

NOU

Norges offentlige utredninger **2004: 25**

Penger teller, men stemmer avgjør

Om partifinansiering, åpenhet og partipolitisk fjernsynsreklame

Utredning fra et utvalg nedsatt ved kongelig resolusjon 17. oktober 2003.
Avgitt til Moderniseringsdepartementet 29. november 2004.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2004

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0808-4

PDC Tangen

Til Moderniseringsdepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon 17. oktober 2003 et utvalg til å utrede spørsmål om finansieringen av politiske partier og folkevalgte grupper og mulige endringer i lov om offentliggjøring av politiske partiers inntekter.

På bakgrunn av Stortingsmelding nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100 ble utvalget den 1. april 2004 i et tilleggsmandat pålagt å utrede alternative måter å regulere omfanget av politisk fjernsynsreklame, dersom forbudet mot politisk fjernsynsreklame oppheves.

Utvalget legger med dette frem sin utredning.

Oslo, 29. november 2004

Rune Sørensen
Leder

Mali Grete Aksnes	Dag Hagen Berg	Gunnar Bodahl-Johansen
Terje Breivik	Trond R. Hole	Gunhild Johansen
Martin Kolberg	Christel Grönquist Meyer	Geir Mo
Hanne Marthe Narud	Dag A. Omholt	Sandra Henriette Riise
Kaare Strøm	Caroline Taube	Inger Helene Venås

Leif Helland
Helga Hjorth
Beate Nygård

«Stemmer teller, men ressurser avgjør». Stein Rokkan – en av Norges mest profilerte statsvitere – skrev dette i en spissformulering for snart 40 år siden. I dette ligger at ressurssterke medlemsorganisasjoner i privat sektor er i stand til å påføre samfunnet betydelige kostnader gjennom streik, kapitalflukt eller stans i vareleveranser. Folkevalgte beslutningstakere vil derfor vegre seg mot å treffe vedtak som i vesentlig grad avviker fra organisasjonenes interesser. For å unngå åpne konflikter innlemmes organisasjonene i et korporativt system; et system der viktige politiske beslutninger først treffes etter forhandlinger mellom myndigheter og organisasjoner. Det er her, og ikke i parlamentet, at de sentrale beslutningene fattes: Partienes stemme- og representant tall teller, men andre ressurser er avgjørende for de viktige sakenes utfall, hevder Rokkan.

Tesen har i ettertid blitt sterkt kritisert fra mange hold. Moderne forskning tegner et langt mer positivt bilde av folkestyrets forutsetninger: Spesielt tillegges Stortinget en sentral rolle i utformingen av politikk. Utredningen har dette som utgangspunkt. Det er partienes stemme- og representant tall som til sist bestemmer den politiske kurs. Likevel kan penger omsettes til mer omfattende og effektive valgkamper, og på denne måten gi større stemmeoppslutning. Derav utredningens tittel: «Penger teller, men stemmer avgjør». Utredningen problematiserer dette forholdet, og tilrår en rekke tiltak som kan sikre at penger gjør seg gjeldene i folkestyret vårt på en akseptabel måte.

Innhold

1	Sammendrag. Mandat, sammensetning og arbeide	9			
1.1	Sammendrag	9	3.3.1	Stemmetilskudd til partienes organisasjoner	37
1.1.1	Innledning	9	3.3.2	Tilskudd til folkevalgte grupper . . .	40
1.1.2	Finansieringen av de norske partiene	10	3.3.3	Tilskudd til sentrale og fylkeskommunale ungdomspartiorganisasjoner	41
1.1.3	Partifinansiering i ulike land	12	3.3.4	Nominasjonstilskudd	42
1.1.4	Folkerettslige skranker	13	3.3.5	Øremerkede tilskudd	43
1.1.5	Tilrådninger vedrørende private bidrag til partiene	13	3.4	Lokale lister	44
1.1.6	Tilrådninger vedrørende innsyn i partienes finanser	13	3.5	Kommunale og fylkeskommunale tilskudd	45
1.1.7	Tilrådninger vedrørende offentlige tilskudd til partiene	15	3.5.1	Kommunale og fylkeskommunale tilskudd til partiene	46
1.1.8	Opprettelse av et råd for behandling av saker vedrørende partilovens bestemmelser	17	3.5.2	Fylkeslagenes økonomi	48
1.1.9	Bred enighet, få dissenser	18	3.6	Private bidrag	49
1.1.10	Politisk fjernsinsreklame: Ordninger i andre land og forskning om effekter	18	3.6.1	Lovbegrensninger	49
1.1.11	Reguleringsregimer for politisk fjernsinsreklame	19	3.6.2	Ulike former for private finansieringskilder	49
1.2	Oppnevning og sammensetning . . .	22	3.6.3	Kontingentinntekter	50
1.3	Utvalgets mandat og tilleggsmandat	22	3.6.4	Inntekter fra lotterier og innsamlingsaksjoner	50
1.4	Utvalgets arbeid	24	3.6.5	Bidrag fra privatpersoner	50
			3.6.6	Bidrag fra organisasjoner, foreninger og lignende	50
2	Målsettinger og virkemidler	26	3.7	Innsyn	52
2.1	Mål og midler	26	3.8	Partienes offentlige og private inntekter	53
2.2	Tillit	26	4	Ordninger i andre land	55
2.3	Finansiering av kjerneoppgaver . . .	29	4.1	Innledning	55
2.4	Likeverdige vilkår i partikonkurransen	29	4.2	Offentlig støtte i andre land	55
2.4.1	Stemmetilskudd eller grunntilskudd: Nøytralitet og rettferdighet	29	4.2.1	Mottaker av støtte	55
2.4.2	Finansielle sperregrensninger	31	4.2.2	Inngangskriterier	55
2.4.3	Nøytralitet og politisk fjernsinsreklame	31	4.2.3	Fordelingskriterier	56
2.5	Autonomi i politikkkutforming . . .	31	4.2.4	Øremerking	56
2.5.1	Offentlige tilskudd og autonomi . . .	32	4.2.5	Bevilgningsnivå	58
2.5.2	Private bidrag og autonomi	32	4.3	Private bidrag og innsyn i andre land	59
2.6	Levende partidemokrati	33	4.3.1	Forbud mot bidrag	59
2.7	Partiutviklingen: Demokratiet endelikt?	33	4.3.2	Tak på bidrag	60
2.8	Virkemidler	35	4.3.3	Utgiftstak	61
			4.3.4	Offentliggjøring av regnskap	61
3	Dagens ordning og partienes finanser	36	4.3.5	Kontrollorgan	64
3.1	Innledning	36	4.4	Særlig om forholdene i Sverige	64
3.2	Kostnader ved kjerneinstitusjoner i det norske demokratiet	36	4.4.1	Offentlig støtte i Sverige	64
3.3	Statlige tilskudd	37	4.4.2	Private bidrag og innsyn i Sverige . .	66
			4.5	Særlig om forholdene i Danmark . .	67
			4.5.1	Offentlig støtte i Danmark	67
			4.5.2	Private bidrag og innsyn i Danmark .	68
			4.6	Særlig om forholdene i Finland	69
			4.6.1	Offentlig støtte i Finland	69
			4.6.2	Private bidrag og innsyn i Finland .	69

5	Folkerettslige skranker	71	6.8.4	Andre enheter tilknyttet partiet	91
5.1	Innledning	71	6.8.5	Bør folkevalgte rapportere om gaver?	91
5.2	Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) .	71	6.9	Grunnlaget for partienes rapporteringsplikt	91
5.2.1	Statlige subsidieringsordninger	71	6.9.1	Innledning	91
5.2.2	Andre reguleringer – private tilskudd, begrensninger i valgkamputgifter . .	72	6.9.2	Regnskapsplikt etter regnskapsloven eller rapporteringsplikt etter særlov?	91
5.2.3	Åpenhet og innsyn	72	6.9.3	Innberetningsplikt etter særlov; bare inntekter eller også resultat- og balanseregnskap?	93
5.2.4	Fjernsynsreklame	73	6.9.4	Plikt til å gi til innsyn i de regn- skaper som foreligger	95
5.3	Europarådsrekommendasjon 2003/4 om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer .	75	6.10	Innberetningen av inntektene	95
5.3.1	Innledning	75	6.10.1	Monetære og ikke-monetære bidrag	95
5.3.2	Nærmere om innholdet i rekommendasjonen	76	6.10.2	Identifisering av givere – beløpsgrenser	96
5.3.3	Hvilken vekt skal rekommendasjonen tillegges?	76	6.10.3	Kategorisering av inntektene	98
5.4	Annet internasjonalt arbeid for å motvirke korrupsjon	77	6.10.4	Formelle krav (signatur, revisor, frister mv.)	98
5.5	Gjelder fjernsynsdirektivet art. 12 c politisk fjernsynsreklame?	78	6.10.5	System for innrapportering	98
6	Utvalgets anbefalinger om private tilskudd og om innsyn . .	80	6.10.6	Særskilt innrapportering om gaver mottatt før valg?	99
6.1	Partikonkurrans og åpenhet	80	6.10.7	Krav til giverregisteret. Forholdet til personopplysningsloven	100
6.1.1	Når velgerne har informasjon om bidragsyters identitet	80	6.11	Overtredelser. Sanksjoner	100
6.1.2	Når velgerne ikke har informasjon om bidragsyters identitet	81	6.12	Tilsyn og kontroll ved et uavhengig råd	101
6.1.3	Liten sjanse for vesentlig og langvarig demokratisvikt	82	7	Utvalgets anbefalinger om den offentlige tilskuddsordningen . . .	103
6.2	Innsyn som virkemiddel	83	7.1	Offentlig finansiering av politiske partier	103
6.3	Adgangen til å gi bidrag, beløpsgrenser, begrensninger i valgkamputgifter	83	7.2	Offentlige tilskuddsordninger	103
6.4	Forbud mot gaver fra visse givere . .	85	7.3	Behov for offentlige tilskudd	104
6.4.1	Innledning	85	7.4	Tilskudd etter aktivitet	104
6.4.2	Rettssubjekter som leverer varer/tjenester til offentlig administrasjon	85	7.5	Skatteincentiver	105
6.4.3	Gaver fra rettssubjekter under offentlige myndigheters kontroll . . .	86	7.6	Øremerkede ordninger	106
6.4.4	Gaver fra utenlandske givere	87	7.7	Ansvar for folkevalgte grupper	107
6.5	Anonyme gaver	88	7.8	Balanse mellom grunntilskudd og stemmetilskudd	108
6.6	Avtaler i tilknytning til enkelte bidrag	88	7.9	Inngangskriterier for offentlige tilskudd	109
6.7	Reservasjonsrett i forbindelse med gaver fra fagforeninger, A/S og andre sammenslutninger?	89	7.9.1	Registrerte politiske partier	109
6.8	Hvem er innrapporteringspliktige? .	90	7.9.2	Krav til valgoppslutning	112
6.8.1	Nivåer i partiet	90	7.10	Balanse mellom ulike forvaltnings- nivåer	114
6.8.2	Partienes ungdomsorganisasjoner .	90	7.11	Finansiering av ungdoms- organisasjonene	114
6.8.3	Bør innrapporteringsplikt også gjelde uregistrerte grupper/lister? .	90	7.12	Nivået på den offentlige støtten til partiene	115
			7.13	Virkninger av det samlede forslaget	117
			7.14	Øvrige spørsmål	118
			7.14.1	Omlegging til uforandret tilskudd i hele budsjettåret	118

7.14.2	Bevilgningsmåten	118	8.10.6	Plikt til å rabattere politiske partier?	140
8	Politisk fjernsynsreklame	120	8.10.7	Partienes fleksibilitet i et reguleringsregime med kvantumsgrense	140
8.1	Innledning	120	8.10.8	Nærmere om kontroll	141
8.2	Politisk fjernsynsreklame i andre land	122	8.11	Gratis sendetid (alternativ iv)	142
8.2.1	USA	122	8.11.1	Hvilke sendere?	142
8.2.2	Storbritannia	122	8.11.2	Hvilke perioder?	143
8.2.3	Tyskland	123	8.11.3	Hvilke partier?	143
8.2.4	Canada	124	8.11.4	Differensiering av sendetid over partier?	143
8.2.5	Australia	125	8.11.5	Form og lengde på reklameinnslag	144
8.2.6	Finland	125	8.12	Regulering av form og innhold	144
8.2.7	Sverige	126	9	Lovteknisk løsning	146
8.2.8	Danmark	126	9.1	Én lov om partier; registrering, offentlig støtte, private bidrag og innsyn	146
8.3	Hva vet vi om effektene av politisk jernsynsreklame?	126	9.2	Klagemyndigheten i saker om partiregistrering	147
8.4	Prinsipale synspunkter på politisk jernsynsreklame	129	9.3	Forvalteransvar	147
8.5	Partipolitisk reklame og politisk reklame	130	9.4	Iverksetting og overgangsregler ...	148
8.6	Markedet og reklamekostnadene .	131	10	Administrative og økonomiske konsekvenser	149
8.6.1	Fjernsynsvirksomhet i Norge	131	11	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	151
8.6.2	Kostnader ved fjernsynsreklame ...	133	12	Lovutkast	162
8.7	Ulike typer reguleringer av politisk fjernsynsreklame	133	Litteraturliste	168	
8.8	Lovforbud med periodebasert unntak for alle (alternativ i)	134	Vedlegg		
8.9	Lovforbud med periodebasert unntak for partier og lister (alternativ ii)	135	1	Rekommandasjon 2003/4 fra Europarådet om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer .	173
8.10	Lovforbud med periodebasert unntak for partier og lister og kvantumsgrense (alternativ iii)	135	2	Den europeiske menneskeretts- konvensjon	176
8.10.1	Kvantumsgrense både på riksdekkende og lokale jernsynsstasjoner?	136	3	Politisk fjernsynsreklame. Skisse til endringer i kringkastingsloven med merknader	177
8.10.2	Differensierte kvoter?	136	4	Lovspeil	179
8.10.3	Kriterier for fastsetting av kvantumsgrenser	136			
8.10.4	Måleenheter for kvantum (beløpsgrense, sendetidsgrense, BDP)	139			
8.10.5	Sendetidsgrense og standard budsjettfordeling	139			

Kapittel 1

Sammendrag. Mandat, sammensetning og arbeide

1.1 Sammendrag

Utvalget er gitt to mandater, et opprinnelig mandat og et tilleggsmandat. I det opprinnelige mandatet gis utvalget i oppdrag å kartlegge de norske partienes finanser, undersøke partifinansieringen i andre land, foreslå regler for offentlig og privat finansiering av partiene, samt foreslå regler som kan sikre åpenhet om partienes finanser. I tilleggsmandatet er utvalget gitt et utredningsoppdrag. Utvalget skal gjøre rede for ulike reguleringsregimer for politisk fjernsynsreklame, *gitt* at det nåværende forbudet mot politisk fjernsynsreklame oppheves. Utvalget har spesielt blitt bedt om å utrede tre regimer: En ordning der partiene tildeles gratis sendetid i fjernsyn, en ordning der partiene fritt kan kjøpe fjernsynsreklame for inntil et maksimalt beløp, og en ordning der partiene fritt kan kjøpe inntil et maksimalt antall sendeminutter med politisk fjernsynsreklame.

Utvalgets tilråding til endringer i dagens ordninger gis i to kapitler: Kapittel 6 om private bidrag og innsyn, og kapittel 7 om offentlige tilskudd. Prinsippene som ligger til grunn for disse tilrådingene finnes i kapittel 2. Utvalget foreslår å samle rammevilkårene for de politiske partiene i en egen lov. Utkast til ny lov – partiloven – finnes i kapittel 12. I kapittel 9 drøftes den lovtekniske løsningen, og i kapittel 11 gis det merknader til de enkelte bestemmelser i lovutkastet. Kapittel 8 inneholder en drøfting av ulike regimer for regulering av fjernsynsreklame. Kapitlene 3 og 4 beskriver dagens norske ordninger og motsvarende ordninger i andre land. I kapittel 5 skisseres de folkerettslige rammer for utvalgets arbeide. Kapittel 10 gir de økonomiske og administrative konsekvensene av utvalgets forslag.

1.1.1 Innledning

Valgresultater bestemmes av mange forhold. Partiene formulerer ulikt populære programmer, de har mer eller mindre kompetente og populære ledere, og de er ulikt gode til å utnytte sine samlede ressurser til å vinne frem i valg. Av historiske grunner har partiene forskjellige andeler partiløje velgere.

Media og rene tilfeldigheter bringer bestemte saker i forgrunnen i en valgkamp. Disse sakene er ulikt fordelaktige for partiene. Når en holder alt dette konstant eksisterer det en positiv sammenheng mellom partienes relative rikdom og deres valgoppslutning. Forskningsmessig er dette vel belagt, og mange studier dokumenterer til dels sterke sammenhenger: Penger teller for antall stemmer! Et regelverk for partienes finanser har betydning for deres økonomiske stilling. Av denne grunn vil regelverket også påvirke partienes valgoppslutning, og derfor demokratiets virkemåte. Et regelverk for partienes finanser bør bidra til gode demokratiske prosesser. Utvalget har i sitt arbeide vektlagt fem hensyn som regelverket i særlig grad bør ivareta:

Bevare tillit til politikere og politiske institusjoner: Reglene bør bidra til å styrke befolkningens tillit til politikere og politiske institusjoner. Tillit kan sies å foreligge når et politisk system er i stand til å vedlikeholde borgernes oppfatning av at foreliggende institusjoner er de best egnede for samfunnet. Et høyt tillitsnivå har en egenverdi, og er også en forutsetning for det representantive demokratiet. Reglene bør så langt mulig avskrekke korrupsjon, korrupsjonsliknende adferd og misbruk. Slik adferd bryter ned borgernes tillitsnivå, og å gjenopprette tillit kan ta lang tid.

Sette partiene i stand til å løse sine kjerneoppgaver: Reglene bør sikre at partiene er i stand til å løse sine særlige oppgaver i demokratiet. Til disse oppgavene hører det å: Formulere helhetlige politiske programmer; formidle innholdet i disse; stille lister i valg; samordne synspunkter og beslutninger i folkevalgte forsamlinger; sikre rekruttering og opplæring av politiske ledere, og; bidra til bredde og dybde i det offentlige ordsiftet.

Ikke bidra til ubegrunnet konkurransevridning: Reglene bør innrettes slik at de i minst mulig grad virker vridende på konkurransen mellom partiene om stemmer. Prinsippet om én person, én stemme, skal gjelde. I et representativt demokrati er det konkurransens disiplinerende kraft i stemmemarkedet som skal sikre kompetent styre og luke ut korrupsjon og misbruk. I tråd med dette bør den offentlige tilskuddsordningen innrettes slik at den

ikke påvirker partienes oppslutning i valg, med mindre andre tungtveiende grunner tilsier noe annet.

Sikre partienes autonomi: Reglene bør støtte opp under partienes autonomi. Partiene bør være trygt forankret i sivilsamfunnet og bør ha vesentlig grad av autonomi for å sikre demokratisk beslutningsfatting. De bør ikke kunne dikteres verken av myndigheter eller private interesser. Offentlige tilskudd reiser spørsmål om partienes uavhengighet av myndighetsapparatet. Privat finansiering reiser spørsmål om partienes uavhengighet i forhold til interesser utenfor myndighetsapparatet. Dette stiller særlige krav til regelverket for finansieringen av de politiske partiene.

Støtte opp om partienes interne demokrati: Reglene bør støtte opp under det interne partidemokratiet. I et velfungerende demokrati bør de som ønsker å delta i utformingen av beslutninger som angår dem selv også gis en slik mulighet. Gjennom politisk deltakelse utvikles innsikt og forståelse for politiske prosesser, og politiske ferdigheter øves opp. Dette styrker den enkelte borgers selvaktelse. Politisk deltakelse er også nødvendig for å kultivere de oppfatninger og holdninger (herunder toleranse) som må til for å understøtte et stabilt demokrati. Partifinansieringsordningen bør ikke utformes på måter som legger hindringer i veien for organiseringen av åpne og levende demokratiske prosesser internt i partiene.

1.1.2 Finansieringen av de norske partiene

I dette avsnittet gjennomgås hovedtrekkene i dagens regelverk for offentlige tilskudd og private bidrag til partiene, samt reguleringen av innsynet i partienes finanser.

Tilskudd over statsbudsjettet

Felles for tilskuddene til partiene er at de utlignes på grunnlag av oppnådde resultater i siste valg. Stemmetilskudd ytes til partienes hovedorganisasjoner, fylkesorganisasjoner og kommuneorganisasjoner som et likt tilskudd per stemme. Ungdomsorganisasjonene mottar et stemmetilskudd utregnet på bakgrunn av moderpartiets oppslutning i valg. Stemmetilskudd gis bare til partier som er registrert etter bestemmelsene i valgloven. Hovedorganisasjonen må også oppnå en oppslutning svarende til 2,5 % på landsbasis i stortingsvalg for å kvalifisere. Fylkes- og lokallagene får stemmetilskudd fra første stemme. I budsjettet for 2004 var den samlede bevilgning til stemmetilskudd på om lag 235 millioner kroner. Gjennomsnittlig sett har realveksten i stemmetilskuddene vært forholdsvis

sterk den siste 20-års perioden. Veksten har særlig kommet hovedorganisasjonene til gode.

Det ytes støtte over statsbudsjettet til alle folkevalgte grupper i kommunestyre og fylkesting. Støtten består av et likt tilskudd per gruppe og per representant. I statsbudsjettet for 2004 ble det til sammen bevilget snau 27 millioner kroner til disse formålene.

For partienes stortingsgrupper finnes en egen ordning. I likhet med ordningene som gjelder for fylkesting og kommunestyre, gis det et tilskudd per stortingsgruppe samt et tillegg per stortingsrepresentant. Det gjelder særlige regler for opposisjonspartier. Samlet bevilgning til disse formålene var i 2004 96 millioner kroner.

Utover disse generelle ordningene ytes det støtte over statsbudsjettet til partienes informasjons- og pressetiltak og til partienes nominasjonsprosesser. Støtten til informasjons- og pressetiltak gis som en refusjon for dekning av påløpte kostnader. Nominasjonsstøtten fordeles delvis etter stemmetall og delvis som et likt beløp per parti, og ytes bare i valgår. I budsjettet for 2004 ble det bevilget om lag 11 millioner kroner til partienes informasjons- og pressetiltak. I budsjettet for 2003 ble det bevilget snau 6 millioner kroner i nominasjonsstøtte til partiene.

Kommunal og fylkeskommunal støtte

Kommuner og fylkekommuner kan yte støtte til partilag og folkevalgte grupper over egne budsjetter. Kommuneregnskapet for 2001 viser at kommuner og fylker bevilget til sammen 181 millioner kroner til partienes fylkes- og lokallag. Midlene fordelte seg omtrent likt på lokal- og fylkesplan. En undersøkelse utvalget har gjennomført viser at en av ti kommuner bevilget midler til partigruppene i kommunestyret over egne budsjetter i 2002. En av seks kommuner bevilget til partienes lokallag samme år. Av den kommunale støtten gikk om lag 4/10 til de lokale gruppene, og resten til de lokale partilagene. Hele fem av ti fylkeskommuner bevilget støtte til partigruppene i fylkestinget over egne budsjetter i 2002. Fire av ti fylkeskommuner bevilget til fylkeslagene samme år. Midlene ble fordelt omtrent likt på gruppene i fylkestingene og fylkeslagene. Tildelingskriteriene varierte noe mer på fylkeskommunalt enn på kommunalt nivå, særlig hva gjelder støtten til gruppene i fylkestinget. Undersøkelsen viser at verken tildelingspraksis eller bevilgningenes størrelse varierer med den politiske sammensettingen i de kommunene og fylkeskommunene som gir. Det er heller ingen ting som tyder på at kommunale eller fylkeskommu-

nale partier eller politiske blokker med klart flertall har en avvikende bevilgningspraksis. Kommuner med lave frie inntekter per innbygger yter mindre støtte over eget budsjett enn kommuner med høye frie inntekter per innbygger. For fylkeskommunene er det motsatt. Av de kommunene som yter støtte over eget budsjett er det de små kommunene (under fem tusen innbyggere) som gir mest (målt ved støtte per representant).

Private bidrag

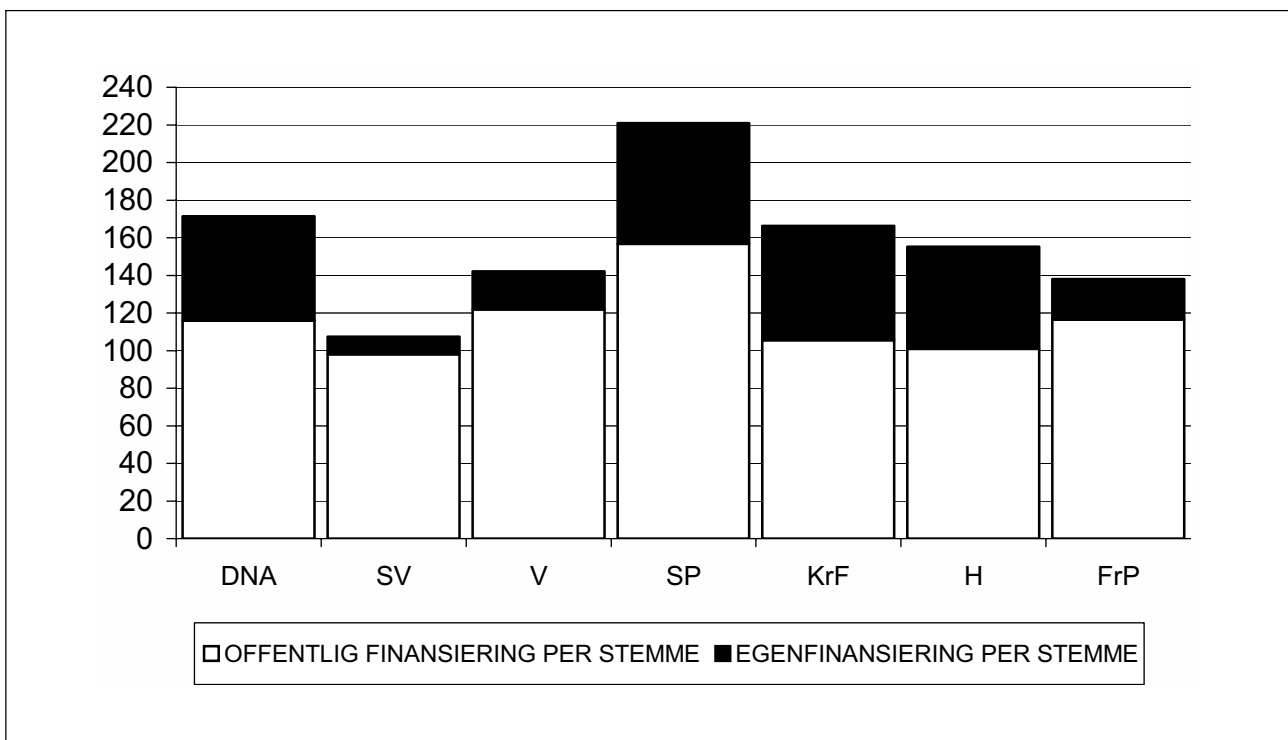
Med unntak av et forbud mot å motta støtte fra fremmede makter, finnes det ikke lovbegrensninger på hvem partiene kan motta gaver fra. Partiene er heller ikke begrenset i hvor store gaver de tillates å motta. Selv om offentlig støtte utgjør den viktigste inntektskilden til partiene, er private finansieringskilder til dels betydelige. I hovedsak består disse inntektene av kontingenter fra partimedlemmer, lotterier, innsamlingsaksjoner og lignende, bidrag fra privatpersoner, og bidrag fra organisasjoner, foretak, foreninger og lignende.

Målt i kroner hadde Høyre og Arbeiderpartiet i 2002 de høyeste private inntektene. Ser vi på selvfinansieringsgraden finner vi bare mindre forskjeller mellom Arbeiderpartiet, Høyre, KrF og Senterpartiet. Disse partiene har en selvfinansieringsgrad i området 30 %. For SV, Venstre og FrP utgjør de private inntektene en betydelig mindre andel av

inntektene. Disse partiene har en selvfinansieringsgrad mellom 10 og 15 %. Regnet per stemme utgjør offentlig støtte omkring 100–120 kroner for partiene, med unntak av Senterpartiet som ligger opp mot 160 kroner per stemme. De private inntektene per stemme er lavest for SV, med knappe 10 kroner. For FrP og Venstre ligger de private inntektene rundt 20 kroner per stemme. De øvrige partiene har private inntekter på 50–60 kroner per stemme. I alle disse talloppgavene er støtten fra NHO holdt utenfor.

Partienes kontingentinntekter har falt med fallet i antall partimedlemmer de siste 20 år. Kontingenter er likevel ikke en ubetydelig inntektskilde. I 2001 utgjorde de etter et beste anslag nesten 10 % av partienes samlede innteksgrunnlag. Inntektsanslagene for lotterier, innsamlingsaksjoner og lignende er mer usikre, og varierer til dels ganske kraftig over tid. Dette kan ha å gjøre med partienes regnskapspraksis. Det er ikke for noen av partiene regnskapsført betydelige bidrag fra privatpersoner. Dette kan skyldes at slike gaver er få og små, eller at de gis til lokallag, fylkeslag og sideorganisasjoner som etter dagens lovverk ikke har innrapporteringsplikt.

En inntektskilde som det knytter seg betydelig offentlig interesse til er bidragene fra organisasjoner, foretak, foreninger og lignende. Særlig gjelder dette støtten fra Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) til høyresiden i norsk politikk, og fra Lands-



Figur 1.1 Egenfinansiering og offentlig finansiering i 2002. Kroner per stemme.

organisasjonen (LO) til venstresiden i norsk politikk. Høsten 2000 besluttet NHO gradvis å avvikle partistøtten over en femårsperiode, og fra 2005 vil NHO ikke lenger støtte politiske partier økonomisk. Avviklingen av støtten til de politiske partiene fra NHO har bidratt til å skape ubalanser i partienes inntektsgrunnlag. Mens støtten fra organisasjoner, foreninger, foretak og lignende utgjorde opp mot 20 % av Høyres inntektsgrunnlag frem til 2000, var denne støtten falt til om lag 5 % av inntektsgrunnlaget i 2003. Tilsvarende støtte for Arbeiderpartiet har i de senere år ligget rundt 10 % i mellomvalgsår, og opp mot 15 % i valgår.

Fordeling av kjøpekraft mellom partiene

Figur 1.1 viser de store partienes egenfinansiering og offentlig finansiering per stemme i 2002 (se avsnitt 3.8 for en nærmere beskrivelse av tallgrunnlaget). Hovedinntrykket er at inntektsforskjellene mellom de store norske partiene er moderate.

Innsyn i partienes inntekter

Partier som er registrert etter reglene i valgloven og har stilt liste ved siste stortingsvalg, har siden 1998 vært pålagt i lov å offentliggjøre hovedorganisasjonens årlige inntekter. Følgende inntektskategorier innrapporteres: Offentlig partistøtte; kontingentinntekter; tilskudd fra privatpersoner, lotterier, innsamlingsaksjoner og lignende; renteinntekter, og; tilskudd fra institusjoner, organisasjoner, foreninger og sammenslutninger, samt fra stiftelser og fonds.

Dersom hovedorganisasjon mottar tilskudd som overstiger 20 000 kroner fra samme navngitte tilskuddsyter skal beløpet og navnet på giveren offentliggjøres. Samlede bidrag og størrelsen på hvert enkelt av dem skal angis for anonyme bidrag over 20 000 kroner. Innberetningene gjøres tilgjengelige for offentligheten i form av fotostatkopier ved forespørsel til Stortingets konstitusjonelle kontor.

1.1.3 Partifinansiering i ulike land

Et stort flertall av dagens demokratier yter en eller annen form for offentlig støtte til sine politiske partier og/eller kandidater. Reglene for offentlig parti- og kandidatstøtte, herunder hvem som er berettiget til støtte, hvordan støtten fordeles, om det stilles betingelser for bruken av støtten, samt nivået på bevilgningene, varierer betydelig over ulike land. Det bekreftes i utredningen at den offentlige partistøtten i Norge er meget sjenerøs i internasio-

nal sammenligning. Det dokumenteres også at bevilgningsnivået for regelbundet støtte er betydelig høyere per stemmeberettiget i Norge enn i våre naboland, Sverige, Danmark og Finland. Tar vi med frivillig støtte reduseres forskjellene noe.

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

I Finland må alle kandidater som er blitt innvalgt som representant eller vararepresentant ved riksdagsvalg, kommunevalg og europaparlamentsvalg offentliggjøre sine valgkampfinanser. Dette gjelder også alle kandidater ved presidentvalg. Kandidatens inntekter må spesifiseres og de totale utgifter må oppgis. For bidrag over 15 000 NOK i riksdags- og kommunevalg, og over 30 000 NOK i president- og europaparlamentsvalg, må det opplyses om bidragsyterens identitet. Regelverket omfatter både monetære og ikke-monetære bidrag.

I Danmark er partienes hovedorganisasjoner forpliktet til å offentliggjøre sine regnskaper årlig. Også her skal ikke-monetære bidrag inkluderes i regnskapene (så langt det er mulig). For bidrag over 20 000 DEK må bidragsyterens identitet oppgis. Dersom partilag i kommuner og amt mottar bidrag over 20 000 DEK må også dette innrapporteres og bidragsyters identitet oppgis. Dette medfører likevel ikke offentliggjøring.

I Sverige er det i dag ingen lovbestemmelser om offentliggjøring av partienes inntekter. En frivillig overenskomst mellom partiene i Riksdagen har imidlertid ført til at riksdagspartienes hovedorganisasjoner årlig gjør sine regnskaper tilgjengelig. Et særskilt utvalg oppnevnt av den svenske regjeringen leverte i mars 2004 en utredning der det anbefales å lovfeste offentliggjøring av politiske partiers og kandidaters inntekter. Utvalget anbefaler at ordningen både skal gjelde på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå, og at bidrag over 20 000 SEK skal oppgis med navn på bidragsyter. Det gjenstår å se om forslaget blir vedtatt i Riksdagen.

Når det gjelder private bidrag har ingen av de nordiske landene lovbestemmelser som regulerer *hvem* som kan gi bidrag eller *hvor* mye som kan gis. Et unntak er et lovforbud i Norge mot bidrag fra fremmede makter. Ingen av de nordiske landene regulerer hvor mye penger partiene kan bruke i valgkampen.

1.1.4 Folkerettslige skranker

Utvalget redegjør for hvordan de ulike elementene i en partifinansieringsordning forholder seg til krav som følger av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Det gis en nærmere vurdering av statlige tilskuddsordninger, reguleringer knyttet til adgangen til å ta i mot private tilskudd og begrensninger i partienes valgkamputgifter, samt regler for åpenhet og innsyn. Konklusjonen er at verken dagens system eller de reguleringer utvalget går inn for utfordrer de rammer EMK legger. Utvalget gjør ingen egen vurdering av den folkerettslige holdbarheten av dagens forbud mot politisk fjernsynsreklame. Ved utredningen av ulike reguleringsregimer bygger utvalget på stortingsmelding nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100*, hvor regjeringen legger til grunn at dagens forbud ikke er i strid med ytringsfrihetsbestemmelsen i EMK art. 10. I kapitlet finnes også en nærmere omtale av Europarådets rekommendasjon 2003/4 om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer, samt en vurdering av hvilken vekt rekommendasjonen bør tillegges ved utviklingen av det norske regelverket. Også annet internasjonalt arbeid knyttet til korrupsjonsbekjempelse er kort omtalt. Avslutningsvis ser utvalget nærmere på EØS-avtalens fjernsynsdirektiv art. 12 c og konkluderer med at bestemmelsen, som stiller visse innholdsmessig krav til fjernsynsreklame, ikke vil gjelde innholdet i eventuell politisk fjernsynsreklame.

1.1.5 Tilrådninger vedrørende private bidrag til partiene

Utvalget har ikke noe ønske om å avvike fra dagens praksis der partiene tillates å selvfinansiere seg. Utvalget betrakter gaver til partiene som et verdifullt politisk engasjement, som det ikke er ønskelig å regulere bort. Muligheten for å organisere seg og å arbeide for en ønsket samfunnsutvikling, også med økonomiske midler, er en viktig demokratisk rettighet. Utvalget foreslår å lovfeste dette i utkastet til ny partilov, og går samtidig inn for å lovfeste tre unntak fra denne regelen.

Utenlandske givere

Partiene tillates ikke å ta i mot gaver fra økonomiske interesser utenfor Norge. Retten til å bidra med støtte til norske partier og norsk politikk bør forbeholdes aktører med tydelig forankring i den norske virkeligheten, og som det norske publikum har forutsetninger for å kjenne til.

Myndighetskontrollerte rettssubjekter

Partiene tillates ikke å ta i mot penger fra rettssubjekter under statens eller andre offentlige myndigheters kontroll. Hensikten er å forhindre at partier i regjeringsposisjon overfører – eller kan mistenkes for å overføre – offentlige midler til egen organisasjon. Det siktes til en form for myndighetskontroll som innebærer mulighet til å påvirke eller styre virksomhetens økonomiske disposisjoner i en slik retning.

Anonyme gaver

Partiene tillates ikke å ta i mot anonyme gaver. Eventuelle anonyme gaver til partiene skal tilfalle statskassen. Med anonyme gaver menes gaver som overleveres uten at giver gir seg til kjenne for partiet, og som partiet derfor ikke vet hvor kommer fra. Først og fremst legger en adgang til å gi anonyme gaver til rette for omgåelse av en hovedregel om åpenhet. Dersom ikke partiet vet hvor gaven kommer fra, vet det heller ikke hvilke interesser som støtter det, og hvem det gjør seg avhengige av. Når man ikke vet hvor penger kommer fra, er det ikke mulig å sikre seg mot at midlene for eksempel er unndratt beskatning eller utbytte av kriminelle handlinger (hvitvasking).

