisert slik at det er høve for fylkeslag til å søkje om partistøtte på vegner av sine lokallag i fylket. Det finst òg tilfelle der fylkeslag har søkt på vegner av andre fylkeslag. Departementet ser ikkje behov for å presisere denne moglegheita i lovteksten. I relasjon til forslaget i det føregående avsnittet om kontaktpersonar, må det i slike tilfelle derfor særskilt opplystast om (og stadfestast) kva for andre partilag denne eventuelt representerer. Det må vidare opplystast om kontonummer til kvart enkelt av partilaga som er omfatta av søknaden. Departementet understrekar at det er viktig at effektivitet i søknadsprosessen på dette punktet ikkje skal kunne nyttast til å omgå dei ovannemnde

krava om etablerte partiorganisasjonar i dei aktuelle valkrinsane.

4.5.2 *Komiteens merknader*

Komiteen har ingen merknader.

4.6 Forbod mot gåver frå bedrifter

4.6.1 *Sammendrag*

4.6.1.1 NÆRINGS- OG HANDELSDEPARTEMENTETS FORSLAG

Det vert i proposisjonen vist til at NHDs syn er at behovet for eit forbod mot gåver frå bedrifter bør bli vurdert i det vidare arbeidet med partiloven.

4.6.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Departementet viser i proposisjonen til at det ikkje ligg tilrådingar i Ministerkomiteens Rekommandasjon 2003/4 Om felles reglar mot korrupsjon i finansieringa av politiske parti og valkampanjar om at det bør vere forbod mot gåver frå private bedrifter og økonomiske aktørar, eller private rettssubjekt generelt.

Departementet viser til at det blant medlemslanda i GRECO finst døme på forbod mot gåver frå private rettssubjekt ut frå same grunngeving som NHD gir. Sjølv om dette ikkje kan førast tilbake til GRECOs arbeid, vil ei slik forbodsføresegn i utgangspunktet kunne ha relevans i den norske loven. Departementet meiner likevel at eit forbod mot å motta bidrag frå private bedrifter og økonomiske aktørar vil innebere ei for stor innskrenkning i privat sektors rett til å støtte politiske parti. Som Partifinansieringsutvalet også la til grunn, er det ønskeleg med ein viss prosentdel privat finansiering for å motverke at partia blir for avhengige av offentlege midlar. I dei siste åra har statsfinansieringa vore på mellom ca. 70 og 90 prosent, bl.a. avhengig av storleiken på partiet. Departementet legg til grunn at innsynsregimet som allereie er etablert i partiloven, og som det er framlegg om å styrkje i denne proposisjonen, vil vareta dei omsyn som NHD framhevar. Departementet vil derfor ikkje tilrå NHDs forslag.

4.6.2 *Komiteens merknader*

Komiteen har ingen merknader.

4.7 Ulovlege bidrag

4.7.1 *Sammendrag*

4.7.1.1 HØYRINGSNOTATET SINE FORSLAG

Departementet foreslo i høyringsnotatet ei klargjering av § 17 tredje ledd som gjekk på at det skulle gå fram av loven at alle ulovlege bidrag skal gå over i eiga til statskassen, underforstått dersom bidraget

ikkje allereie er tilbakebetalt til givar. Ingen av høyringsinstansane hadde direkte innvendingar til forslaget. Revisorforeningen meiner at ulovlege bidrag ikkje bør kunne betalast tilbake til givaren, sjå drøftinga til slutt i avsnittet.

Sjølv om departementets forslag i proposisjonen byggjer på problemstillingane som er drøfta i høyringsnotatet, inneber det ei betydeleg vidareutvikling av høyringsforslaget.

4.7.1.2 GJELDANDE LOV

Gjeldande lov forbyr partia å ta imot noko som helst bidrag, uansett storleik, frå bidragsytarar som nemnt i § 17 andre og tredje ledd. Dette omfattar bidrag frå anonyme givarar, frå rettssubjekt under kontroll av staten eller anna offentleg myndigheit og frå utanlandske givarar. Det er utan betydning om bidraget blir gitt i form av pengar eller ikkje-monetære ytingar, jf. § 17 fjerde ledd og forarbeida til loven.

Departementet peikar likevel i proposisjonen på at det ikkje følgjer, verken av lovtekst eller forarbeid, kva som skal skje med eit ulovleg bidrag dersom partiet først har motteke dette. Når det gjeld anonyme bidrag, føreset loven likevel at «slike bidrag tilfaller statskassen», jf. § 17 andre ledd andre punktum. Likevel kan § 24 om Partilovnemndas utøving av myndigheit vanskeleg bli forstått slik at nemnda kan inn dra slike bidrag. Ut ifrå samanhengen i loven meiner departementet det derfor er mest nærliggjande å tru at det ligg ei plikt på partiet til å innbetale eller oversende til statskassen bidrag frå anonyme bidragsytarar.

Når det gjeld bidrag etter § 17 tredje ledd, dvs. der givar er eit rettssubjekt under kontroll av staten eller anna offentleg myndigheit eller der givar er utanlandsk, er det verken i lovtekst eller forarbeid sagt konkret at slike bidrag skal tilbakebetalast til givar, eller overførast til statskassen.

Departementet legg til grunn at det i utgangspunktet ikkje vil vere mogleg for eit politisk parti å hindre at det kjem inn bidrag frå ein bidragsytar som loven definerer som «ulovlig». Eksempelvis ved at det blir sett pengar inn på partiets eller partiledets konto. Det partiet kan hindre er at det beheld bidraget. Med unntak av anonyme bidrag, vil partiet i prinsippet alltid ha moglegheita til å returnere eit ulovleg bidrag. Det kan vere grunn til å tru at Partifinansieringsutvalet har vurdert moglegheita for tilbakebetaling til givar som ei sjølvfølgje og at ein har nøgd seg med å drøfte tilfelle der givaren sin identitet er ukjend for partiet og tilbakebetaling ikkje er mogleg. Ein viser elles til merknadene til § 17 andre ledd i Ot.prp. nr. 84 (2004–2005) og til avsnitt 6.4 i NOU 2004:25.