Andre reguleringer

Utvalget har også vurdert andre typer reguleringer, for eksempel begrensninger i hvor mye penger partiene kan bruke på valgkamp og tak på bidrag. Slike reguleringer har erfaringsmessig vist seg å lede til omgåelser, som kan bryte ned tillit. Utvalget går derfor ikke inn for denne typen reguleringer. Utvalget kan heller ikke gå inn for å lovfeste et generelt forbud mot bidrag fra leverandører av varer og tjenester til det offentlige nå. Utvalget ser imidlertid at slike bidrag kan utgjøre en potensiell fare for korrupsjon, og tilrår at utviklingen holdes under oppsikt.

1.1.6 Tilrådninger vedrørende innsyn i partienes finanser

Internasjonale sammenligninger viser at nordmenn har særlig høy tillit til sine politikere og sine politiske institusjoner. Antakeligvis henger dette sammen med et fravær av større korrupsjons- og misbruksepisoder i politikken. Gjeldene lovverk og eksisterende normer har ganske sikkert bidratt til å forhindre uønsket adferd. Utvalget mener likevel at lovverket bør videreutvikles slik at det i enda

sterkere grad enn i dag etablerer effektiv avskrekking av adferd som kan bryte ned den særnorske tilliten til politikere og politiske institusjoner. Etter utvalgets syn kan dette primært oppnås ved at befolkningen sikres *utvidet og reelt innsyn* i måten partiene finansierer seg på. Slikt innsyn kan også tilføre velgerne informasjon som er av relevans for deres stemmebeslutninger.

Utvalget legger til grunn at det norske regelverket fortsatt skal kreve åpenhet om partienes inntekter, i tråd med norsk og nordisk tradisjon. På en rekke punkter går utvalget inn for å utvide dagens innsyn, og gjøre dette mer reelt. De viktigste forslagene er følgende:

Innrapportering fra alle organisasjonsnivåer

Plikten til å innrapportere inntekter utvides til å gjelde partienes lokallag, fylkeslag og ungdomsorganisasjoner når disse mottar statsstøtte. I dagens regelverk plikter bare hovedorganisasjonene å innrapportere sine inntekter. En slik utvidelse vil gi offentligheten et mer fullstendig bilde av partienes finanser, og vil gjøre det vanskeligere for partiene å unndra bestemte inntekter fra offentlighet ved å sluse disse inn på lavere nivåer. Utvalget finner det ikke rimelig å pålegge uavhengige lister innrapporteringsplikt så lenge de ikke har krav på statlig partistøtte.

Innrapportering av ikke-monetære inntekter

Praksis i dag er at kun pengegaver oppgis i inntektsregnskapet. Utvalget foreslår at også ikke-monetære bidrag skal innrapporteres. Eksempler er gratis eller svært prisgunstige tjenester fra en trykkeribedrift eller et konferansehotell, utlån av biler, profesjonelle artister som opptrer gratis på valgkamparrangement og mye annet. Ikke-monetære ytelser kan ha like stor økonomisk verdi som pengebidrag. I forslaget til lovtekst gis det unntak for ytelser fra privatpersoner som består i ordinært dugnadsarbeid som ikke krever særskilte kvalifikasjoner. Det er også tatt inn unntak for utlån av gjenstander og lokaler fra privatpersoner dersom vedkommende ikke vanligvis låner dette ut mot vederlag.

Redegjørelse for inngåtte avtaler

Utvalget foreslår at partiene skal opplyse om hvorvidt det er inngått avtaler, politiske så vel som forretningsmessige, med noen bidragsyter. Dette kan skje ved en avkryssing i en særskilt rubrikk i den årlige inntektsinnberetningen. De som ber om det,

skal gis innsyn i de aktuelle avtaler. Det foreslås ikke etablert noe kontrollapparat eller klagesystem. Det anses ikke være behov for dette, da man må legge til grunn at partiet vil være parat til å gi innsyn dersom det først har avgitt erklæring om at det foreligger en avtale. Formålet med ordningen vil med andre ord være å legge til rette for åpenhet. Det er en forutsetning at avtalen foreligger i skriftlig form, da det ellers vil være vanskelig å gi innsyn.

Innsyn i foreliggende regnskaper

Utvalget går ikke inn for å lovfeste særskilt regnskapsplikt for partiene. De større partienes hovedorganisasjoner omfattes av den alminnelige regnskapslov, og leverer regnskaper i tråd med denne. Utvalget går heller ikke inn for å pålegge partiene plikt til å rapportere utgiftstall. Utvalget er likevel av den oppfatning at større grad av åpenhet også om utgifter er ønskelig. Dette kan oppnås ved at de som er berettiget til statsstøtte etter partiloven, også plikter til å gi innsyn i sine regnskaper slik de foreligger. Utvalget antar at den foreslåtte plikten til å gi innsyn i foreliggende regnskaper bør gjelde de regnskapsdokumenter som fremlegges for foreningens øverste organ, så som årsmøtet eller liknende. Utvalgets forslag medfører ikke at partiene pålegges plikt til å føre regnskap, og heller ikke til å føre dem på en bestemt måte.

Beløpsgrenser for identifikasjon av givere

Dagens lovverk stiller krav om at givere skal identifiseres i hovedorganisasjonenes inntektsinnberetninger dersom disse har gitt et bidrag på 20 000 kroner eller mer. En slik grense balanserer to hensyn: Offentlighetens krav på innsyn i transaksjoner som kan være av betydning for demokratisk beslutningsfatting, og privatpersoners krav på å kunne støtte politiske partier økonomisk uten å komme i offentlighetens søkelys. Dagens beløpsgrense på 20 000 kroner svarte ved utarbeidelsen i 1997 til om lag 30 gjennomsnittlige dagslønner, og har ikke blitt justert siden. I dag svarer dette til kroner 30 000. Utvalget legger videre til grunn at en fornuftig balanse mellom de to hensynene krever en høyere beløpsgrense i rikspolitikken enn i fylkes- og lokalpolitikken. Mens 30 000 kroner er et moderat beløp for en hovedorganisasjon, kan det være et stort beløp for et fylkeslag eller et lokallag. I tråd med dette foreslås en differensiering av beløpsgrensene slik at givere skal identifiseres:

- I hovedorganisasjonenes innberetninger dersom bidraget er på kroner 30 000 eller mer

- I fylkeslagenes innberetninger dersom bidraget er på kroner 20 000 eller mer
- I lokallagenes innberetninger dersom bidraget er på kroner 10 000 eller mer.

Offentliggjøring og tilgjengeliggjøring

For å gjøre innsynet i partienes inntekter på alle nivåer reelt foreslår utvalget at alle innberetninger samles i Statistisk Sentralbyrå, som gis et ansvar for å tilrettelegge og offentliggjøre informasjonen på en åpent tilgjengelig internettside. Informasjonen skal gå via kommuner og fylkeskommuner for lokallag og fylkeslag, og direkte til Statistisk Sentralbyrå fra partienes hovedorganisasjoner. Ordningen vil gi presse og interesserte borgere umiddelbar tilgang til samlede oversikter og detaljert informasjon om finansieringen av de norske partiene på alle organisasjonsnivåer, og i alle deler av landet. Et slikt system vil sikre en reell offentlighet om partienes finanser, som er unik i internasjonal sammenheng. Utvalget bemerker at Norge har tatt på seg rollen som et foregangsland i bekjempelsen av korrupsjon. En nødvendig betingelse for å bekjempe korrupsjon i det politiske liv er reell åpenhet om partienes finanser.

Sanksjonering av uteblitt eller mangelfull innrapportering

Utvalget har gått inn for å knytte innrapporteringsplikten til partienes hovedorganisasjoner, fylkeslag, lokallag og ungdomsorganisasjoner som har krav på statsstøtte. Utvalget foreslår at uteblitt eller mangelfull innrapportering skal kunne sanksjoneres ved at statsstøtten holdes tilbake inntil innrapporteringen er brakt i orden. Etter utvalgets mening vil dette være tilstrekkelig til å sikre at innrapporteringsplikten overholdes.

Ingen myndighetsregulering av særlig rapportering i valgår

Utvalgets flertall bemerker at partier som ønsker det står fritt til å offentliggjøre sine inntekter i et valgår når de selv måtte ønske dette, og går ikke inn for en særlig rapporteringsplikt i valgår. Den ordinære fristen for innrapportering av inntekter foreslås satt til 1. juli. Fordi regnskapsperioden settes til ett år, må inntektsinnberetningene nødvendigvis gjelde fjorårets inntekter. Det vil også ta noe tid fra inntektene innberettes og til de kan offentliggjøres. Velgerne vil derfor ikke få kunnskap om bidrag som gis i perioden foran et valg, før året etter at valget er avholdt. Enkelte land, for eksem-

pel Storbritannia og USA, har ordninger som pålegger partiene en særskilt plikt til innrapportering i forkant av valg. Flertallet i utvalget er redd for at et slikt system vil medføre at bidrag og bidragsyttere får uforholdsmessig stor oppmerksomhet på bekostning av det valgkampen bør handle om, nemlig partienes programmer og politikkenes innhold. Medlemmene Johansen og Bodahl-Johansen går inn for å pålegge partiene en plikt til å offentliggjøre inneværende års inntekter innen 1. september i valgår.

1.1.7 Tilrådninger vedrørende offentlige tilskudd til partiene

Dagens tilskuddsordning for partiorganisasjonene avhenger av partienes oppslutning i valg. For å bidra til utjevning av inntekter mellom partiene foreslår utvalget at fremtidens tilskuddsordning bør gis et lite innslag av tilskudd som i større grad er uavhengig av valgoppslutning. Utvalget går inn for at den dominerende delen av statsstøtten fortsatt skal utgjøres av stemmetilskudd. Dette er i tråd med prinsippet om én person, én stemme.

For å opprettholde befolkningens tillit til partiene foreslår utvalget en lovfestet tilskuddsordning som bygger på enkle, sjablonmessige kriterier som ikke lar seg manipulere av tilskuddsmottaker. I tråd med dette fraråder utvalget at offentlige tilskudd betinges av medlemstall eller privat finansiering

Det er fortsatt behov for offentlig finansiering av partiene, slik at disse kan løse sine kjerneoppgaver på en forsvarlig måte. Partienes selvfinansieringsmuligheter er redusert, samtidig som jakten på store og voksende velgergrupper uten partiloyalitet har skjerpet partikonkurransen og fordyret valgkampene. Offentlige tilskudd kan sees som en rasjonell respons på denne utviklingen, og det foreslås en fortsatt styrking. For å stimulere til et variert inntektsgrunnlag for partiene foreslår et flertall i utvalget at private bidragsyttere gis et begrenset skattefradrag for bidrag til partiene. Dette kan redusere partienes avhengighet av et fåtall store offentlige og private bidragsyttere, og derigjennom styrke borgernes tillit til partienes autonomi. Utvalget går inn for at det heller ikke i fremtiden skal stilles opp formål for, eller gjennomføres kontroll med, anvendelsen av de offentlige tilskuddene til partiene. Dette sikrer partienes autonomi i forhold til myndighetene.

Som vist er ikke den økonomiske styrken særlig skjevfordelt mellom partiene. Det kan derfor ikke sies å foreligge et markert behov for vidtrekkende utjevning. Utjevningstiltak kommer også

raskt i strid med et fundamentalt demokratisk prinsipp: At velgernes dom skal ha følbare konsekvenser for partiene. Å tilgodese små partier med høyere offentlige tilskudd enn store partier bryter med dette prinsippet. Utvalget går derfor ikke inn for vidtrekkende utjevning av økonomisk styrke mellom partiene gjennom tilskuddsordningen. Innslaget av stemmeuavhengige tilskudd leder likevel til en forholdsvis kraftig styrking av de aller minste partiene. Dette forhindrer at regelverket stenger ute nye strømninger i folket. De viktigste forslagene er som følger:

Partistøtte forbeholdes registrerte partier

Utvalgets flertall foreslår at de statlige tilskuddene fortsatt skal forbeholdes partier som er registrert etter reglene i valgloven. Kravene for å oppnå registrering etter disse bestemmelsene er forholdsvis beskjedne. Mange kommuner og fylkeskommuner yter i dag tilskudd til fylkes- og kommunepartier av eget budsjett. Etter utvalgets forslag (se under) vil også uregistrerte partier eller lister som vinner representasjon få representasjons- og/eller gruppestøtte etter de ikke-diskriminerende regler som kommunen forutsettes å vedta. Grupper som utgår fra uregistrerte partier eller lister som vinner representasjon vil med dette sikres de samme driftsbetingelser som registrerte partiers grupper.

Ikke aktivitetsbasert støtte

Utvalget fraråder at offentlige tilskudd til partiene betinges av partienes aktivitet eller grad av selvfinansiering, for eksempel kontingentinntekter. Slike kriterier knytter støtten til forhold som må baseres på egenrapportering, og kan gjøres til gjenstand for tilpasninger fra partiene. Dette kan lede til misbruk av ordningene, eller mistanke om at ordningene misbrukes, med konsekvenser for befolkningens tillit til partiene.

Avvikling av øremerkede tilskudd

Øremerking innebærer en myndighetsoverføring av partienes utgiftsprioriteringer. Utvalget er av denne grunn kritisk til øremerking av statstilskudd til partiene, med mindre dette kan gis en særlig god begrunnelse. Utvalget kan ikke se at den øremerkede støtten til partienes presseformål (informasjonsstøtte og distribusjonsstøtte) i dag har en god nok begrunnelse. I tråd med dette foreslås denne støtten avvirket. Det frigjorte beløpet legges inn i rammen for de frie tilskuddene til par-

tiene. Nominasjonsstøtten foreslås også lagt inn i rammen for de frie tilskuddene til partiene.

Skattefritak for gaver til partiene

Utvalgets flertall foreslår at gaver til partiene gjøres fradragsberettiget ved skatteligningen etter reglene i skatteloven § 6–50. Ordningen vil gi borgerne sterkere incitament til å delta i finansieringen av partiene. Dette vil øke partienes selvfinansierungsgrad, og gjøre dem mindre avhengige av offentlige tilskudd og store private bidragsytere.

Finansiering av folkevalgte grupper overlates til det lokale selvstyret

Utvalget tilrår at dagens gruppe- og representantstøtte legges inn i de kommunale rammetilskuddene, og at kommuner og fylkeskommuner lovpålegges å yte eventuell støtte til folkevalgte grupper og representanter forholdsmessig etter valgoppslutning. Et funksjonsdyktig folkestyre forutsetter at folkevalgte organer står fritt i å organisere seg på en hensiktsmessig måte, og til å finansiere sin egen drift. Slik frihet tilhører kjernen i det en vanligvis forstår med lokalt selvstyre. Frihet til selv å velge egne organiserings- og finansieringsformer kan også være nyttig, fordi det gir fleksibilitet i tilpasningen til lokale muligheter, begrensninger og ønskemål. Tallmaterialet utvalget har hentet inn viser ikke noen systematisk tendens til at rike kommuner yter mer per representant enn fattigere kommuner gjør. Ved å legge gruppe- og representantstøtten inn i statens rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner, samtidig som partigruppene finansieres over statsbudsjettet, sikres både partilag og partigruppe et selvstendig finansielt grunnlag. Dette kan etter utvalgets oppfatning bidra til å hegne om enhetenes autonomi, og medvirke til et bedre fungerende lokaldemokrati. Ved å overlate finansieringen av lokale folkevalgte grupper til de lokale folkevalgte forsamlingene forenkles også tilskuddsordningen til partiene.

Innslag av grunntilskudd i støtten til partiorganisasjonene

Utvalget går inn for at støtten til partiorganisasjonene på ulike forvaltningsnivåer for fremtiden gis som en kombinasjon av stemmetilskudd og grunntilskudd. Det foreslås at 1/10 av støtten gis som grunntilskudd og resten som stemmetilskudd. Grunntilskuddet vil bidra til utjevning av inntekter mellom partiene, og kan redusere betydningen av private bidrag i politikken. Dette kan bidra til at

skjevheter i partienes finansiering får mindre betydning, og at attraktive programmer og kompetente ledere får større betydning, for oppnådde valgresultater. Grunntilskuddet vil også kunne dekke de faste – størrelsesuavhengige – kostnader som ethvert parti har. Dette betyr at stemmetilskuddene vil gi partiene en likere aktivitet per stemme etter at de faste kostnadene er dekket gjennom grunntilskuddet. Et innslag av stemmeuavhengig støtte vil også bidra til større forutberegnlighet for partienes drift i en omgivelse der oppslutningen svinger mye fra valg til valg. At grunntilskuddet utgjør en forholdsvis beskjeden andel av støtten er begrunnet i hovedprinsippet om at velgernes dom skal ha følbare konsekvenser for partiene. Utvalget går derfor inn for at stemmetilskudd fortsatt skal være den dominerende støtteformen.

Ingen sperregrenser for stemmetilskudd, moderate sperregrenser for grunntilskudd

Utvalget foreslår å fjerne sperregrensen på 2,5 % oppslutning på landsbasis i stortingsvalg, for tildeling av stemmetilskudd til hovedorganisasjonene. Med dette vil hovedorganisasjonene, fylkeslagene og lokallagene til registrerte partier motta stemmetilskudd fra første stemme. Stemmetilskuddene vil på denne måten sikre at nye strømninger i folket kan fanges opp og få ta del i den offentlige finansieringen på et tidlig stadium. Denne liberaliseringen balanseres ved at det innføres sperregrenser for grunntilskudd på alle nivåer. Etter forslaget skal grunntilskudd bare tilfalle:

- hovedorganisasjoner som oppnår minst 2,5 % oppslutning eller vinner representasjon i stortingsvalg
- fylkeslag som oppnår minst 4 % oppslutning eller vinner representasjon i fylkestingsvalg
- lokallag som oppnår minst 4 % oppslutning eller vinner representasjon i kommunestyrevalg.

Det samlede forslaget har en forholdsvis kraftig omfordelende effekt i retning av de mindre partiene, på bekostning av de større.

Fortsatt styrking av partiene

Utvalget har etter en samlet vurdering av partienes rammevilkår og forslaget til endring i den finansielle sperregrensen ved stortingsvalg, kommet til at støtten til fordel for de små partiene ikke bør motsvares av tilsvarende lavere støtte til de større partiene. En kompensasjon for regelendringene tilsier en økning i partistøtten på om lag 10 millioner kro-

ner første år. Det foreslås at støtten i kommende valgperiode for øvrig økes i samsvar med den historiske veksttrenden de siste 20 år.

1.1.8 Opprettelse av et råd for behandling av saker vedrørende partilovens bestemmelser

Utvalget går inn for å opprette et uavhengig organ til å ivareta kontroll med finansieringen av de politiske partiene. Utvalget ser dette som et viktig virkemiddel for å skape tillit til partiene og det politiske system. Et slikt organ er også i tråd med Europarådets anbefalinger.

Som nevnt foreslår utvalget at Statistisk sentralbyrå (SSB) gis oppgaven med å ta i mot og sammenstille inntektsinnberetningene fra partiene. I den forbindelse mener utvalget det vil være hensiktsmessig med et overordnet tilsyn utført av et særlig oppnevnt, uavhengig organ. Etter utvalgets forslag skal dette organet behandle klagesaker og skjønnsspørsmål i forbindelse med kommunens/fylkeskommunens vedtak om å tilbakeholde statsstøtte ved eventuell manglende innrapportering. Utvalget foreslår også at dette organet får oppgaven med å utarbeide en årlig rapport til departementet om årets innberetninger. Rapporten utarbeides på grunnlag av en innstilling fra SSB om de erfaringer som er gjort i forbindelse med innberetningene angjeldende år. Regnskaper som ikke er innberettet, mangler ved innberetningene og liknende, skal rapporteres.

Det er i dag oppnevnt et uavhengig organ til å ta seg av klagesaker og skjønnsspørsmål i forbindelse med tildeling av statsstøtte. Nemnden oppnevnes av departementet og består av en arbeidsrettsdommer, en høyesterettsdommer og en person fra SSB. Utvalget har vurdert om denne nemnda kan opprettholdes og ivareta oppgaven som rapporteringsansvarlig. Da organet etter utvalgets oppfatning bør kunne tillegges også andre og mer varierte oppgaver, vil utvalget gå inn for at det opprettes et nytt organ, et råd for rapportering og klagebehandling. Utvalget går inn for å legge også følgende oppgaver til rådet:

- At rådet i sin årlige rapport til departementet gir en anbefaling om neste års bevilgningsnivå for den statlig partistøtten. Utvalgets forslag er begrunnet i ønsket om å motvirke mistanke om at stortingsflertallet tilgodeser partiene i urimeleg grad.
- At rådet behandler klager over vedtak om registrering av partinavn. Denne oppgaven er i dag ilagt den særskilte klagenemnda etter valgloven § 5–7. Hensynet til samordning og effek-

tivisering tilsier at denne oppgaven i stedet legges til rådet som foreslås opprettet.

- At rådet foretar en regelmessig vurdering av beløpsgrensen for identifisering av bidragsyttere i partienes inntektsinnberetninger. Dette er ment å sikre nødvendige oppjusteringer i forbindelse med lønns – og prisvekst.

På bakgrunn av organets varierte oppgaver foreslår utvalget at rådet settes sammen av fem medlemmer, og at lederen har dommerkompetanse. Utvalget legger til grunn at de øvrige medlemmer oppnevnes blant personer med bred og allsidig politisk erfaring, som kan bidra til å gi rådet demokratisk legitimitet. Medlemmene foreslås oppnevnt for en periode på seks år. For å oppnå kontinuitet bør en unngå at samtlige medlemmer byttes ut på en gang.

Utvalget antar at SSB med fordel kan fungere som sekretariat for rådet. Det antas at utvalget ved behov kan anskaffe særskilt sekretariatskompetanse, for eksempel i form av juridisk ekspertise, i tilknytning til enkeltsaker det får til behandling.

1.1.9 Bred enighet, få dissenser

Spilleregler for konkurranse om maktposisjoner bør ha bred tilslutning i befolkningen. Bare slik kan beslutninger på fellesskapets vegne vinne legitimitet. Blant slike spilleregler finner vi reguleringen av offentlig og privat partifinansiering. Disse er med på å bestemme ressursfordelingen mellom ulike partier og derigjennom partienes evne til å konkurrere om maktposisjoner. Enighet i utvalget gir forhåpninger om at forslagene også er akseptable for – og kan vinne bred tilslutning i – befolkningen. Enighet kan også bidra til at reglene blir mer stabile, og ikke endres som følge av nye styrkeforhold i Stortinget. Det kan også bedre forutberegneligheten for partiene.

Utredningen inneholder et stort antall konkrete tilrådninger, til sammen nærmere 60, samt en omfattende lovtekst. Bak et alt overveiende flertall av tilrådningene står et enstemmig utvalg. Bare på fem tilrådninger finnes det dissenser fra små mindretall blant utvalgsmedlemmene:

- Medlemmet Kolberg støtter ikke utvalgets forslag om en begrenset fradragsrett i skatt for gaver til de politiske partiene.
- Medlemmet Mo støtter ikke utvalgets forslag om at partiene fortsatt skal ha anledning til å motta gaver fra organisasjoner som mottar offentlig støtte enten direkte eller indirekte.
- Medlemmene Johansen og Bodahl-Johansen støtter ikke utvalgets anbefaling om ikke å på-

legge partiene en utvidet plikt til å innrapportere inntekter i forbindelse med valg.

- Medlemmene Meyer og Taube støtter ikke utvalgets forslag om at statlige tilskudd fortsatt skal være forbeholdt partier som er registrert etter reglene i valgloven.
- Medlemmet Strøm støtter ikke utvalgets forslag om å styrke partiene i neste valgperiode.

1.1.10 Politisk fjernsynsreklame: Ordninger i andre land og forskning om effekter

Ordninger i andre land

Politisk fjernsynsreklame er i dag tillatt i en del land. Utvalget redegjør for reguleringen av politisk fjernsynsreklame i seks land der politisk fjernsynsreklame tillates; Finland, Storbritannia, Tyskland, USA, Canada og Australia.

I Finland er det få reguleringer av politisk fjernsynsreklame. Det er ingen begrensninger på hvor mye reklame som kan kjøpes, eller hvor lange reklamene kan være. Det eksisterer imidlertid en uformell overenskomst om å ikke omtale enkeltkandidater negativt i reklamene. Både partier, individuelle kandidater, valgkamporganisasjoner og fagforeninger tillates å kjøpe politisk fjernsynsreklame.

I Storbritannia tilbys partiene gratis sendetid i allmennkringkastere og kommersielle fjernsynssendere før valg, samt ved andre årlige politiske høydepunkter. Sendetiden differensieres etter partienes størrelse, men slik at regjeringspartiet og det største opposisjonspartiet får tildelt lik tid. Reklamen må være på minst 2 minutter og 40 sekunder. Det har i de senere år vært en synkende interesse i befolkningen for denne typen sendinger.

I Tyskland tilbys partiene også noe gratis sendetid i allmennkringkastere. Også her differensieres sendetiden etter partienes størrelse. I tillegg kan tyske partier kjøpe fjernsynsreklame i en fastsatt periode før valg. Fjernsynsselskapene må selge reklame til partiene til utgiftsdekning. Til tross for dette har forskerne observert en nedgang i tyske partiers interesse for politisk fjernsynsreklame.

I USA er det i utgangspunktet ingen begrensninger på hvor mye politisk fjernsynsreklame en kandidat kan kjøpe. Dersom en føderal kandidat mottar offentlig støtte vil han/hun være underlagt begrensninger i hvor store midler som totalt kan investeres i valgkampen fra august til november. Det finnes muligheter for å omgå disse reguleringer, noe som også skjedde under presidentvalg-

kampen 2004. En ny bestemmelse fra 2003 er at kandidatene må bekrefte i reklamen at de godkjenner innholdet («Stand by your ad- regelen»). Dette er ment å hindre hyppig bruk av negativ reklame. I USA er fjernsynsstasjonene pålagt å selge politisk reklame til kandidater til den prisen som deres best rabatterte kunde har fått.

I Canada fordeles det noe gratis reklame, og partiene kan kjøpe noe reklametid før et valg. Gratis tid tilbys både i allmennkringkastere og kommersielle sendere. Reklametiden fordeles etter partienes størrelse. I likhet med USA er det en regel om at partiene skal tilbys reklame til best rabatterte pris.

I Australia er det få reguleringer av politisk fjernsynsreklame. Det har vært gjort forsøk på å forby reklamer med feilaktig innhold, men dette er erklært å være i strid med Australias grunnlov.

Forskning om effekter av politisk fjernsynsreklame

Systematisk forskning om effektene av politisk fjernsynsreklame er kommet lengst i USA. For europeiske land er forskningen av et mindre omfang og mer fragmentarisk. Forskerne har generelt sett vært særlig opptatt av å studere effekten av politisk fjernsynsreklame på *stemmegivning, valgdeltakelse, velgernes informasjon og læring, samt den politiske debattens karakter*. Et hovedfunn er at flytende velgere (velgere med lav partiidentifikasjon) i liten grad lar seg påvirke av reklame i sitt valg av parti. På en annen side viser det seg at fjernsynsreklame kan lede til at velgere med partiidentifikasjon styrker sin identifikasjon. Effekten av politisk fjernsynsreklame på velgernes stemmegivning ser ut til å være størst for små og relativt ukjente partier. Et annet funn er at ensidig negativ reklame kan redusere valgdeltakelsen og svekke tilliten til politikere blant de flytende velgerne. På en annen side har enkeltstudier dokumentert det motsatte; at negativ reklame kan øke valgdeltakelsen. Enkeltstudier har også dokumentert at bruk av negativ reklame kan føre til at det uthengte partiet får sympati og uthengeren selv mister oppslutning. Et fast funn er at balansert reklame (sammenligning av egen god politikk med motstandernes dårlige politikk) er informativ, og bidrar til læring om kandidatenes standpunkter i ulike saker. Effekten er størst blant de som har lav utdanning og lavt politisk engasjement. Forskningen byr ikke på faste funn hva gjelder fjernsynsreklamens virkning på de politiske debattens karakter.

1.1.11 Reguleringsregimer for politisk fjernsynsreklame

Det foreligger i dag et absolutt forbud mot fremføring av betalte politiske innslag på fjernsyn. Utvalget har i tilleggsmandat blitt bedt av regjeringen om å utrede ulike reguleringsregimer for politisk fjernsynsreklame, gitt at det innføres avgrensede unntak fra dagens forbud. Noen av utvalgets medlemmer ønsker prinsipielt å opprettholde dagens forbud. Andre medlemmer ønsker prinsipielt at forbudet oppheves uten at det innføres spesielle reguleringer. Atter andre medlemmer ønsker prinsipielt regulert adgang til partipolitisk fjernsynsreklame (se kapittel 8). Utvalget gir derfor ingen tilrådning om å gjennomføre et bestemt regime. Slik utvalget har sett det, etterspør regjeringen en regulering som skal ivareta to formål:

1. å begrense det samlede omfanget av politisk fjernsynsreklame, og
2. å redusere muligheten for kjøpesterke grupper til å fremme sine standpunkter gjennom politisk fjernsynsreklame (sikre demokratisk likhet).

Utover disse to målsettingene antyder regjeringen at en regulering kan dempe tendenser til mer kostnadskrevenne valgkamper. Det vises samtidig til at fjernsynsreklame ikke nødvendigvis faller mer kostbart enn annonsering i aviser. Regjeringen legger også vekt på verdien av å vinne erfaring med politisk fjernsynsreklame.

Hvilken omfangsbegrensning som fremstår som fornuftig avhenger av hva en tror om etterspørselen etter fjernsynsreklame. Utvalget har her funnet de finske erfaringene spesielt interessante. Til tross for en uregulert adgang for partier til å kjøpe fjernsynsreklame, er omfanget holdt på et moderat nivå i Finland. Før valget i 2003 brukte de finske partiene omkring 16 millioner norske kroner samlet til kjøp av sendetid (produksjonskostnader kommer i tillegg). Dette svarer til 3,1 kroner per innbygger. Forutsatt at de finske erfaringene kan overføres til Norge, er det lite som tyder på at det foreligger et vesentlig behov for å regulere det totale omfanget av partipolitisk fjernsynsreklame spesielt. Dersom en legger de amerikanske erfaringene til grunn, står tanken om omfangsregulering vesentlig sterkere.

At det totale omfanget av politisk fjernsynsreklame er lavt i Finland, innebærer ikke nødvendigvis en jevn fordeling av sendetid mellom de finske partiene. Dessverre mangler utvalget tallmateriale som viser den eksakte fordelingen av sendekostnader over de finske partiene. Vi vet imidlertid at de

seks største partiene i Finland benytter politisk fjernsynsreklame. De fire største partiene kjøpte tilnærmet like mye i politisk fjernsynsreklame før riksdagsvalget i 2003. Det er likevel ikke gitt at partipolitisk fjernsynsreklame uten videre vil gi opphav til betydelig demokratisk ulikhet. For det første er kjøp av sendetid på kommersielt fjernsyn ikke spesielt dyrt når en sammenligner med kostnadene ved å reklamere i andre medier. For det andre dokumenterer det beste av tilgjengelig forskning ikke noen sterke sammenhenger mellom partipolitisk fjernsynsreklame og stemmegivning.

Utvalget har merket seg at Sverige og Danmark opprettholder sine forbud mot politisk fjernsynsreklame.

I tilleggsmandat er utvalget bedt om å utrede tre spesifikke ordninger. En ordning med tildeling av gratis sendetid til partiene, en ordning der partiene tillates å kjøpe politisk fjernsynsreklame for et maksimalt beløp, og en ordning der partiene tillates å kjøpe et maksimalt antall sendeminutter med politisk fjernsynsreklame. Gitt dette utgangspunktet har utvalget skissert fire reguleringsregimer. Felles for regimene er at det allmenne lovforbudet opprettholdes. Regimene består av avgrensede unntak fra dette forbudet, og gir suksessivt strengere former for regulering:

- i. Politisk fjernsynsreklame tillates vist i en kort periode før valg.
- ii. Politisk fjernsynsreklame tillates vist av partier og lister i en kort periode før valg.
- iii. Partier og lister tillates å kjøpe en begrenset mengde politisk fjernsynsreklame i en kort periode før valg.
- iv. Partiene tilbys gratis sendetid i forbindelse med valg.

Alternativ i: Alle kan reklamere i forbindelse med valg

Dette regimet reduserer omfanget av politisk fjernsynsreklame gjennom bare å tillate slike innslag vist rett før valg, for eksempel de fire siste ukene. Partienes kjøpekraft er liten relativt til den kjøpekraft en finner i foretak, foreninger og organisasjoner. Siden reguleringen åpner for at også slike kan kjøpe politisk fjernsynsreklame, kan det være diskutabelt om regimet er i stand til å begrense kjøpesterke grupperes muligheter til å fremme egne standpunkter gjennom politisk fjernsynsreklame. Siden regimet avgrenser til en periode umiddelbart i forkant av valg vil likevel kjøpesterke grupper i det store og hele avskjæres fra å kjøpe fjernsynsreklame i forbindelse med den politiske behandlingen av enkeltsaker.

Alternativ ii: Partier og lister kan reklamere i forbindelse med valg

Dette regimet reduserer omfanget av politisk fjernsynsreklame av to grunner. For det første fordi kjøp av fjernsynsreklame forbeholdes de som har stilt liste ved valg, for det andre fordi slik reklame bare kan vises i en avgrenset periode i tilknytning til valg. Siden reguleringen opprettholder forbudet mot at andre enn de som stiller liste i valg kan kjøpe politisk fjernsynsreklame, kan regimet sikre større grad av demokratisk likhet enn alternativ i.

Alternativ iii: Partier og lister kan kjøpe noe reklame i forbindelse med valg

I dette regimet innføres en grense som forbyr partiene å kjøpe mer enn et maksimalt kvantum politisk fjernsynsreklame. Utvalget har blitt bedt om å utrede både en beløpsgrense og en sendetidsgrense. Prisen på fjernsynsreklame bestemmes i hovedsak av brutto dekningspunkter. Et brutto dekningspunkt sier hvor mye kjøper betaler for å nå en prosent av de seerne over 13 år som omfattes av senderens dekningsområde. Prisen på et brutto dekningspunkt varierer blant annet med hvilken tid på døgnet innslaget sendes, innslagetets lengde, om innslaget sendes mer enn en gang i en bolk, og om innslaget sendes først eller sist i en bolk.

En sendetidsgrense eller en beløpsgrense kan likevel konstrueres på en slik måte at den gjelder likt for alle som omfattes av den. Utvalget peker på at en kan benytte standardiserte brutto dekningspunkter, der en legger til grunn en bestemt fordeling av kampanjen på ulike deler av døgnet, fastlegger en bestemt lengde på innslaget og krever at fjernsynsselskapet tilbyr partiene lik pris per sendeminutt. Et gitt antall sendeminutter vil da gi ulike kjøpere samme tilgang til senderens seere, og vil koste like mye. Og motsvarende, et gitt kronebeløp vil kjøpe det samme antall sendeminutter, og vil gi ulike kjøpere samme tilgang til senderens seere.

Kontrollhensyn

Om en formulerer kvantumsbegrensningen som en beløps- eller en sendetidsgrense kan nå se ut som en smakssak. Kontrollhensyn taler imidlertid for å benytte en sendetidsgrense. Statens medieforvaltning overvåker allerede sendetid for annen fjernsynsreklame. Tilsynet kan gis fullmakt til å pålegge stans i videre fremvisning av en politisk fjernsynsreklame, dersom partiet har brukt mer enn det maksimalt tillatte antall sendeminutter.

Dette representerer en form for løpende kontroll. Med en beløpsbegrensning vil en måtte basere seg på en etterkontroll basert på de kontrakter partiene har inngått med fjernsynsselskapene. Etterkontroll basert på inngåtte kontrakter åpner i sterkere grad for omgåelser av regelverket.

Adgang til å fremforhandle spesielle løsninger

En kan innvende at det skisserte regimet blir for rigid, og at partiene bør kunne fremforhandle spesielle løsninger som for eksempel en annen lengde på innslaget, målretting mot bestemte seere, plassering først eller sist i blokken, og så videre. En slik fleksibilitet er vanskelig å forene med hensynet til et likeverdig tilbud og en lik pris. Spesielle løsninger vil oftest koste mer enn det standardiserte tilbudet skissert over. Dette åpner for forhandlinger om rabatter, hvor store kunder stiller sterkere enn små.

Lokalfjernsyn

Begrunnelsene for kvantumsgrenser står betraktelig sterkere hva gjelder riksdekkende fjernsyn enn lokalfjernsyn. Seertallene er langt lavere på lokalfjernsyn enn på riksdekkende fjernsyn. Dette vil isolert sett dempe etterspørselen etter reklame på disse kanalene. I tillegg er det langt rimeligere å reklamere på lokalfjernsyn, noe som bør redusere bekymringen for at mindre kjøpesterke partier skal komme dårlig ut. Det er mer administrativt krevende å kvantumsregulere kjøp av reklame på lokalfjernsyn.