Departementet legg vidare til grunn at loven må bli forstått slik at bidrag som er returnert til givar, ikkje vil vere «bidrag» i lovens forstand fordi det

ikkje blir nytta til å finansiere partiet eller partiledet. Det same vil i prinsippet gjelde bidrag som er overført til statskassen.

Det vil likevel ikkje alltid vere ein eintydig samanheng mellom «nyttiggjøring» og «mottak». I mangel på konkretisering i lovteksten av kvar denne grensa går, kva for prosedyrar som skal følgjast og kva for tidsfristar som eventuelt gjeld for avhending av ulovlege bidrag, blir det vanskeleg for både parti og partilovnemnd å forholde seg til loven på dette punktet.

Departementet legg vidare til grunn at gjeldande lov føreset at ulovlege bidrag skal rapporterast som inntekt. Sjå proposisjonen for ei nærare utgreiing om tolkinga av lova.

Det ville elles vere rart om loven set i verk eit omfattande innsynsregime utelukkande for lovlege bidrag mens dei ulovlege kan haldast utanfor. Departementet går ut frå at det er nettopp ulovlege bidrag til politiske parti det i særleg grad kan vere av interesse for offentlegheita å få innsyn i.

I forlenginga av dette resonnementet og på bakgrunn av ovannemnde tolking, forstår departementet loven slik at ulovlege bidrag som partiet har overført til statskassen eller returnert til givar, ikkje er å rekne som «inntekt» og at dei følgjeleg heller ikkje skal inntektsførast og rapporterast etter § 19.

4.7.1.3 DEPARTEMENTETS VURDERINGAR OG FORSLAG

Det går fram av proposisjonen at departementet meiner det er naudsynt at gjeldande lov blir gjort klarare på ovannemnde punkt. Som eit supplement til gjeldande føresegn om ulovlege bidrag, er det behov for reglar om kva partiet eller partiledet konkret pliktar å gjere dersom det mottek eit slikt bidrag, kor lenge ein kan «sitje på» og i kva grad ein kan dra nytte av eit ulovleg bidrag før det i lovens forstand er å rekne som motteke. Dessutan, kva for rapporteringsrutinar som skal gjelde dersom partiet av ein eller annan grunn vel å behalde det ulovlege bidraget. Behovet for reglar om dette bør også sjåast i samanheng med Partilovnemndas sanksjonsmyndigheit etter lovforslagets §§ 28 og 29 første ledd – sistnemnte om administrativ inndraging av ulovlege bidrag. Ikkje minst i relasjon til forslaget om straff i § 30 andre ledd for «den som forsettlig eller grovt uaktsomt gjør seg skyldig i vesentlig brudd eller gjentatte brudd» på desse bestemmelsane, bør det gjerast ei presisering i lovteksten av kva for kriterium som må vere oppfylte for at loven skal reknast som broten.

Departementet foreslår ingen substansielle endringar i gjeldande § 17 første ledd om at det er tillatt for alle å gi bidrag til politiske parti. Med dei avgrensingar som følgjer av andre og tredje ledd, tolkar departementet loven slik at partiet likevel står fritt til å

velje kven det vil motta bidrag frå. Prinsippet om at det er opp til partiet å velje om det vil motta støtte eller ikkje, har elles vore lagt til grunn for den offentlege partistøtta sidan ordninga blei etablert i byrjinga av 1970-tallet. Lovteknisk sett er det gjort ei presisering i teksten om at løyve til å gi bidrag gjeld både til «partier og partiled», noko som svarer til formuleringa elles i loven. Denne presiseringa er også gjort andre stader i loven etter behov.

Departementet foreslår heller ingen endringar når det gjeld kva for bidragsytarar partia ikkje kan motta bidrag frå, jf. § 17 andre og tredje ledd i gjeldande lov. Heller ikkje blir det foreslått nokre endringar i kva som skal reknast som ulovlege bidrag, jf. § 17 fjerde ledd. I tråd med Partifinansieringsutvalets forslag og gjeldande lov vil definisjonen framleis omfatte alle former for støtte, uansett beløpsgrense og uavhengig av om bidraget blir gitt i form av pengar eller ikkje-monetære ytingar. Departementet ser elles behov for at reglane om ulovlege bidrag blir skilde ut i ei eiga føresegn (§ 17 a) for å gjere loven klarare og meir oversiktleg.

Departementet går inn for at loven bør vere eintydig på at det blir forventa at ulovlege bidrag blir returnerte til givar. Dette vil likevel (framleis) naturlegvis ikkje gjelde der partiet eller partiledet ikkje har kjennskap til kven bidragsytaren er – i loven kalla «anonyme bidrag». Dersom slik tilbakebetaling ikkje blir utført eller kan gjennomførast, pliktar partiet eller partiledet å overføre heile bidraget til statskassen. Plikta følgjer direkte av lovteksten og det blir derfor ikkje kravd at Partilovnemnda først må fatte vedtak om dette.