Alternativ iv: Partiene tilbys gratis sendetid i forbindelse med valg

Det siste regimet tildeler partiene gratis, uredigert, sendetid. Det er praktisk mulig å gjøre dette ved å legge beslag på sendetid i NRK. Utvalget har betydelige motforestillinger mot en slik ordning. Så lenge tid tildeles etter objektive kriterier vil ikke ordningen stride mot anbefalingene fra Europarådet. Av praktiske grunner må imidlertid antallet partier som tildeles sendetid i en slik ordning være begrenset. Enkelte partier vil ikke omfattes av ordningen. Fra et ytringsfrihetsperspektiv er det prinsipielt betenkelig å stenge bestemte partier – antakeligvis de små partiene – helt ute fra retten til å fremføre sine ytringer i uredigert form på fjernsyn. Utvalget betrakter dette som en alvorlig svakhet ved en ordning med gratis sendetid. Et gjennom-

gangstema i politisk filosofi er at mindretallsmeninger bør gis minst like gode vilkår som flertallsmeninger. I motsatt fall løper man en risiko for å utvikle et flertallstyranni. Utvalget har også merket seg at internasjonal forskning dokumenterer at uredigert sendetid er spesielt nyttig for mindre partier.

Av lignende grunner har utvalget problemer med ordninger der partienes sendetid (gratis eller betalt) differensieres, for eksempel etter oppslutning i tidligere valg. Et system der meningers tyngde vektet etter de sendetidsberettigede partienes historiske valgoppslutning er problematisk. Studier av valgkampen 2001 viser at problemet forsterkes ved at fjernsynsselskapene allerede differensierer partienes taletid i fjernsynsdebatter etter deres oppslutning i meningsmålinger før valget. Mens differensiering av partistøtte etter valgoppslutning gjerne begrunnes med at det er i tråd med konkurranse-demokratiske prinsipper at velgernes dom gis utslag på bevilgningene til partiene, kan tilsvarende argumentasjon ikke begrunne differensiering av reklametid. Politisk fjernsynsreklame er ment å gi velgerne tilstrekkelig informasjon om politiske alternativer før det kommende valget. Det kan hevdes at et stort parti ikke har behov for mer sendetid for å formidle sitt budskap enn et lite parti. Utvalget har av slike grunner konsentrert sin utredning om markedsreguleringer, der enhver som har stilt liste i valg tilbys likeverdige vilkår for kjøp av uredigert sendetid på fjernsyn. Dette etablerer i det minste en sjanselikhhet.

En ordning med gratis sendetid reiser også spørsmål om fjernsynskanalenenes redaksjonelle frihet og rett til å fylle sin sendetid. I Norge er det grunnleggende prinsipp at redaktøren/kringkastingssjefen har redaksjonell frihet, men samtidig bærer det fulle og hele ansvar for publikasjonens/kringkasterens innhold. Dersom NRK skal forpliktes til å sende uredigerte innslag for et visst antall partier må man spørre om kringkastingssjefen kan gjøres ansvarlig for innholdet. En kan lett komme i den situasjon at kringkastingssjefen finner det nødvendig å ta avstand fra innslagene. Dette er en utvikling vi kjenner fra Tyskland. Et annet forhold gjelder NRKs uavhengighet i en ordning med gratis sendetid. Det er en reell fare for at det kan oppstå mistanker og beskyldninger om at partiene forskjellsbehandles i en slik ordning. Styret i NRK er statlig oppnevnt, og myndigheten til å endre NRKs vedtekter ligger hos kultur- og kirkeministeren. Dette kan gi grunnlag for mistanke om inhabilitet, og kritikk av en eventuell gratis sendetidsordning administrert av NRK.

Innholdsregulering

Utvalget legger til grunn at kringkastingsloven kapittel 3, vedrørende fjernsynsreklamens plassering, varighet, omfang m.m., også vil gjelde politisk fjernsynsreklame. Et spørsmål er om det bør gjelde spesielle regler for form og innhold i politisk fjernsynsreklame, om det bør stilles krav til minstetid for innslagene, om politiske reklameinnslag bør merkes med avsenders navn, samt om det bør innføres forbud mot negativ omtale av enkeltpersoner.

Det er en vanlig oppfatning at et krav om en viss minstetid for politiske fjernsynsreklamer vil fremtvinge seriøse og informative innslag. Problemet er at seertallene synker med innslagenes lengde. Krav om minstelengde kan også redusere små partiers evne til å kjøpe.

Utvalget antar at innslagene bør merkes tydelig med avsenders navn. Dette vil sikre bevissthet om at sendingen ikke er politisk nøytral, og vil plassere ansvaret for budskapet hos avsender. I tillegg er merking en forutsetning for at Statens medietilsyn skal kunne føre kontroll.

En fare ved politisk fjernsynsreklame er at politikens innhold fortrenkes av personangrep og personkarakteristikker. Markedsføringsloven setter ikke grenser i dette tilfellet. Loven gjelder bare handlinger foretatt i næringsvirksomhet, og kommer således ikke til anvendelse for politisk reklame. Utvalget kan imidlertid ikke se at løsningen ligger å innholdsregulere partipolitisk reklame spesielt. Krittikk av motstandere hører naturlig hjemme i en valgkamp og kan gi velgerne nyttig informasjon. Det er videre vanskelig å trekke en skarp grense mellom nyttig sammenligning av egen politikk med konkurrentenes politikk, og usakelige angrep på meningsmotstandere. Det vil derfor være krevende å bestemme hva et forbud mot negativ reklame skal ramme, samt å kontrollere at en slik bestemmelse overholdes. For øvrig finnes det bestemmelser i lovverket som rammer diskriminering av minoriteter og injurierende uttalelser.

1.2 Oppnevning og sammensetning

Demokratifinansieringsutvalget ble satt ned for å utrede finansieringen av det norske demokratiet og åpenhet om politiske partiers finansiering. Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 17. oktober 2003 og fikk følgende sammensetning:

1. Professor Rune Sørensen, Handelshøyskolen BI, leder, Bærum
2. Partisekretær i Arbeiderpartiet, Martin Kolberg, Lier

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

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

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

1.3 Utvalgets mandat og tilleggsmandat

Utvalget ble ved kongelig resolusjon 17. oktober 2003 gitt følgende mandat:

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

Det arbeidet som de politiske partiene utfører er en nødvendig forutsetning for at vårt

demokratiske styresett skal kunne fungere. Det må derfor være en viktig offentlig oppgave å bidra til at partiene har økonomiske rammebetingelser til å finansiere sin virksomhet.

Utvalgets arbeid kan sammenfattes i følgende punkter:

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

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

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

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

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

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

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

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

- a) omfatte alle organisatoriske ledd av politiske partier,
- b) omfatte krav om at det skal gjøres rede for alle former for bidrag av verdier over kr 20.000, enten det dreier seg om kontante eller andre former for ikke-kontante bidrag, herunder arbeidsinnsats og alle andre innsatsfaktorer som kan omregnes til verdi av kr 20.000 eller mer,
- c) definere bidragsytere som enkeltperson eller juridisk person,
- d) stille krav om at bidrag fra bidragsytere som er, eller som er organisatorisk tilknyttet en av arbeidslivets hovedorganisasjoner, skal gjøres rede for og legges frem regnskap for samlet, som ett bidrag fra en bidragsyter til ett parti,
- e) stille krav om at det sammen med partienes årsregnskap legges frem erklæring for at det ikke foreligger muntlige eller skriftlige avtaler mellom bidragsyter og politiske partier eller dets valgte representanter på noe nivå, og at det ikke foreligger enighet som kan oppfattes som gjenytelser eller forventning om gjenytelser (jf Innst. O nr. 28).»

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

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

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

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

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

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

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

I april 2004 fikk utvalget følgende tilleggsmandat:

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

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

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

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

Til bokstav b) bes utvalget vurdere:

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

Til bokstav c) bes utvalget vurdere:

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

Det bør vurderes om det skal gjelde særlige regler for perioder før valg. Utvalget bes også om å vurdere om det finnes andre måter å regulere omfanget av politisk reklame i fjernsyn på. Utvalgets forslag må ligge innenfor de rammene som Norges folkerettslige forpliktelser oppstiller – herunder den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 10.

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

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

På bakgrunn av utvidelsen av utvalgets mandat ble fristen for fremleggelse av utvalgets utredning forskjøvet til 29. november 2004. Som følge av omorganiseringen av departementsstrukturen høsten 2004, blir utredningen lagt frem for Moderniseringsministeren.

1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt til sammen 13 møter. Tre av møtene strakk seg over to dager.

Utvalget har på flere av møtene hatt besøk av fagekspertise og representanter med særskilt erfaringsbakgrunn. Spesielt gjelder dette i forhold til den delen av utvalgets mandat som gjelder politisk fjernsynsreklame. I juni 2004 arrangerte utvalget et seminar om politisk fjernsynsreklame hvor professor Hans Fredrik Dahl, førsteamanuensis Tore Sla-

atta, stipendiat Erling Dokk Holm og Elizabeth Hartman fra reklamebyrået Siste Skrik deltok med innlegg. Utvalget ble også presentert for politiske fjernsynsreklame fra andre land (blant annet fra Finland, Tyskland, Storbritannia og USA). I tillegg har kringkastingssjef John G. Bernander og administrerende direktør i TV2, Kåre Valebrokk, møtt i utvalget med forberedte innlegg. Sekretariatet har hatt møter med TV2 og mediebyrået Carat Media og har også innhentet informasjon fra TVNorge og NRK.

Utvalget har hatt besøk av kammarrättsassessor Lars Åke Ström fra Sverige. Sammen med professor Gullan Gidlund sto han for en svensk utredning om innsyn i partiers og kandidater inntekter som ble fremlagt i januar 2004 (SOU 2004: 22 *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter*). Forsker Jo Saglie fra Institutt for Samfunnsforskning har bidratt med et foredrag om partier og partifinansiering.

Med sikte på kartlegging av de politiske partienes finansieringspraksis har utvalget foretatt en

spørreundersøkelse blant partienes fylkes- og kommunelag. Det har også vært foretatt en spørreundersøkelse blant kommuner og fylkeskommuner for å finne ut i hvilken grad disse på eget initiativ bidrar til partilagenes virksomhet på kommune- og fylkesnivå. Resultatene er omtalt i kapittel 3.

Utvalgets sekretariat var i mai 2004 på en studietur til Washington DC, USA, for å se nærmere på erfaringer med politisk fjernsynsreklame. Sekretariatet hadde møter med politiske representanter, den føderale valgkommisjonen (The Federal Election Commission) og forskere ved The Brookings Institution.

Sekretariatet har i møter med Statistisk Sentralbyrå hatt diskusjoner om tilrettelegging av og kostnader forbundet med et eventuelt innrapporteringssystem for partienes inntekter.

Professorene Lars Erik Borge ved NTNU og Hans Fredrik Dahl og Bjørn Erik Rasch ved UiO har i avslutningsfasen bistått utvalget med gjennomlesning og kommentarer til utvalgte kapitler i utredningen.

Kapittel 2

Målsettinger og virkemidler

2.1 Mål og midler

Med en partifinansieringsordning forstår vi et sett av regler som forteller hvordan et parti tillates å finansiere sin aktivitet og hvordan det tillates å benytte sine inntekter. En partifinansieringsordning kan omfatte mange forhold. Partienes adgang til å motta bidrag fra private, og deres adgang til å engasjere seg i forretningsdrift og formuesforvaltning, kan reguleres. Kriterier for tildeling av (monetær og ikke-monetær) offentlig støtte kan slås fast. Krav til regnskapsførsel, innrapportering, kontroll, innsyn og offentlighet om partienes finanser kan knesettes. Ordningen kan også trekke opp rammer for partienes anvendelse av inntekter, for eksempel det omfang de tillates å reklamere for sine synspunkter i fjernsyn.

I kapitlet defineres et parti som en organisasjon som stiller kandidater til offentlige valg. Dette representerer en minimumsforståelse, og er et utgangspunkt som modifiseres senere i utredningen. Forståelsen er valgt fordi den gir et fruktbart utgangspunkt for en prinsipiell diskusjon, der lite utdefineres i utgangspunktet.

Utforming av en partifinansieringsordning innebærer å fastlegge et sett av virkemidler. Hensikten er å nå bestemte målsettinger. Det er likevel ikke gitt at målsettingene lar seg innfri fullt ut og på samme tid. Det kan måtte foretas avveininger mellom målsettinger. Etter utvalgets oppfatning bør partifinansieringsordningen søke å innfri følgende målsettinger:

- i. Sikre de politiske partienes tillit i befolkningen
- ii. Sikre partiene tilstrekkelige inntekter til at de kan ivareta sine kjerneoppgaver
- iii. Sikre partiene likeverdige vilkår i konkurransen om stemmer
- iv. Motvirke at partienes politikkutforming påvirkes av partienes inntektskilder
- v. Bidra til et levende partidemokrati gjennom aktive medlemmer og lokallag

En bestemt balanse mellom disse målsettingene kan sies å være innbakt i dagens partifinansieringsordning, og forsøk på å balansere målsettingene

ligger også under vurderingene til Partifinansieringsutvalget av 1968.¹

I avsnittene 2.2 – 2.6 drøftes målsettingene mer inngående. I avsnitt 2.7 drøftes større spørsmål vedrørende sammenhengene mellom offentlige tilskudd og partienes utvikling. Utvalgets hovedsynspunkter på hvordan målsettingene best kan innfris finnes i avsnitt 2.8. De detaljerte forslagene til reguleringer som kan bidra til dette finnes i kapitlene 6–7.

2.2 Tillit

En partifinansieringsordning bør opprettholde og styrke tilliten til politikere og politiske institusjoner. Tillit kan sies å foreligge når et politisk system er i stand til å vedlikeholde borgernes oppfatning av at foreliggende institusjoner er de best egnede for samfunnet (Lipset 1959). Det er vanlig å betrakte tillit til politikere og politiske institusjoner som en funksjon av velgernes kontroll- og sanksjonsmuligheter (Dasgupta 1988). Kontroll fordrer at politiske handlinger og resultater lar seg overvåke. Sanksjon forutsetter at makthavere kan skiftes ut i valg. Den første betingelsen kan søkes innfridd gjennom utformingen av en partifinansieringsordning. Den siste betingelsen kan ikke det. Enkelte vil si at tillit er noe mer. For våre formål er det ikke nødvendig å ta stilling til dette. Vi konstaterer at tillit i alle fall forutsetter at velgerne kan kontrollere og sanksjonere sine representanter. Dersom en eller begge betingelser er fraværende er det ikke grunnlag for tillit.

Et høyt tillitsnivå har en egenverdi. Tillit er også en nødvendig betingelse for stabilt demokrati (Lipset 1959). Uten tillit til politikere og politiske institusjoner vil beslutninger som fattes på vegne av fellesskapet ha lav legitimitet. Dette gjør borgerne mindre tilbøyelige til å etterleve reguleringsene frivillig. Effektiv offentlig regulering avhenger av at flesteparten av borgerne etterlever reguleringsene frivillig. Om ikke må innslaget av sanksjoner økes, transaksjonskostna-

1. Innstilling ble avgitt 22. juli 1969

Boks 2.1 Korrupsjonsepisoder

Frankrike

2001: Frankrikes tidligere utenriksminister Roland Dumas ble dømt til seks måneders ubetinget fengsel for å ha mottatt bestikkelser fra oljeselskapets Elf.

2004: Frankrikes tidligere statsminister Alain Juppé ble dømt til 18 måneders ubetinget fengsel og fratatt muligheten til å stille til valg i ti år fremover. Korrupsjonstiltalen gjaldt godtgjørelser til partifeller som mottok lønn for fiktive stillinger i kommuneadministrasjonen i Paris i årene 1983–95, da Juppé var finansråd i Paris. President Jacques Chirac var borgermester i Paris på denne tiden, og ville også ha sittet på tiltalebenken dersom han ikke hadde hatt immunitet som overhode.

Italia

1993/94: På begynnelsen av nittitallet ble en av de største korrupsjonsskandalene i italiensk historie avdekket («Operasjon Rene Hender»). Statsministeren og lederen for sosialistpartiet, Bettino Craxi, ble tvunget til å gå av og flykte til Tunis, fordi det ble avslørt korrupsjonsforhold i hans regjering og parti.

2003: Tidligere forsvarsminister i Berlusconi regjering i 1994, Cesare Previttui, ble i april dømt til 11 års fengsel for korrupsjon.

Tyskland

1984: Det ble kjent at et av landets største selskaper, The Flick Company, hadde gitt bidrag til partier og politikere utover bidragsgrensene for å unngå skatt. Otto Graf Lambsdorff, daværende finansminister, måtte gå av i 1984 etter beskyldninger om å ha mottatt bestikkelser fra Flick.

1999: Det ble offentlig kjent at den tidligere CDU-lederen, Helmut Kohl, hadde ført et system av svarte konti for hemmelige bidrag til partikassen, og dermed gitt grunn til mistanke om at politiske beslutninger var gjenstand for kjøp og salg. Avsløringen kastet det kristeligdemokratiske partiet ut i sin dypeste krise, og styrtet «den tyske gjenforeningskansler» ned fra sokkelen. Helmut Kohl ble idømt personlig erstatningsansvar da han ikke ville offentliggjøre hvem som hadde gitt store pengegaver til partiet.

dene i samfunnet vil stige, og effektiviteten i økonomien vil senkes. Tillit er derfor nyttig i samfunnsøkonomisk forstand. En rekke studier har dokumentert sterke sammenhenger mellom borgernes tillit til politikere og politiske institusjoner og deres tilbøyelighet til frivillig å etterleve skattelover og annen regulering (Tyler 1990, 1998, Levi 1988, 1997, Lassen 2002).

Hva kan lede til tillitssvikt? Et første svar er korrupsjon, korrupsjonsliknede adferd og misbruk. Korrupsjon foreligger dersom en person beriker seg selv utilbørlig i kraft av å ha et tillitsverv.² Handlinger som er ment å sikre et partis økonomiske grunnlag derimot, vil normalt ikke være av en slik karakter at de rammes av straffebud om korrupsjon. Tillitssvikt kan også følge av handlinger som ikke er illegale i straffelovens forstand, men som oppfattes som illegitime eller korrup-

sjonsliknende av velgerne. Straffelovens korrupsjonsbestemmelser diskuteres i egen boks. Med misbruk skal vi forstå bruk av en finansieringsordning som er i strid med vilkårene for ordningen. En partifinansieringsordning bør så langt mulig avskrekke korrupsjon, korrupsjonsliknende adferd og misbruk. En enkelt episode kan være

2. I den samfunnsfaglige litteraturen defineres gjerne korrupsjon som en form for maktmisbruk, i analogi til utnyttelse av markedsrett. En tenker seg gjerne at korrupsjon, i likhet med utnyttelse av markedsrett, kan holdes i sjakk av effektiv konkurranse. Roger B. Myerson (1999: 684) gir en typisk avklaring: «When elected leaders use political power for their own profit, we call it corruption or abuse of power, or in its most extreme form, tyranny. One of the basic motivations of democracy is the hope that electoral competition should reduce such political abuse of power, below what would occur under an authoritarian system, just as market competition reduces oligopolistic profits below monopoly levels.»

Boks 2.2 Straffelovens korrupsjonsbegrep

Ordet korrupsjon er et begrep som brukes hyppig, med til dels ulike betydninger i ulike sammenhenger. På bakgrunn av Europarådets strafferettslige konvensjon om korrupsjon har den norske straffeloven fått en alminnelig bestemmelse om korrupsjon og en bestemmelse om påvirkningshandel, eller såkalt bakgrunns-korrupsjon. Straffelovens korrupsjonsbegrep omfatter forhold som er straffbare etter § 276 a. Den som for seg selv eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag, straffes for korrupsjon etter straffeloven § 276 a. Det samme gjelder den som gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag. Påvirkningshandel straffes etter § 276 c og rammer den som for seg eller andre krever, mottar eller aksepterer et tilbud om en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag. Det samme gjelder den som gir eller tilbyr noen en utilbørlig fordel for å påvirke utføringen av stilling, verv eller oppdrag.

Straffelovens korrupsjonsbestemmelse oppstiller ingen unntak for gaver til politiske partier. En gave til et parti vil representere en fordel i anledning stilling, verv eller oppdrag. Dersom fordelene kan karakteriseres som utilbørlig, vil man ha med straffbar korrupsjon å gjøre. Justisdepartementet anfører følgende vedrørende gaver til politiske partier i ot.prp. nr 78 (2002–2003) *Om lov om endringer i straffeloven mv. (straffebud mot korrupsjon)*:

«Straffelovrådet antar at alminnelige bidrag fra borgerne til politiske partier må anses lovlige,

se NOU 2002: 22 side 39. Departementet slutter seg til dette, og tilføyer at heller ikke bidrag som går utover det alminnelige uten videre vil være å anse som utilbørlige.»

Departementet utdyper ikke under hvilke omstendigheter et bidrag til et politisk parti vil kunne defineres som utilbørlig, eller hvilke forhold som vil være av relevans ved den strafferettslige utilbørlighetsvurderingen. Dette er interessante juridiske spørsmål. Utvalget går imidlertid ikke inn på disse problemstillingene i utredningen.

Forholdet mellom et parti og en bidragsyter kan variere. Satt opp på en skala vil det ene ytterpunktet være forhold som går inn under straffelovens korrupsjonsforbud. De er illegale. Det andre ytterpunktet er forhold som ikke på noen som helst måte kan assosieres med begrepet korrupsjon. Mellom disse ytterpunktene befinner det seg en sone hvor det vil være opp til velgerne, ikke påtalemakten, å ta stilling til om forholdet mellom en bidragsyter og et parti er akseptabelt eller ikke. Velgerne kan oppfatte et forhold som illegitimt selv om det ikke er illegalt i straffelovens forstand. En sannsynlig konsekvens vil være at velgerne straffer partiet ved valget. Dette er forhold partiet må ta i betraktning når de treffer sine finansieringsbeslutninger. Partier er frie, autonome organisasjoner med rett til å inngå ulike typer relasjoner med hvem de vil, for eksempel privatpersoner eller organisasjoner. Så lenge et forhold ikke rammes av straffelovens korrupsjonsforbud, vil det være opp til velgerne å felle dommen.

nok til å bryte ned borgernes tillitsnivå vesentlig, og det kan ta atskillig tid å gjenopprette tillit. Nyere eksempler på korrupsjon, korrupsjonsliknende adferd og misbruk i noen europeiske demokratier gis i boks 2.1.

Sviktede tillit kan også oppstå som følge av intern manipulasjon. De grunnleggende prinsippene i den norske partifinansieringsordningen er vedtatt av parlamentet med vanlig flertall, og kan til enhver tid endres med vanlig flertall. Dette åpner for manipulasjon, ved at flertallet styrker sin egen konkurranseposisjon foran et valg gjennom å

endre ordningen i egen favør (og i mindretallets og/eller i ikke-representerte partiers disfavør).³ Dersom grunnleggende spilleregler manipuleres kan dette oppfattes som opportunistisk og urettferdig. Dette kan svekke borgernes tillit til politikere og politiske institusjoner.

I motsetning til populære oppfatninger, finnes det solid forskningsmessig belegg for å hevde at

3. Mindretallet i partifinansieringsutvalget av 1968 fryktet nettopp at en statlig støtteordning ville føre til at flertallet kunne favorisere seg selv (Partifinansieringsutvalget av 1968 s. 45).

ulike mål på tillit til norske politikere, partier og valginstitusjoner ikke viser en systematisk fallende tendens.⁴ I internasjonal sammenheng utmerker nordmenn seg dessuten ved generelt å ha en høy tillit til politiske institusjoner og prosesser.⁵

Et utgangspunkt for diskusjonen så langt er at korrupsjons- og misbruksepisoder kan bryte ned tilliten til politikere og politiske institusjoner. Hvilket forskningsmessig belegg finnes så for dette? Svaret er at sammenhengen ikke har vært gjenstand for omfattende forskning. Grunnen er at de mål på tillit til politikere og politiske institusjoner som benyttes i forskningen er utviklet relativt nylig, og at lange tidsserier er påkrevet for å undersøke effekten av enkeltepisoder på en forsvarlig måte. Av metodiske grunner er det derfor ikke mulig å si noe om hvordan, og hvor sterkt, enkeltepisoder kan innvirke på tilliten til politikere og politiske institusjoner.⁶

2.3 Finansiering av kjerneoppgaver

For at partiene skal fylle sin rolle i demokratiet må de ivareta visse kjerneoppgaver. En partifinansieringsordning bør sikre at partiene er i stand til dette. Til disse kjerneoppgaver hører det å:

- Formulere helhetlige politiske programmer
- Formidle innholdet i de politiske programmene
- Stille lister i valg til representative organer
- Sørge for samordning av synspunkter og beslutninger i representative organer
- Sikre rekruttering og opplæring av politiske ledere
- Bidra til bredde og dybde i det offentlige ordskiftet

Dersom det offentlige ikke (eller i beskjeden grad) yter finansiell støtte til partiene, må ikke partienes selvfinansieringsmuligheter samtidig undergraves av reguleringer (for eksempel forbud mot å motta bidrag fra større private aktører, eller lavt tak for tillatt kontingentstørrelse).

Flere av oppgavene har preg av å være kollektive goder. Særlig gjelder dette formidling av politiske argumenter og standpunkter og saksutredninger som bidrar til en mer opplyst offentlig debatt. Et kollektivt gode er et gode som alle (eller

de aller fleste) drar nytte av når det først er frembrakt, men som den enkelte borger likevel ikke ser seg tjent med å bidra til frembringelsen av (ut fra den betraktning at godets kvalitet påvirkes marginalt av om vedkommende bidrar eller ikke). Frivillighet i finansieringen kan resultere i underfinansiering av kjerneoppgaver. Det foreligger i så fall en klassisk begrunnelse for tvungen skattefinansiering av offentlige tilskudd (Samuelson 1954, Olson 1965).

Før innføringen av partistøtten i 1970 var partiene (med unntak av begrensede øremerkede tilskudd) selvfinansierte. I løpet av en knapp generasjon har mange av partiene kommet i en situasjon der en stor andel av inntektene består av offentlige tilskudd. Parallelt med dette har medlemstallene i de fleste partiene falt ganske dramatisk. Dette reiser et sett av grunnleggende spørsmål om partitviklingen og de offentlige tilskuddene. Disse tas opp i avsnitt 2.7.

2.4 Likeverdige vilkår i partikonkurransen

Demokrati kan defineres som at det eksisterer konkurranse om maktposisjoner i regelmessige, frie og åpne valg. (Schumpeter 1942, Riker 1982, Downs 1957). Det er konkurransens disiplinende kraft som skal sikre kompetent styre, og luke ut korrupsjon og misbruk. I tråd med dette bør ikke den offentlige tilskuddsordningen innrettes slik at den i seg selv påvirker partienes oppslutning i valg. En tilskuddsordning som ikke gjør det kaller vi konkurransenøytral.

2.4.1 Stemmetilskudd eller grunntilskudd: Nøytralitet og rettferdighet

La oss først betrakte en stilisert verden der effekten av penger i politikken rendyrkes. Hvordan påvirker innføringen av offentlige tilskudd valgresultatet i en verden der partienes oppslutning i valg bestemmes av deres relative rikdom, og ikke noe annet? Det er lett å innse at innføring av offentlige grunntilskudd (like store tilskudd til hvert parti) vil virke utjevnende på partienes valgoppslutning. Det er også lett å innse at innføringen av grunntilskudd ikke vil endre partienes rangering. De små partienes oppslutning vil øke på bekostning av de stores. Jo større grunntilskudd som bevilges relativt til partienes private inntekter, jo jevnere blir valgresultat. De små vil likevel forbli minst, og de store størst. Vi kan konkludere med at innføring av grunntilskudd ikke vil virke konkurransenøytralt i

4. Aardal 1999: 174, Listhaug 1998, 2003

5. Se for eksempel Svåsand 2001: 427, Aardal 2003: 211–213 og The Comparative Study of Electoral Systems (CSES) i årene 1996–2001.

6. Se Listhaug (2003: 19–20) for en diskusjon av to enkeltarbeider som ikke gir grunnlag for å trekke generelle slutninger.

en verden der valgresultatet bestemmes av partienes relative rikdom alene. Innføring av grunntilskudd vil vri valgresultatet, sett i forhold til en utgangssituasjon uten offentlige tilskudd. Det er også lett å innse at i en verden der valgresultatet bestemmes av partienes relative rikdom alene, så vil ikke innføring av stemmetilskudd (tilskudd i proporsjon til tidligere valgoppslutning) vri valgresultatene. Innføring av stemmetilskudd virker konkurransenøytralt, sett i forhold til en utgangssituasjon uten offentlige tilskudd.

Resonnementet forutsetter at valgresultatet bestemmes av partienes relative rikdom alene. Dette er en urealistisk forutsetning. I det virkelige liv har partiene ulikt populære programmer, ulikt kompetente og populære ledere, og de er ulikt gode til å utnytte sine ressurser til å vinne frem i valg. Av historiske grunner har partiene ulike andeler partiløje velgere. Media og rene tilfeldigheter bringer bestemte saker i forgrunnen i en valgkamp. Disse sakene er ulikt fordelaktige for partiene. Når en holder alt dette konstant eksisterer det fortsatt en positiv sammenheng mellom de ressurser et parti råv over og hvor godt det gjør det i valg. Forskningsmessig er dette vel belagt.⁷ Dette gir oss grunn til å tro at stemmetilskudd virker mer nøytralt enn grunntilskudd også i den virkelige verden.

Når kan grunntilskudd gis god begrunnelse? Grunntilskudd leder til inntektsutjevning mellom partiene. Partiene representerer imidlertid ulikt store velgergrupper. Det fremstår ikke i seg selv som spesielt rettfærdig å yte like store grunntilskudd til ulikt store partier. Så lenge det ikke foreligger normativt relevante grunner for å forskjellsbehandle velgere, er det mer nærliggende å betrakte like tilskudd per stemme som utjevning og rettfærdige.⁸

Til tross for at grunntilskudd ikke fremstår som rettfærdige i seg selv kan de forsvares på ulike måter. Viktigst er forekomsten av visse faste kost-

nader som alle partier, uansett størrelse, har. Disse kostnadene knytter seg særlig til kjerneoppgaver som å formulere helhetlige programmer og formidle innholdet i disse, stille lister i valg og bidra i det offentlige ordskiftet. En kan betrakte grunntilskudd som en kompensasjon for slike faste kostnader. Etter kompensasjon for faste kostnader vil stemmetilskuddene bidra til at ulikt store partier kan ha samme aktivitet per stemme. En annen begrunnelse for grunntilskudd er at disse kan bidra til å rette opp urimelige skjevheter skapt av private bidrag. For eksempel kan en mene at de rike (og delvis derfor også store) partiene er finansiert av et fåtall private bidragsytere, og at disse kjøper seg urettmessig mye politisk innflytelse. Grunntilskudd kan påvirke partikonkurransen slik at de fattige partiene styrkes relativt til de rike. På denne måten kan en dempe effekten av private penger i politikken. I tillegg vil grunntilskudd skape en buffer mot de økonomiske konsekvensene av valgnederlag, og på denne måten gi tapende partier større forutberegnlighet for sin drift.

Når kan stemmetilskudd forsvares? Stemmetilskudd forsterker endringene i et partis oppslutning. Et parti som – av en eller annen grunn – gjør et dårlig valg får mindre penger å konkurrere med i neste valg. Alt annet likt vil dette i seg selv redusere partiets oppslutning i neste valg. Siden oppslutningen reduseres gir stemmetilskuddene ytterligere inntektssvikt. Dersom partiet ikke klarer å snu utviklingen – ved å formulere et mer tiltrekende program, finne mer populære og kompetente ledere eller alternativ finansiering – vil nedgangen i oppslutning forsterkes av stemmetilskuddene. Motsvarende forløp vil gjelde et parti som av en eller annen grunn gjør et godt valg. Slike effekter er attraktive fordi velgernes dom bør ha følbare konsekvenser for partiene i et demokrati. Stemmetilskudd er også attraktive fordi de fremstår som rettfærdige og støtter alle stemmer med samme beløp. I tillegg virker stemmetilskudd mer konkurransenøytralt enn grunntilskudd. Problemet med stemmetilskudd er at en meget stor og stadig voksende norsk velgergruppe skifter parti fra valg til valg, og bestemmer seg sent i valgkampen. Dette leder til store svingninger i partienes inntekter, og senker partienes forutberegnlighet.

Alt dette kan tilsi en balanse mellom stemmetilskudd og grunntilskudd. En fornuftig balanse vil vektlegge en rekke hensyn:

- at tilskuddene i minst mulig grad påvirker partienes oppslutning
- at velgernes dom gis størst mulig gjennomslag
- at fordelingen av tilskudd fremstår utad som rimelig og rettfærdig

7. Se for eksempel Erikson & Palfrey 1998, Gerber 1998, Goldstein & Freedman 2002, Jacobson 1978, 1985, 1990, Krasno & Green 1988, 1990 om pengers betydning for utfallene av amerikanske kongressvalg. For flerpartisystemer vises det til Benoit & Mars (2002) og Rekkas (2003). Se også oversikten over litteraturen i Mueller 2003. En utfordring i disse studiene er at høye vintersjanser i seg selv gjør et parti eller en kandidat mer attraktiv for bidragsytere. Det er derfor vanskelig å si at en kandidat vinner fordi han gis store bidrag, eller får store bidrag fordi han har høye vintersjanser (problemstillingen reiser et såkalt endogenitetsproblem). I de refererte studiene har en søkt å kontrollere for dette forholdet.

8. Å ta utgangspunkt i en lik fordeling mellom individer, og kreve normativt relevante begrunnelser (behov, fortjeneste, legitim arv etc.) for å avvike fra en lik fordeling, er en vanlig fremgangsmåte i moderne rettfærdsteori (se Rawls 1974).

- at urimelige skjevheter som skyldes privat finansiering av partiene jevnes ut
- at det skapes forutberegnelighet for partienes drift.

Hvorvidt en bestemt påvirkning av partikonkurransen er akseptabel eller ikke er et politisk vurderingsspørsmål. Vurderingen avhenger rimeligvis av hvordan en betrakter partienes private inntektskilder: Har få private bidragsytere kjøpt seg urettmessig mye politisk innflytelse i bestemte partier? Vurderingen avhenger også av politisk ståsted, og kanskje spesielt av hvordan tilskuddsordningen slår ut for eget parti, og hva slags valgresultater en kan forvente for eget parti i fremtiden. Det er betegnende at de små- og mellomstore partiene i Partifinansieringsutvalget av 1968 gikk inn for å fordele en større andel av bevilgningen som grunn-tilskudd, mens de store partiene (som også utgjorde et flertall) gikk inn for å fordele hele bevilgningen som stemmetilskudd.

2.4.2 Finansielle sperregrenser

Krav om en bestemt minimumsoppslutning i valg som kriterium for tildelig av offentlige tilskudd påvirker partienes oppslutning. Partier som faller under grensen påføres en konkurranseulempe, ved at de ikke mottar noe offentlig tilskudd som de kan konkurrere med. Isolert sett er dette urimelig. Et argument for finansielle sperregrenser er at de ivaretar samme type hensyn som etableringshindringene i valgloven: Å forhindre ytterligere oppflising av partisystemet. Finansielle sperregrenser er også en forutsetning for effektiv ressursanvendelse. Det eksisterer et minste nivå på de offentlige tilskuddene. Tilskudd under dette er for små til at de meningsfylt kan sies å styrke et partis evne til å konkurrere i valg. Knappe ressurser tilsier derfor at det bør innføres finansielle sperregrenser.

Sperregrenser er kontroversielle, blant annet fordi de representerer avvik fra prinsippet om nøytralitet. Høye sperregrenser kan i prinsippet bidra til å redusere antallet partier. Slike effekter er likevel mindre kontroversielle dersom det interne partidemokratiet er i stand til å sikre at nye ideer og standpunkter lar seg bringe frem og bli hørt innenfor en struktur med færre tilskuddsberettigede småpartier. Partienes stilling i sivilsamfunnet setter samtidig klare grenser for myndighetsinngrep i partienes interne anliggender. Dette gjelder også tiltak som søker å gjøre det interne partidemokratiet mer reelt. Grunnen er at slike tiltak innskrenker partienes autonomi (se neste avsnitt). Det er derfor tvilsomt om det kan oppnås aksept for

omfattende regulering for å styrke det interne partidemokratiet.⁹ I avsnitt 2.7 argumenteres det for at partidemokratiet fungerer godt i norske partier. Tiltak for å styrke det synes derfor ikke spesielt påkrevd.

2.4.3 Nøytralitet og politisk fjernsynsreklame

Et hovedargument så langt er at tilskuddssystemet ikke bør utformes slik at det i for sterk grad demper konsekvensene av velgernes dom for partiene. Et parti gjør det godt i valg fordi velgerne foretrekker det fremfor alternativene. Stemmetilskudd yter mest til de partier som har hatt størst valgsuksess, og finansielle gevinster og tap følger *i etterkant* av valget, som en direkte konsekvens av valgsadferden. Dette er i tråd med et konkurransedemokratiske utgangspunkt.

Differensiering av uredigert sendetid i fjernsyn etter partienes størrelse kan ikke gis en tilsvarende begrunnelse. Uredigert sendetid – det være seg i form av gratis tid eller kjøpt reklametid – har som hovedbegrunnelse å sikre effektiv formidling av hva de ulike alternative står for. Det er velgernes informasjonsbehov *i forkant* av valg som står i forgrunnen. Ulike alternativer som stiller til valg bør derfor som et hovedprinsipp sikres lik rett til uredigert sendetid.

2.5 Autonomi i politikktutforming

Partiene bør ha vesentlig grad av autonomi for å sikre demokratisk beslutningsfatting. De bør ikke kunne dikteres verken av myndigheter eller private interesser. Offentlige tilskudd reiser spørsmål om partienes uavhengighet av myndighetsapparatet. Privat finansiering reiser spørsmål om partie-

9. De tidligere nominasjonsbestemmelsene i valgloven kan sees i lys av ønsket om å sikre det interne partidemokratiet. Før endringen av valgloven i 2002 fantes det detaljerte bestemmelser om partienes nominasjon av representanter til Stortings- og fylkestingsvalg. Hensikten var å sikre at alle distrikter innenfor fylket fikk øve rimelig innflytelse på utnevnelsen av kandidater til valglistene. Valgløutvalget så det som hensiktsmessig at nominasjonen, som en del av partienes virksomhet, ble finansiert over den alminnelige statsstøtten, og ikke som en særskilt bevilgning. Utvalget mente også at hensynet til en geografisk fordeling av utsendinger, som de detaljerte bestemmelsene skulle frembringe, var et hensyn det burde være i partienes egeninteresse å ivareta for å sikre bredest mulig oppslutning om deres listeforslag. Valgløutvalget uttalte likevel at det ikke var fremmed for at det i forbindelse med tildelingen av statsstøtte gis visse retningslinjer for gjennomføringen av nominasjoner som partiene er forutsatt å etterleve.

nes uavhengighet i forhold til interesser utenfor myndighetsapparatet.

2.5.1 Offentlige tilskudd og autonomi

Mindretallet i Partifinansieringsutvalget av 1968 anførte partienes autonomi som et argument mot innføring av offentlige tilskudd. De fryktet at statsstøtten ville svekke incitamentet til å skaffe inntekter fra andre kilder, og skape et avhengighetsforhold til myndighetene. Flertallet hevdet at offentlige tilskudd ville sikre partienes autonomi fordi man ikke ville stille vilkår: Tilskuddene ville redusere partienes avhengighet av interesser utenfor myndighetsapparatet. Partienes regnskaper viser at den offentlige tilskuddsandelen varierer betydelig mellom partier i samme år, og over samme parti i ulike år. Utviklingen har likevel gått entydig i retning av en høyere støtteandel. Skeptikerne kan sies å ha fått rett; den statlige støtten har blitt den viktigste inntektskilden for de politiske partiene i Norge.

Om dette har redusert partienes autonomi er likevel tvilsomt. Den overveiende andel av støtten gis som frie tilskudd, hvor det verken spesifiseres noe formål for eller føres noen kontroll med bruken av midlene. Noe offentlig partistøtte gis likevel som øremerkede tilskudd (til partienes medlemsaviser og opplæringstiltak). Her har bekymringer om svekket autonomi større relevans. Hensikten med øremerking er å påvirke partienes prioriteringer.¹⁰ Ordninger med offentlige tilskudd betinget av omfanget på bestemte aktiviteter forutsetter særlig rapportering til myndighetene, for å sikre at midlene brukes i tråd med forutsetningene. Dette åpner for finansiell disiplinering av partiene fra myndighetenes side.

Standardbegrunnelsen for øremerking er ivaretagelse av kjerneoppgaver som har karakter av å være kollektive goder. Vanligst: å sørge for at partiene trykker valgmateriale, avholder nominasjoner og gir opplæring til fremtidige politiske ledere. Øremerking av gratis sendetid for partipolitiske budskap i fjernsyn faller i samme kategori. Nødvendigheten av å sikre kjerneoppgaver kan begrunne inngrep i partienes autonomi.

10. Frankrike representerer et ganske ekstremt eksempel i så måte. For eksempel må partiene ved lokale og regionale valg stille kjønnsbalanserte lister for å bli godkjente, mens de ved parlamentsvalg får gradvis redusert statsstøtte tilsvarende overvekten av mannlige kandidater (NOU 2003: 19, kapittel 14).

2.5.2 Private bidrag og autonomi

Ideelt sett bør ikke økonomiske ressurser kunne konverteres til politisk innflytelse. Idealet springer ut av det demokratiske prinsipp at hver stemme teller likt. Samtidig betrakter utvalget private bidrag til partiene som uttrykk for verdifullt engasjement. Å regulere bort slike bidrag krever særlig begrunnelse.

I prinsippet er det tre måter penger kan konverteres til innflytelse på. For det første kan bidragsyter observere partiene og deres programmer, for så å bestemme seg for finansielt å støtte det program han eller hun liker best. Dette i håp om å øke programmets vinningsjanser. For det andre kan bidragsyter gi i forventning om å bli konsultert dersom mottaker i fremtiden kommer i en maktposisjon, og kan treffe beslutninger som berører bidragsyters interesser.¹¹ For det tredje kan bidragsyter fremme forslag om at et parti endrer sitt program som en motytelse for et finansielt bidrag. Den siste måten å gjøre private penger gjeldene på i politikken kan være mer betenkelig enn de to første. Det er likevel ikke vanntette skott mellom disse måtene å øve innflytelse på.

Hva om det lar seg fastslå at det er inngått en eksplisitt eller implisitt avtale om gjenytelser mellom en privat bidragsyter, for eksempel en fagforening eller en bedrift, og et politisk parti? Gjør dette i seg selv avtalen uakseptabel? Det en kan fastslå er at så lenge avtalen ikke er illegal – og derved rammes av rettslige bestemmelser om inhabilitet, korrupsjon eller misbruk – finnes det ikke en entydig og uavhengig standard for vurdering av hvorvidt den er akseptabel eller ikke. Dette illustreres av løpende debatt om finansiering og bindinger. Bidrag til eget parti betraktes gjerne som helt utakseptable, mens bidrag til konkurrerende partier fremstilles som tvilsomme, uakseptable, korrupsjonslignende og udemokratiske. Dette er en normal del av den politiske strid.

Utgangspunktet er at partiene har lov til å motta bidrag fra private givere. De står også fritt i formuleringen av sine programmer, og i utøvelsen av sin politikk. Private givere har i utgangspunktet lov til å gi gaver til partiene. De har også lov til å betinge slike gaver av partienes politiske standpunkter. At partier *også* tar hensyn til de finansielle forutsetningene for sin aktivitet når de formulerer og utøver sin politikk, er ikke til å undres over. Et parti som overhodet ikke tar slike hensyn kan i siste instans

11. De største bidragsyterne i den amerikanske presidentvalgekampen gir således omtrent like store beløp til begge kandidatenes kampanjer.

frata seg selv muligheten for å erobre maktposisjoner.

Hvordan kan en så sikre partienes autonomi i møtet med private bidragsytere? En vei å gå er å innføre forbud mot å motta gaver for partiene. Slike forbud kan være ubetingede, de kan gjelde gaver over et visst beløp, eller de kan være begrenset til bestemte givere (for eksempel fagforeninger og bedrifter). En annen vei å gå er å avkorte statsstøtten mot private inntekter. Slike ordninger kan ved første øyekast virke forlokkende. Erfaringer fra der de er prøvd ut viser imidlertid at de leder til et betydelig innslag av tilpasninger og omgåelser. Utvalget har liten tro på at slike ordninger vil virke, og er bekymret for at de kan bidra til svekket tillit om de innføres. Utvalget har ikke noe ønske om å avvike fra dagens praksis der partiene tillates å selvfinansiere seg, blant annet gjennom å motta gaver fra private. Som nevnt betrakter utvalget gaver til partiene som et verdifullt politisk engasjement, som det ikke er ønskelig å regulere bort.

En annen vei å gå er å sørge for at alle bidrag (deres bidragsytere og størrelse) gjøres offentlig kjent. Dersom en oppnår reell åpenhet så kan sanksjoneringen av partienes finansieringsbeslutninger overlates til velgerne ved urnene. Om velgerne anser finansieringen som uakseptabel, illegitim eller korrupsjonslignende vil de straffe partiet i valg. Dette vil disiplinere partiet til å treffe akseptable finansieringsbeslutninger. I den grad private bidrag er uakseptable i seg selv (uavhengig av velgernes vurderinger), kan en argumentere for at dette må skyldes at de faller innenfor de rettslige begrepene inhabilitet, korrupsjon eller misbruk, og derfor er illegale. Illegale finansieringsbeslutninger rammes allerede av norsk lov, og ytterligere regulering synes ikke nødvendig. Det er gjennom utvidet og reell åpenhet utvalget søker å sikre partienes autonomi i møtet med private bidragsytere.

2.6 Levende partidemokrati

En partifinansieringsordning bør ikke undergave et levende partidemokrati på noe nivå. Med et deltakerdemokratisk utgangspunkt er dette en mer alvorlig bekymring enn med et konkurransedemokratisk utgangspunkt. Etter et deltakerdemokratisk syn er demokrati et system der alle kan delta, direkte eller indirekte, i utformingen av beslutninger som angår dem selv (Cohen 1984, Paterman 1970, Ware 1987). Deltakelsen har en egenverdi for den som deltar, den utvikler innsikt og forståelse for politiske prosesser og gir politiske ferdigheter. Gjennom dette styrkes selvaktelsen. Politisk

deltakelse hevdes også å være nødvendig for å kultivere oppfatninger og holdninger (herunder toleranse) som er nødvendige for et stabilt demokrati (Mill 1993, Dworkin 1997, og kritikken i Elster 1983). Hvordan står det så til med det interne demokratiet i de norske partiene?

Forskningen friskmelder langt på vei partienes interndemokrati – til tross for sviktende medlems-tall. Det lar seg ikke påvise at fallet i deltakelsens omfang går sammen med et fall i deltakelsens kvalitet. En stor andel av medlemmene stiller alltid på møter i lokallagene, mens et knapt flertall aldri møter. Medlemmene uteblir ikke fordi møtene er uinteressante, eller fordi laget ikke gir dem innflytelsesmuligheter. Mange ønsker kun å være passivt medlem. Andelen partimedlemmer med styreverv er høy og stigende. Medlemmene er fornøyd med sine muligheter for å øve innflytelse, mener ledelsen er lydhør og støtter opp under partienes organisasjonsmodell (et indirekte demokrati). Forslag- og vedtaksaktiviteten på landsmøtet er høy og stigende. Delegatene legger avgjørende vekt på fylkes- og lokallagenes synspunkter i konfliktsaker, og denne tendensen styrkes over tid (Heidar & Saglie 2002). Stortingsrepresentantene har mindre lokalpolitisk erfaring enn på femtitallet, men svekkelsen er liten og starter fra et høyt nivå. Lokalpolitikken fungerer fortsatt som rekrutterings- og opplæringsarena for rikspolitikere (Hansen m fl. 2000).

2.7 Partiutviklingen: Demokratiets endelikt?

En mye diskutert, og radikal, hypotese er at partiene siden 1970 har utviklet seg til, eller i det minste er i ferd med å utvikle seg i retning av, såkalte «kartellpartier» (Katz & Mair 1993, 1994, 1995, jf. Heidar & Saglie 2002). Hypotesen gir et vrengebilde av demokratiet, der kontroll og ansvarliggjøring av demokratisk beslutningsfatting verken lar seg sikre av velgere i valg eller partimedlemmene i landsmøter. Følgende kjennetegn ved kartellpartiet er tette knyttet til demokratisk forfall:

- Partiene har (ved implisitte avtaler) begrenset konkurransen seg i mellom. I første rekke ved å innføre stemme- og/eller representanttilskudd som virker konserverende på det eksisterende partimønsteret. Konsekvensene av velgernes dom ved urnen er derfor svekket.
- Partiene har utformet tilskuddsordninger og tilgang til sendetid i statskontrollerte media på en måte som skaper etableringshindringer for nye partier.

- Partiene har gjort seg finansielt uavhengige av sine medlemmer ved å bevilge seg selv betydelige offentlige midler.
- Denne uavhengigheten har tillatt en profesjonalisering av partienes hovedorganisasjoner, og en vridning fra arbeids- til kapitalintensiv valgkamp.
- Medlemstallene er viktige for partiledelsen bare i den grad dette kan legitimere myten om grasrotforankring og internt demokrati.
- Forholdet mellom medlemmer og ledelse i partiene er individualisert.
- Medlemmenes kontroll med partiledelsen gjennom et tradisjonelt indirekte demokrati – der lokallagene velger delegater til landsmøtet – er svekket.
- Grensene mellom medlemmer og ikke-medlemmer er flytende, og ikke-medlemmer har (nesten) like gode muligheter som medlemmer for å påvirke partiets ledelse.

Hypotesen fanger, i en akademisk språkdrakt, opp mye av innholdet i debatten om hvorvidt vi «trenge partiene» eller om disse har «utspilt sin rolle». Men hvor godt treffer karakteristikken den norske utviklingen?

- Veksten i antallet velgere uten partiloyalitet har vært betydelig i tiden etter 1970. Dette har skjerpet – ikke svekket – konkurransen mellom partiene. Det er ikke riktig at stemme- og/eller representanttilskudd virker konserverende på etablerte partimønstre, og demper effektene av valgsvingninger. Det motsatte er tilfellet: konsekvensene av velgernes dom styrkes ved innføringen av slike former for tilskudd.¹²
- Det finnes finansielle sperregrenser for offentlig støtte. Disse er beskjedne, og for stemmestøttens del ligger de godt under sperregrensene i valgloven (som har vært der før den påståtte utviklingen i retning av kartellpartier tok til). At etableringshindringene ikke er betydelige illustreres blant annet av at FrP har etablert seg som et bestandig parti i norsk politikk siden det første gang ble representert i 1973¹³, at Kystpartiet har oppnådd representasjon i de to siste stortingsperiodene og RV i en av dem, og at Venstre og FrP begge har falt ut av Stortinget og kommet tilbake i perioden etter 1970. Det lar seg heller ikke dokumentere at etablerte parti-

er har tilgodesett seg selv med et regelverk som forfordeler sendetid i fjernsyn.¹⁴

- Det er riktig at den offentlige støtten er trappet kraftig opp og at medlemstallene har falt markert siden 1970. Forskningen makter likevel ikke å fastslå at fallet i medlemstallene er *forårsaket* av opptrappingen i offentlig støtte.
- Det er riktig at hovedorganisasjonene er profesjonalisert og at valgkampene er blitt mer kapitalintensive. Årsakene til dette har antakeligvis mer med økt mediemangfold, skjerpet valgkamp og ny teknologi å gjøre, enn med økt frihet som følge av redusert finansiell avhengighet av medlemmer. De finansielle konsekvensene i form av tapte kontingentinntekter grunnet halveringen av medlemstallene fra 400 000 til 200 000 siden midten av 1980-tallet, er også forholdsvis moderate (rundt 30 millioner kroner for partiene samlet).
- At medlemstall bare er viktige for ledelsen i den grad disse kan legitimere myten om grasrotforankring og internt demokrati er en ubegrunnet påstand.
- Forholdet mellom medlemmer og ledelse i partiene er i liten grad individualisert, men foregår i formaliserte former som i tiden før 1970.
- Medlemmenes kontroll med partiledelsen gjennom et tradisjonelt indirekte demokrati – der lokallagene velger delegater til landsmøtet – er ikke svekket. Den tradisjonelle organiseringsmåten er fortsatt den dominerende, og om noe dokumenterer forskningen at medlemskontrollen er styrket (se avsnitt 2.6).
- Grensene mellom medlemmer og ikke-medlemmer er ikke flytende: ikke-medlemmer har ikke de samme reelle eller formelle muligheter som medlemmer til å være med på å utforme partienes politikk. Blant annet er det fortsatt slik at bare medlemmer kan møte som delegater til partienes landsmøter.

Utvalget er skeptisk til den virkelighetsbeskrivelse som ligger i hypotesen om «kartellpartiene». Utvalget understreker også at det flere steder i utredningen går inn for regelverk som vil gjøre nyetableringer i norsk politikk enda lettere. Blant annet gjelder dette forslaget om å redusere sperregrensen for stemmestøtte i stortingsvalg (kapittel 7).

12. Helland (2004) demonstrer dette formelt.

13. Frem til 29. januar 1977 under navnet «Anders Langes Parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inn-grep».

14. Det er dokumentert at de største partiene på meningsmålingene er de mest interessante journalistisk og derfor vies mest tid (Krogstad 2004). Det er også slik at statskanalen ble kritisert for å tildele uforholdsmessig mye debattid til de etablerte partiene i siste stortingsvalgkamp. Dette er likevel ikke et resultat av egenfavorisering blant de etablerte partiene.

2.8 Virkemidler

Utvalgt har samlet seg om fire hovedgrep som kan bidra til å innfri målsettingene skissert over:

1. Bred enighet om reguleringer

Demokratisk beslutningstaking er en fredelig måte å løse interessekonflikter på. For å oppnå fredelig konfliktløsning ad demokratisk vei må mange betingelser være oppfylt. En slik betingelse er at spillereglene som gjelder konkurransen om maktposisjoner har bred tilslutning i befolkningen. Bare med bred tilslutning til spillereglene vil beslutningene som treffes vinne legitimitet. Blant de spillereglene som krever bred tilslutning hører reguleringen av offentlig og privat partifinansiering, og reguleringen av politisk fjernsynsreklame. Slike reguleringer er med på å bestemme ressursfordelingen mellom ulike partier og derigjennom partienes evne til å konkurrere effektivt om maktposisjoner. Utvalget har sett det som en hovedoppgave å tilstrebe størst mulig enighet om sine forslag. Enighet i utvalget gir forhåpninger om at forslagene også er akseptable for – og kan vinne bred tilslutning i – befolkningen. Enighet gir i tillegg forhåpninger om at foreslåtte regler er tilstrekkelig robuste, og ikke vil endres fundamentalt så snart de parlamentariske styrkeforholdene endres. Robuste regler er nødvendig for å gi partiene en rimelig grad av forutberegnlighet for sin drift.

2. Utvidet innsyn i partienes finanser

Nordmenn har – i internasjonalt perspektiv – en særlig høy tillit til sine politikere og politiske institusjoner. Utvalget tror blant annet dette henger sammen med fraværet av større korrupsjons- og misbruksepisoder i norsk politisk historie. Det er riktig å si at norsk politisk kultur hviler på sosiale normer som fordømmer korrupsjon, misbruk og korrupsjonslignende adferd. Et synspunkt er at gjeldene lovverk og eksisterende normer gir tilstrekkelig vern mot uønsket adferd, og at ytterligere lovgivning derfor er unødvendig. Dette er ikke utvalgets synspunkt. Utvalget mener lovverket bør videreutvikles slik at det i enda sterkere grad enn i dag etablerer effektiv avskrekking av adferd som kan bryte ned den særnorske tilliten til

politikere og politiske institusjoner. Etter utvalgets syn kan dette primært oppnås ved at befolkningen sikres utvidet og reelt innsyn i måten partiene finansierer seg på. Utvidet og reelt innsyn kan også tilføre velgerne informasjon som er av relevans for deres stemmebeslutninger.

3. Ikke-manipulerbare og utjevne tilskudd

Dagens tilskudd til partiorganisasjonene avhenger av partienes stemmetall. For å bidra til utjevning av inntekter mellom partiene foreslår utvalget at fremtidens tilskuddsordning bør gis et innslag av resultatavhengige tilskudd. For å opprettholde befolkningens tillit til partiene foreslår utvalget en lovfestet tilskuddsordning som bygger på enkle, sjablonmessige kriterier som ikke lar seg manipulere av tilskuddsmottaker. I tråd med dette fraråder utvalget at offentlige tilskudd betinges av medlemstall eller privat finansiering.

4. Styrking av partiene

Etter utvalgets oppfatning er det fortsatt behov for offentlig finansiering av partiene, slik at disse kan løse sine kjerneoppgaver på en forsvarlig måte. Partienes selvfinansieringsmuligheter er redusert, samtidig som jakten på store og voksende velgergrupper uten partiloyalitet har skjerpet partikonkurransen og fordyret valgkampene. Offentlige tilskudd kan sees som en rasjonell respons på denne utviklingen. Åpnes det for kjøp av politisk fjernsynsreklame vil dette lede til ytterligere fordyring av valgkampen. For å sikre at partienes kjerneoppgaver ivaretas, og for å bidra til enighet om utvalgets forslag (se pkt. 1 over), foreslås en opptrapping av bevilgningsnivået slik at intet parti taper på reformene. For å stimulere til et variert inntektsgrunnlag for partiene foreslår utvalget at private bidragsytere gis et begrenset skattefradrag for bidrag til partiene. Dette kan redusere partienes avhengighet av et fåtall store offentlige og private bidragsytere, og derigjennom styrke borgernes tillit til partienes autonomi. Utvalget går inn for at det heller ikke i fremtiden skal stilles opp formål for, eller gjennomføres kontroll med, anvendelsen av de offentlige tilskuddene til partiene. Dette bidrar til å skape tillit til at partiene er uavhengige av myndighetene, selv om den offentlige tilskuddsandelen er høy.

Kapittel 3

Dagens ordning og partienes finanser

3.1 Innledning

I første del av kapitlet gis en oversikt over hovedtrekkene i dagens finansiering av politiske partier og folkevalgte grupper i Norge.¹ Det redegjøres for den offentlige tilskuddsordningen over statlige, fylkeskommunale og kommunale budsjetter. I tillegg ses det nærmere på andre inntektskilder partiene har.² Det gis også en gjennomgang av den historiske utviklingen i partienes finanser, med hovedvekt på tiden etter 1970. Til sist behandles spørsmålet om innsyn i partienes finanser, og det redegjøres for det system for innrapportering som ble innført ved lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter.

I avsnitt 3.9 redegjøres det for dagens regelverk for politisk fjernsynsreklame. Det gis også en kort beskrivelse av det norske fjernsynsmarkedet og de reguleringer som gjelder her.

Med betegnelsen «politisk parti» menes i dette kapitlet partier som er registrert etter valgloven kapittel 5. Andre forslagstillere som leverer lister ved valg, betegnes «politiske lister». Med «folkevalgte grupper» forstår vi her representanter som opptrer koordinert i Storting, fylkesting eller kommunestyre, og som er innvalgt enten for et politisk parti eller en politisk liste.

3.2 Kostnader ved kjerneinstitusjoner i det norske demokratiet

Hva koster kjerneinstitusjonene i det norske demokratiet? Koster det mye eller lite relativt sammenlignet med andre land? Det første spørsmålet kan angripes på mange måter. Vi har valgt å betrakte det fra en snever synsvinkel, og forsøker å tallfeste hva det koster å drifte de norske partiene og flertallsforsamlingene, samt å avvikle valg. Dette er kjerneinstitusjoner i partidemokratiet vårt. Med et slikt utgangspunkt er det også mulig å si noe om

hvilken andel av kostnadene partiene står for, hvor stor andelen offentlig finansiering er relativt til den private finansieringen, og om demokratiet koster mye i Norge relativt til andre land. Tabell 3.1 gir kostnadene for driften av kjerneinstitusjonene i det norske demokratiet i 2004.

Det første som slår en er at private midler (kontingenter, bidrag fra organisasjoner, bedrifter og privatpersoner samt inntekter fra lotterier og forretningsdrift) utgjør en liten andel av de totale utgiftene, bare snau 4,3 prosent. Da er imidlertid ikke private inntekter som tilfaller kommunelagene medregnet. Det neste som slår en er at driften av Stortinget svarer for fulle 53,6 prosent av utgiftene. Partiene på alle nivåer svarer for til sammen 20,8 prosent av de samlede utgiftene.

Er det norske partidemokratiet dyrt i et sammenlignende perspektiv? Ser vi på regelbundet tilskudd til partiorganisasjonene på samtlige forvaltningsnivåer i 2002, regnet i norske kroner per stemmeberettiget ved siste nasjonale valg, finner vi følgende:

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

Som vi ser ligger Norge høyere enn de andre tre landene når vi bare tar hensyn til regelbundet støtte per stemmeberettigede. Inkluderer vi derimot også støtte bevilget frivillig over kommunale budsjetter endrer bildet seg noe. I Sverige, der den frivillige kommunale og regionale støtten til partiorganisasjoner er betydelig, øker støtten per stemmeberettiget da til 83,20 NOK. Estimater for den totale offentlige støtten til de norske partiene i tabellen over er 400 millioner norske kroner. Dette gir et motsvarende tall for Norge på 119 NOK per stemmeberettiget (2004-tall). Regnet på denne måten ser det ut til at partidemokratiet koster forholdsvis mer i Norge enn i våre nordiske naboland, og denne konklusjonen er sikrest hva gjelder Sverige (se også kapittel 4, avsnitt 4.2.5).

Det er også mulig å sammenligne med fjernere land. I Canada ble de totale (offentlige og private)

1. Fremstillingen vil ikke berøre arbeidsgodtgjørelser som utbetales til den enkelte folkevalgte.
2. Fremstillingen omfatter kun partienes rene inntekter. Det gis ingen oversikt over partienes formue eller eiendommer.

Tabell 3.1 Driften av det norske partidemokratiet i 2004

	Mill kr
<i>A) Partienes inntekter (1 + 2 + 3 + 4)</i>	
1) Statlige tilskudd ¹	273
2) Fylkeskommunale tilskudd ²	35
3) Kommunale tilskudd ³	92
4) Private inntekter (eksklusive lokallagene) ⁴	104
<i>B) Avvikling av stortingsvalg^{5 6}</i>	140
<i>C) Flertallsforsamlinger (5 + 6 + 7)</i>	
5) Stortinget ⁷	1 296
6) Fylkestingene ⁸	88
7) Kommunestyrene ⁹	288
<i>D) Statsrådet</i>	103
Totalt (A + B + C + D)	2 419
Kroner per stemmeberettiget ¹⁰	721

¹ Budsjett 2004, kapittel 1530.

² 2002 estimat basert på inntektsinnrapporteringer fra fylkeslagene til hovedorganisasjonene, inkluderer partiene DNA, SV, V, Sp, KrF, H og FrP.

³ 2001 tall på kommuneregnskapets kategori «Politiske institusjoner», posten for «Overføringer til andre» (kilde SSB/KRD).

⁴ Private inntekter til partienes hovedorganisasjoner er hentet fra disses innberetninger i 2002 til Stortingets konstitusjonelle kontor. Private inntekter til partienes fylkeslag er estimert med bakgrunn i den undersøkelse utvalget selv har gjennomført. De innsamlede tall for partienes lokallag er ikke av en kvalitet som gjør det forsvarlig å benytte dem.

⁵ Regnskap 2001 (Kilde KRD).

⁶ Etter budsjett 2003 bevilges det 29 millioner i statlige tilskudd til gjennomføring av kommunestyre- og fylkestingsvalg. I mellomvalgperioder vil det ikke påløpe noen utgifter til valgadministrasjon.

⁷ Budsjett 2004, kapittel 41 Stortinget (935 millioner kr), kapittel 42 Forsvarets ombudsmannsnemd (4 millioner kr), kapittel 43 Stortingets ombudsman for forvaltningen (33 millioner kr), kapittel 44 Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (4 millioner kr) og kapittel 51 Riksrevisjonen (305 millioner kr). Tilskudd til stortingsgruppene faller inn under kapittel 41 og utgjorde i overkant av 94 millioner kr i 2004.

⁸ 2001 tall på kommuneregnskapets kategori «Politiske institusjoner», posten for «Varer og tjenester» (kilde SSB/KRD).

⁹ 2001 tall på kommuneregnskapets kategori «Politiske institusjoner», posten for «Varer og tjenester» (kilde SSB/KRD).

¹⁰ Antall stemmeberettigede ved stortingsvalget i 2001 er brukt: 3 353 000 personer.

utgiftene til partiene i 1997 estimert til om lag 330 millioner NOK. Dette gir om lag 13 NOK per stemmeberettiget. Om en regner på tilsvarende måte for Norge (2003-tall) gir dette en utgift på 150 NOK per stemmeberettiget, eller om lag elleve ganger så mye som i Canada. I Storbritannia ble totale

utgifter (offentlige og private) til partiene estimert til om lag 340 millioner NOK i 1997. Dette gir snau 6 NOK per stemmeberettiget, noe som tilsier at vi i Norge bruker over 25 ganger mer på partidemokratiet enn de gjør i Storbritannia. I Tyskland ble de totale utgiftene (offentlige og private) til partiene estimert til om lag 924 millioner NOK i 1998. Dette gir en utgift på 14 NOK per stemmeberettiget, eller i underkant av elleve ganger mindre enn i Norge. I Australia ble det gitt om lag 158 millioner NOK i offentlig støtte til partiene i 1998. Dette svarer til om lag 11 NOK per stemmeberettiget. Dette er i underkant av fjorten ganger mindre enn tilskuddet per stemmeberettiget i Norge. Også sammenlignet med ikke-nordiske demokratier ser det altså ut til at vi bruker forholdsvis mye mer per stemmeberettiget på partiene våre.

3.3 Statlige tilskudd

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

3.3.1 Stemmetilskudd til partienes organisasjoner

Stortinget bevilger årlig et generelt stemmetilskudd til politiske partier over kapittel 1530 i statsbudsjettet. Nærmere regler om fordeling av tilskuddet er gitt i eget rundskriv fra daværende Arbeids- og administrasjonsdepartement (P-650, 24. mai 1993). Partienes hoved-, fylkes- og kommuneorganisasjoner er tilskuddsberettiget. Tilskuddet avhenger av partienes stemmetall ved siste valg, mens størrelsen på stemmetilskuddet bestemmes av Stortingets årlige bevilgningsvedtak. Tilskuddet gis etter søknad og gjelder for hele valgperioden. Tilskuddet til partienes fylkes- og kommuneorganisasjoner utbetales av henholdsvis fylkeskommune og kommune, som får beløpene refundert av fylkesmannen i ettertid. Det er opprettet et sentralt upartisk utvalg som avgjør eventuelle skjønnsspørsmål i forbindelse med fordelingen. Utvalget tar også stilling til eventuelle klager.

Tabell 3.2 Bevilgninger over statlige tilskuddsordninger til politiske partier i 2004 (1000 kroner)

Statlige tilskuddsordninger	Bevilgninger 2004
Tilskudd til partienes hovedorganisasjoner*	148 287
Tilskudd til partienes kommuneorganisasjoner	24 575
Tilskudd til partienes fylkesorganisasjoner**	56 330
Tilskudd til folkevalgte grupper i kommunestyre	19 360
Tilskudd til folkevalgte grupper i fylkesting	7 515
Tilskudd til sentrale ungdomspartier	5 700
Tilskudd til presseformål	10 726
Sum	272 493

Voksenopplæringsstøtten er ikke tatt med i tabellen, da den er av en litt annen karakter enn de øvrige tilskuddene.

* I de år det er stortings- eller lokalvalg utbetales også nominasjonstilskudd. Dette gis som en integrert del av tilskuddet til partienes hovedorganisasjoner. I 2003 utgjorde nominasjonstilskuddet ca. 5,8 millioner kroner.

** Dette inkluderer tilskudd til partienes ungdomsorganisasjoner i fylkene

Utvalget oppnevnes av Moderniseringsdepartementet for én stortingsperiode av gangen, og er sammensatt av en arbeidsrettsdommer, en høyesterettsdommer og en medlem fra Statistisk Sentralbyrå. Nedenfor redegjøres det nærmere for regelverket for det enkelte nivå.

Det statlige tilskuddet til *partienes hovedorganisasjoner* bevilges over post 70 i kapittel 1530 i statsbudsjettet. Det stilles ingen betingelser for bruken av tilskuddet og staten fører ikke kontroll med disponeringen av midlene. For å kunne motta tilskudd må man være registrert som parti i henhold til bestemmelsene i kapittel 5 i valgloven. Det stilles også krav om at partiet må ha stilt lister (rene eller felleslister) i minst halvparten av valgdistriktene, samt ha oppnådd minst 2,5 % oppslutning på landsbasis ved siste stortingsvalg. Størrelsen på beløpet som gis til den enkelte hovedorganisasjon beregnes ut fra antallet stemmer partiet fikk ved siste stortingsvalg. I 2004 utgjorde tilskuddet til partienes hovedorganisasjoner i overkant av 148 millioner (kr 62,2 per stemme). Tabell 3.3 viser fordelingen mellom partiene i dette året.

Den nåværende ordningen med statlig tilskudd til partienes hovedorganisasjoner ble anbefalt av Partifinansieringsutvalget av 1968. Etter en anmodning fra lederne i Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet, vedtok Stortinget å opprette dette utvalget for å utrede «spørsmålet om formene for og omfanget av alminnelig statsstøtte til de politiske partiene».³ På dette tidspunkt var partistøtten begrenset til øremerkede tilskudd til presse- og voksenopplæringsformål i partiorgani-

sjasjonene. Partifinansieringsutvalgets utredning dokumenterer at partiene betraktet sin økonomiske situasjon som stadig mer vanskelig.⁴

Utvalget besto av sju medlemmer fra de politiske partiene og tre medlemmer uten partitilknytning. Da utvalget leverte sin innstilling i 1969 var den delt i en flertallsfraksjon på seks medlemmer og to mindretallsfraksjoner på henholdsvis tre og ett medlem. De partiløse medlemmene tilhørte mindretallet på tre personer, og sto samlet mot et system med betydelig offentlig partifinansiering. De mente at staten allerede ga partiene tilstrekkelig støtte gjennom gratis sendetid i radio og fjernsyn, samt de øremerkede tilskuddene til voksenopplæring og partipresse. Et annet mindretall, på ett medlem, mente at man hadde gode erfaringer med øremerket tilskudd for visse aktiviteter. Dette

Tabell 3.3 Tilskudd til partienes hovedorganisasjoner i 2004 (1000 kroner)

Partier	Tilskudd til partienes hovedorganisasjoner
Arbeiderpartiet	38 095
Høyre	33 258
Fremskrittspartiet	22 960
Kristelig Folkeparti	19 453
Sosialistisk Venstreparti	19 674
Senterpartiet	8 723
Venstre	6 124
Sum	148 287

3. Innstilling fra Partifinansieringsutvalget av 1968, s. 5

4. Jf. partienes uttalelser til Partifinansieringsutvalget av 1968.

medlemmet mente at man derfor burde utvide denne ordningen fremfor å innføre generelle tilskudd. Utvalgets flertall på seks medlemmer anbefalte innført et system med generelle tilskudd til partienes hovedorganisasjoner. Disse medlemmene viste til at partiene har en helt sentral rolle i demokratiet og at staten må sørge for at partiene har tilstrekkelige ressurser til å kunne ivareta sine oppgaver. De foreslo å bevilge omkring 8 millioner kroner årlig til partienes hovedorganisasjoner, og mente dette var et rimelig tilskuddsbeløp, sammenlignet med Finland og Sverige. Forslaget svarer til 56 millioner 2004-kroner.

Når det gjaldt forutsetningene for å kunne motta tilskudd var flertallsfraksjonen delt. Fem medlemmer gikk inn for at tilskuddet skulle gis uten betingelser og uten at det skulle føres kontroll med bruken av midlene, men med en sperregrense på 2,5 %. Det sjette medlemmet gikk inn for at partiene skulle forplikte seg til å offentliggjøre sine regnskaper, samt at forretningsforetak ikke skulle tillates å gi penger til partiene. Dessuten mente han at sperregrensen ikke burde være mer enn 1 %.

Flertallsfraksjonen var også delt i synet på fordelingen av støtten. Mens to av seks gikk inn for at hele statstilskuddet skulle fordeles etter stemmestyrke, mente de øvrige fire at 30 % burde fordeles likt mellom partiene, uansett størrelse.

For Borten-regjeringen ble det viktig å skape et kompromiss som regjeringspartiene kunne stille seg bak. Et flertall i Høyres landstyre var i mot selve prinsippet om statlig tilskudd, men mente at dersom ordningen likevel ble innført måtte tilskuddet bare fordeles etter stemmestyrke. Da regjeringen fremmet forslaget for Stortinget i 1969, forlot Venstre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet kravet om 30/70 % fordelingsnøkkel mot at Høyre fravek sin prinsipielle motstand. Ordningen ble vedtatt i Stortinget med 108 mot 13 stemmer.

Selv om flertallet i Partifinansieringsutvalget anbefalte en sperregrense på 2,5 %, valgte regjeringen likevel å ikke gå inn for en slik grense. De mente at terskelen ble for høy og man kunne risikere at partier med landsomfattende organisasjoner, men uten stortingsmandat, ikke ville motta tilskudd. Man antok likevel at en sperregrense kunne motvirke fragmentering av partisystemet og hindre dannelsen av nye småpartier.⁵ Da det i 1973, i kjølvannet av folkeavstemningen om EF-medlemskapet, ble registrert fire nye partier, hentet departementet frem det opprinnelige forslaget om 2,5 % sperregrense. Da saken kom opp i Stortinget gikk

Tabell 3.4 Tilskudd til partienes hovedorganisasjoner 1970–2004. Faste 2004 kroner.

År	Bevilging i 1000 kroner	Tilskudd per stemme (kr)
2004	148 287	58,8
2000	140 420	56,2
1995	115 015	46,5
1990	79 410	29,8
1985	71 146	28,4
1980	58 925	25,5
1975	58 925	27,4
1970	55 704	25,8

Høyre, Anders Langes Parti⁶ og Sosialistisk Venstreparti inn for en sperregrense på 1 %, mens stortingsflertallet støttet departementets forslag om 2,5 %. Sperregrensen ble vedtatt innført fra 1975. Etter 1975 har regelverket for offentlig tilskudd til partienes hovedorganisasjoner i stor grad forblitt uendret. Tabell 3.4 viser utviklingen i tilskuddene siden 1970.