Departementet går inn for at prinsippet om at partiet eller partiledet ikkje skal kunne nyttiggjere seg nokon del av eit ulovleg bidrag, verken direkte eller indirekte, bør leggjast til grunn for verdifastsettinga. Departementet ser likevel at avkastning eller endringar i kjøpekraft først og fremst kan vere aktuelt å ta omsyn til i tilfelle der det har gått lengre tid sidan det ulovlege bidraget blei motteke. Sjølv om ovannemnte prinsipp i utgangspunktet blir lagt til grunn, bør det vere opp til Partilovnemnda i enkelttilfelle å fastsetje etter skjøn verdien av det som skal tilbakebetalast, overførast eller inndragast, jf. merknadene til § 29 første ledd. Departementet ser elles behov for å kunne gi nærmare reglar om verdifastsetjing, tilbakebetaling og overføring av ulovlege bidrag i forskrift, jf. § 22 a første ledd i lovforslaget.

Departementet går i forlenginga av dette inn for at heil eller delvis overføring av ulovleg bidrag eller avkastning til andre partiled, organisasjonar eller einingar i partihierarkiet bør reknast som «nyttiggjøring» i lovens forstand, og vil følgjeleg ikkje vere tilate.

Departementet foreslår at partiet eller partiledet skal få rimeleg tid til å områ seg dersom det mottok eit bidrag frå ein bidragsytar som ikkje har høve til å støtte partiet. Det kan hende at partiet er i tvil om bidragsytaren faktisk er å rekne som «ulovleg» og ønskjer saka vurdert av Partilovnemnda før tilbakebetaling til givar eller overføring til staten eventuelt skjer. Det kan også tenkjast andre grunnar som gjer at tilbakebetalinga ikkje kan skje raskt eller er vanskeleg. Departementet går inn for at fristen bør vere fire veker, dvs. same frist som er foreslått for innrapportering av valkampbidrag etter § 18 fjerde ledd i forslaget. Der saka er til vurdering eller behandling i Partilovnemnda, legg departementet til grunn at fristen byrjar gå frå det tidspunktet nemndas endelege vurdering (uttale) eller vedtak ligg føre.

I dei tilfella partiet eller partiledet av ein eller annan grunn vel å behalde eit ulovleg bidrag, går departementet inn for at det i loven blir gjort tydeleg at bidraget skal rapporterast på lik linje med all anna inntekt etter § 19. For parti som kjem inn under § 18 første og andre ledd, skal bidraget dessutan rekneskaps- og bokførast. Etter forslaget vil den einaste forskjellen mellom lovlege og ulovlege bidrag vere at i sistnemnte tilfelle skal bidragsytaren sin identitet bli oppgitt i innrapporteringa uansett storleiken på bidraget. Bidrag som er tilbakebetalt til givar eller overførte til statskassen i løpet av rekneskapsåret, skal likevel ikkje inngå i den årlege rapporteringa. Dette fordi slike bidrag ikkje har hatt innverknad på finansieringa av partiet eller partiledet, rekneskapsåret sett under eitt. Vedtak om administrativ inndraging blir her likestilt med overføring til statskassen, sjå elles merknadene til § 29 første ledd i proposisjonen.

Departementet legg til grunn at meldeplikta for ulovlege bidrag i forslaget § 17 a femte ledd andre punktum kjem i tillegg til anna rapporteringsplikt som følgjer av loven. Eksempelvis – der eit parti eller partiledet vel å behalde eit ulovleg valkampbidrag på 10 000 kroner eller meir, skal beløp og bidragsytarens identitet innrapporterast etter § 18 fjerde ledd i lovforslaget og innan dei fristane som gjeld der. Departementet ser ikkje behov for å lage særskilde tidsfristar i loven for innrapportering av ulovlege bidrag.

Som det går fram over, går departementet inn for ein anten/eller-regel for avhending. Partiet har innanfor fristen i § 17 a fjerde ledd valet mellom å tilbakebetale det ulovlege bidraget til bidragsytar eller overføre dette til statskassen. Departementet ser likevel at det i denne samanhengen kan vere aktuelt å drøfte ein tredje moglegheit: nemleg at partiet eller partiledet alternativt får høve til å overføre bidraget til allmenntilgjengelig formål. Utan å gå for djupt inn i ei slik drøfting, ser departementet at det i den samanhengen kan vere aktuelt å sonde mellom formål som er nær i

slekt med partiets politiske program eller verdi grunnlag – og andre, meir nøytrale formål.

I forlenginga av eit slikt tredje alternativ ser departementet at det i enkelte tilfelle kan oppstå tvil om prinsippet om at partiet ikkje skal kunne nyttiggjere seg eit ulovleg bidrag, verken direkte eller indirekte, blir tilstrekkeleg ivareteke.

Det kan vidare argumenterast for at moglegheita til å overdra ulovlege bidrag til tredjepart opnar for kvitvasking ved at partiet seinare får pengane i retur frå ein «lovlig» bidragsytar.

Ei anna side ved denne problemstillinga er at det ved ei overdraging av ulovlege bidrag til eit elles nøytralt formål i relasjon til partiets politiske ståstad, er ein viss risiko for at gåva kan bli oppfatta som «stemmefisking» av publikum eller konkurrerande parti.

Departementet går ikkje inn for at det skal vere ei opning i loven for at parti eller partiledet skal kunne overføre ulovlege bidrag til tredjepart, heller ikkje til allmenntilgjengelig formål. Departementet meiner at loven bør vere enkel og klar på dette punktet. Departementet er av den oppfatning at klare reglar om mottak og avhending i denne samanheng også vil vere eit signal til bidragsytar – og dermed kunne bidra til at den antekne låge førekomensten av ulovlege bidrag blir ytterlegare redusert.

Departementet viser elles til merknadene til §§ 28 og 29 i avsnitt 5.6.6. i proposisjonen.