Tilskudd til *partienes fylkes- og kommuneorganisasjoner* bevilges årlig over post 73 og 71 i kapittel 1530 i statsbudsjettet. Bare partier som er registrert i overensstemmelse med reglene i valgloven kapittel 5 kan søke om tilskudd til fylkeskommunale og kommunale partiorganisasjoner. På fylkeskommunalt og kommunalt nivå er det ingen krav om oppslutning. Det stilles imidlertid krav om at støtteberettigede må ha en særskilt organisasjon i kommunen/fylkeskommunen. Støtten til partienes fylkes- og kommuneorganisasjoner beregnes ut fra antallet stemmer partiet fikk ved siste valg til fylkestingsting eller kommunestyre. Tilskuddet utbetales av den enkelte kommune/fylkeskommune, som får beløpet refundert av staten. Det stilles ikke betingelser for bruken av midlene, og staten fører ikke kontroll med disponeringen.

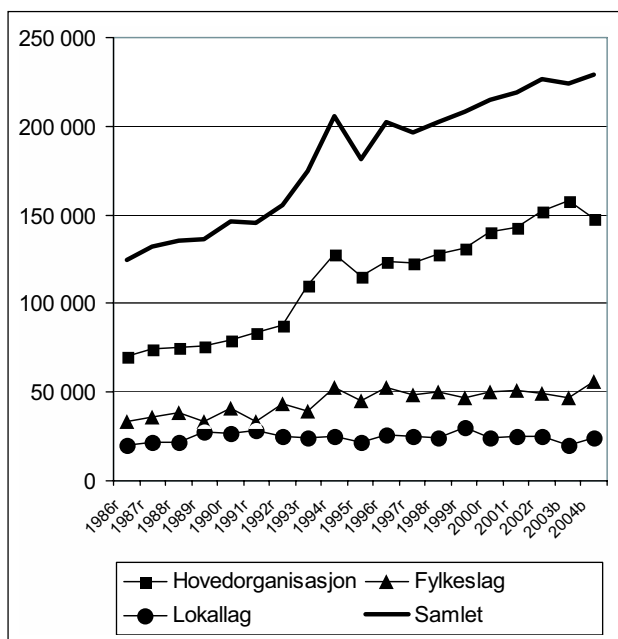
I 2004 ble det bevilget i overkant av 24,5 millioner kroner til partienes kommuneorganisasjoner og i overkant av 56 millioner kroner til partienes fylkesorganisasjoner. Omregnet til tilskudd per stemme utgjør dette 11,9 kroner for kommuneorganisasjonene og 29,1 kroner for fylkesorganisasjonene.⁷

5. Se St.prp. nr. 108 (1969–1970), s. 12

6. «Anders Langes Parti til sterk nedsettelse av skatter, avgifter og offentlige inngrep» ble stiftet under det såkalte Sagamøtet 8. april 1973. Skiftet navn til Fremskrittspartiet 29. januar 1977.

Mellom 1970 og 1975 ble statstilskudd bare gitt til partienes hovedorganisasjoner. I 1973 gikk Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen inn for at den statlige støtten burde utvides til også å gjelde det lokale partiapparat.⁸ Komiteen anførte at de argumenter som hadde begrunnet innføring av statlig tilskudd til partienes hovedorganisasjoner, også hadde gyldighet for partienes kommuneorganisasjoner. I følge komiteen burde staten ha et ansvar for å sikre forutsetningene for levedyktige partier også på lokalt nivå.

Siden både viljen og evnen til å prioritere lokale partier ville variere fra kommune til kommune, ble det ansett som nødvendig med en statlig finansiering som kunne virke utjevne. Komiteens anbefalinger om statlig tilskudd gjaldt bare partienes kommuneorganisasjoner. Man antok at det ikke fantes et tilsvarende behov på fylkeskommunalt nivå. Dette ble begrunnet ut fra antakelsen om at samarbeidet mellom partienes hovedorganisasjoner og fylkesorganisasjoner var så nært at det ikke var nødvendig med en egen finansiering for fylkesnivået.



Figur 3.1 Realutvikling i tilskuddene til partiorganisasjonene. Ulike forvaltningsnivåer i perioden 1986–2004 (faste 2004 tusen kroner)

r = regnskapstall, b = budsjettall

Nominasjonsstøtten tatt ut for 2003 (se beskrivelse i tekst av hvordan nominasjonsstøtten håndteres f.o.m. 2003)

7. Tallene for fylkesorganisasjonene er gjennomsnittstall som også inkluderer tilskudd til fylkesungdomsorganisasjonene.

8. NOU 1973: 57 Støtte til politiske organisasjoner og formål.

Da saken kom til Stortinget var det støtte for utvalgets anbefaling om å utvide tilskuddsordningen til partienes kommuneorganisasjoner. Regjeringen og stortingsflertallet var imidlertid ikke enige i utvalgets anbefaling om å utelukke partienes fylkesorganisasjoner fra tilskuddsordningen. Ordningen ble derfor også gjort gjeldende for partienes fylkesorganisasjoner.

Etter 1975 har ikke regelverket for statlig tilskudd til partienes kommune- og fylkesorganisasjoner blitt endret. Nivået på bevilgningene til partienes kommune- og fylkesorganisasjoner har steget noe for å holde tritt med prisveksten. Men i motsetning til bevilgningene til partienes hovedorganisasjoner har veksten ikke vært større enn hva prisstigningen skulle tilsi. Figur 3.1 viser hvordan utbetalingene til de tre forvaltningsnivåene i partiene har utviklet seg i forhold til prisveksten i perioden 1986–2004.

Figuren viser at tilskuddene til partiene har vist en ganske sterk – men ikke helt jevn – realutvikling de siste 19 årene. Veksten har i særlig grad tilfalt partienes hovedorganisasjoner, mens fylkeslagene, og i særlig grad lokallagene har ligget om lag flatt i reelle kroner.

3.3.2 Tilskudd til folkevalgte grupper

Stortingsgruppene mottar årlig støtte over statsbudsjettet kapittel 41, post 70, til ansettelse av sekretærer og saksbehandlere. Tilskuddet er todelt, og utgjøres av både en bevegelig og en fast komponent. Den bevegelige komponenten (representanttilskuddet) er gjort avhengig av størrelsen på stortingsgruppen, slik at hver gruppe mottar midler til avlønning av én sekretær/rådgiver for hver representant i gruppen. Per 1. januar 2004 er denne støtten fastsatt til kr 481 272. Den faste komponenten (grunntilskuddet) er et felles tilskudd til alle stortingsgrupper.⁹ Grunntilskuddet er per 1. januar 2004 fastsatt til i overkant av 1,4 millioner kroner, og er således stort nok til å garantere også de minste stortingsgruppene en viss «basisbemanning». For grupper i opposisjon gis det et tillegg i grunntilskuddet som varierer etter gruppens størrelse. Stortingsgrupper med tre eller fire representanter får 50 prosent høyere grunntilskudd enn grupper i posisjon. Stortingsgrupper med fem eller flere representanter får 100 prosent høyere grunntilskudd. Stortingsgrupper med færre enn tre representanter får ikke opposisjonstillegg.¹⁰ Totalt sett

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

Tabell 3.5 Fordeling av tilskudd til stortingsgruppene 2004 (i 1000 kroner)

Gruppe	Antall mandater	Tilskudd 2004
AP	43	23 796
H	38	19 732
FrP	25	14 919
KrF	22	12 032
SV	23	13 957
SP	10	7 700
V	2	2 406
KP	1	1 925
Uavh.	1	240
Sum	165	96 709

ble det bevilget i overkant av 96 millioner kroner til stortingsgruppene i 2004 (se tabell 3.5).

Frem til oktober 2001 mottok stortingsgruppene også sekretærhjelp fra Stortingets administrasjon ved at kontorsekretærer ble stilt til gruppenes disposisjon. Kontorsekretærene ble lønnet over stortingsadministrasjonens eget budsjett, men det var stortingsgruppene som ansatte dem. Kontorsekretærene ble fordelt i forhold til gruppenes størrelse. Fra 2001 er tilskuddet som før ble tildelt stortingsadministrasjonen til avlønning av disse kontorsekretærene, overført til det direkte tilskuddet til stortingsgruppene. Tilskuddet til avlønning av kontorsekretærer svarte til 16,8 millioner kroner i 2000. Stortingsgruppene har overtatt personalansvaret for disse kontorsekretærene.

At Stortingsadministrasjonens kontorsekretærer skulle stilles til disposisjon for stortingsgruppene går tilbake til 1952. Opprinnelig var det meningen at kontorsekretærene skulle arbeide for Stortingets egen administrasjon utenom stortings-sesjonene, men stortingsgruppene tok snart «kontroll» over disse personellressursene (Svåsand 1991: 137). I 1963 vedtok Stortinget at stortingsgruppene også skulle bevilges en viss sum over budsjettet til ansettelse av politiske medarbeidere. Denne støtten skulle bestå av et felles grunnbeløp til alle stortingsgrupper, samt et beløp for hver representant i gruppen.

Nivået på dette tilskuddet fulgte ikke økningen i Stortingets arbeidsbyrder. I 2000 nedsatte Stortinget et utvalg til å vurdere stortingsrepresentantenes arbeidsvilkår. Utvalgets anbefalinger resulterte i at

Stortinget vedtok en omlegging til dagens ordning, med betydelig økning over en treårsperiode både i grunnbevilgningene og i bevilgningene per representant. Denne økningen har vært langt sterkere enn hva tilfellet er for andre partistøtteordninger i disse årene. Fra 2000 til 2004 økte den totale støtten til stortingsgruppene fra ca. 25 millioner til ca. 96 millioner kroner. 16,8 millioner av denne økningen besto riktignok av en ompostering av utgiftene til avlønning av kontorsekretærer (se over).

Tilskudd til *folkevalgte grupper i fylkesting og kommunestyre* bevilges årlig over postene 72 og 74 på kapittel 1530 i statsbudsjettet. Etter søknad tildeles de folkevalgte gruppene et felles grunnbeløp, uavhengig av gruppens størrelse, samt et fast tillegg per representant i gruppen. Regelverket er blitt administrert slik at kravet om å være registrert som parti etter valgloven § 5 ikke gjelder ved tildeleling av grunntilskudd. Således har representanter som er valgt inn på lokale lister også krav på denne typen tilskudd. Størrelsen på grunnbeløpet og representanttillegget fastsettes ved de årlige bevilgningsvedtak i Stortinget. Det stilles ikke betingelser for bruken av tilskuddet, og staten fører ingen kontroll med bruken av midlene. Tilskuddet utbetales av kommunen og fylkeskommunen, som får beløpet refundert av fylkesmannen. I 2004 utgjorde grunntilskuddet og representanttilskuddet henholdsvis kroner 25 992 og 6 003 for fylkestinget, mot kroner 3 090 og 1 110 for kommune-styret.

Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen hadde gått inn for at også folkevalgte grupper i fylkesting og kommunestyre skulle få midler i form av tilskudd fra staten. Da regjeringen la frem forslag om dette i Stortinget foreslo den at støtten skulle deles i grunntilskudd og representanttilskudd. Et felles grunnbeløp imøtekom argumentet om at alle grupper har visse løpende utgifter uavhengig av gruppens størrelse. Utvidelsen av partifinansieringsordningen til å gjelde folkevalgte grupper i fylkesting og kommunestyre ble støttet av et stort flertall på Stortinget.

3.3.3 Tilskudd til sentrale og fylkeskommunale ungdomspartiorganisasjoner

Stortinget bevilger årlig tilskudd til partienes *sentrale ungdomsorganisasjoner* over post 76 i kapittel 1530 i statsbudsjettet. Størrelsen på tilskuddet er etter dagens ordning gjort avhengig av moderpartiets stemmetall ved siste stortingsvalg. I 2004 utgjorde stemmesatsen 2,39 kroner per stemme. Til sammen mottok partienes sentrale ungdomsors-

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

ganisasjoner 5,7 millioner kroner i statlig tilskudd i 2004.

Tilskuddet til *ungdomspartiene i det enkelte fylke* er gjort avhengig av stemmetallet som moderpartiet fikk ved siste fylkestingsvalg. Tilskuddet kanaliseres til ungdomspartiet via moderpartiets fylkesorganisasjon, og slik at det gis en høyere stemmesats til fylkesorganisasjonen i de tilfeller der partiet har et ungdomsparti i fylket. *Ungdomspartiene i kommunene* bevilges per i dag ikke statstilskudd.

Tildeling av statlig tilskudd til ungdomspartiorganisasjoner går tilbake til tidlig på 1950-tallet og innføringen av en statlig tilskuddsordning for landsomfattende frivillige barne- og ungdomsorganisasjoner. Statens første tildeling av slike tilskudd kom i budsjettet for 1951–52, og de politiske ungdomspartiorganisasjonene var med fra første stund.¹¹ Støtten ble gitt som øremerkede tilskudd til blant annet lederutdanning, instruktørvirksomhet, kurs, leirvirksomhet m.m. I 1977 ble det vedtatt å endre ordningen slik at tilskuddet ble inndelt i en fast grunnstønad, en aktivitetsstønad og en bevegelig stønad basert på antall registrerte/betalende medlemmer i organisasjonen. Systemet ble opprettholdt frem til avsløringene av det omfattende medlemsjukset i enkelte politiske ungdomsorganisasjoner høsten 1995.¹² I kjølvannet av avsløringene ble de politiske ungdomsorganisasjonene tatt ut av tilskuddsordningen for barne- og ungdomsorganisasjoner. Tilskuddsordningen for de sentrale politiske ungdomsorganisasjonene ble flyttet til statsbudsjettets kapittel 1530 post 76, der tilskuddet er gjort avhengig av moderpartiets stemmetall ved siste stortingsvalg.

Tildeling av tilskudd til fylkeskommunale ungdomspartiorganisasjoner går tilbake til 1978. Tanken om å bevilge tilskudd til ungdomspartiene i fylkene ble først reist i forbindelse med behandlingen av utvidelsen av den statlige tilskuddsordningen til partiene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå i 1975. I behandlingen av denne utvidelsen ba flertallet i Stortingets administrasjonskomité om en utredning av ungdomspartiens økonomi, samtidig som de påpekte at;

«de politiske ungdomsorganisasjonene bør ha en god og trygg økonomi, slik at de kan aktivisere ungdommen i det politiske arbeidet og hindre passivisering og negativ holdning til aktuelle samfunnsspørsmål».¹³

I 1978 ble det oppnådd enighet på Stortinget om å yte et ekstra tilskudd til fylkespartier med eget ungdomsparti i fylket. Tilskuddssatsen ble satt til kr 1 per stemme som ble avgitt til moderpartiet ved siste fylkestingsvalg. Etter 1978 har regelverket ikke blitt endret.

3.3.4 Nominasjonstilskudd

Etter dagens regelverk utbetales det annet hvert år nominasjonstilskudd til partienes hovedorganisasjoner. Fra og med 2002 er den tidligere ordningen med å betinge tilskuddet av at nominasjonsmøtene ble gjennomføres på en særskilt måte avvirket. Tilskuddet bevilges i dag som en del av støtten over post 70 i kapittel 1530 i statsbudsjettet i valgår, og ut fra de samme vilkår som det generelle tilskuddet til partienes hovedorganisasjoner. I 2003 var nominasjonstilskuddet på ca. 5,8 millioner kroner. Halvparten av dette fordeles etter antallet stemmer ved sist foregående stortingsvalg, mens den andre halvparten fordeles likt mellom partiene. Dagens regelverk tar således hensyn til at det er visse utgifter forbundet med en nominasjonsprosess uavhengig av partistørrelse. På den andre siden er det kun partier som har oppnådd minst 2,5 % oppslutning ved siste stortingsvalg som kan søke om nominasjonstilskudd.

Nominasjonstilskuddet går tilbake til nominasjonsloven av 1920, som fra 1985 til opphevelsen i 2002 var en integrert del av valgloven. Loven beskrev i detalj hvordan partiene skulle gå frem i forbindelse med nominasjon til stortings- og fylkestingsvalg. Blant annet ble antall utsendinger fra kommuneorganisasjonene til nominasjonsmøtet bestemt, og forberedelse og gjennomføring av nominasjonsmøtene ble regulert i detalj. Hensikten var å sikre at alle distrikter innenfor fylket hadde rimelig innflytelse på utnevningen av kandidater til valglistene. Avvik fra loven gjorde ikke nominasjonen ugyldig. Konsekvensen var av økonomisk art; dersom et parti ikke fulgte reglene mistet utsendingene retten til skyss- og kostgodtgjørelse fra staten. De aller fleste partier rettet seg etter bestemmelsene.

Da ny valglov ble vedtatt høsten 2002 ble de tidligere nominasjonsbestemmelsene opphevet og tilskuddet omgjort til et generelt tilskudd til partienes hovedorganisasjoner. Vedtaket var i tråd med Valglovutvalgets anbefaling.¹⁴ Utvalget så det som hensiktsmessig at nominasjonen, som en del av partienes virksomhet, ble finansiert over det alminnelige statstilskuddet, og ikke som en særskilt

11. Partifinansieringsutvalget av 1968, s. 26.

12. Se Fjeld – kommisjonens granskningsrapport NOU 1995: 19.

13. Innst. S. nr. 33 1974–1975, s. 6.

14. Velgere, valgordning, valgte (NOU 2001: 3).

bevilgning. Utvalget mente også at formålet med de detaljerte bestemmelsene; å oppnå en geografisk fordeling av utsendingene, var et hensyn som burde være i partienes egeninteresse for å sikre bredest mulig oppslutning om egne listeforslag.

3.3.5 Øremerkede tilskudd

Offentlig tilskudd til *voksenopplæringsorganisasjoner* (studieforbund) bevilges årlig over statsbudsjettets kapittel 254, post 70. Tilskuddsordningen er hjemlet i lov 28. mai 1976 nr. 35 om voksenopplæring, med tilhørende forskrifter. Både partinøytrale og partitilknyttede opplysningsorganisasjoner kan søke om tilskudd til studievirksomhet. Per i dag har de aller fleste partier slike studieforbund hvor det avholdes en rekke former for kurs, studiesirkler, seminarer m.m. Til sammen ble det bevilget i overkant av 38 millioner kroner til partitilknyttede studieforbund i 2004 (se tabell 3.6). Støtten til studieforbundene kan likevel ikke betraktes som ordinær partistøtte. Studieforbundene er formelt sett selvstendige organisasjoner med egne styrever. Tilskuddet til hvert studieforbund beregnes i hovedsak ut fra antall studietimer som blir gitt ved lærestedet.

Voksenopplæring har lang tradisjon i Norge og har sine røtter i folkeopplysningsideene fra midten av 1800-tallet (NOU 1995: 18, *Ny lovgivning om opplæring*, kap. 40). Første gang det ble bevilget tilskudd til slik opplæringsvirksomhet var i 1933. De politiske partiene mottok tilskudd til utdannelseformål fra 1959 (Svåsand 1991: 139; 2001: 420).

Pressestøtte bevilges årlig over kapittel 335 i statsbudsjettet, og har som formål å sikre en mangfoldig og differensiert presse. Denne tilskuddsordningen kommer også de politiske partiene til gode. Under post 76, Tilskudd til ymse publikasjoner, bevilges det tilskudd til informasjonsvirksomhet i politiske partier, samt til distribusjon av partienes egne publikasjoner. Reglene om tildeling er gitt i

Tabell 3.6 Bevilgninger til partienes studieforbund i 2004 (1000 kroner).

Studieforbund	Bevilgning 2004
Fremskrittspartiets studieforbund	192
Høyres studieforbund	4 526
Kristelig Folkepartis studieforbund	63
Senterpartiets studieforbund	172
Venstres opplysningsforbund	38
Sosialistisk opplysningsforbund	2 138
Arbeidernes opplysningsforbund*	27 874
Studieforbundet for folkeopplysning**	3 416
Sum	38 419

* Arbeidernes opplysningsforbund eies av LO.

** Arbeidernes Kommunistparti, Miljøpartiet De Grønne, Norges Kommunistiske Parti, Raud Ungdom og Rød Valgallianse er medlemmer av Studieforbundet for folkeopplysning. De fleste medlemmene i dette studieforbundet er likevel ikke partipolitiske

Kilde: Utdannings- og forskningsdepartementet. Tall basert på bevilgninger for 2004.

forskrift om tilskudd til partiinformasjon av 8. februar 1999. Tilskuddet til informasjonsvirksomhet består av et felles grunntilskudd, samt et variabelt tilskudd som gjøres avhengig av antall stemmer ved siste stortingsvalg. Tilskuddet til distribusjon gjøres avhengig av antallet distribuerte partipublikasjoner. I 2003 ble det bevilget i underkant av 9 millioner til informasjonsvirksomhet og omkring 2 millioner i distribusjonsstøtte.

Et krav for å kunne motta tilskudd er at partiet er representert på Stortinget. Dessuten må partiet ha stilt liste i minst halvparten av valgdistriktene og hatt en oppslutning på minst 2,5 % ved siste stortingsvalg.

Tabell 3.7 Tilskudd til informasjonsvirksomhet i de politiske partiene i 2003 (1000 kroner)

Partier	Informasjonsstøtte	Distribusjonsstøtte	Publikasjonens navn
AP	1 842	401	Aktuelt perspektiv/Medlemskontakt
KrF	1 197	779	Folkets fremtid
FrP	1 318	551	Fremskritt
SV	1 205	68	Venstre om
H	1 674	–	–
V	737	86	Liberal forum/Liberal.no
SP	826	311	Sentrum
Sum	8 799	2 196	

Tabell 3.8 Innføring av ulike typer statlige tilskuddsordninger, etter år

År	Statlige tilskuddsordninger
1920	Nominasjonsstøtte*
1952	Støtte til partienes sentrale ungdomsorganisasjoner
1959	Støtte til voksenopplæring
1963	Støtte til stortingsgruppene
1969	Støtte til presseformål
1970	Støtte til partienes hovedorganisasjoner
1975	Støtte til partienes kommune- og fylkesorganisasjoner
1975	Støtte til folkevalgte grupper i kommunestyre og fylkesting
1978	Støtte til ungdomspartiene i fylkene

* Frem til endringen av valgloven i 2002 ble dette tilskuddet utbetalt som skyss- og kostgodtgjørelse til den enkelte utsending til nominasjonsmøtet. Fra 2003 utbetales tilskuddet direkte til partienes hovedorganisasjoner.

Pressestøtte ble innført i Norge i 1969 for å forsøke å forhindre avisnedleggelse i samme omfang som det som var skjedd i Danmark og Sverige. Tilskuddsordningen ble utformet slik at avisene fikk støtte både til produksjon og distribusjon av aviser. For de politiske partiene hadde pressestøtten lenge både en direkte og en indirekte betydning. For det første fikk deres egne interne aviser, pressebyråer m.m. direkte tilskudd til sin virksomhet. For det andre hadde partiene en indirekte fordel av ordningen, siden «vennligsinnede aviser» også mottok støtte via tilskuddsordningen. Det tradisjonelt svært nære forholdet mellom pressen og partiene har imidlertid gjennomgått en fundamental endring de siste tiårene. Mens størstedelen av avisopplaget på sekstitallet tilhørte aviser med en klar tilknytning til bestemte politiske partier, er det nå praktisk talt ikke slike aviser igjen. Pressestøtten har likevel fortsatt en viktig betydning for partiene ved at de bevilges tilskudd til informasjonsvirksomhet via pressestøtteordningen.

3.4 Lokale lister

Det er ikke krav om å være registrert som parti for å kunne stille liste ved valg i Norge. Både registrerte partier og andre grupperinger kan stille liste, forutsatt at de tilfredsstillt bestemmelsene i valgloven kapittel 6. Det gjelder likevel ulike bestem-

melser for registrerte partier og andre grupperinger. For registrerte partier som ved forrige stortingsvalg fikk en oppslutning på minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer i hele landet, er det tilstrekkelig at listeforslaget er underskrevet av minst to av styremedlemmene i partiets lokalavdeling i det fylket eller den kommunen listen gjelder. For øvrige forslagstillere må listeforslag ved stortingsvalg og fylkestingsvalg være underskrevet av minst 500 personer med stemmerett i fylket ved det aktuelle valget. Ved kommunevalgstyrevalg må listeforslag fra uregistrerte grupper være underskrevet av et antall personer med stemmerett i kommunen som tilsvarer 2 % av antall stemmeberettigede innbyggere ved siste kommunestyrevalg.¹⁵

Lokale lister er ikke berettiget til stemmestøtte etter dagens regelverk (rundskriv P-650, 24. mai 1993). Bare partier som er registrert i henhold til bestemmelsene i kapittel 5 i valgloven er berettiget til stemmestøtte. På nasjonalt nivå gjelder krav om at partiet skal ha stilt lister (rene eller felleslister) i minst halvparten av valgdistriktene, samt ha oppnådd minst 2,5 % oppslutning på landsbasis ved siste stortingsvalg. For lokalt nivå gjelder krav om registrering etter bestemmelsene i kapittel 5 i valgloven, samt at man har opprettet en egen organisasjon i kommunen/fylkeskommunen. Folkevalgte representanter for lokale uregistrerte lister mottar likevel statlig tilskudd gjennom gruppestøtten som ytes folkevalgte grupper og representanter. Regelverket er blitt administrert slik at kravet om å være registrert som parti etter valgloven ikke gjelder ved tildeling av dette tilskuddet.

Kravene for å kunne stille liste til valg i Norge må anses som beskjedne. I kommunevalget 2003 ble det stilt til sammen 232 lokale lister i 175 kommuner. Til sammen fikk de lokale listene 67 365 stemmer, eller om lag 3,3 % av de det samlede antall stemmer avgitt i kommunevalget. Den største lokale listen, Larvik-lista, fikk 4 062 stemmer (svarende til 21,4 % av stemmene i kommunen), mens den minste lokale listen – Vandringslista – fikk 8 stemmer (svarende til 4,3 % av stemmene i kommunen). Den gjennomsnittlige lokale listen fikk 297 stemmer. I to kommuner – Modalen og Bjarkøy – tok lokale lister 100 % av stemmene (tre lister i Modalen og to i Bjarkøy). I Modalen ble det avgitt 186 stemmer og i Bjarkøy 283 stemmer. I ti kommuner fikk de lokale listene halvparten eller

15. Det er likevel satt et minimumskrav om at listeforslaget skal være underskrevet av like mange stemmeberettigede personer i kommunen som det skal velges medlemmer til kommunestyret. Underskrift fra 300 personer er i alle tilfeller tilstrekkelig.

mer av de avgitte stemmer. Til sammen 3 589 stemmer ble avgitt i disse ti kommunene.

I fylkestingsvalget 2003 fikk lokale lister til sammen 11 021 stemmer, eller om lag 0,7 % av det samlede antall stemmer avgitt i fylkestingsvalget. Den største listen ble stilt i Møre og Romsdal og fikk 5 774 stemmer, svarende til 5,8 % prosent av de avgitte stemmene i fylket. Den minste listen ble stilt i Troms, og fikk 764 stemmer, svarende til 1,3 % prosent av de avgitte stemmene i fylket. I Vestfold fikk den lokale listen 4 310 stemmer, svarende til 4,5 % prosent av de avgitte stemmer i fylket.

I en studie av lokale lister fra 1945 til 1995 forklarer Torbjørn Arstein oppslutningen om lokale lister ved sosial og politisk struktur.¹⁶ Han dokumenterer at oppslutningen om slike alternativer avtok fra 1945 og frem mot tidlig 1970-tall, hvoretter den tiltok. Fra analysen trekker Arstein følgende konklusjon:

- I det gamle regimet (frem til tidlig 1970-tallet) er lokale lister uttrykk for regional partikularisme med brodd mot «parti og politikk». Oppslutning og forekomst av lokale lister gjør seg særlig gjeldende der valgdeltakelsen er lav.
- I det nye regimet (etter tidlig 1970-tall) er lokale lister mer et supplement til et partivesen som i avtakende grad klarer å ta opp i seg og formidle et lokalt engasjement. Oppslutning og forekomst av lokale lister gjør seg særlig gjeldene der valgdeltakelsen er høy.

I korthet ser Arstein de lokale listene som et stedsbundet og situasjonsbetinget svar på sviktende lojalitet til de etablerte partiene. Sviktende lojalitet innebærer større forekomst av flytende velgere som stemmer etter standpunkter i enkeltsaker. Han gjetter at de etablerte, landsomfattende partiene vil tilpasse seg utviklingen ved å skape en organisasjon med større politisk frihet for de lokale lagene, slik at disse raskere kan reagere på politisering av konflikter i nærmiljøet. I denne forstand kan de lokale listene representere stedsbundne og situasjonsspesifikke utfordringer for de etablerte landsdekkende partiene.¹⁷

3.5 Kommunale og fylkeskommunale tilskudd

Frem til 1975 var det etter daværende kommunelov § 23 ikke tillatt for kommunestyret eller formannskapet å bevilge penger til politiske organisasjoner eller formål.¹⁸ Hensikten med dette var å hindre at kommunale midler ble misbrukt slik at en gruppe i kommunestyret kunne favorisere et enkelt parti, en partiavis eller lignende. Denne bestemmelsen ble imidlertid opphevet i 1975, samtidig med at den statlige tilskuddsordningen for partiene ble utvidet til å gjelde partienes fylkes- og kommuneorganisasjoner. I tillegg til at partienes kommune- og fylkesorganisasjoner nå kunne søke om statlig tilskudd til partivirksomhet, kunne den enkelte kommune eller fylkeskommune selv bestemme om den ville yte et ekstra tilskudd til partiene over eget budsjett.

I hvilket omfang dette faktisk skjedde i de neste tiårene, har vi lite kunnskap om. Det har ikke vært gjennomført noen samlet undersøkelse av omfanget og formene for slike bidrag i Norge.¹⁹ Utvalget har imidlertid forsøkt å kartlegge dette ved å gjennomføre en spørreundersøkelse blant kommuner og fylkeskommuner, samt blant partienes lokal- og fylkeslag.

Spørreskjema ble sendt til samtlige kommuner (434) og fylkeskommuner (19). Skjemaene ble sendt til rådmennene i de aktuelle enhetene. Kommunene og fylkeskommunene ble stilt spørsmål om hvorvidt, i hvilken grad og på hvilken måte de finansierer partienes lokal- og fylkeslag over eget budsjett. Svarprosenten i kommunene ble 63 % (272 av 434 kommuner), mens den endte på 95 % i fylkeskommunene (18 av 19). For kommunene, og særlig fylkeskommunene er svarprosenten så vidt høy at den bør gi et forsvarlig utgangspunkt for generaliseringer.

Skjema ble også sendt ut til alle lokal- og fylkeslag i følgende partier: Rød Valgallianse, Sosialistisk Venstreparti, Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti, Høyre og Fremskrittspartiet. Skjema ble også sendt ut til alle fylkeslag i Kystpartiet. Adressat var lagenes ledelse, hvis adresser ble hentet inn fra partiorganisasjonene sentralt. Det ble stilt spørsmål om hvordan lagene finansierer sin aktivitet, om motivene privatpersoner, bedrifter og organisasjoner som bidrar finansi-

16. Arstein (1997).

17. Det bør merkes at Arsteins studie gir ikke grunnlag for å si noe om hvorvidt lokale lister er bestandige over tid, eller om de i det store og hele er kortlevde fenomener som organiseres rundt bestemte saker, og som forsvinner når sakene ikke lenger er på dagsorden. I noen grad kan det være mulig å gjennomføre en slik analyse vha. data fra SSB.

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

19. Et unntak er en undersøkelse utført av Senterpartiet i 1986, som viste at omtrent halvparten av fylkeskommunene hadde en eller annen form for partistøtte (Svåsand 1994: 205).

Tabell 3.9 Kommuneregnskapet 2001. Ressurser brukt på politiske institusjoner. Millioner kroner.

Politiske institusjoner	Kommuner	Fylkeskommuner
Lønn	721	199
Godtgjørelser folkevalgte	498	109
Varer og tjenester	288	88
Reisegodtgjørelser	36	16
Overføringer til partiene	93	88
Sum	1 636	500

elt kan tenkes å ha, om hvordan lagene disponer sine inntekter, om medlemsutvikling og aktivitet, og om forholdet til partiet sentralt.

Totalt ble 3 027 lokal- og fylkeslag tilsendt spørreskjema gjennom ordinær post. Av disse svarte 973 lag, eller 32,1 % av dem som ble spurt.²⁰ Svarprosenten er lav, særlig når en tar i betraktning at hvert spørreskjema ble ledsaget av to følgebrev, ett fra partiledelsen til vedkommende lag og ett fra utvalgets leder. Brevene ga bakgrunnen for utvalget, og oppfordret lagene til å delta i undersøkelsen. Lag som ikke besvarte spørreundersøkelsen i første runde ble purret. Der en elektronisk postadresse var registrert ble lagene gitt adgang til å svare elektronisk. Øvrige lag ble purret i ordinær post. Purringene foregikk i tre runder.

Til tross for betydelig innsats ble datakvaliteten lav for både lokallag og fylkeslag. I utvalget av lag som returnerte spørreskjema er mange av spørsmålene ufullstendig besvart. Dette gjør at antallet enheter (N) blir til dels svært lavt i en del av de tabellene som presenteres i neste avsnitt. Disse resultatene må derfor tolkes med svært stor grad av forsiktighet. I mandatet er utvalget gitt i oppdrag å kartlegge partienes «eierandeler eller annen form for eierskap (helt eller delvis) i kommersiell forretningsdrift», samt å kartlegge «omfanget av økonomiske bindinger eller relasjoner til andre organisasjoner i samfunnet». Svarprosentene på disse spørsmålene i undersøkelsen, og kvaliteten på de svarene som er gitt, gir imidlertid ikke grunnlag for å presentere noe forsvarlig estimat. Utvalget har derfor ikke besvart denne delen av mandatet. Utvalget har fått partienes hovedorgani-

sasjoner til å samle inn data fra fylkeslagene.²¹ I det videre presenteres resultatene fra denne innsamlingen. I tillegg presenteres undersøkelsens data for kommuner og fylkeskommuner.

3.5.1 Kommunale og fylkeskommunale tilskudd til partiene

Kommuneregnskapene viser at det brukes betydelige midler på politisk aktivitet i norske kommuner og fylkeskommuner. Tabell 3.9 viser at de samlede utgiftene til formålet «politiske institusjoner», slik disse fremkommer i kommuneregnskapene, var på over 2,1 milliarder kroner i 2001. Dette tallet inkluderer lønn til politikere og administrativt støtteapparat, godtgjørelser til folkevalgte, kjøp av varer og tjenester, reisegodtgjørelser samt overføringer til partiene.

Med utgangspunkt i utvalgets undersøkelse av kommunene og fylkeskommunene kan en besvare en rekke interessante spørsmål vedrørende tilskuddene til partilag og folkevalgte grupper: Er det først og fremst de folkerike og inntektssterke kommunene som yter tilskudd på toppen av statsstøtten? Hvor store tilskudd er det eventuelt tale om? Er det stor variasjon over ulike kommuner og fylkeskommuner med hensyn til tilskuddene som gis?

Tabell 3.10 viser den prosentvise fordelingen av kommuner som yter tilskudd over eget budsjett, betinget av kommunestyrets politiske sammenset-

Tabell 3.10 Kommunestyrets politisk sammensetting og tilskudd til de politiske partiene over kommunens budsjett (N)

Politisk sammensetting av kommunestyret	Gir tilskudd over eget budsjett
Ikke noen blokk har flertall	22 % (186)
Sosialistisk flertall (NKP + RV + Ap + SV)	31 % (42)
Sentrumsflertall (Sp + V + KrF)	24 % (34)
Borgelig flertall (H + FrP)	38 % (8)
Samlet	24 % (270)

20. Svarprosentene fordelte seg som følger over partiene: RV 13,5; SV 27,4; Ap 28,4; V 32,8; Sp 39,9; KrF 35,3; H 28,3; FrP 38,9

21. Oppgaver over partienes eierandeler eller andre former for eierskap i kommersiell foretningsdrift ble søkt kartlagt gjennom undersøkelsen av lokal- og fylkeslagene. Data har imidlertid ikke god nok kvalitet til at disse kan brukes.

Tabell 3.11 Kommunens frie inntekter per innbygger og tilskudd til de politiske partiene over kommunens budsjett (N)

Frie inntekter per innbygger	Gir tilskudd over eget budsjett
Første kvartil	30 % (64)
Annet kvartil	23 % (65)
Tredje kvartil	23 % (65)
Fjerde kvartil	23 % (65)
Samlet	24 % (259)

ting. Tabellen indikerer at kommunenes valg mellom å yte eller å avstå fra å yte tilskudd til partiene over eget budsjett, i liten grad lar seg tilbakeføre til den politiske sammensettingen av kommunestyret.

Det er heller ikke slik at en større andel av de store kommunene yter egne tilskudd til de politiske partiene. Om noe er det motsatt. Blant kommuner i utvalget med færre enn fem tusen innbyggere (137 kommuner), er det 25 prosent som yter tilskudd over eget budsjett. Blant kommuner med flere enn fem tusen innbyggere i utvalget (135 kommuner) er det 24 prosent som yter tilskudd over eget budsjett.

Er det så slik at rike kommuner i større grad yter tilskudd til de politiske partiene over eget bud-

Tabell 3.12 Kommunestyrets politiske sammensetting og gjennomsnittlig tilskudd per representant (N)

Politisk sammensetting av kommunestyret	Gjennomsnittlig tilskudd per rep. i kr (N)
Ikke noen blokk har flertall	17 300 (37)
Sosialistisk flertall (NKP + RV + Ap + SV)	10 300 (12)
Sentrumsflertall (Sp + V + KrF)	4 100 (7)
Borgelig flertall (H + FrP)	3 600 (4)
Samlet	13 500 (60)

Tabell 3.13 Kommunens frie inntekter per innbygger og gjennomsnittlig tilskudd per representant (N)

Frie inntekter per innbygger	Gjennomsnittlig tilskudd per rep. (kr)
Første kvartil	6 400 (17)
Annet kvartil	5 100 (15)
Tredje kvartil	6 200 (13)
Fjerde kvartil	38 000 (14)
Samlet	13 500 (59)

slett? Tabell 3.11 viser den prosentvise fordelingen av kommuner som yter tilskudd over eget budsjett, betinget av de frie inntektene per innbygger i kommunen. Som en ser viser frie inntekter per innbygger liten sammenheng med forekomsten av tilskudd til partiene over eget budsjett.