Departementet viser til at Revisorforeningen meiner at ulovlege bidrag ikkje bør kunne betalast tilbake til givaren: «Denne reaksjonen bør ramme både partiet og givaren for å vere effektiv». Departementet er delvis samd i dette synspunktet, men viser til drøftinga over om at loven bør opne for at partiet eller partiledet, innanfor ein frist på fire veker, skal kunne tilbakebetale det ulovlege bidraget til givar. For delvis å imøtekomme Revisorforeningens merknad, går departementet inn for at denne fristen bør praktisierast strengt.

Forslaget i høyringsnotatet og i proposisjonen er at inndraginga fullt ut skal svare til verdien av det ulovleg mottokne bidraget. Revisorforeningen foreslår i den samanheng at det bør fastsetjast at vedtak om inndraging av ulovleg bidrag er grunnlag for tvangsutlegg.

Departementet viser til at utlegg generelt er eit viktig ledd i tvangsinnndring av pengekrav. Departementet vurderer likevel ikkje «utleggspant» som eit alternativ i partiloven. Til grunn for dette ligg bl.a. ei tru på at det kan vere lite å hente når det gjeld fast eigedom og verdigjenstandar, særleg i dei minste partilaga, og at regelen av fleire grunnar blir vanskeleg å praktisere. Ein parallell til «utleggstrekk» er likevel aktuell. Dette inneber at nemnda gjer innhogg i den statlege partistøtta for å få dekt det staten har til gode

i form av ulovlege gåver som ikkje blir betalte inn. Dette ligg allereie i forslaget, og departementet ser ikkje behov for å presisere denne moglegheita ytterlegare i lovteksten.

Utover dette blir det foreslått tekniske endringar i loven, jf. kapittel 9 under.

4.7.2 *Komiteens merknader*

Komiteen vil understreke at hvis giver er kjent, bør det være mulig å tilbakeføre gaver som er gitt ulovlig. Et parti kan ikke nekte noen å sette penger på en konto. Hvis det ikke er mulig å finne frem til giver, må pengene gå til statskassen. Penger som returneres, skal ikke rapporteres inn. Dersom et parti beholder ulovlige bidrag, bør det sanksjoneres med tilbakeholding av statsstøtte.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Kristelig Folkeparti viser til at det i dag er en ubalanse mellom enkeltpersoner som ønsker å gi bidrag og bidrag fra organisasjoner, når det gjelder inntektsfradrag i skatten. Fagforeninger kan videreformidle kontingentinntekter fra medlemmene, som har gitt disse inntektsfradrag i skatten, til politiske partier. Private givere har derimot ikke et slikt skattefradrag. Disse medlemmer vil påpeke at de nye lovforslagene vil kunne lede til at færre private ønsker å støtte demokratiet gjennom å gi penger til partiene. Disse medlemmer ber derfor om at regjeringen i kommende budsjett legger frem forslag om inntektsfradrag for gaver til politiske partier.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om inntektsfradrag for gaver til politiske partier.»

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet ser viktigheten av de begrensninger som er foreslått i § 17 når det gjelder givere eller bidragsytere til politiske partier, for å unngå uheldige koblinger eller mistanke om uheldige koblinger. Disse medlemmer har i den forbindelse merket seg innholdet i rapporten fra GRECO om tilstandene i Norge, som ble presentert på GRECOs plenums møte i Strasbourg i februar 2009. Disse medlemmer mener det er særlig viktig for institusjoner og organisasjoner som helt eller delvis er avhengig av offentlig støtte for å kunne drive sin virksomhet, at disse ikke kan mistenkes for eller anklages for på en ikke uhildet måte å ivareta interessene til instanser som de har mottatt økonomisk støtte fra. Disse medlemmer mener derfor at det bør vurderes om det bør gjøres en tilføyelse i ny § 17 a annet ledd, som medfører at partiene ikke kan motta støtte fra or-

ganisasjoner som mottar direkte eller indirekte offentlig støtte.

På dette grunnlag ønsker disse medlemmer å fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å legge frem sak om hvorvidt organisasjoner som direkte eller indirekte mottar offentlig støtte, bør utelukkes fra å gi gaver til politiske partier.»

Disse medlemmer kan ikke se at det er vurdert om det bør fastsettes en øvre grense for hvor mye en enkelt organisasjon, eller sammenslutning av organisasjoner, kan gi av gaver til et politisk parti. Disse medlemmer innser at det er både fordeler og ulemper knyttet til å fastsette en slik øvre grense, men mener likevel dette burde blitt utredet og vurdert.

På dette grunnlag ønsker disse medlemmer å fremme følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede om det bør fastsettes et maksimalt beløp for hvor mye organisasjoner kan gi i gave til et politisk parti.»

4.8 *Økonomiske og administrative konsekvensar*

4.8.1 *Sammendrag*

Det vert i proposisjonen vist til at departementet har prøvd å finne løysingsforslag som også administrativt sett kan føretrekkjast. Omsynet til å avgrense behovet for auka ressursbruk både i parti, partiled og offentlig sektor har vore tillagt vekt.

Som følgje av overgang frå dagens inntektsrapporteringsystem til rapportering av fullstendige rekneskapar, og dessutan av bidrag gitt i samband med valkamp, må SSBs web-baserte skjema leggjast om. SSB vil i tillegg få ei utvida oppgåve i samband med rettleiing av parti og partiled i utfylling av skjema inkludert rekneskapsmessig assistanse. Dette siste vil likevel først og fremst bli ivareteke gjennom utarbeiding av klare retningslinjer for oppsett av partirekneskapar med utgangspunkt i rekneskapslovens reglar og relevante rekneskapsstandardar.