Hvem er det så kommunene tilgodeser; partiorganisasjon eller gruppe? Svaret er at 37 prosent av midlene ble kanalisert til de lokale gruppene, resten til lokallagene.

Er det store, rike og sosialistisk styrte kommuner som gir mest? Tabell 3.12 viser at kommuner med sosialistisk flertall yter mer enn kommuner med sentrums- eller borgerlig flertall, men likevel mindre enn kommuner der ingen av blokkene har flertall i kommunestyret. Spredningen er for øvrig stor i tilskuddene per representant også innenfor de ulike politiske sammensettingene.

Små kommuner (under fem tusen innbyggere) som yter tilskudd over eget budsjett gir gjennomsnittlig 19 120 kroner per representant. Store kommuner (over fem tusen innbyggere) som yter tilskudd over eget budsjett gir til sammenligning gjennomsnittlig 5 960 kroner per representant. Gjennomsnittlig sett er det altså de små kommunene som yter de høyeste tilskuddene. Spredningen i tilskuddene per representant er imidlertid betydelige i både små og store kommuner.

Tabell 3.13 viser at det gjennomsnittlig sett gis betydelig høyere tilskudd per representant i de rikeste kommunene, enn tilfellet er i de øvrige kommunene.

Oppsummert kan en si at bare et mindretall (24 %) av norske kommuner velger å yte støtte til lokale partier og lister over eget budsjett. Når støtte

ytes er den gjennomsnittlig på 13 500 kroner per representant i kommunestyret. Hvorvidt en kommune velger å støtte lokale partier eller ikke avhenger ikke av om den er stor eller liten, eller av om den er rik eller ikke. Det avhenger heller ikke av den politiske fargen på det flertallet (om noe) som styrer i kommunen. Blant kommuner som har valgt å gi er det likevel de rike kommunene som gir mest per representant. Sosialistisk styrte kommuner og kommuner uten noe klart blokkflertall gir noe mer enn kommuner med andre politiske flertall. I gjennomsnitt er det de små kommunene som gir mest. Variasjonene er for øvrig betydelige innenfor hver kategori.

11 prosent av kommunene bevilget midler til partigruppene i kommunestyret over egne budsjetter. Av disse benyttet 65,5 prosent samme kriterier som gjelder for den statlige støtten (representant og gruppestøtte), 3,4 prosent benyttet like tilskudd til partigruppene, 6,9 prosent utmålte støtten som et tilskudd per representant og 24,1 prosent bevilget støtten på andre måter. 16,2 prosent av kommunene bevilget midler til partienes lokallag over egne budsjetter. Av disse bevilget 70,5 prosent etter samme kriterier som den statlige støtten (stemmestøtte for registrerte partier), mens 4,5 prosent bevilget like tilskudd til partienes organisasjoner og 25 prosent etter andre kriterier. Av den samlede støtten som ytes over kommunale budsjetter går 37 prosent til de lokale gruppene, og resten til de lokale partilagene.

Hva da med fylkeskommunene? Det finnes ingen markerte forskjeller med bakgrunn i partisammensetningen i fylkestinget. Tabell 3.14 viser imidlertid at det er fylkeskommuner med lave frie inntekter per innbygger som yter store tilskudd per representant over egne budsjetter. Tabellen viser også at tilskuddene er betydelig høyere enn tilsvarende tilskudd på kommunalt nivå.

47 prosent av fylkeskommunene bevilget midler til partigruppene i fylkestinget over egne budsjetter. Av disse benyttet 25 prosent samme kriterier som gjelder for den statlige støtten (representant og gruppestøtte), 12,5 prosent benyttet like tilskudd til partigruppene, 25 prosent utmålte støtten som et tilskudd per representant og 37,5 prosent bevilget støtten på andre måter. 41 prosent av fylkeskommunene bevilget midler til partienes fylkeslag over egne budsjetter. Av disse bevilget 70 prosent etter samme kriterier som den statlige støtten (stemmestøtte for registrerte partier), mens 30 prosent bevilget etter andre kriterier. Av den samlede støtten som ytes over kommunale

Tabell 3.14 Fylkeskommunens frie inntekter per innbygger og gjennomsnittlig tilskudd per representant

Frie inntekter per innbygger	Gjennomsnittlig tilskudd per rep. i kr (N)
Første kvartil	108 900 (3)
Annet kvartil	93 900 (3)
Tredje kvartil	41 800 (1)
Fjerde kvartil	63 600 (4)
Samlet	82 300 (11)

budsjetter går 53,7 prosent til de lokale gruppene, og resten til de lokale partilagene.

3.5.2 Fylkeslagenes økonomi

Materialet utvalget har samlet inn gjennom partienes hovedorganisasjoner gir et bilde av den økonomiske situasjonen i de ulike partienes fylkeslag. Hovedtrekkene er gjengitt i tabell 3.15.

Tabellen viser at offentlige tilskudd utgjør til sammen 71 % av inntektene. 41 % av inntektene kommer fra statlige stemmetilskudd, mens de resterende 30 % gis av fylkeskommunene over egne budsjetter. Av de samlede offentlige tilskuddene til fylkeslagene står altså staten for om lag 60 %. Medlemskontingenter utgjør om lag 1,6 % av fylkeslagenes inntekter. Her er det imidlertid viktig å huske på at føringspraksis for kontingenter varierer betydelig over partiene. Andelen av inntektene som stammer fra kontingenter varierer følgelig også mye. Andre inntekter enn offentlige tilskudd, kontingenter og private bidrag står for drøye 19 % av fylkeslagenes inntektsgrunnlag.

Ser vi på forholdstallet mellom partienes stemmeandel i fylkesvalget og deres andel av inntektene på fylkesplan finner vi følgende: DNA 1,06; SV 1,03; V 0,93; SP 0,77, KrF 0,71, H 1,19 og FrP 1,13. Det er altså slik at fylkeslagene DNA, SV, H og FrP har en høyere finansieringsandel enn stemmeandelen alene skulle tilsi, mens det motsatte er tilfelle for V, SP og KrF.

Tabell 3.15 Fylkeslagenes økonomi 2002 (1000 kroner)

	Tilskudd Stat ¹	Tilskudd Fylke ²	Medlems konting.	Private bidrag ³	Annet ⁴	Totalt
DNA	14 112	10 886	1 695	187	5 676	32 556
SV	4 268	3 595	521	0	1 739	10 123
V	2 091	2 247	508	6	663	5 515
SP	4 245	5 433	3 653	4	186	13 521
KrF	5 040	4 016	359	286	7 623	17 324
H	10 644	3 551	2 612	1 333	3 866	22 006
FrP	6 732	5 067	43	0	2 766	14 608
Sum	47 132	34 796	9 391	1 817	22 518	115 664

¹ Statlige stemmetilskudd til partienes fylkeslag (hentet fra statsbudsjett/stemmetall)

² Offentlig støtte som fylkeskommunen yter til fylkeslagene over eget budsjett

³ Bidrag fra organisasjoner, bedrifter og enkeltpersoner

⁴ Forretningsdrift, lotterier/innsamlingsaksjoner og lignende, overføringer fra andre nivåer i partiet, andre inntekter.

3.6 Private bidrag

3.6.1 Lovbegrensninger

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

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

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

I Europarådets rekommandasjon om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer,²² anbefales det at stater forbyr eller regulerer gaver fra visse givere. Dette gjelder blant annet gaver fra rettssubjekter under offentlige myndigheters kontroll, gaver fra rettssubjekter som leverer varer eller tjenester til noen offentlig administrasjon, og gaver fra utenlandske givere. Utvalget har vurdert disse anbefalingene i kapittel 6.

3.6.2 Ulike former for private finansieringskilder

Politiske partier og politiske grupper kan motta inntekter fra en rekke private finansieringskilder. Eksempler på dette er inntekter fra medlemskontingenter og lotterisalg, gaver fra privatpersoner, interesseorganisasjoner eller bedrifter. Før innføringen av partistøtteordningen i 1970 var dette hovedinntektskildene til de politiske partiene. Med unntak av noen få øremerkede tilskudd var partiene i denne perioden selvfinansierte. Selv om offentlig tilskudd samlet sett er den viktigste inntektskilden for partiene i dag, skaffer enkelte av partiene seg fortsatt betydelige midler fra private kilder. Vi skal nedenfor se nærmere på enkelte slike finansieringskilder. Fremstillingen er i hovedsak begrenset til informasjon som kan leses ut av regnskaper som er innrapportert i perioden

22. Rec(2003)4: Europarådets rekommandasjon om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer, art. 3,4 og 7.

1998–2003 i henhold til lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers regnskaper. Som vi skal komme nærmere inn på nedenfor, er det en rekke vanskeligheter knyttet til dette. For det første er det kun hovedorganisasjonene til registrerte partier som er forpliktet til å innrapportere sine inntekter. For det andre benytter partiene seg av ulik bokføringspraksis.

3.6.3 Kontingentinntekter

Kontingentinntekter har tradisjonelt vært en viktig inntekstkilde for politiske partier, og for enkelte partier utgjør dette fortsatt en viktig andel av deres totale inntekter. I de fleste partier fordeler man medlemsinntektene mellom hoved-, fylkes-, og kommuneorganisasjonen, men fordelingsnøkkelen varierer fra parti til parti. Høyre, FrP og KrF skiller seg ut ved at hovedorganisasjonen ikke mottar noen andel av medlemsinntektene.

På grunn av partienes ulike fordelingspraksis, vil det være nødvendig å få tilgang til regnskapene fra samtlige nivåer i partiorganisasjonen for å kunne sammenligne kontingentinntektene til de ulike partiene. Per i dag har vi ikke tilgang til noe slikt materiale. Det er likevel mulig å lage et estimat over disse inntektene, basert på partienes opplysninger om medlemstall og et gjennomsnittlig kontingentbeløp på kr 150.

3.6.4 Inntekter fra lotterier og innsamlingsaksjoner

Lotterier og innsamlingsaksjoner har tradisjonelt hatt stor betydning for partienes inntekter. I partie-

Tabell 3.16 Partienes estimerte inntekter fra medlemskontingenter.

Parti	Medlems- tall (2001)	Inntekter (1000 kro- ner)
Arbeiderpartiet	52 929	7 939
Høyre	62 135	9 320
Fremskrittspartiet	12 567	1 885
Kristelig Folkeparti	48 219	7 232
Sosialistisk Venstre- parti	7 274	1 091
Senterpartiet	27 500	4 125
Venstre	5 992	899

* Partienes medlemstall er hentet fra Heidar og Saglie (2002)

nes regnskaper for perioden 1998 til 2002 er denne typen inntekter bokført på ulikt vis, noe som gjør det vanskelig å sammenligne partiene. Av Arbeiderpartiets innberetning går det frem at hovedorganisasjon har betydelige inntekter fra lotterivirksomhet. I 1998 hadde partiet i underkant av 500 000 kroner i slike lotteriinntekter, mens tilsvarende inntekter lå et sted mellom 7,5 og 8,5 millioner kroner årlig i perioden 1999–2003. Senterpartiets hovedorganisasjon oppgir også å ha betydelige inntekter fra lotterivirksomhet. I perioden 1998–2002 hadde de årlig i overkant av 3 millioner kroner fra slik virksomhet. Enkelte partier, som for eksempel Senterpartiet, oppgir også å ha skaffet seg penger via innsamlingsaksjoner. Hvorvidt andre partier enn Arbeiderpartiet og Senterpartiet har skaffet seg inntekter gjennom lotterier og innsamlingsaksjoner er vanskelig å fastslå, da denne typen inntekter ikke er bokført som en egen inntektspost i de andre partienes innberetninger.

3.6.5 Bidrag fra privatpersoner

Det er ingen forbud eller begrensninger i norsk lov når det gjelder partienes mulighet til å ta imot gaver fra privatpersoner. Siden partiene frem til 1998 ikke var pålagt å offentliggjøre sine inntekter, vet vi likevel lite om omfanget av denne typen bidrag. Regnskapene fra 1998 og frem til i dag gir heller ikke et uttømmende bilde, all den tid det bare er partienes hovedorganisasjoner som er forpliktet til å offentliggjøre sine inntekter.

Videre er det ikke alle hovedorganisasjonene som fører opp bidrag fra privatpersoner som en egen inntektspost. Dette gjør det vanskelig å skulle sammenligne partienes totale inntekter fra privatpersoner. I de tilfeller der partiene har mottatt bidrag over 20 000 kroner er de derimot forpliktet til å offentliggjøre bidragets beløp og giverens navn. Bidrag over 20 000 kroner fra enkeltpersoner er ikke hyppig innrapportert i perioden 1998–2003. Det er mulig at slike bidrag ikke er særlig vanlig i norsk politikk. Men man kan også tenke seg at potensielle bidragsytere har valgt å gi gaver til en annen del av partiorganisasjonen, for å unngå å få sitt navn offentliggjort etter loven om offentliggjøring av politiske partiers inntekter.

3.6.6 Bidrag fra organisasjoner, foreninger og lignende

For enkelte partier utgjør inntekter fra organisasjoner, foreninger og lignende en betydelig finansier-

ingskilde. Arbeiderpartiet mottar for eksempel en betydelig økonomisk støtte fra Landsorganisasjonen (LO). Av regnskapene som Arbeiderpartiets hovedorganisasjon har innrapportert til Stortinget i perioden 1998–2003 går det frem at LO i de senere år har bevilget omkring 5 millioner kroner årlig til hovedorganisasjonen. I valgårene 1999, 2001 og 2003 bevilget LO ekstra bidrag på omkring 2,7, 6,7 og 3,7 millioner kroner. Arbeiderpartiet har også hvert år i denne perioden mottatt bidrag fra Kommunenes Sentralforbund (KS) og til tider fra Norsk Kommuneforbund (NKF).

Høyre har tradisjonelt mottatt økonomisk støtte fra NHO (Næringslivets Hovedorganisasjon). En gjennomgang av inntektsinnberetningene viser at partiets hovedorganisasjon i perioden 1998–2000 årlig mottok i overkant av 4 millioner kroner i økonomisk støtte fra NHO. Høsten 2000 besluttet imidlertid NHO å avvikle partistøtten, ved en gradvis nedtrapping over en femårsperiode. I 2001 og 2002 var bevilgningene fra NHO til Høyre derfor redusert til henholdsvis 3,4 og 2,5 millioner kroner. I 2003 var støtten på i underkant av 1,7 millioner kroner. Fra 2005 vil NHO ikke lenger gi økonomisk støtte til politiske partier. I perioden 1998–2002 mottok Høyres hovedorganisasjon årlig kroner 500 000 fra Norges Rederiforbund. Tilsvarende støtte ble ikke gitt i 2003.

Hovedorganisasjonen til KrF mottok også økonomisk støtte fra NHO og Norges Rederiforbund i perioden 1998–2003. I tråd med NHOs vedtak om å avvikle ordningen med partistøtte, har imidlertid støtten fra NHO blitt gradvis redusert i perioden, fra kr 800 000 i 1998 til kr 300 000 i 2003. Også støtten fra Norges Rederiforbund har blitt kraftig redusert. Mens partiet årlig mottok kr 250 000 i perioden 1998–2002, var denne støtten redusert til kr 40 000 i 2003.

FrPs hovedorganisasjon har i perioden 1998–2002 mottatt kr 250 000 årlig fra Norges Rederiforbund. Slik støtte ble ikke gitt i 2003. Fra Oslo Rederiforening mottok partiets hovedorganisasjon kr 50 000 i 1998 og 2003 og kr 25 000 i 1999. Norsk sjømannsforbund bidro med kr 25 000 i 2003. Det samme gjorde rederiet Wilhelm Wilhelmsen.

Senterpartiets innberetning fra perioden 1998–2003 viser at partiets hovedorganisasjon hvert år mottok landstingsgruppestøtte fra Kommunenes Sentralforbund. I 2003 mottok de også støtte fra Norsk Sjømannsforbund (25 000 kroner). Senterpartiet mottok tidligere bidrag fra bondeorganisasjonene. Denne støtten, som var marginal i de senere år, falt helt bort i 1994. I følge Allern & Heidar (2001) utgjorde støtten fra bondeorganisasjonene aldri mer enn seks prosent av Senterpartiets totalinntekter i perioden 1990–1994.

Hovedorganisasjonen til Sosialistisk Venstreparti fikk i 2001 kr 500 000 fra LO, kr 200 000 fra Norsk Kommuneforbund, samt kr 100 000 fra både Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelsforbund og Norsk Kjemisk Industriarbeiderforening. Partiet mottok også noen mindre beløp fra El- og IT-forbundet, Kommunenes Sentralforbund og Hotell- og restaurantforbundet. I 2002 fikk de ingen støtte fra organisasjoner. I 2003 mottok partiet kr 400 000 i støtte fra Norsk Kommuneforbund, samt kr 60 000 fra Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelsforbund og kr 25 000 fra Norsk Sjømannsforbund. I årene 1998, 1999 og 2000 er det problematisk å lese ut av regnskapene om det er gitt bidrag fra organisasjoner til SV.

Av tabell 3.17 ser vi en samlet oversikt over hva partienes hovedorganisasjoner hadde av bidrag fra organisasjoner og foreninger i perioden 1998–2003 i absolutte tall. Tabell 3.18 viser hvor mye disse bidragene utgjorde av partienes totale inntekter.

Tabell 3.17 Bidrag fra organisasjoner, foreninger, foretak og lignende 1998–2003 (1000 kroner)

Partier	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AP	5 089	7 928	5 375	11 888	5 197	9123
Høyre	4 800	4 800	4 700	3 860	3 020	1680
FrP	300	275	250	250	250	100
KrF	1 090	1 050	1 000	1 300	1 100	340
SV	–	–	–	995	0	485
SP	142	145	125	104	57	85

Tabell 3.18 Bidrag fra organisasjoner, foreninger, foretak og lignende 1998–2003. Prosent av partienes totale inntekter.

Partier	1998	1999	2000	2001	2002	2003
AP	9,9	11,3	7,6	14,9	8,8	14,6
Høyre	21,5	17,0	17,0	13,1	5,8	4,4
FrP	1,6	1,4	1,0	0,9	0,9	0,4
KrF	4,0	3,3	3,1	3,7	3,2	1,0
SV	–	–	–	7,9	0	2,1
SP	0,7	0,7	0,6	0,5	0,3	0,5

3.7 Innsyn

Alle partier som er registrert etter valgloven kapittel 5, samt har stilt liste ved siste stortingsvalg, er forpliktet til å offentliggjøre hovedorganisasjonens årlige inntekter. Bestemmelsene er å finne i lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter. Loven pålegger partienes hovedorganisasjoner å innrapportere opplysninger om følgende inntektstyper:

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

Det må videre opplyses om partiets hovedorganisasjon har mottatt tilskudd som overstiger kr 20 000 fra samme navngitte tilskuddsyter. I så fall må beløpet og navnet på giveren offentliggjøres. Regnskapet skal også opplyse om det samlede beløp av anonyme bidrag og om størrelsen på hvert enkelt anonymt bidrag på over 20 000 kroner.

Det årlige regnskapet skal sendes Det konstitusjonelle kontor på Stortinget senest seks måneder etter regnskapsårets avslutning. Innberetningene er i prinsippet offentlig tilgjengelige for alle som ønsker å få tilgang til denne informasjonen. Man kan likevel tenke seg tiltak som kan sikre større tilgjengelighet enn i dag. Utvalget behandler dette spørsmålet i kapittel 6.

Loven inneholder ingen regler om sanksjoner overfor de partier som ikke overholder lovens bestemmelser. I forarbeidene til loven går det frem at man antok at faren for å bli negativt omtalt i media ville være tilstrekkelig til at partiene overholdt bestemmelsene.

Før 1998 var politiske partier i Norge ikke pålagt å offentliggjøre sine inntekter.²³ Diskusjonen om større åpenhet omkring partienes inntekter går likevel langt tilbake i den norske politiske debatt. Spørsmålet sto sentralt da det i 1948 kom frem påstander i media om at den konservative organisasjonen Libertas hadde ytt hemmelige bidrag til politiske partier og presse for å nå politiske særmål. I kjølvannet av denne saken oppnevnte regjeringen, etter Stortingets anmodning, et utvalg til å utrede spørsmålet om offentliggjøring av partienes regnskaper. Utvalgets arbeid ble utsatt en rekke ganger, men da utredningen kom i 1952, ga den uttrykk for at det var tungtveiende grunner for å gjøre offentlighetsprinsippet gjeldende for finansieringen av de politiske partier. Men utvalget mente også at det var knyttet en rekke betenkeligheter til det å skulle *lovfeste* en slik plikt for partiene. Blant annet hevdet utvalget at offentliggjøring vanskelig kunne forenes med den enkeltes borgers krav på anonymitet på det politiske området. Utvalget mente derfor at en frivillig overenskomst var den beste veien å nå målet om større åpenhet rundt partienes inntekter.²⁴ I utvalgets rundspørring sa partiene seg villige til å forsøke å få til en slik frivillig overenskomst. Men da saken omsider kom opp i Stortinget i 1955 hadde det gått seks år siden Stortinget hadde bedt om utredningen. Libertas, som hadde forårsaket oppnevningen av utvalget, hadde for lengst endret sine vedtekter, og deres bidrag til politiske partier og presse var opphørt. Stortinget sluttet seg enstemmig til utvalgets anbefalinger, men en frivillig overenskomst kom likevel aldri i stand.

23. I følge regnskapslovens § 2 er imidlertid politiske partier som har eiendeler med verdi over 20 millioner kroner eller over 20 ansatte, pålagt å offentliggjøre sine regnskaper etter denne loven.

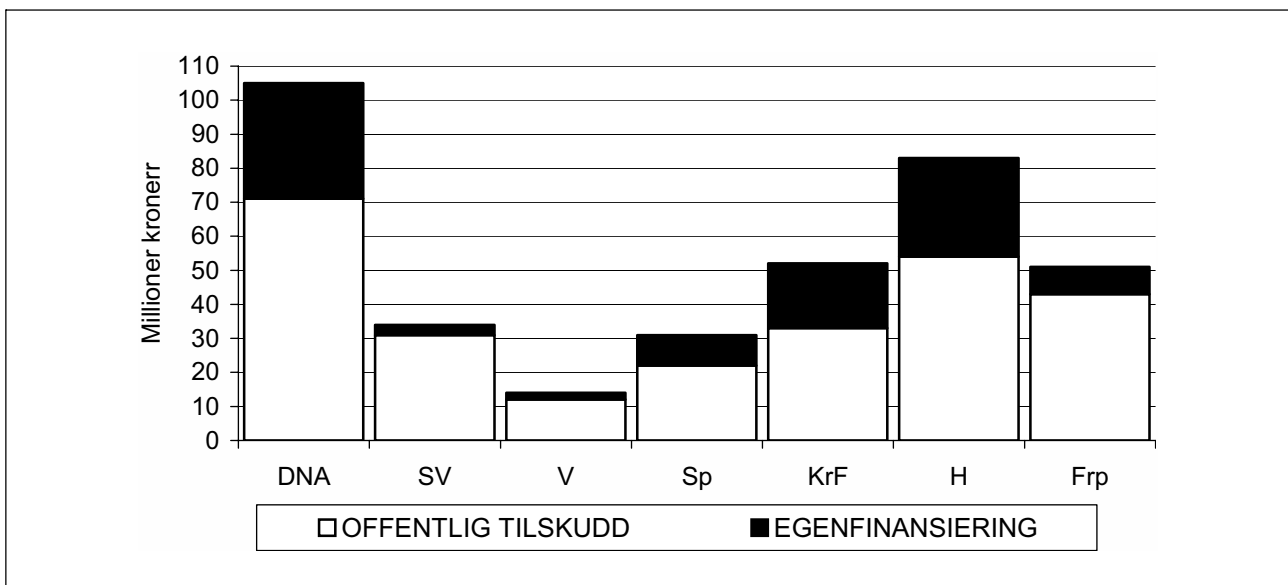
24. Se innstilling vedlagt St.meld. nr. 89 1954.

3.8 Partienes offentlige og private inntekter

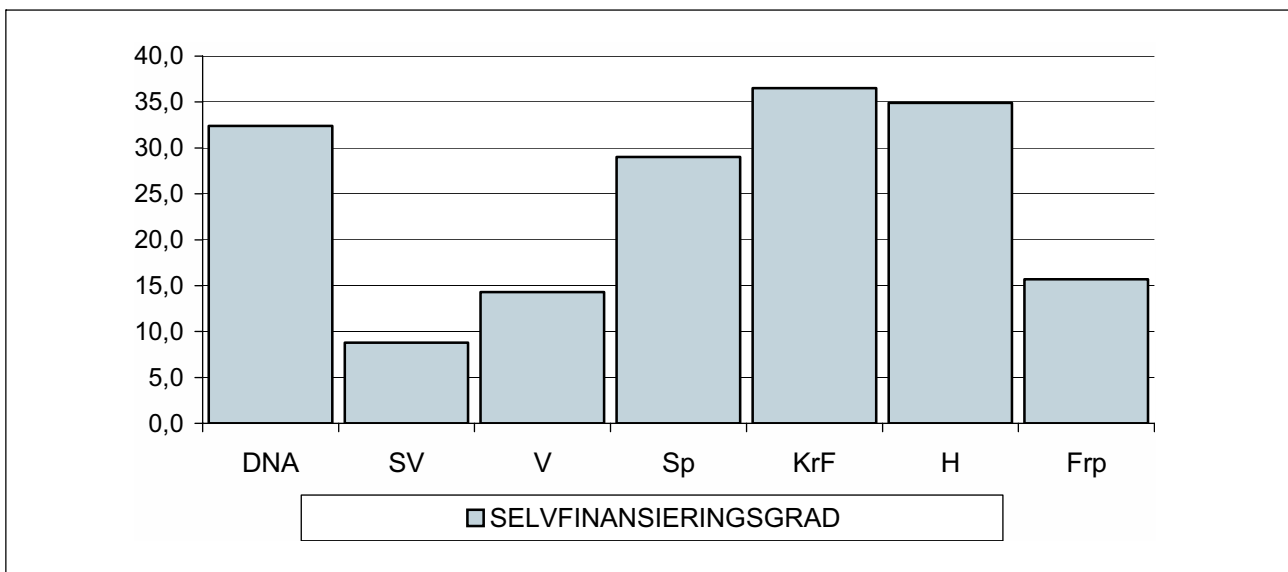
De største norske politiske partiene er i dag i stor grad finansiert ved offentlig støtte. Selv om disse partiene også skaffer seg inntekter fra private kilder utgjør dette en betydelig lavere andel av de totale inntektene deres. Det er likevel variasjon mellom partiene. I figur 3.2, 3.3 og 3.4 fremgår det hvordan forholdet var mellom offentlige tilskudd og egenfinansiering for de syv største partiene i Norge i 2002.

Figur 3.2 viser partienes inntekter fra offentlige tilskudd og fra egenfinansiering i absolutte tall.

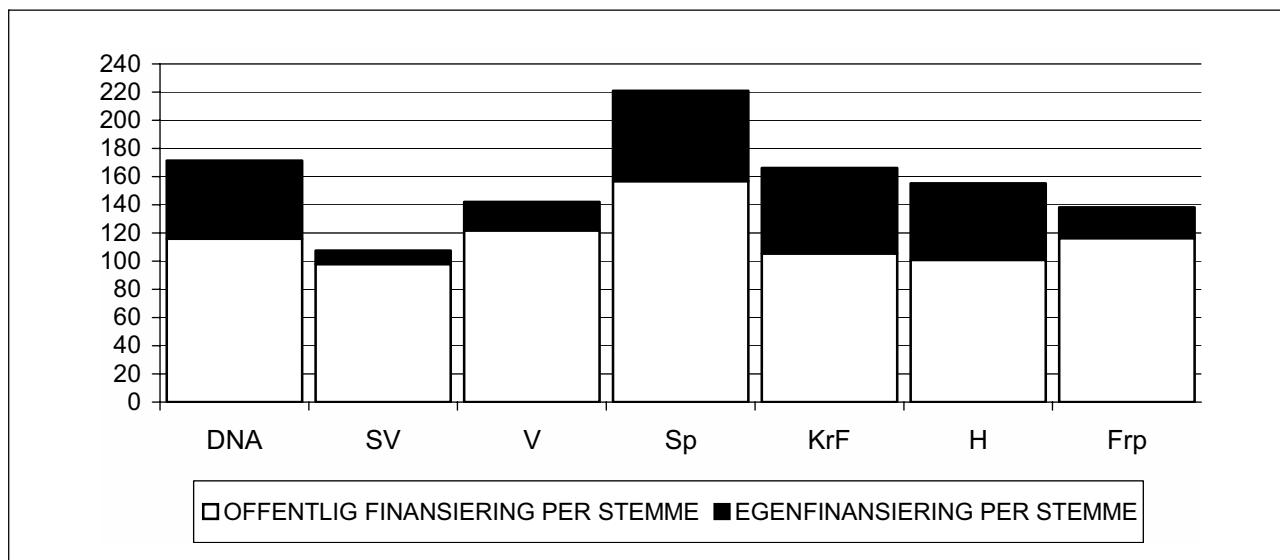
Beregningene av den statlige støtten er basert på stemmetilskudd for alle nivåer i partiorganisasjonen, samt pressetilskudd og andre statlige tilskudd som er gitt til partienes hovedorganisasjoner. Støtten til grupper i kommunestyret og fylkestinget er holdt utenfor. Støtte som fylkeskommunen har gitt frivillig til partienes fylkeslag er tatt med i beregningene. Beregningene av egenfinansieringen er basert på tall som partienes hovedorganisasjoner rapporterte inn i 2002 i henhold til Lov om offentliggjøring av partienes inntekter. Gaver og andre ikke-offentlige inntekter for fylkeskommunale partiorganisasjoner er også tatt med i beregningen. Dette gjelder imidlertid ikke for kommunale parti-



Figur 3.2 Offentlige tilskudd og egenfinansiering i 2002. Millioner kroner



Figur 3.3 Selvfinansieringsgrad for ulike partier i 2002



Figur 3.4 Egenfinansiering og offentlig finansiering i 2002. Kroner per stemme.

organisasjoner.²⁵ For å gi et sammenlignbart bilde at partienes kontingentinntekter er dette utregnet på basis av medlemstall fra 2001, samt et gjennomsnittlig kontingentbeløp på 150 kroner. Støtten som NHO tradisjonelt har gitt til Høyre og KrF er bevisst holdt utenfor. Dette gjøres for å gi et realistisk bilde av hvordan partienes finansiering vil fortone seg når NHO fra 2005 ikke lenger gir slik støtte.

Som vi ser i figur 3.2, skaffer Høyre og Arbeiderpartiet seg betydelig mer inntekter (i absolutte tall) fra private finansieringskilder enn de andre

partiene. Ser vi derimot på selvfinansieringsgraden i figur 3.3 (de private inntektens andel av totalinntektene), viser det seg å være bare mindre forskjeller mellom Arbeiderpartiet, Høyre, KrF og Senterpartiet. Disse fire partiene ligger mellom 29 og 36,5 % i selvfinansieringsgrad. For SV, Venstre og FrP utgjør de private inntektene derimot en betydelig mindre andel av inntektene.

I figur 3.4 har vi tatt utgangspunkt i resultatene fra stortingsvalget 2001 og beregnet hvor mye den offentlige støtten og de private inntektene utgjør per stemme for det enkelte parti. Som vi ser ligger den offentlige støtten per stemme omkring 100–120 kroner for alle partier, med unntak av Senterpartiet som ligger opp mot 160 kroner per stemme. Egenfinansieringen per stemme er høyest for Senterpartiet, KrF, Arbeiderpartiet, og Høyre.

25. Opplysningene om fylkespartienes inntekter fra gaver og andre ikke-offentlige kilder er hentet fra partilagsundersøkelsen, jf. avsnitt 3.5. Pga lav svarprosent lykkes det ikke å skaffe frem tilvarende pålitelige tall for de kommunale partiorganisasjonene.

Kapittel 4

Ordninger i andre land

4.1 Innledning

I kapitlet gjennomgås formene for offentlig partistøtte i en del andre land.¹ I tillegg redegjøres det for regler som gjelder finansieringen av partier og kandidater i en del andre land, herunder i hvilken grad partier og kandidater er pålagt å offentliggjøre sine regnskaper. Kapitlet innledes med en bred gjennomgang av en forholdsvis stor gruppe land. Deretter redegjøres det mer inngående for partifinansieringen i våre naboland, Sverige, Danmark og Finland.

4.2 Offentlig støtte i andre land

Frem til slutten av 1950-årene var offentlig støtte til politiske partier og kandidater praktisk talt ukjent. Siden den gang har det skjedd en dramatisk endring. Et stort flertall av dagens demokratier yter i dag en eller annen form for offentlig støtte til sine politiske partier og/eller kandidater (USAID 2003: 17). Innføringen av offentlig partistøtte har vært begrunnet på ulike måter. Et hensyn som det gjerne vises til er partienes betydningsfulle rolle i demokratiet, og nødvendigheten av at staten sørger for at partiene har tilstrekkelige ressurser til å opprettholde sine funksjoner. Et annet hensyn det ofte vises til er behovet for å redusere risikoen for at kandidater og partier blir økonomisk avhengige av noen få rike bidragsytere. Et tredje hensyn har vært å kompensere for de økte omkostningene ved moderne valgkamper (Svåsand 1994: 181).

En offentlig partistøtteordning kan utformes på en rekke ulike måter. Sentralt står tre sett av kriterier: (i) Hvilke partier/kandidater er kvalifisert til å motta støtte? (ii) Hvordan fordeles støtten? (iii) Stilles det betingelser for bruken av støtten?

4.2.1 Mottaker av støtte

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

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

4.2.2 Inngangskriterier

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

De fleste land har også en finansiell sperregrense, slik at kun partier/kandidater med en viss valgoppslutning mottar offentlig støtte. Den finansielle sperregrensen knyttes gjerne til antall stemmer i valg (jf. Australia, Canada, Danmark og Norge), eller til antall representanter til den folkevalgte forsamlingen (jf. Finland, Belgia, Nederland). Den finansielle sperregrensen kan også knyttes til en kombinasjon av disse kriteriene (jf. Sverige og Japan).

I de fleste land med offentlig partistøtte er sperregrensen satt til rundt 5 % av stemmene eller mandatene oppnådd i siste valg (USAID 2003: 17). Der-

1. Offentlig partistøtte forstås her som en samlebetegnelse for offentlig støtte gitt til både partiorganisasjoner, partigrupper i parlament og enkeltkandidater.

som kvalifikasjonskravet er å ha oppnådd et visst antall mandater i nasjonalforsamlingen, vil også utformingen av valgordningen spille inn. For eksempel vil metoden for omregning av stemmer til mandater, inndelingen i valgkretser, antallet mandater per krets og eventuelle eksplisitte sperregrenser i valgordningen ha betydning for muligheten for å bli innvalgt. Den reelle sperregrensen kan da ofte bli høyere enn 5 %. Enkelte land har imidlertid valgt å sette den finansielle sperregrensen på et lavt nivå. I Tyskland er det for eksempel tilstrekkelig å ha oppnådd 0,5 % oppslutning for å få tildelt støtte (Nassmacher 2001b: 101). I Danmark er det tilstrekkelig med 1000, 500 og 100 stemmer på henholdsvis nasjonalt, regionalt og lokalt nivå (jf. § 2, § 3 og § 4 i Lov 11. april 2003, om økonomisk støtte til politiske partier m.v.).

4.2.3 Fordelingskriterier

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

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

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

Aktivitetsbasert støtte er knyttet til nivået på aktiviteter som partiet kan vise til. Én type aktivitetsbasert støtte er tilskudd fordelt etter partienes medlemstall. En fare med en slik støtteform er at partiene kan bli fristet til å overrapportere antallet medlemmer. En annen form for aktivitetsbasert støtte knytter fordelingen av offentlig støtte til partiets/kandidatens grad av selvfinansiering. Dette innebærer at den offentlige støtten utbetales i forhold til de inntekter partiet/kandidaten får fra ikke-offentlige kilder. Hensikten er å forhindre at partiene/kandidatene blir for avhengige av offentlig

partistøtte. Denne fordelingsmetoden benyttes i Tyskland og USA, men da bare for begrensede deler av den offentlige støtten.

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

4.2.4 Øremerking

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

Et vanlig argument mot å øremerke støtten til partiene er at dette er organisasjoner som fritt må kunne dannes, oppløses og styres uten innblanding og kontroll fra myndighetenes side. Etter dette synet er ikke øremerking forenlig med tanken om partiene som uavhengige og private organisasjoner. Norge og Sverige er eksempler på land der disse synspunktene veier tungt.