Etablering av eit komplett rekneskapsystem for politiske parti og partilag er drøfta under rekommandasjon 1. Som det går fram der, vurderer departementet forslaget som interessant, men rår likevel ikkje til at dette blir gjennomført ut ifrå pårekna høge kostnader i forhold til forventa nytte. Det er likevel ikkje gjort ei nærmare konkretisering av kostadene ved forslaget.

Partilovnemnda vil etter forslaget få auka oppgåver. Dette inneber òg etablering av ein støttefunksjon under nemnda, Partirevisjonsutvalet, som vil føre tilsyn med og rettleie partia og partileda i lovforståin-

ga og rekneskapsføringa. Leiaren for partilovnemnda gjer i dag all saksbehandling sjølv, rett nok med kontorteknisk assistanse frå Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Det er framover behov for at nemnda blir styrkt med minst éi fast stilling. Vidare er det behov for timebasert avlønning av Partirevisjonsutvalet, føresetnadsvis etter satsane i Statens personalhandbok. Totale kostnader til Partirevisjonsutvalet vil avhenge av utvalets aktivitetsnivå og samansetjing. Dette vil igjen avhenge av Partilovnemndas behov.

Departementet vil i tillegg få ein viss auke i administrasjonsansvaret for loven, fortrinnsvis i ein overgangsperiode.

Departementet meiner at alle driftskostnader i tilknytning til partiloven bør dekkjast over kap. 1530 Tilskot til dei politiske partia, post 1 Drift. Dette inneber ein tilsvarande reduksjon i stønaden til partia. Departementet reknar med at lovforslaget vil medføre behov for ein auke på ca. 5–6 mill. kroner på kap. 1530 som ein foreslår blir dekt ved ei omprioritering mellom postane. Beløpet skal dekkje utgifter til saksbehandlingshjelp til Partilovnemnda, godtgjersle til Partirevisjonsutvalet, utvikling og drift av ein web-basert rettleiings- og rapporteringsmodul for rekneskapsførsla og særskilte administrasjonskostnader for departementet.

4.8.2 *Komiteens merknader*

Komiteen presiserer at omfanget av veiledning, rapportering og kontroll må holdes på et minimum.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, støtter regjeringens forslag.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti merker seg at departementet antyder at det vil koste 5–6 mill. kroner å administrere ordningen. Dette skal tas fra partistøtten, og utgjør ca. 2 pst. Disse medlemmer foreslår derfor at departementet finner disse midlene i egen drift.

Disse medlemmer vil også påpeke at departementet ikke skriver noe om at ordningen vil medføre merkostnader for partiorganisasjonene. Siden departementet ikke går inn for et felles regnskapssystem for de mindre partiledene, må partiene selv finne løsninger for disse. Veiledning og oppfølging av lokallagene og økte kostnader til revisorbekreftelser vil ta både timer og ressurser fra partiorganisasjonene i tillegg til at departementet tar administrasjonskostnader fra partistøtten.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen om at kostnadene til administrering av partistøtten dekkes av departementet, og ikke tas fra partistøtten.»

5. Forslag fra mindretall

Forslag fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sette ned et utvalg som utreder om hensynet til åpenhet er tilstrekkelig ivare tatt i lovgivning knyttet til kampanjer og pengebruk fra andre kilder enn de politiske partiene.

Forslag 2

I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 11 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Før statlig støtte kan utbetales, skal søker gi departementet opplysninger om hvilken bankkonto utbetalingen skal skje til, navn på kontoinnehaver og hvem som har disposisjonsrett.

Forslag 3

I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 12 nytt sjette ledd skal lyde:

(6) Før statlig støtte kan utbetales, skal søker gi fylkesmannen opplysninger om hvilken bankkonto utbetalingen skal skje til, navn på kontoinnehaver og hvem som har disposisjonsrett.

Forslag 4

I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 13 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Før statlig støtte kan utbetales, skal søker gi fylkesmannen opplysninger om hvilken bankkonto utbetalingen skal skje til, navn på kontoinnehaver og hvem som har disposisjonsrett.

Forslag 5

I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 12 første ledd skal lyde:

(1) Partienes organisasjonsledd som har ansvar for ett eller flere fylker kan søke om støtte. Støtten ytes

som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonene i Oslo kan søke om støtte både som fylkesorganisasjon og som kommuneorganisasjon, jf. § 13.

Forslag 6

I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 13 første ledd skal lyde:

(1) Partienes organisasjonsledd som har ansvar for én eller flere kommuner, kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonen som har ansvar for Oslo, kan søke om støtte som kommuneorganisasjon og som fylkesorganisasjon, jf. § 12.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen om at kostnadene til administrering av partistøtten dekkes av departementet, og ikke tas fra partistøtten.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 8

I lov av 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 18 tredje ledd skal lyde:

Partier eller partiledd som i løpet av året har hatt samlede inntekter på under 20 000 kroner etter fradrag av kontingentinntekter og all offentlig støtte, er unntatt fra regnskapsplikt, bokføringsplikt og innberetningsplikt etter første og annet ledd. Disse plikter å gi en erklæring (forenklet innberetning) om at inntektene for året har vært under dette nivået. For øvrig gjelder de samme regler i loven for slike erklæringer som for innberetninger etter annet ledd.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen vurdere å legge frem sak om hvorvidt organisasjoner som direkte eller indirekte mottar offentlig støtte, bør utelukkes fra å gi gaver til politiske partier.

Forslag 10

Stortinget ber regjeringen utrede om det bør fastsettes et maksimalt beløp for hvor mye organisasjoner kan gi i gave til et politisk parti.