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

Tabell 4.1 Offentlig støtte til kandidater og sentrale partiorganisasjoner i ulike land¹

Land	Mottakere av offentlig støtte	Kvalifikasjonskriterier	Fordelingskriterier
Australia	– Partier – Uavh. kand.	– 4% av stemmene (førstepreferansestemmene)	– Stemmestøtte
Belgia	– Partier	– Representert i parlament – Rapportere regnskap	– Grunnstøtte – Stemmestøtte
Canada	– Partier – Kandidater	– Partiene: 2% av stemmene nasjonalt eller 5% i distriktet – Kandidatene: 15% av stemmene i sitt distrikt	– Partiene får dekket 25% av sine valgkamputgifter – Kandidatene får dekket 50% av sine utgifter, opp til 50% av utgiftstaket
Danmark	– Partier – Uavh. kand.	– 1000 stemmer	– Stemmestøtte
Finland	– Partier	– Representert i parlament – Rapportere regnskap	– Representantstøtte
Frankrike	– Partier – Kandidater ved nasjonale valg og presidentvalg	– Partier : stilt kandidater i minst 50 valgkretser eller fått én innvalgt representant – Vanlige kandidater: 5% av stemmene – Presidentkandidater: 5% av stemmene	– Partier: Halvparten fordeles etter stemmeantall, halvparten etter antall repr. i nasjonalforsamlingen – Presidentkandidater får dekket sine utgifter opp til 1/3 av utgiftstaket, mens andre kandidater får dekket opp til 50% av utgiftstaket
Israel	– Partier	– Representert i parlament	– Basisstøtte – Representantstøtte
Italia*	– Partier – Kandidater	– Representert i parlament	– Kandidater: får dekket utgifter til valgkamp – Partier: stemmestøtte
Japan	– Partier	– Registrert som parti – 5 representanter i parlament eller 2% valgoppslutning på landsbasis	– Stemmestøtte – Representantstøtte
Nederland	– Partier	– Representert i parlament – 1000 betalende medlemmer	– Basistilskudd – Støtte per representant (Støtten er øremerket til forskning/utdanning)
New Z.	– Partier		– Øremerket støtte til kringkasting
Norge	– Partier	– Registrert som parti – 2,5% valgoppslutning på landsbasis	– Stemmestøtte
Portugal	– Partier	– Enten representert i parl. eller fått 50 000 stemmer – Stilt lister i 51% av kretsene og fått minst 2%	– Basistilskudd 20% – Stemmestøtte 80 % – Dekning av valgkamputgifter
Russland	– Partier	– 3% valgoppslutning på landsbasis	– Stemmestøtte
Spania	– Partier	– 3% oppslutning i de ulike valgkretsene – Representert i parlament	– Stemmestøtte – Repr.støtte

Tabell 4.1 forts.

Land	Mottakere av offentlig støtte	Kvalifikasjonskriterier	Fordelingskriterier
Sverige*	– Partier	– Representert i parlament (partistöd) – Minst 4% av stemmene (kanslistöd)	– Repr.støtte (partistöd) – Repr.støtte (kanslistöd) – Basistilskudd (kanslistöd)
Sveits*	–	–	–
Storbrit.	– Partier		– Øremerket støtte til forskning
Tyskland	– Partier	– 0,5% valgoppslutning på landsbasis eller 1 % i en stat	– 40% stemmestøtte – 60 % selvfinansiering (1: 0,5)
USA	– Kandidater (og partier) ved presidentvalg	– Selvfinansiering: Må skaffe mer enn 5000\$ i 20 ulike stater. Forplikter seg til å følge regelen om utgiftstak	– Nominasjonsstøtte – Dekning av valgutgifter – Selvfinansiering (1:1)
Østerrike	– Partier	– 5 repr. i parlament for å få basistilskudd	– Basistilskudd – Stemmestøtte

¹ Eventuell støtte til partiorganisasjoner på regionalt og lokalt nivå eller til partigrupper i parlamentet er ikke inkludert i denne tabellen

*Italia: Store deler av den offentlige partifinansiering ble avvirket i 1994. *Sverige: Her finnes det også egne ordninger med redusert partistøtte til de som ikke når opp til kvalifikasjonskravene. *Sveits: Direkte offentlig støtte ytes kun til partigruppene i parlamentet.

Kilde: Committee on Standards in Public Life (1998); Nassmacher (2001); Austin & Tjernström (2003).

Tabell 4.1 oppsummerer hovedtrekkene i de offentlige tilskuddsordningene i en gruppe på 21 ulike demokratier.

4.2.5 Bevilgningsnivå

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

Tabell 4.2 Regelbundet partistøtte per stemmeberettiget. Norden

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

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

Ikke-monetær offentlig støtte

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

De fleste land med en statlig eid kringkasting tilbyr gratis sendetid til politiske partier under valgkampen. I mange land tar dette form av tradisjonelle debatter og nyhetsendinger, men i enkelte land, som for eksempel Storbritannia, får partiene gratis reklametid i fjernsyn under valgkampen. I USA er TV- og radiostasjonene pålagt å selge reklametid til kandidater til tilsvarende pris som fjernsynsstasjonen gir sin best rabatterte kunde (Nassmacher 2001c: 26; Koole & Nassmacher 2001: 46; USAID 2003: 17).

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

Skattefordeler

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

4.3 Private bidrag og innsyn i andre land

Finansielle ressurser er nødvendig for at politiske partier og kandidater skal kunne utføre sine funksjoner i et demokrati. Uten finansielt grunnlag vil både oppbygging av et partiapparat, rekruttering av fremtidige ledere, administrering av valgkampanjer m.m. vanskelig kunne gjennomføres.

Offentlig finansiering og interne inntekter fra for eksempel medlemskontingenter, lotterier og lignende, kan sikre partiene et finansielt nivå. For mange partier er imidlertid også bidrag fra eksterne, ikke-offentlige kilder av betydning. I utgangspunktet er det positivt at private bidrar med midler, og på denne måten støtter opp om demokratiet. Imidlertid utgjør privat finansiering også en risiko, fordi politikere og partier kan bli fristet til å gi gjenytelser. En annen risiko er at ekstern, ikke-offentlig finansiering blir så skjevt fordelt at det påvirker konkurransen mellom partiene. Både uheldige bindinger og en skjev fordeling av ressurser vil kunne svekke demokratiets legitimitet. For å hindre at penger får for stor innflytelse i politikken, har mange land valgt å regulere den ikke-offentlige eksterne finansiering av partiene. Nedenfor gjennomgås ulike tiltak av denne typen.

4.3.1 Forbud mot bidrag

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

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

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

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

Enkelte land har også innført forbud mot bidrag fra arbeidslivsorganisasjoner. USA er et eksempel på et land der arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner ikke tillates å gi bidrag til kandidater og partier.

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

I tabell 4.3 nedenfor gis det en oversikt over hyppigheten av forbud mot ulike typer bidrag i gruppen av 21 demokratier.

4.3.2 Tak på bidrag

En annen form for regulering er å sette en grense for hvor mye et parti eller en kandidat kan motta i

støtte fra én enkelt bidragsyter. En slik regulering er ment å forhindre at enkeltpersoner eller grupper gir store beløp med krav om gjenytelser fra partiet/kandidaten. Samtidig kan en slik regulering bidra til å holde kostnadene nede i valgkampen.

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

Tabell 4.3 Forbud mot ulike typer bidrag i ulike land

Land	Bidrag fra utlandet	Bidrag fra leverandører til off. mynd.	Bidrag fra kommersielle foretak	Bidrag fra fagforeninger
Australia	Nei	Nei	Nei	Nei
Belgia	Ja*	Ja	Ja	Nei
Canada	Ja	Nei	Nei	Nei
Danmark	Nei	Nei	Nei	Nei
Finland	Nei	Nei	Nei	Nei
Frankrike	Nei	Ja	Ja	Ja
Israel	Ja*	Nei	Ja	Ja
Italia	Nei	Ja	Nei	Nei
Japan	Ja	Ja*	Nei	Nei
Nederland	Nei	Nei	Nei	Nei
New Zealand	Nei	Nei	Nei	Nei
Norge	Ja*	Nei	Nei	Nei
Portugal	Ja	Ja	Ja	Ja
Russland	Ja	–	Delvis	Nei
Spania	Nei	Ja	Nei	Nei
Sverige	Nei	Nei	Nei	Nei
Sveits	Ja*	Nei	Nei	Nei
Storbritannia	Ja	Nei	Nei	Nei
Tyskland	Nei*	Nei	Nei	Nei
USA	Ja	Ja	Ja	Ja
Østerrike	Nei	Nei	Nei	Nei
Antall Ja/Nei	10/11	7/13	5/15	4/17

*Belgia: Kun for kommersielle foretak fra utlandet. *Israel: Forbudet mot utenlandske bidragsytere gjelder ikke donasjoner fra utlandet dersom giver har stemmerett i Israel. *Norge: Forbudet gjelder bare bidrag fra fremmede stater eller personer/organisasjoner som opptrer på vegne av en fremmed stat.

*Sveits: Forbudet er ikke et juridisk forbud, men et politisk forbud. *Tyskland: Utenlandske bidrag er likevel bare tillatt fra EU-innbyggere eller fra kommersielle foretak innenfor EU. *Japan: Forbudet gjelder kun gaver til valgkamp, ikke til generelle partiaktiviteter.

Kilde: Austin & Tjernström 2003

dvs. at et bidrag fremstår som innsamlet fra flere individer, mens det i realiteten kommer fra en felles bidragsyter (Koole & Nassmacher 2001: 41).

4.3.3 Utgiftstak

En annen form for regulering er å sette begrensninger på hvor mye penger et parti eller en kandidat tillates å bruke i løpet av en valgkamp. En slik regulering kan bidra til å holde kostnadene ved en valgkamp nede, noe som kan medføre at behovet for store bidragsytere blir mindre. Dette kan igjen redusere muligheten for at store bidragsytere kjøper seg innflytelse hos partier og politikere. Et tak på valgkamputgifter kan også være med på å skape et mer jevnt forhold partiene/kandidatene i mellom, da det gjerne er store forskjeller mellom partier/kandidater når det gjelder muligheten for å skaffe seg store pengegaver. Tabell 4.4 viser fore-

Tabell 4.4 Tak på bidrag og tak på valgkamputgifter

Land	Tak på bidrag	Utgiftstak
Australia	Nei	Nei
Belgia	Ja	Ja
Canada	Nei	Ja
Danmark	Nei	Nei
Finland	Nei	Nei
Frankrike	Ja	Ja
Israel	Ja	Ja
Italia	Ja	Ja
Japan	Ja	Nei
Nederland	Nei	Nei
New Zealand	Nei	Ja
Norge	Nei	Nei
Portugal	Ja	Ja
Russland	Ja	Ja
Spania	Ja	Ja
Sverige	Nei	Nei
Sveits	Nei	Nei
Storbritannia	Nei	Ja
Tyskland	Nei	Nei
USA	Ja	Ja (dersom man mottar off. støtte)
Østerrike	Nei	Nei
Antall Ja/Nei	9/12	11/11

Kilde: Austin & Tjernström 2003

komsten av tak på bidrag fra ikke-offentlige bidragsytere samt tak for valgkamputgifter i gruppen av 21 demokratier.

I USA har Høyesterett slått fast i en dom fra 1976 (Buckley versus Valeo 424 U.S. 1,57,1976) at å sette begrensninger på en kandidats utgifter under valgkampen er i strid med landets grunnlovsbestemmelser om ytringsfrihet. Dommen satte likevel intet forbud mot å sette utgiftstak for presidentkandidater som velger å motta offentlig støtte. I slike tilfeller regnes begrensningen som et frivillig anliggende, og kandidaten kan selv vurdere kostnadene ved de ulike alternativene.

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

4.3.4 Offentliggjøring av regnskap

Et økende antall stater krever at partiene eller kandidatene offentliggjør inntekts- og/eller utgiftsregnskaper årlig (Pierre, Svåsand & Widtfelt 2000: 12). Det er gjerne tre hovedargumenter for å innføre regler om offentliggjøring. For det første kan offentliggjøring motvirke korrupsjon ved at partier og kandidater vet at pressen og det sivile samfunn kan kontrollere deres regnskaper. For det andre kan offentliggjøring av et partis bidragsytere fortelle mye om hva dette partiet står for, og således

Tabell 4.5 Lovgivning om offentliggjøring i ulike deler av verden

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

Kilde: USAID (2003)

bidra til mer informerte velgere. For det tredje vil offentliggjøring være hensiktsmessig for å kunne kontrollere eventuelle reguleringer av partienes finanser, for eksempel utgiftstak eller bruk av øremerkede midler.

Office of Democracy and Governance har vurdert hyppigheten av lovgivning om offentliggjøring av partiers og kandidaters finanser i ulike land, og resultatene av undersøkelsen fremgår i tabell 4.5

Selv om 59 % av landene i undersøkelsen hadde regler om offentliggjøring, var det kun 32 % som hadde regler som forpliktet partier og/eller kandidater til å offentliggjøre navnene på bidragsyterne (USAID 2003: 21). De resterende landene hadde kun regler om offentliggjøring av aggregerte inntektsposter. Dersom hensikten med offentliggjøring er å avdekke og forhindre uheldige bindinger og korrupsjon er det nødvendig at bidragsyternes navn offentliggjøres. Belgia og Spania er eksempler på europeiske land der bestemmelsene om offentliggjøringen ikke krever at navnene på bidragsyterne gjøres kjent.

De fleste land der bidragsyters navn offentliggjøres har valgt å sette en nedre grense for når offentliggjøring er nødvendig. Tanken er at man gjerne må opp i et noe større bidrag før det er fare

for uheldige bindinger eller korrupsjon. Hensynet til privatlivets fred kan derfor få fullt gjennomslag når et bidrag er så lite at det vanskelig kan representere et demokratisk problem. Hvor terskelen for offentliggjøring er satt varierer en del fra land til land.

I tabell 4.6 er grensen for offentliggjøring omregnet til gjennomsnittlig dagslønn i en gruppe demokratier.

Landenes lovgivning om offentliggjøring skiller seg også fra hverandre på andre felter. Enkelte land, som USA, Canada og Tyskland, krever offentliggjøring av regnskapene til alle nivåer i partiorganisasjonen. Andre land, som Danmark og Norge, krever kun at hovedorganisasjonen i partiet offentliggjør sine finanser. I slike tilfeller åpnes det opp for mulighet til å omgå loven ved at bidrag sluses ned til nivåer i partiorganisasjonen som ikke omfattes av bestemmelsene om offentliggjøring.

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

Tabell 4.6 Offentliggjøringsterskel i enkelte utvalgte land

Land	Offentliggjøring av:	Terskler (dagslønner)
Australia	Gaver fra partier til kandidater	1,2
Australia	Gaver fra partier til partier	14,0
Canada	Alle gaver	2,1
USA	Gaver til partier og kandidater	2,4
USA	Uavhengige utgifter	3,0
Storbritannia	Gaver fra foretak	5,3
Storbritannia	Gaver fra individer til lokale lag	26,0
Storbritannia	Gaver fra individer til hovedorg.	132,0
Japan	Alle gaver	7,0
New Zealand	Alle gaver	10,0
Norge	Alle gaver til hovedorg.	31,0
Danmark	Alle gaver	37,0
Russland	Gaver til registrerte kandidater	43,0
Russland	Gaver til valgsammenslutninger	171,0
Nederland	Gaver fra "ikke naturlige personer"	66,0
Italia	Alle gaver	84,0
Israel	Alle gaver	112,0
Tyskland	Alle gaver	154,0

*Daglig gjennomsnittslønn: BNP per hode/365,25

Kilde: USAID (2003)

I tabell 4.7 gis en oversikt over regler for offentliggjøring i en gruppe på 21 demokratiske land.

En antakelse er at land med kandidatvalg har et sterkere behov for bestemmelser om innsyn enn land med partivalg.³ Land med kandidatvalg mangler gjerne sterke partier, og dermed også den partiinterne kontrollen som kan redusere mulighetene for uakseptable forhold mellom bidragsyttere og enkeltkandidater (se avsnitt 6.1). Tabell 4.7 ga en oversikt over hvorvidt ulike regler om offentliggjøring er innført i 21 demokratier. I tabell 4.8 har vi talt opp hvor mange typer bestemmelser om offentliggjøring det enkelte land tilfredsstillter. I

tabellen kobles antallet oppfylte krav til formen for stemmegivning i det enkelte land, dvs om det er kandidat eller partivalg, eller eventuelt en blandingsform. Resultatet viser at for de elleve landene der velgerne stemmer på partilister, oppfylles i gjennomsnitt 1,5 av kravene om offentliggjøring. For de fem landene med blandede valgordninger var gjennomsnittlig antall oppfylte krav 2,6. For de fem landene med kandidatstemmegivning var gjennomsnittet 2,8. Således bekreftes antakelsen om at land med kandidatvalg har større innslag av offentliggjøring enn land med partivalg. Undersøkelsen er imidlertid basert på svært få enheter, noe som kan ha gjort utslag på sammenligningen.

3. Se SOU 2004: 22, s .97–98

Tabell 4.7 Offentliggjøring av partier og kandidaters regnskaper i ulike land

Land	Lovbestemt offentliggjøring	Parti			Kandidat
		Offentliggjøre inntekter og/eller utgifter	Offentliggjøre bidragsyters navn	Offentliggjøre inntekter og/eller utgifter	
Australia	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Belgia	Ja	Ja	Nei	Nei	Ja
Canada	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Danmark	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Finland	Ja	Nei (Rapportere)	Nei	Nei	Ja
Frankrike	Ja	Ja	Nei (Rapportere)	Nei	Ja
Israel	Ja	Ja	Nei (Rapportere)	Nei	Nei
Italia	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Japan	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Nederland	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
New Zealand	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Norge	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Portugal	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
Russland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Spania	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei
Sverige	Nei	Nei (Frivillig)	Nei (Frivillig)	Nei (Frivillig)	Nei (Frivillig)
Sveits	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
Storbritannia	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Tyskland	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei
USA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Østerrike	Ja	Ja	Nei (Rapportere)	Nei	Nei
Antall JA/Nei	19/2	18/3	13/8	13/8	11/10

Rapportere = Regnskapene sendes offentlige myndigheter, men dette medfører ingen offentliggjøring

Kilde: USAID (2003)

Tabell 4.8 Grad av innsyn og objekt for stemmegivning i ulike land

Land	Antall oppfylte krav til innsyn i tabell 4.7	Objekt for stemmegivning
Australia	3	Kandidat
Belgia	2	Parti
Canada	3	Kandidat
Danmark	3	Parti
Finland	1	Parti
Frankrike	2	Kandidat
Israel	1	Parti
Italia	2	Blandet
Japan	3	Blandet
Nederland	2	Parti
New Zealand	3	Blandet
Norge	2	Parti
Portugal	3	Parti
Russland	3	Blandet
Spania	1	Parti
Sverige	0	Parti
Sveits	0	Parti
Storbritannia	3	Kandidat
Tyskland	2	Blandet
USA	3	Kandidat
Østerrike	1	Parti

4.3.5 Kontrollorgan

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

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

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

The Electoral Commission i Storbritannia er en forholdsvis ny kommisjon (opprettet 2001) som det stilles mange forventninger til. Kommisjonen sørger for offentliggjøring av partienes og kandidatens finanser, og overvåker at reglene om utgiftstak i valgkampen overholdes (Nassmacher 2003b: 139,145).

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

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

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

4.4 Særlig om forholdene i Sverige

4.4.1 Offentlig støtte i Sverige

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

Statsstøtte

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

1. Generell støtte til partienes hovedorganisasjoner

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

Kanslistödet består av et flatt grunnbeløp og en bevegelig tilleggsstøtte. Det flate grunnbeløpet tildeles årlig til alle partier som har oppnådd minst 4 % av stemmene på landsbasis ved siste valg. I 2003 utgjorde grunnbeløpet 4,93 millioner SEK (4,65 millioner NOK). Partier som ikke har oppnådd 4 % nasjonalt, men som har vunnet minst ett mandat i Riksdagen, får likevel et redusert grunnbeløp. Det er også gitt regler om nedtrapping av støtte for partier som tidligere har vært kvalifisert til støtte, men som ved siste valg falt under 4 %-grensen. Tilleggsstøtten gis som et beløp per man-

dat i Riksdagen, og varierer etter om partiet er i regjering eller tilhører opposisjonen. I 2003 utgjorde tilleggsstøtten 13 850 SEK (13 044 NOK) for partier i regjeringen og 20 650 SEK (19 448 NOK) for partier i opposisjon. Til sammen er det bevilget 40 730 000 SEK (38 360 000 NOK) i *kanslistöd* for 2004.

Partienes søknader om støtte sendes til Partibidragsnämnden innen utgangen av oktober hvert år. Partibidragsnämnden utnevnes av Riksdagsstyrelsen⁵ for seks år og består av personer med dommerkompetanse. Partienes årsregnskaper vedlegges søknad om støtte. Regnskapene må være gransket av en autorisert eller godkjent revisor. De innleverte regnskapene offentliggjøres ikke.

2. Partigrupsstöd

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

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

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

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

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

Tabell 4.9 Statsstøtte til svenske partier i 2004 (avrundet, i tusen norske kroner)

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

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

Kilde: www.riksdagen.se

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

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

Lokal støtte

Den svenske kommuneloven åpner opp for det kan ytes økonomisk støtte til partier som er representert i folkevalgte organer i kommuner og landstingskommuner. Selv om dette ikke er obligatorisk, yter alle kommuner og landstingskommuner slik støtte i dag. Nivået på støtten avgjøres av den folkevalgte forsamling selv. Partistøtten kan være både monetær og ikke-monetær, men kan ikke utformes slik at den «*otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti*».⁶

Den monetære støtten har siden 1991 vært gitt som grunnstøtte og mandatstøtte. Til sammen utgjør de regionale og kommunale tilskuddene en betydelig andel av den totale offentlige støtten. I 2002 ble det bevilget 269 700 000 SEK (254 570 000 NOK) i kommunal støtte og 183 200 000 SEK (172 922 000 NOK) i landstingskommunal støtte. Dette utgjorde til sammen 76,4 % av den totale offentlige støtten som ble bevilget til partiorganisasjonene i 2002⁷ (SOU 2004: 22:48–50; Gidlund & Koole 2001: 123).

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

6. Kommunallag 1991: 900 § 10

7. Støtten til riksdagsgruppene er her holdt utenfor.

Tabell 4.10 Kommunal støtte til svenske partier i 2002 (avrundet, i tusen norske kroner)

Total kommunal støtte	Landstingskommunal støtte	Kommunal støtte
427 492	172 922	254 570

Bevilgningsnivå

Den svenske partistøtten må betegnes som meget sjenerøs i internasjonal sammenheng. Tilsammen utgjorde den statlige, regionale og kommunale støtten til partienes organisasjoner 592 500 000 SEK (558 787 000 NOK) i 2002.⁸ I dag er offentlig partistøtte den aller viktigste inntektskilden til de svenske partiene. I 2002 utgjorde de offentlige bevilgningene 64 % av inntektene til de sentrale partiorganisasjonene (SOU 2004: 22:48,79–82). På kommunalt nivå er den offentlige støtten enda viktigere for partiene. En studie av Gidlund & Möller (1999) viser at kommuneorganisasjonene i de fleste partier dekket opp mot 80 % av sin virksomhet med offentlige partistøtte i 1997 og 1998.

4.4.2 Private bidrag og innsyn i Sverige

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

I 1980 kom det imidlertid i stand en frivillig overenskomst mellom partiene i Riksdagen om å årlig utveksle sine hovedorganisasjoners inntekter. I 2000 ble denne avtalen fornyet og utvidet. I den nye avtalen⁹ er de sju partiene i Riksdagen blitt enige om å gjøre finansene mer gjennomsiktige ved å kreve at også bidragsyters navn og størrelsen

8. Støtten til riksdagsgruppene er her holdt utenfor.

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

på bidraget blir offentliggjort. Dette gjelder likevel bare når bidragsyteren er en juridisk person. For bidrag fra enkeltpersoner er det tilstrekkelig at det oppgis antall bidragsyttere, samt summen av bidragene totalt (Gidlund & Koole 2001: 126).

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

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

I juni 2002 besluttet den svenske regjeringen å nedsette et særskilt utvalg til å se nærmere på hvordan man kan øke allmennhetens innsyn i finansieringen av partier og kandidater. Utredningen ble overlevert i mars 2004 (SOU 2004: 22 *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter*). Det foreslås her at det vedtas en formell lov om offentliggjøring av politiske partiers og kandidaters inntekter. Loven er foreslått å gjelde både på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og slik at offentliggjøring settes som vilkår for å få utbetalt offentlig støtte. Det er også foreslått at alle bidrag over 20.000 SEK skal oppgis med navn på giver.

4.5 Særlig om forholdene i Danmark

4.5.1 Offentlig støtte i Danmark

I Danmark bevilges det offentlig støtte både til partigruppene i Folketinget og til partienes organisasjoner på nasjonalt nivå, amtsnivå og kommunalt nivå. Det bevilges også støtte til uavhengige kandidater. Den offentlige støtten til partiorganisasjoner og uavhengige kandidater er i dag regulert i lov

11. april 2003, om økonomisk støtte til politiske partier. Støtten til partigruppene i Folketinget er regulert i Regler om tilskud til folketingsgruppene av 2. april 2003.

Støtte til partiorganisasjoner og uavhengige kandidater

Den offentlige støtten til partiorganisasjoner og uavhengige kandidater er knyttet til antallet stemmer i siste valg. Omregnet i norske kroner var beløpet per stemme i 2002 fastsatt til kr 27,0 på nasjonalt nivå, kr 3,5 på amtsnivå og kr 5,5 på kommunalt nivå.¹⁰ På nasjonalt nivå er kvalifikasjonskriteriet at man må ha oppnådd minst 1000 stemmer på landsbasis, mens det er tilstrekkelig med 500 stemmer ved amtsrådsvalg og 100 stemmer ved kommunalvalg.

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

Politisk arbeid defineres som:

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

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

På alle tre nivåer må den som søker om støtte levere inn en erklæring om hvilke utgifter man forventer å ha til politisk arbeid i det kommende år, og hva man hadde av utgifter året før. Det kan ikke utbetales mer enn det partiene oppgir å påregne å få bruk for i det kommende året. Før utbetaling kontrolleres det også at tilskuddsbeløpet ikke er større enn det partiet hadde av utgifter til politisk arbeid i fjoråret. I motsatt fall vil støtten reduseres. Ved innlevering av søknad om støtte, må søker avgi erklæring om at fjorårets støtte er benyttet etter lovens formål. I følge lovens forarbeider er det likevel ikke krav om at noen oppstilling av hvor-

10. I danske kroner: 23,25 / 3,0 / 4,75 på henholdsvis nasjonalt nivå, amtsnivå og kommunalt nivå. Det er gitt egne bestemmelser for København, Fredriksberg og Bornholm.

Tabell 4.11 Offentlig støtte til danske partier i 2002 (avrundet, i tusen norske kroner)

Total offentlig støtte	Statlig støtte	Støtte fra amtskommunen	Støtte fra primærkommunen	Støtte til partigrupper i Folketinget
235 128*	92 560	8 786*	15 969*	117 814

*Overslagstall

dan pengene har vært brukt. Kun i særlig tilfeller, der det foreligger mistanke om at erklæringen er uriktig, kan tilskuddsyteren innhente dokumentasjon for etterkontroll.

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

Støtte til partigruppene i Folketinget

Partigruppene i Folketinget bevilges en årlig støtte til avlønning av sekretærer og saksbehandlere. Tilskuddet utbetales månedlig og består av et basisbeløp per gruppe og et mandatbeløp per representant. I 2002 utgjorde basisbeløpet 230 366 DKK (267 870 NOK) og mandatbeløpet 34 274 DKK (39 853 NOK). For grupper under fire representanter reduseres imidlertid basisbeløpet til ¼ basisbeløp per representant. Mandatbeløpet er det samme for alle alminnelige representanter, bortsett fra representanter som samtidig er ministre i regjeringen eller formann i en av komiteene i Folketinget. For disse utbetales 1/3 mandatbeløp. I 2002 ble det til sammen bevilget 101 319 000 DKK (117 814 000 NOK) til partigruppene i Folketinget. Fordelt på de 179 representantene i Folketinget utgjør dette 566 030 DKK (658 179 NOK) per mandat.

4.5.2 Private bidrag og innsyn i Danmark

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

Bestemmelsene om offentliggjøring av partiers regnskaper gjelder kun for partienes hovedorganisasjoner, dersom disse har stilt lister ved siste folketingsvalg eller europaparlamentsvalg. Regnska-

pene sendes Folketinget, som sørger for offentliggjøring. Regnskapene skal inneholde både oversikt over inntekter og utgifter, samt opplysninger om balanse og egenkapital. Inntektene spesifiseres etter ulike kategorier, deriblant offentlig parti-støtte, kontingentinntekter, private tilskudd fra privatpersoner, renteinntekter og tilskudd fra internasjonale organisasjoner, kollektive private sammenlutninger, faglige organisasjoner m.m. Både pengebidrag og ikke-monetære bidrag skal tas med i partienes regnskaper.

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

I følge loven § 6a kan den som avgir uriktige eller mangelfulle opplysninger i regnskapet ilegges bøter eller dømmes til fengselsstraff i inntil 4 måneder. Videre er det et vilkår for utbetaling av offentlig støtte at en kopi av regnskapet etter offentlighetsloven sendes Innenriks- og sundhetsdepartementet (jf. lov om økonomisk støtte § 7b).

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

Reservasjonsrett ved bidrag fra arbeidslivsorganisasjoner

I Danmark er det gitt en bestemmelse om reservasjonsrett for medlemmer i arbeidslivsorganisasjoner som ikke ønsker at deres kontingent skal brukes til å støtte et parti eller et partipolitisk formål.¹¹ Bestemmelsene om reservasjonsrett gjelder både for medlemmer i arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner. I følge loven er slike organisasjoner hvert år forpliktet til å sende ut skjemaer om reservasjonsrett til alle sine medlemmer. Eventuell reservasjon fører ikke til redusert kontingent.

4.6 Særlig om forholdene i Finland

4.6.1 Offentlig støtte i Finland

I Finland bevilges det offentlig støtte til de politiske partienes hovedorganisasjoner etter bestemmelser gitt i den finske partiloven (Partilag av 10.01.69/10). I tillegg bevilges det årlig støtte på statsbudsjettet til partigruppene i den finske riksdagen.

Støtte til hovedorganisasjonene

Alle finske partier som er representert i Riksdagen er berettiget til støtte. Støtten til det enkelte parti beregnes ut fra antall riksdagsrepresentanter partiet fikk ved siste riksdagsvalg. Støtten utbetales til partienes hovedorganisasjoner og utgjorde i 2004 til sammen 12 988 000 EURO, eller i underkant av 104 millioner norske kroner. Partienes hovedorganisasjoner er forpliktet til å fordele 8 % av støtten til sine kvinneorganisasjoner og 8 % til sine kretsorganisasjoner.

I de årene det er europaparlamentsvalg tildeles partiene også et øremerket tilskudd til informasjonsvirksomhet i forbindelse med dette valget. I 2004 er dette fastsatt til 1,9 millioner EURO (16,5 millioner NOK). Fra 2004 er det også innført en egen øremerket støtte til virksomhet i forbindelse med kommunevalg. For 2004 er denne støtten fastsatt til 1,18 millioner EURO (10,2 millioner NOK).

For å få utbetalt støtte må partienes hovedorganisasjoner årlig innberette sine resultat- og balanseregnskap til Justisdepartementet. Av regnskapet skal det fremgå hvilke inntekter og utgifter partiet har hatt i forbindelse med valgkamp på kommunalt og statlig nivå. Bestemmelsen gjelder også for

Tabell 4.12 Statsstøtte til finske partier i 2004 (avrundet, i tusen norske kroner)

Total statlig støtte	Statlig støtte til nasjonale partier	Statlig støtte til partigrupper i riksdagen
130 864	103 904	26 960

kretsorganisasjoner og kvinneorganisasjoner i partier som mottar offentlig støtte. Partienes lokale eller kommunale organisasjoner er ikke omfattet av bestemmelsene med mindre hovedorganisasjonen har tildelt deler av det offentlige tilskuddet til disse underorganisasjonene. De innrapporterte regnskapene offentliggjøres ikke.

Justisdepartementet har myndighet til å kontrollere disponeringen av det offentlige tilskuddet. Dersom det kommer inn feilaktig eller mangelfull innrapportering fra et parti kan departementet holde fremtidig støtte tilbake. Statens revisjonsverk har også rett til å granske anvendelsen av offentlig støtte som er gitt til partiene eller deres krets- og kvinneorganisasjoner.

Støtte til riksdagsgruppene

Det gis også en årlig støtte til partigruppene i Riksdagen, blant annet til avlønning av gruppesekretærer. I hovedsak beregnes tilskuddet ut fra antall mandater hvert enkelt parti har i Riksdagen. I 2004 ble det bevilget 3 370 000 EURO (26 960 000 NOK) til partigruppene i Riksdagen. Fordelt på de 200 representantene utgjør dette 134 800 NOK per mandat.

Bevilgningsnivå

Av tabell 4.12 går det frem hva som ble gitt i offentlig støtte totalt til de finske partiene i 2004. Totalt ble det bevilget i underkant av 131 millioner NOK. Den finske partistøtten må sies å være sjenerøs i internasjonal sammenheng. Den offentlige støtten utgjør en betydelig andel av partienes finanser.

4.6.2 Private bidrag og innsyn i Finland

Det er ingen bestemmelser i finsk lovgivning om hvor mye et parti eller en kandidat kan motta i støtte, hvor mye midler som kan brukes i en valgkamp eller hvem som kan gi støtte.

Det finnes bestemmelser om offentliggjøring av kandidaters valgkampfinansiering i Lag av 12. mai 2000/414, om anmälan av kandidaters valffin-

11. Bestemmelsen er nedfelt i § 1 og 2 i Lov 13. juni 1990, om private bidrag til politiske partier og offentliggjørelse av politiske partiers regnskaper.

siering. Denne loven omfatter kandidater som er blitt innvalgt som representant eller vararepresentant ved riksdagsvalg, kommunevalg og europaparlamentsvalg. Ved presidentvalg gjelder loven for alle kandidater som stilte til valg. Ved presidentvalg er det imidlertid ikke kandidatene selv som har ansvaret for offentliggjøringen, men partiet eller valgforeningen som kandidaten representerte i valget. Dette har sammenheng med at valgkampbudsjettene i presidentvalgene ofte er så store at det er partiene eller valgforeningen som tar hånd om dette (SOU 2004: 22:116–117).

Loven pålegger offentliggjøring av kandidatens totale utgifter i valgkampen, og en spesifisering av kandidatens inntekter etter hva som er kommet fra egne midler og hva som har kommet fra eksterne givere. Dersom en ekstern bidragsyter gir et bidrag over 3 400 EURO (29 461 NOK) i president- eller europaparlamentsvalg, eller over 1700 EURO (14 730 NOK) ved riksdagsvalg eller kommunalvalg, må bidragets verdi og bidragsyters navn oppgis. Det presiseres i loven at dersom bidraget er under dette beløpet, kan ikke navnet offentliggjøres med mindre bidragsyter har samtykket i dette.

I følge loven skal også ikke-monetære bidrag inkluderes i innberetningen. I loven § 3 heter det at *«Med understöd avses pengar, varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits vederlagsfritt, dock inte sedvanlig frivillig arbete och sed-*

vanliga gratistjänster». I følge lovforarbeidene skal slike bidrag tas med dersom det i praksis er mulig å omregne dem til kontante bidrag. Sedvanlig gratisarbeid, som for eksempel dugnad og ulønnet arbeidsinnsats fra medlemmer, skal ikke tas med i innberetningen.

Kandidatens innberetninger må være innsendt senest to måneder etter at valgresultatet er fastlagt. Kandidater som har stilt til kommunevalg skal sende innberetningen til den kommunale sentralvalgsmennden, mens kandidater som har stilt til riksdagsvalg, presidentvalg eller europaparlamentsvalg skal sende innberetningen til Justisdepartementet. Justisdepartementet og sentralvalgsmennden sørger for at innrapporteringene gjøres offentlige. Det er ikke gitt bestemmelser om sanksjonsmuligheter overfor den som ikke følger bestemmelsene om innrapportering.

At det er kandidatene som er forpliktet til å offentliggjøre sine finanser i Finland har sammenheng med at landet har et valgsystem med betydelig innslag av personvalg. Kandidatens valgkampfinansiering kommer derfor i størst fokus. Det er ingen tilsvarende bestemmelser om at partiene skal offentliggjøre sine finanser. Som nevnt overfor må imidlertid partier som mottar statsstøtte innrapportere til Justisdepartementet et årlig resultat- og balanseregnskap, der inntekter og utgifter i forbindelse med valgkampen spesifiseres.

Kapittel 5

Folkerettslige skranker

5.1 Innledning

I henhold til mandatet skal utvalget klargjøre de folkerettslige rammene for nasjonal lovgivning om finansiering av demokratiet som måtte følge av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK), særlig art. 10 om ytringsfrihet og art. 11 om forsamlings- og foreningsfrihet, og praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Gjennom menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 er EMK blitt inkorporert i norsk rett, med forrang foran annen lovgivning.

I henhold til tilleggsmandatet skal utvalget utrede innholdet i tre ulike reguleringsregimer for politiske partiers adgang til å reklamere på fjernsyn; ordning med gratis sendetid og ordninger med henholdsvis beløps- eller tidsbegrensning i forhold til hvor mye fjernsynsreklame politiske partier skal tillates å kjøpe. Utvalget kan også foreslå eventuelle andre ordninger. Det anføres at utvalgets forslag må ligge innenfor de rammene som Norges folkerettslige forpliktelser oppstiller, herunder EMK art. 10.