Forslag fra Høyre og Kristelig Folkeparti:

Forslag 11

I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene gjøres følgende endring:

§ 18 tredje ledd skal lyde:

Partier eller partiledd som i løpet av året har hatt samlede inntekter på under 20 000 kroner etter fradrag av all offentlig støtte, er unntatt fra regnskapsplikt, bokføringsplikt og innberetningsplikt etter første og annet ledd. Disse plikter å gi en erklæring (forenklet innberetning) om at inntektene for året har vært under dette nivået. For øvrig gjelder de samme regler i loven for slike erklæringer som for innberetninger etter annet ledd.

Forslag 12

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om inntektsfradrag for gaver til politiske partier.

6. Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i partiloven

I

I lov 17. juni 2005 nr. 102 om visse forhold vedrørende de politiske partiene blir det gjort følgende endringer:

§ 1 tredje ledd skal lyde:

(3) Loven gjelder for de politiske partienes hovedorganisasjon, sentrale ungdomsorganisasjon, fylkesorganisasjon, fylkesungdomsorganisasjon og kommunale organisasjon. Gruppene i Stortinget, fylkesting og kommunestyre omfatter ikke av loven. Kapittel 3 og 4 gjelder for partier som er registrert i samsvar med kapittel 2.

§ 11 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Før statlig støtte kan utbetales, skal søker gi departementet opplysninger om hvilken bankkonto utbetalingen skal skje til og hvem som har disposisjonsrett. Bekreftelse skal gis minst én gang årlig.

§ 12 nytt sjette ledd skal lyde:

(6) Før statlig støtte kan utbetales, skal søker gi fylkesmannen opplysninger om hvilken bankkonto ut-

betalingen skal skje til, navn på kontoinnehaver og hvem som har disposisjonsrett. Bekreftelse skal gis minst én gang årlig.

§ 13 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Før statlig støtte kan utbetales, skal søker gi fylkesmannen opplysninger om hvilken bankkonto utbetalingen skal skje til, navn på kontoinnehaver og hvem som har disposisjonsrett. Bekreftelse skal gis minst én gang årlig.

Kapittel 4 overskrifta skal lyde:

Kapittel 4. *Støtte fra andre. Regnskap, bokføring og innberetning. Offentliggjøring*

§ 17 skal lyde:

§ 17 *Adgangen til å motta bidrag*

Det er tillatt for alle å gi bidrag til politiske partier og partiledde med de begrensninger som følger av § 17 a.

Ny § 17 a skal lyde:

§ 17 a *Forbud mot bidrag fra enkelte bidragsytere. Særskilte plikter i tilknytning til ulovlige bidrag*

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

(2) Politiske partier og partiledde 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 kommune- styre- og fylkestingsvalg, jf. valgloven § 2-2, eller juridiske personer som er registrert i utlandet.

(3) Med bidrag menes i denne paragraf enhver form for støtte.

(4) Ulovlige bidrag skal tilbakebetales til giver innen fire uker etter at de er mottatt. Bidrag som ikke kan tilbakebetales til giver, skal overføres til statskassen innen samme frist.

(5) Alle politiske partier og partiledde plikter å innberette ethvert bidrag etter denne paragraf som ikke er tilbakebetalt til giver eller overført til statskassen innen fristen i fjerde ledd. Reglene i § 19 første og annet ledd og § 20 femte ledd gjelder tilsvarende. Slik innberetning skal gis senest fem måneder etter regnskapsårets avslutning.

§ 18 skal lyde:

§ 18 *Regnskapsplikt, bokføringsplikt, innberetningsplikt mv.*

(1) Alle politiske partier og partiledde som er nevnt i § 1 tredje ledd annet punktum har regnskapsplikt og bokføringsplikt etter denne loven og forskrift gitt med hjemmel i loven.

(2) Partier og partiledde som nevnt i første ledd skal avgi årlige innberetninger om inntekter og kostnader i perioden 1. januar til 31. desember samt eiendeler og gjeld per 31. desember. Innberetningen skal gis senest fem måneder etter regnskapsårets avslutning.

(3) Partier eller partiledde som i løpet av året har hatt samlede inntekter på under 12 000 kroner etter fradrag av all offentlig støtte, er unntatt fra regnskapsplikt, bokføringsplikt og innberetningsplikt etter første og annet ledd. Disse plikter å gi en erklæring (forenklet innberetning) om at inntektene for året har vært under dette nivået. For øvrig gjelder de samme regler i loven for slike erklæringer som for innberetninger etter annet ledd.

(4) Alle partier og partiledde har i valgår plikt til særskilt å innberette bidrag over 10 000 kroner som er mottatt i perioden 1. januar til og med fredag før valgdag. Innberetningen skal skje innen fire uker etter at bidraget er mottatt. Bidrag mottatt senere enn fire uker før utløp av innberetningspliktig periode i første punktum skal være innberettet innen utløpet av fredag før valgdag.

(5) Innberetninger etter denne paragraf sendes det sentrale registeret for ordningen.

Ny § 18 a skal lyde:

§ 18 a *Plikt til registrering og krav til regnskapsystem*

(1) Enhver transaksjon eller disposisjon som har virkning på sammensetning av og størrelsen på partiets eller partileddeets inntekter, kostnader, gjeld eller eiendeler, skal registreres i et regnskapssystem. Opplysningene skal regnskapsføres og spesifiseres korrekt og nøyaktig og på en slik måte at det etterpå er mulig å foreta rekonstruksjon.

(2) Regnskapssystemet skal være innrettet ordentlig og oversiktlig og på en måte som muliggjør innberetning til det sentrale registeret for ordningen og kontroll med at innberetningspliktige opplysninger er riktige.

Ny § 18 b skal lyde:

§ 18 b *Dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsmateriale*

(1) Dokumentasjon, spesifikasjoner og annet regnskapsmateriale skal oppbevares i minst fem år.

Oppbevaring skal skje i en form som opprettholder muligheten for å lese materialet.

(2) Oppbevaringsplikten for regnskaps- og innberetningspliktige partiledde som legges ned, overføres til partiet eller partiledde som er nærmest i partihierarkiet.

(3) Oppbevaringspliktig materiale skal på en forsvarlig måte sikres mot urettmessig endring, sletting eller tap.

§ 19 fjerde ledd og femte ledd skal lyde:

(4) Andre bidrag enn pengebidrag skal verdsettes til omsetningsverdi.

(5) Andre bidrag enn pengebidrag, med verdi under beløpsgrensene i § 20 første ledd, kan unntas fra innberetning.

§ 20 skal lyde:

§ 20 Identifisering av bidrag, bidragsytere og sponsorer. Erklæring om avtaler

(1) Dersom en bidragsyter i løpet av perioden har gitt ett eller flere bidrag til partiets hovedorganisasjon som til sammen utgjør en verdi av 35 000 kroner eller mer, skal bidragets verdi og bidragsyterens identitet oppgis særskilt. Det samme gjelder for bidrag til partiledde på fylkeskommunalt nivå som til sammen utgjør en verdi av 23 000 kroner eller mer, og for bidrag til partiledde på kommunalt nivå som til sammen utgjør en verdi av 12 000 kroner eller mer. Bidrag til partiens ungdomsorganisasjoner følger reglene for bidrag til morpartiet på tilsvarende nivå.

(2) Dersom det er inngått politiske eller forretningsmessige avtaler med noen bidragsytere, skal det gis erklæring om dette i innberetningen. Kravet om erklæring gjelder enhver avtale, uavhengig av beløpsgrensene i første ledd. Bidragsyters identitet skal oppgis i samsvar med femte ledd.

(3) Det skal gis erklæring om sponsoravtale dersom verdien av ytelsen(e) fra den det er inngått avtale med overskrider beløpsgrensene i første ledd. Sponsors identitet skal oppgis i samsvar med femte ledd.

(4) Bidrag til organisasjoner eller enheter som direkte eller indirekte kontrolleres av eller på annen måte er knyttet til parti eller partiledde som nevnt i § 1 tredje ledd, oppgis særskilt i tilknyttet partiledde innberetning dersom samlet verdi overskrider beløpsgrensene i første ledd. Bidragsyters identitet skal oppgis i samsvar med femte ledd.

(5) Privatpersoner skal identifiseres med navn og bostedskommune. Andre bidragsytere, långivere eller sponsorer skal identifiseres med navn og postadresse.

Ny § 20 a skal lyde:

§ 20 a Kostnader som skal innberettes

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

(2) Kostnadene skal kategoriseres på følgende måte:

Kostnader etter art

- a) Lønnskostnader
- b) Varekostnader
- c) Kostnader til anskaffelse av tjenester
- d) Finanskostnader

Kostnader etter aktivitet

- e) Administrasjonskostnader
- f) Kostnader i forbindelse med partiaktiviteter
- g) Valgkampkostnader
 - i. markedsføringstiltak
 - ii. andre kostnader

(3) Overføringer til andre partiledde skal spesifiseres i note.

Ny § 20 b skal lyde:

§ 20 b Balansetall som skal innberettes

(1) Partiet eller partiledde skal gi fullstendige opplysninger om eiendeler fordelt på anleggsmidler og omløpsmidler i tillegg til kortsiktig og langsiktig gjeld.

(2) Långivers identitet og lånebeløpet skal oppgis særskilt hvis låneavtalens pålydende verdi overskrider beløpsgrensene i § 20 første ledd. § 20 femte ledd gjelder tilsvarende.

§ 21 skal lyde:

§ 21 Erklæringer, signatur og kontaktpersoner

(1) Innberetning etter § 18 annet og tredje ledd skal inneholde en erklæring om at partiet eller partiledde ikke har hatt inntekter, kostnader, gjeldsposter eller eiendeler som avviker fra det som er oppgitt.

(2) Innberetning skal undertegnes av partiets eller partiledde leder og minst ett annet styremedlem.

(3) Partiet eller partiledde skal minst én gang årlig gi det sentrale registeret for ordningen opplysninger om hvem som er oppnevnt som kontaktperson. Opplysningene skal bekreftes av partiets hovedorganisasjon.

Ny § 21 a skal lyde:

§ 21 a Revisjonsplikt. Særskilte bestemmelser om revisjon av politiske partier

(1) Partiets hovedorganisasjon har revisjonsplikt etter revisorloven § 2-1. Unntakene i revisorloven § 2-1 annet ledd får ikke anvendelse. Andre partiledde

som er nevnt i § 1 tredje ledd annet punktum, har ikke revisjonsplikt etter loven her.

(2) I tillegg til regnskapet skal det årlig gis revisor erklæring om alle innberetningspliktige forhold etter kapittel 4 i denne loven.

(3) Den som reviderer og godkjenner et politisk partis regnskap etter første ledd, kan ikke samtidig være medlem av partiet eller ha en samlet engasjementstid i partiet som overstiger åtte år. For revisjonsselskap gjelder dette den som er utpekt som ansvarlig revisor.

(4) Reglene om taushetsplikt i revisorloven § 6-1 er ikke til hinder for at revisor kan gi opplysninger om partienes regnskapsmessige disposisjoner til Partilovnemnda og Partirevisjonsutvalget.

(5) For øvrig kommer revisorlovens regler til anvendelse.

§ 22 andre ledd skal lyde:

(2) Det sentrale registeret skal sammenstille opplysningene om partienes og partiledenes innberetninger 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.

§ 22 tredje ledd blir oppheva.

Ny § 22 a skal lyde:

§ 22 a Forskrift

(1) Nærmere regler om regnskap og bokføring, definisjon av bidrag og ytelser, bruk av revisorer, tilbakebetaling, verdifastsetting og overføring av ulovlige bidrag til statskassen, innberetningsmåten og organiseringen av det sentrale registeret fastsettes i forskrift av departementet.

(2) 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. Innberetning foretas som en del av partiets eller partileddets årlige innberetning etter denne loven.

§ 23 skal lyde:

§ 23 Innsyn i partiers regnskaper og avtaler med bidragsytere

(1) Partier eller partiledde som er omfattet av denne loven, plikter på forespørsel å gi enhver innsyn i det regnskap som er utarbeidet for siste år.

(2) Partiet eller partileddet plikter på forespørsel å gi enhver innsyn i avtaler inngått med bidragsytere.

Kapittel 5 overskrifta skal lyde:

Kapittel 5 Nemnd for kontroll med partifinansieringen, klagebehandling mv.

§ 24 overskrifta skal lyde:

§ 24 Nemnd for kontroll med partifinansieringen og klagebehandling

§ 24 andre til sjuande ledd skal lyde:

(2) Partilovnemnda gis myndighet til å:

- tolke reglene i denne loven og i forskrift gitt med hjemmel i loven
- kontrollere at finansieringsbestemmelsene i loven overholdes
- fatte vedtak om bruk av administrative sanksjoner og inndragning
- avgjøre klager over vedtak om registrering, jf. § 8
- avgjøre klager over vedtak om tildeling av statlig støtte, jf. § 15

(3) Partilovnemnda kan kreve at partiet eller partileddet legger fram all dokumentasjon av betydning for etterlevelse av plikter i kapittel 4 i denne loven som nemnda finner grunnlag for å vurdere særskilt.

(4) Hvis Partilovnemnda finner det nødvendig, kan partiets eller partileddets etterlevelse av plikter i kapittel 4 kontrolleres. Slik kontroll utføres av et særskilt oppnevnt kontrollorgan, Partirevisjonsutvalget. Utvalget kan kreve at partiet eller partileddet legger fram all dokumentasjon av betydning for ovennevnte forhold. Forhold knyttet til revisjonsvirksomheten som utvalget mener kan være i strid med revisorloven eller § 21 a i denne loven, skal rapporteres til Finanstilsynet.

(5) Partirevisjonsutvalget skal på anmodning fra Partilovnemnda i år utenom valgår gjennomføre rutinekontroll av innberetningspliktige partiers eller partiledds etterlevelse av pliktene i kapittel 4. Kontrollen skal være politisk nøytral og ikke omfatte områder som berører partiets eller partileddets selvstendighet eller politiske handlefrihet. Partirevisjonsutvalget skal veilede partiet eller partileddet om forståelsen av pliktene i kapittel 4.

(6) Revisorloven § 6-1 om taushetsplikt er ikke til hinder for at Partirevisjonsutvalget legger fram opplysninger av betydning for etterlevelsen av denne loven eller straffeloven 1902 §§ 276 a til 276 c, for Partilovnemnda.

(7) Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for Partilovnemnda eller Partirevisjonsutvalget, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det vedkommende i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om partiinterne forhold. Forvaltningsloven § 13 a første ledd nr. 1 til 3 og § 13 b første ledd nr. 2 til 6 får likevel anvendelse.

§ 25 skal lyde:

§ 25 *Oppnevning av Partilovnemnda. Sammensetning*

(1) Nemndas medlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd for seks år av gangen. Departementet kan ved tidsperiodens utløp forlenge mandatet inntil en ny nemnd kan oppnevnes.

(2) Nemnda skal ha minst fem medlemmer. Lederen skal ha dommerkompetanse. Nemndas medlemmer kan gjenoppnevnes.

§ 27 skal lyde:

§ 27 *Forskrift*

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 tilsvarende bestemmelser om Partirevisjonsutvalget.

Nytt kapittel 6 med §§ 28 til 30 skal lyde:

Kapittel 6 Administrative sanksjoner, inndragning og straff

§ 28 *Administrative sanksjoner*

(1) Ved brudd på reglene i kapittel 4 avgjør Partilovnemnda hvor mye den statlige partistøtten skal avkortes. Førstegangsregelbrudd av mindre omfang kan sanksjoneres med formell advarsel. Ved fastsettelsen av avkortningen skal det blant annet

legges vekt på hvor mye støtte partiet eller partiledet kan søke om i det aktuelle året og overtredelsens grovhet og varighet. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om avkortningen.

(2) Domstolene kan prøve alle sider av Partilovnemndas vedtak etter paragrafen her.

§ 29 *Inndragning*

(1) Partilovnemnda skal ved brudd på bestemmelsene i § 17 a første til fjerde ledd treffe vedtak om inndragning inntil den fulle verdien av det ulovlig mottatte bidraget.

(2) § 28 annet ledd gjelder tilsvarende.

§ 30 *Straff*

(1) Den som forsettlig eller grovt uaktsomt gir vesentlig uriktige opplysninger i forbindelse med innberetningsplikten i kapittel 4, straffes med bøter eller fengsel inntil 2 år.

(2) Den som forsettlig eller grovt uaktsomt gjør seg skyldig i vesentlig brudd eller gjentatte brudd på bestemmelsene i § 17 a, straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år.

Noverande kapittel 6 blir kapittel 7.

Noverande § 28 blir § 31.

II

Lova tek til å gjelde frå den tid Kongen fastset. Departementet kan gi overgangsforesegner.

Oslo, i kommunal- og forvaltningskomiteen, den 11. desember 2012

Aksel Hagen

leder

Trond Helleland

ordfører