Mandatet viser videre til at Norge har gitt sin tilslutning til Europarådets rekommandasjon «*Recommendation of the committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns*» (Rec(2003)4). Utvalget bes vurdere hvordan de anbefalinger som ligger i rekommandasjonen best kan ivaretas i norsk rett uten å komme i konflikt med EMK art. 10 og 11 og norsk politisk tradisjon. En norsk oversettelse av rekommandasjonen er tatt inn i vedlegg 1 til denne utredningen.

I tillegg til de bestemmelsene i EMK som er nevnt i mandatet, har utvalget også sett på art. 8 om retten til privatliv og familieliv og art. 3 i tilleggsprotokoll 1 (TP1) til EMK om retten til frie valg. Ordlyden i de aktuelle konvensjonsbestemmelser er tatt inn i vedlegg 2 til utredningen.

Artiklene 8, 10 og 11 i EMK har lik oppbygning. Det første leddet angir den materielle rettigheten som skal sikres gjennom bestemmelsen. I annet ledd er det åpnet for at det kan foretas innskrenkninger i rettigheten. Det stilles imidlertid vilkår

som er knyttet til formell form, til formålet og nødvendigheten av inngrepet. Vilklårene er

1. at inngrepet er foreskrevet ved bestemmelser som er tilgjengelige og presise og slik at konsekvensene er forutsigbare for individene (typisk ved lov etter norske forhold),
2. at det forfølger ett eller flere av de legitime formål som er nevnt i den aktuelle bestemmelsen, og
3. at inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn. Den avveining som her foretas vil være konkret og situasjonsbestemt. Den vil være forskjellig for de ulike typer friheter og rettigheter. På den ene side vil man måtte vektlegge behovet for inngrep i det enkelte tilfelle, på den annen side skal det tas hensyn til de interesser som blir skadelidende gjennom inngrepet. For at det skal kunne skje inngrep i ytringsfriheten, må det således foreligge «a pressing social need». Det er for øvrig gjennom praksis ved Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg (EMD) og delvis gjennom norsk høyesterettspraksis utviklet en rekke prinsipper for betydning for avveiningen i de enkelte tilfeller.

5.2 Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)

5.2.1 Statlige subsidieringsordninger

Statlige subsidieringsordninger for de politiske partiene fins i mange land. Utvalget har ikke funnet praksis fra EMD som kan så tvil om berettigelsen av denne typen ordninger.

Enkelte spørsmål ble berørt i en avgjørelse av 18. mai 1976 av Kommisjonen under Europarådets gamle overvåkningssystem; Forening x, y og z mot Tyskland. Kommisjonen konkluderte blant annet med at retten til tanke-, samvittighets- og religionsfrihet etter EMK art. 9 ikke beskytter skattebetalere mot statlige subsidieringsordninger, selv om de også understøtter partier som den enkelte skattebetaler ikke selv ønsker å støtte. EMK art. 11 om foreningsfriheten beskytter ikke mot at statene stiller vilkår for å tildele organisasjoner rettigheter, så

som rett til deltakelse ved valg. Det representerer ikke et inngrep i EMK art. 11 eller art. 3 i tilleggsprotokoll 1 at stater har en støtteordning som kun gjelder politiske partier og ikke andre foreninger.¹

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

I Europarådets rekommandasjon om finansiering av politiske partier anbefales i art. 1 at statene gir støtte til de politiske partiene i rimelig omfang og at fordelingen skjer etter objektive, rettferdige og rimelige kriterier. I dag er ordningen og prinsippene for fordelingen angitt i et departementalt rundskriv. Dette sikrer i liten grad reglene mot vilkårlige endringer og bidrar heller ikke til å lette tilgjengeligheten. På bakgrunn av rekommandasjonens anbefaling mener utvalget at tildelingsregimet bør baseres på regler med høyere formell trinnhøyde. Utvalget mener rundskrivet bør erstattes med regler fastsatt i lovs form, for å sikre ordningen transparenss og legitimitet.

Utvalget tilrår:

- At statsstøtteordningen og prinsippene for tildeling nedfelles i lov.

5.2.2 Andre reguleringer – private tilskudd, begrensninger i valgkamputgifter

Reguleringer i retten til å gi og ta i mot tilskudd kan muligens betraktes som et inngrep i ytringsfriheten, jf. EMK art. 10, og friheten til å gå i forening med andre, jf. EMK art. 11. En regulering som setter tak på hvor mye penger kandidater og partier tillates å bruke i en valgkamp vil muligens også kunne betraktes som et inngrep i ytringsfriheten etter art. 10.

EMD har avsagt en lang rekke dommer vedrørende EMK art. 10, men få av relevans for denne utredningens tema. Et unntak er saken *Bowman v. Storbritannia* av 19. februar 1998 (ref.nr 00024839/94). I dommen la EMD til grunn at en

1. Kommisjonen uttaler:

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

begrensning i hvor mye penger tredjepersoner kunne bruke for å støtte enkeltkandidater i en pågående valgkamp, innebar et inngrep i ytringsfriheten. Selv om den aktuelle lovbestemmelsen ikke innskrenket ytringsfriheten direkte, begrenset den de beløp utenforstående personer fikk lov til å bruke på publikasjoner og andre kommunikasjonsmidler i valgperioden. «*Nonetheless*», uttaler domstolen, «*there can be no doubt that the prohibition ... amounted to a restriction on freedom of expression, which directly affected Mrs Bowman.*»

Domstolen fant at innskrenkningen hadde et legitimt formål – «*the rights of others*», nemlig kandidatens rett til demokratisk likhet og retten til frie valg. Når domstolen likevel med stemmetallet 14–6 kom til at det forelå brudd på EMK art. 10, var dette begrunnet i at inngrepet – med beløpsgrense ned til 5 pund – ikke var nødvendig i et demokratisk samfunn. «... *It [the court] accordingly concludes that the restriction in question was disproportionate to the aim pursued.*» Storbritannia har beholdt regelen, men beløpsgrensen er hevet til 500 pund.

Europarådsrekommandasjonen anbefaler at statene overveier å innføre grenser, både for hvor store gaver som kan gis til politiske partier og hvor mye penger som kan brukes på valgkamp. Forholdet til EMK er ikke nevnt, men etter utvalgets mening har det formodningen mot seg at anbefalingene i Europarådets rekommandasjon er i strid med bestemmelser i EMK. Utvalget legger således til grunn at dersom denne typen reguleringer vil representere inngrep i konvensjonsbeskyttede rettigheter, så vil kravene til formål og virkemidler være oppfylt, så lenge ikke grensene settes uforholdsmessig lavt og objektive kriterier for øvrig er oppfylt. Utvalget legger til grunn at det uansett ikke vil være aktuelt å innføre denne typen reguleringer i Norge uten at det skjer ved formell lov.

5.2.3 Åpenhet og innsyn

I forbindelse med åpenhet må spørsmålet, slik utvalget ser det, være om EMK art. 8 gir enkeltpersoner rett til å unngå at offentligheten gjøres kjent med at de har gitt en gave til et politisk parti. Problemstillingen er om et pålegg om å offentliggjøre navnene på dem som har gitt gaver, innebærer et inngrep i retten til et privatliv etter art. 8.

Det er avsagt en rekke dommer om art. 8. Saksforholdene spriker i mange retninger, men gjelder i hovedsak forhold av en annen karakter, for eksempel seksuell legning, kjønnsidentifikasjon (transseksualitet), tvangsinngrep/tvangsinnlegging og telefonavlytting og videoovervåking.

EMD gir i saken *van Kuck v. Germany*² en nærmere utlegning av hva som menes med «private life» i art. 8. Bestemmelsen oppgis blant annet å beskytte retten til personlig utvikling («personal development»). Man kunne muligens se politisk engasjement som en type selvrealisering beskyttet av art. 8. Med tanke på den type forhold saker etter art. 8 vanligvis gjelder, synes imidlertid ikke en slik kobling umiddelbart naturlig. Ulike måter å virkeliggjøre politisk engasjement på, er dessuten gitt direkte beskyttelse flere andre steder i konvensjonen, for eksempel gjennom retten til ytringsfrihet (art. 10), foreningsfrihet (art. 11), tanke-, samvittighets- og religionsfrihet (art. 7) og retten til frie valg i TP1 art. 3.

Utvalget legger til grunn at art. 8 i utgangspunktet ikke etablerer noen beskyttelse for anonyme gaver til politiske partier, og at et pålegg om offentliggjøring av givere således ikke innebærer inngrep i konvensjonsbeskyttede rettigheter.

I noen saker har likevel *registrering* av opplysninger om personers politiske tilknytning blitt ansett for et inngrep i art. 8, når rutinene for innsamling, oppbevaring og forvaltning av opplysningene har vært kritikkverdige.³ Det vil således av art. 8 kunne følge visse krav til hvordan registreringen foregår og hvordan opplysningene forvaltes. Ved EØS-komiteens beslutning nr. 83/1999 av 25. juni 1999 ble Europaparlaments- og rådsdirektiv 95/46/EF av 24. oktober 1995 om beskyttelse av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger (personverndirektivet), tatt inn i EØS-avtalens vedlegg XI om telekommunikasjonstjenester. Direktivet er gjennomført i Norge gjennom lov 14. april 2000 nr. 31 om behandling av personopplysninger.

I NOU 1997: 19 *Et bedre personvern – forslag til lov om registrering av personopplysninger*, skriver utvalget følgende om forholdet til EMK art. 8:

«Utvalget finner det klart at artikkel 8 kan få anvendelse på områder som omfattes av den nye loven om behandling om personopplysninger. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at sålenge loven implementerer reglene fra Europarådskonvensjonen om persondatabeskyttelse og EF-direktivet, vil kravene i Den euro-

peiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 8 også være oppfylt.»⁴

Personopplysningsloven § 2 nr. 8 fastsetter at opplysninger om noens politisk oppfatning er en sensitiv personopplysning. Etter § 9 nr. 1 bokstav b kan registrering av sensitive opplysninger ikke skje uten at det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling. I henhold til merknaden til § 2 nr. 8 i Ot.prp. nr. 92 (1998–1999) *Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)* er uttrykket «politisk» også ment å omfatte oppfatninger og synspunkter utover ren partipolitisk tilhørighet. Det er etter utvalgets oppfatning nærliggende å legge til grunn at registrering av hvem som har gitt gaver til politiske partier vil være omfattet av denne bestemmelsen. I så fall kreves det særskilt lovhjemmel for å opprette et register slik utvalget går inn for i kapittel 6.

Utvalget antar at så lenge personopplysningslovens krav om registrering av sensitive opplysninger ivaretas, så vil eventuelle krav til registreringen som måtte følge av EMK art. 8, også være tilstrekkelig ivaretatt. Utvalget har rettet en forespørsel til Datatilsynet vedrørende krav til et eventuelt giverregister. Forholdet er omtalt nærmere i kapittel 6.10, hvor også utvalgets anbefalinger på dette punkt er tatt inn.

5.2.4 Fjernsreklame

Forholdet mellom forbud mot politisk fjernsreklame og EMK art. 10 er omstridt. Det foreligger ikke praksis fra EMD som avklarer spørsmålet i noen bredde.

Problemstillingen er behandlet i St.meld. nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100* hvor regjeringen går inn for å oppheve dagens forbud under forutsetning av at det vedtas reguleringer. I Stortingsmeldingen redegjøres det også for foreliggende praksis fra EMD. I tillegg vises til en dom fra Oslo tingrett av 23. februar 2004, hvor retten kom til at det ikke var i strid med EMK art. 10 å ilegge TV Vest AS overtredelsesgebyr etter kringkastingsloven for å ha sendt politisk fjernsreklame for Pensjonistpartiet før valget i 2003. TV Vest anket og fikk brakt saken inn direkte for Høyesterett som avsa dom 12. november 2004.

Høyesterett avgjorde med fire mot én stemme at det ikke forelå noen krenkelse av EMK art. 10 i det aktuelle tilfellet, siden det må være akseptabelt med et forbud mot fjernsreklame i en periode før valg.

2. Application nr 00035968/97, Third section 12/06/2003

3. Et eksempel er *Leander v. Sverige* (10/1985/96/144). Retten uttalte følgende (avsn. 48):

«Both the storing and the release of such information, which were coupled with a refusal to allow Mr. Leander an opportunity to refute it, amounted to an interference with his right to respect for private life as guaranteed by Article 8 § 1 (art. 8-1).»

4. Kap 9.3

I mandatet fastslås at utvalgets forslag må ligge innenfor de rammene som Norges folkerettslige forpliktelser oppstiller, herunder EMK art. 10. Utvalget er imidlertid ikke bedt om å utrede overordnede folkerettslige problemstillinger knyttet til et fortsatt forbud mot, eller ulike former for regulering av, politisk fjernsynsreklame. Dette ville heller ikke være mulig innenfor den tidsramme utvalget er gitt. Utvalget utreder således ikke hvordan et fortsatt forbud kan eller må begrunnes i forhold til EMK art. 10, men viser til at regjeringen i Stortingsmelding nr. 26 (2003–2204) antar at dagens reklameforbud vil stå seg i forhold til EMK art. 10.⁵ På bakgrunn av at utvalget har fått i mandat å utrede visse, nærmere bestemte reguleringsregimer, legges det til grunn at regjeringen også har vurdert at slike ordninger i utgangspunktet ikke vil stride mot Norges folkerettslige forpliktelser.

I kapittel 8 vurderer utvalget ulike reguleringsregimer for politisk fjernsynsreklame. Regimene bygger på en modell der det alminnelige forbudet videreføres og hvor det i ulik grad lempes på forbudet i en viss periode før valg. Utvalget legger til grunn regjeringens vurdering av forholdet mellom dagens reklameforbud og EMK art. 10 som premiss. Utvalget bygger videre på en antakelse om at et reklameforbud i en modell der politisk reklame tillates i en nærmere avgrenset periode i tilknytning til valg, ikke vil bli gjenstand for en annen vurdering. For øvrig må de alternative variantene av modellen vurderes i forhold til hvilke regler som skal gjelde for reklame for politiske budskap i unntaksperioden før valg.

Dersom alle, både politiske partier og andre, tillates å reklamere i denne perioden på like vilkår, kan det vanskelig fremholdes at det vil representere en krenkelse av art. 10 i noen større grad enn et fortsatt totalforbud.

Om man derimot begrenser kretsen til politiske partier og andre som stiller liste til valg, vil det representere en forskjellsbehandling mellom politiske partier/lister og andre grupperinger. Dette stiller forholdet til EMK art. 10 i et annet lys. Utvalget antar imidlertid at en forskjellsbehandling mellom de som deltar i valg og de som ikke gjør det, vil kunne forsvares på bakgrunn av art. 3 i Tilleggsprotokoll 1 til EMK. Bestemmelsen pålegger statene å legge til rette for frie og demokratiske valg.

I saken *Bowman mot Storbritannia* la EMD til grunn at begrensninger i ytringsfriheten, som ellers ikke vil være akseptable, vil kunne anses som nødvendige i forbindelse med valg, dersom hensikten er å sikre at folkets frie vilje kommer til

uttrykk ved valget. Retten la også til grunn at statene må ha en viss skjønnsmargin med hensyn til å finne balansen mellom de kryssende hensyn, slik de ellers har i forhold som gjelder organiseringen av sine valgsystemer.⁶

At ikke andre enn de som stiller liste til valg skal gis anledning til å komme til orde i fjernsynsmediet i en periode før valg, kan begrunnes med at ordningen er en del av valgavviklingen og den demokratiske prosessen. Ved valg står partiene uomtvistelig i en særstilling ved at de representerer de alternativer velgerne har å velge mellom. Det er derfor av særlig betydning for velgerne å få informasjon om deres politiske budskap da dette vil kunne gi forutsetninger for å gjøre et velbegrunnet valg. Et unntak fra forbudet for andre grupperinger kan ikke begrunnes i de samme hensyn.

Tross relativt store forskjeller partiene i mellom, vil en konkurranse mellom partier kunne bli jevnere enn en konkurranse som også inkluderer andre organisasjoner, som ofte er i besittelse av vesentlig større ressurser. Dersom man ytterligere ønsker å sikre demokratisk likhet gjennom å kombinere ordningen med kjøpsbegrensninger (for eksempel beløps- eller sendetidsgrenser), vil kontrollhensyn gjøre det nødvendig med en eller annen form for avgrensning. En avgrensning med utgangspunkt i de som stiller liste vil være en regel det er mulig å håndheve i praksis.

Dersom man bygger på regjeringens vurdering av forholdet til EMK art. 10, antar utvalget at det ikke vil innebære en krenkelse av EMK art. 10 at adgangen til å reklamere for politiske budskap i fjernsyn, avgrenses til politiske partier og andre som stiller liste til valg, i en periode før valget. Det er en forutsetning at regelverket nedfelles i formell lov.

6. Application number 00024839/94, avsn.42–43:

«42. Free elections and freedom of expression, particularly freedom of political debate, together form the bedrock of any democratic system [...]. The two rights are inter-related and operate to reinforce each other: for example, as the Court has observed in the past, freedom of expression is one of the «conditions» necessary to «ensure the free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature» [...]. For this reason, it is particularly important in the period preceding an election that opinions and information of all kinds are permitted to circulate freely.

43. Nonetheless, in certain circumstances the two rights may come in conflict and it may be considered necessary, in the period preceding or during an election, to place certain restrictions, of a type which would not usually be acceptable, on the freedom of expression, in order to secure the «free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature». The Court recognises that, in striking the balance between these two rights, the Contracting States have a margin of appreciation, as they do generally with regard to the organisation of their electoral systems [...].

5. Kap. 4.9.3

Utvalget antar at det kan bli vanskeligere å forsvare en forskjellsbehandling mellom partier og andre grupperinger i perioder utenom valgene, for eksempel dersom partiene også gis særfordeler utenom valg, eller dersom partiene gis en mer begrenset adgang til fjernsynsmediet enn andre politiske aktører.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan en ordning med gratis sendetid forholder seg til EMK art. 10, vil vurderingene langt på vei måtte bli de samme som for en ordning med adgang til å reklamere i kommersielle kanaler. Det vil imidlertid kunne være problemer knyttet til å tilby gratis sendetid til alle partier og alle som stiller liste. Dette kommer på landsbasis opp i betydelige antall. Det anses derfor urealistisk å sikre alle lik (formell) adgang til fjernsynsmediet gjennom en gratisordning. Adgangen må på en eller annen måte begrenses, se nærmere utvalgets vurderinger i kapittel 8. På bakgrunn av Europarådets rekommandasjon om mediedekning av valgkampanjer, som omtales under, antar utvalget imidlertid at det neppe er grunnlag for å fremholde at en slik ordning vil være i strid med EMK art. 10.

Utvalget viser til at Europarådet har vedtatt en rekommandasjon om mediedekning av valgkampanjer.⁷ Rekommandasjonen inneholder blant annet anbefalinger som gjelder dersom landene tillater politisk reklame på fjernsyn. Rekommandasjonen tar ikke stilling til ønskeligheten av politisk fjernsynsreklame. Rekommandasjonen del I punkt 4 gjelder gratis sendetid, punkt 5 gjelder betalt reklame:

«4. Free airtime for political parties/candidates on public broadcast media

Member States may examine the advisability of including in their regulatory frameworks provisions whereby free airtime is made available to political parties/candidates on public broadcasting services in electoral time.

Wherever such airtime is granted, this should be done in a fair and non-discriminatory manner, on the basis of transparent and objective criteria.

5. Paid political advertising

In member States where political parties and candidates are permitted to buy advertising space for electoral purposes, regulatory frameworks should ensure that:

- the possibility of buying advertising space should be available to all contending parti-

es, and on equal conditions and rates of payment;

- the public is aware that the message is a paid political advertisement.

Member States may consider introducing a provision in their regulatory frameworks to limit the amount of political advertising space which a given party or candidate can purchase.»

Europarådet åpner her for at statene kan gi gratis sendetid til partier og listestillere ved valg. Dette bør skje i henhold til objektive og ikke-diskriminerende kriterier. I merknadene fremgår at man ikke uten videre legger til grunn at en slik ordning vil måtte omfatte alle partier/lister. I land hvor politiske partier og listestillere tillates å kjøpe reklame-tid, fremholdes imidlertid at alle som stiller til valg, bør ha rett til å kjøpe reklametid, på like vilkår og pris.

Utvalget antar det har formodningen mot seg at Europarådets rekommandasjoner strider mot EMK.

Oppsummert legger utvalget til grunn at dersom et fortsatt reklameforbud ikke innebærer en krenkelse av EMK art. 10, så vil det ikke innebære en krenkelse av EMK art. 10 dersom politiske partier og andre som stiller liste til valg, i en begrenset periode før valget, gis eksklusiv adgang til å reklamere for politiske budskap i fjernsyn. Det samme gjelder for en ordning med gratis sendetid for politiske partier før valg.

5.3 Europarådsrekommandasjon 2003/4 om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer

5.3.1 Innledning

Den 8. april 2003 vedtok Ministerkomiteen i Europarådet en anbefaling om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av de politiske partiene. En norsk oversettelse av rekommandasjonen er tatt inn som vedlegg 1 til utredningen. I fortalen til rekommandasjonen vises det til at de politiske partiene er et grunnleggende element i demokratiske statssystemer og et avgjørende verktøy for å uttrykke innbyggernes politiske vilje. Finansieringen av partiene bør være underlagt normer for å bekjempe fenomenet korrupsjon. Korrupsjon oppgis å utgjøre en alvorlig trussel mot rettsstaten, demokratiet og menneskerettene og mot likeverd og sosial rettferdighet. Korrupsjon hindrer økonomisk utvikling, truer demokratiske institusjoners

7. Rec(1999)15 of the Committee of Ministers to Member States on Measures concerning Media Coverage of Election Campaigns

stabilitet og undergraver samfunnets moralske grunnvoller.

Det anbefales at medlemsstatene i sine retts-systemer vedtar regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer, inspirert av reglene i rekommandasjonen, i den grad statene ikke allerede har særskilte lover, prosedyrer eller systemer som byr på effektive og velfungerende alternativer. «Gruppen av stater mot korrupsjon» – GRECO, er pålagt å overvåke gjennomføringen av anbefalingen.

5.3.2 Nærmere om innholdet i rekommandasjonen

Rekommandasjonen er delt inn i 6 deler.

Del I gjelder eksterne kilder til finansiering av partier. Artikkel 1 anbefaler at både statene og dens innbyggere bør kunne gi støtte. Statlig støtte bør bare gis i rimelig omfang og etter objektive, rettfærdige og rimelige kriterier. Statene bør sikre at støtte ikke i noen tilfeller kommer i konflikt med partienes uavhengighet. Artikkel 2 definerer gave som «enhver villet handling for å gi et politisk parti en økonomisk eller annen fordel». I art. 3 fremholdes det at statlige tiltak for å regulere gaver til politiske partier bør inneholde regler som gjør at man unngår interessekonflikter, sikrer innsyn og hindrer hemmelige gaver, unngår føringer på politiske partiers virksomhet og sikrer politiske partiers uavhengighet. Statene bør kreve at gaver til politiske partier gjøres offentlig kjent, særlig gaver over en viss verdi. Videre bør det overveies å innføre regler som setter grenser for verdien av gaver til politiske partier samt tiltak for å hindre omgåelse av reglene. Artikkel 4 åpner for at det kan gis rett til skattefradrag for gaver til politiske partier.

Artikkel 5 handler om gaver fra rettssubjekter («legal entities») Det bør stilles krav om at gaver bokføres og regnskapsføres hos rettssubjektene samt at aksjeeiere og andre enkeltmedlemmer av rettssubjektet informeres om gavene. Det bør iverksettes tiltak for å begrense, forby eller på annen måte strengt regulere gaver fra rettssubjekter som leverer varer eller tjenester til noen offentlig administrasjon. Videre bør det være forbudt for rettssubjekter under statens eller andre offentlige myndigheters kontroll å gi gaver til politiske partier. I henhold til art. 6 bør regler om gaver til politiske partier også gjelde for enheter direkte eller indirekte knyttet til et politisk parti. Gaver fra utenlandske givere bør begrenses, forbys eller reguleres på annen måte jf. art. 7.

Del II, art. 8 angir at reglene i del I, med nødvendige justeringer, bør gis tilsvarende anvendelse

for finansiering av valgkampanjer og av folkevalgte politiske virksomhet.

Del III gjelder valgkamputgifter. Etter art. 9 bør statene overveie å vedta tiltak for å hindre urimelege finansieringsbehov i politiske partier, for eksempel ved å fastsette grenser for valgkamputgifter. Artikkel 10 anbefaler at det stilles krav om at det føres egne registre over direkte og indirekte valgkamputgifter for hvert politisk parti, hver kandidatliste og hver kandidat.

Del IV gjelder innsyn. Artikkel 11 sier at partiene bør pålegges å føre bøker og regnskaper. Partienes regnskaper bør konsolideres slik at de også omfatter eventuelle enheter som nevnt i art. 6 (enheter direkte eller indirekte knyttet til politisk parti). Etter art. 12 bør det kreves at partiene oppgir i sine regnskaper hvilke gaver de har fått, med angivelse av art og verdi for hver gave. Er gaven over en viss verdi bør giveren navngis. Artikkel 13 bokstav a gjelder fremlegging av regnskapene etter art. 11 for en uavhengig myndighet (jf. art. 14). Dette bør skje regelmessig og minst en gang i året. Artikkel 13 bokstav b gjelder offentliggjøring. Partiene bør regelmessig og minst en gang i året offentliggjøre 1) regnskapene etter art. 11, eller som et minimum et utdrag av dem, 2) opplysninger om valgkamputgifter der partiene er pålagt å oppgi dette jf. art. 10, samt 3) oversikt over gaver og givere jf. art. 12.

Del V har i art. 14 og 15 anbefalinger om at finansieringen av politiske partier og valgkampanjer blir underlagt uavhengig kontroll. Kontrollen bør inkludere tilsyn med regnskapene og valgkamputgiftene og med måten de presenteres og offentliggjøres på. «Statene bør legge til rette for spesialisering innen rettsvesen, politi eller annet personell i kampen mot ulovlig finansiering av politiske partier og valgkampanjer.» (art. 15).

Avslutningsvis er det i del VI en bestemmelse om sanksjoner. Artikkel 16 anbefaler at overtredelse av regler om finansiering av partier og valgkampanjer bør rammes av effektive, forholdsmessige og avskrekkende sanksjoner.

5.3.3 Hvilken vekt skal rekommandasjonen tillegges?

En rekommandasjon er ikke et bindende juridisk instrument. Finansiering av politiske partier er et følsomt område når det kommer til å vedta internasjonale regler. De demokratiske institusjoner og partienes rolle varierer sterk mellom medlemslandene. Dette er understreket i flere sammenhenger, blant annet i GMCs aktivitetsrapport av 25. oktober 2000 for perioden 1994–2000:

«Many European States have been and continue to be affected by corruption linked to the funding of political parties and electoral campaigns. This is a sensitive and difficult question, which affects the functioning of democratic systems ...»

Ordbruken i rekommandasjonen er da også relativt «åpen». Det anbefales at medlemsstatene vedtar regler mot korrupsjon «*inspirert av*» de felles reglene, «*i den grad statene ikke allerede har særskilte lover, prosedyrer eller systemer som byr på effektive og velfungerende alternativer*». Mange av anbefalingene er også moderate i den forstand at de oppfordrer statene til å overveie, vurdere osv.

Rekommandasjonen går etter utvalgets oppfatning lenger i å foreslå reguleringer enn det som anses nødvendig eller ønskelig i Norge. De politiske partiene er deler av grunnvollene i et demokrati. Regler som gjelder de politiske partiene innebærer regulering av selve kjernen av et lands styresett. Utvalget legger derfor til grunn at det må være akseptabelt å legge vekt på individuelle historiske og politiske tradisjoner når det skal vedtas regler som skal gjelde de nettopp de politiske partiene. Den politiske tradisjon i Norge og i Skandinavia for øvrig, er at de politiske partiene og deres interne forhold underlegges forholdsvis få reguleringer. Partiene er frie og uavhengige, og deres virksomhet skal ikke styres av staten.

I enkelte europeiske land har man hatt alvorlige skandaler som følge av korrupsjon i forbindelse med finansieringen av politiske partier. Denne typen forhold synes som en underliggende forutsetning for rekommandasjonen. Artikkel 15 anbefaler således at det skal legges til rette for spesialisering innen rettsvesen, politi eller annet personell «*i kampen mot ulovlig finansiering av politiske partier og valgkampanjer*».

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

5.4 Annet internasjonalt arbeid for å motvirke korrupsjon

Det pågår internasjonalt arbeid knyttet til korrupsjonsbekjempelse på flere arenaer der Norge deltar. Blant de mest sentrale er OECD, Europarådet og FN. Det er særlig strafferettslige tiltak mot korrupsjon som har stått sentralt i arbeidet som er

utført og fremdeles utføres av OECD, Europarådet og FN.

OECD-konvensjonen 21. november 1997 om motarbeiding av bestikkelse av utenlandske tjenestemenn i internasjonale forretningsforhold ble ratifisert av Norge 18. desember 1998.

Europarådets stats- og regjeringssjefer vedtok i 1997 en handlingsplan som tok sikte på å fremme medlemsstatenes samarbeid om bekjempelse av korrupsjon. Europarådets tverrfaglige ekspertgruppe mot korrupsjon (Multidisciplinary Group against Corruption, forkortet GMC) utarbeidet i 1998 et utkast til strafferettslig konvensjon om korrupsjon, som ble vedtatt av Ministerkomiteen 4. november 1998. Europarådets strafferettslige konvensjon mot korrupsjon (europarådskonvensjonen) ble åpnet for undertegning 27. januar 1999. Norge undertegnet konvensjonen samme dag. Konvensjonen omfatter korrupsjon både i privat og offentlig sektor samt passiv og aktiv korrupsjon. På grunnlag av Straffelovrådets utredning NOU 2002: 22 *En alminnelig straffebestemmelse mot korrupsjon*, og regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 78 (2002–2003) *Om lov om endringer i straffeloven mv. (straffebud mot korrupsjon)*, er det vedtatt endringer i straffeloven for å gjennomføre den strafferettslige korrupsjonskonvensjonen i norsk rett, jf. lov 4. juli 2003 nr. 79 (ny § 276 a og b i straffeloven).

Europarådets rekommandasjon (2003)⁴ om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer, som utvalget er bedt om å vurdere, er også et resultat av Europarådets handlingsplan mot korrupsjon.

Europarådet har også vedtatt en sivilrettslig konvensjon om korrupsjon. Konvensjonen ble undertegnet av Norge 4. november 1999. Norge har så langt ikke ratifisert konvensjonen, men Justisdepartementet har hatt et notat vedrørende ratifikasjon på høring med høringsfrist 8. januar 2004. Konvensjonen gjelder tilgang til effektive rettsmidler for personer som har lidd skade som følge av korrupsjon og mulighet for rimelig erstatning. Etter Justisdepartementets foreløpige vurdering oppfyller norsk rett allerede de krav som konvensjonen stiller.

Medlemsstatenes overholdelse av konvensjoner og anbefalinger overvåkes av Europarådets overvåkingsorgan for regelverk om korrupsjon, GRECO, hvor Norge er medlem.

I tillegg har FN vedtatt en konvensjon mot korrupsjon den 31. oktober 2003. Norge har underskrevet konvensjonen, men den er foreløpig ikke ratifisert. Artikkel 7 nr 3 inneholder en bestemmelse om at staten skal iverksette tiltak med hen-

blikk på å sikre åpenhet om finansieringen av de politiske partiene:

«Each State Party shall also consider taking appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties.»

5.5 Gjelder fjernsynsdirektivet art. 12 c politisk fjernsynsreklame?

Et særskilt spørsmål er det om EØS-avtalens fjernsynsdirektiv art. 12 c gjelder politisk fjernsynsreklame. Artikkel 12 c fastsetter at fjernsynsreklame ikke skal krenke politiske eller religiøse overbevisninger.

I St.meld. nr 26 (2003–2004) *Om endring av grunnloven § 100* fremholder regjeringen følgende:

«Visse begrensninger på utforming av reklame for politiske budskap og livssyn følger av artikkel 12 i EUs TV-direktiv (Rådsdirektiv 89/552/EØF, endret ved direktiv 97/36/EF). Etter denne bestemmelsen kan fjernsynsreklame ikke krenke religiøse og politiske overbevisninger. Direktivet er en del av EØS-avtalen og skal derfor tas hensyn til ved norsk regulering av fjernsynsreklame.»

Artikkel 1 c i omtalte direktiv definerer fjernsynsreklame på følgende måte:

«c) fjernsynsreklame, enhver meddelelse uansett form som sendes over fjernsyn, enten mot betaling eller lignende vederlag eller for å fremme egen virksomhet, av et offentlig eller privat foretak i forbindelse med handels-, industri- og håndverksvirksomhet eller virksomhet i frie yrker for å markedsføre levering av varer eller tjenester, herunder fast eiendom, rettigheter og forpliktelser, mot betaling,»

Direktivet art. 12 lyder som følger:

«Fjernsynsreklame skal ikke:

- a krenke den menneskelige verdighet
- b være rase-, kjønns- eller nasjonalitetsdiskriminerende
- c krenke religiøse eller politiske overbevisninger
- d bidra til atferd som er skadelig for helse eller sikkerhet
- e bidra til miljøskadelig atferd»

Kringkastingsloven § 1–1 fjerde ledd definerer fjernsynsreklame som «*enhver form for markedsføring av en vare, tjeneste, sak eller idé mot betaling eller annen form for godtgjøring.*» Kringkastingsloven har per i dag ingen bestemmelse som speiler direktivets forbud mot reklame som krenker religiøse eller politiske overbevisninger.

Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmålsteget ved om fjernsynsdirektivets reklamebestemmelser kommer til anvendelse på politisk reklame, slik regjeringen legger til grunn i Stortingsmeldingen.

For det første er direktivets ordlyd eksplisitt med hensyn til at formålet med reklame er å fremme ulike typer næringsvirksomhet og salg av varer og tjenester. I fortalen til direktivet avsnitt 26 anføres at det er behov for å underlegge fjernsynsreklame en rekke minsteregler og normer, «*for å sikre at forbrukernes interesser som fjernsynsseere er helt og fullt ut ivaretatt.*»

På bakgrunn av den strenge beskyttelse ytringsfriheten ellers har, både i Grunnloven og Den europeiske menneskerettskonvensjon, synes det ikke naturlig å tolke direktivets reklamedefinisjon utvidende til også å omfatte innholdet i politiske ytringer, selv om sendetiden de fremsettes i, er betalt.

Det kan videre anføres at verken Sverige eller Finland ser ut til å ha tolket direktivet slik regjeringen gjør i Stortingsmelding nr. 26 (2003–2004). I forbindelse med gjennomføring av direktiv 97/36 og endring av rådsdirektiv 89/552, skriver det svenske kulturdepartementet følgende i Prop. 1997/98:184 kapittel 4.4.1:

«Annonser är samlingsbeteckningen för reklam och samtliga övriga program som sänds på uppdrag av någon annan, dvs. åsiktsannonser eller informationsmeddelanden. Begreppet reklam har anpassats till marknadsrättens. Det krävs att ett avsättnings- eller tillgångsfrämjande syfte finns ... Liksom tidigare är TV-direktivets definition av TV-reklam betydligt snävare än de svenska begreppen annonser och reklam ... Åsiktsannonsering omfattas fortfarande inte av TV-direktivets definition.»

I Finland foreslo regjeringen i sin proposisjon til Riksdagen (RP 34/1998) med forslag til lov om televisions- og radiovirksomheten, å ta meddelelser om samfunnsmessige eller ideelle forhold inn som en del av reklamedefinisjonen. Grunnlagsutskottet mente imidlertid dette ville by på problemer i forhold til grunnlovens bestemmelse om ytringsfrihet og skrev i en uttalelse (GRURP34.U98):

«I slutet av definitionen av televisions- og radioreklam i 2 § 8 punkten i det første lagforslaget hänförs till reklam utom annonsering som bör anses vara kommersiell också meddelanden som bör betraktas som samhällseliga eller idéella. Detta innebär att de begränsningar som gäller reklam utsträcks till dem. Enligt utskottets uppfattning är detta inte möjligt att sammanjämka med 10 § 1 mom. regeringsformen, i synnerhet som det inte alls framgår av propositionen på grund av vilka trängande behov det vore nödvändigt att ställa samhällselig och idéell reklam under de begränsningar som annars gäller televisions- og radioreklam och även under konsumentombudsmannens tillsynsbehörighet (35,2 §). För att det första lagforslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning bör den sista meningen i 2 § 8 punkten strykas.»

På denne bakgrunn mener utvalget at direktivet ikke kan antas å legge innholdsmessige begrens-

ninger på eventuell politisk fjernsynsreklame i Norge. Politiske ytringer som fremsettes i en tv-reklame i en norsk kringkaster, vil ikke være underlagt andre reguleringer enn det som ellers gjelder for politiske ytringer fremsatt i andre medier.

Utvalget kjenner ikke årsaken til at fjernsynsdirektivets påbud i art. 12c ikke er tatt inn i kringkastingsloven. På bakgrunn av den vurdering som er gjort foran, antar utvalget at påbudet ikke er tatt inn i direktivet som en spesialregulering med sikte på politisk og religiøs reklame. Det bør muligens vurderes om fjernsynsdirektivets påbud i art. 12c bør tas inn i kringkastingsloven, med mindre tilsvarende begrensninger for kommersiell reklame allerede følger av markedsføringsloven.

Utvalgets vurdering er etter dette at det ikke vil gjelde særlige innholdsmessige begrensninger på politisk reklame som måtte bli formidlet gjennom fjernsyn.

Kapittel 6

Utvalgets anbefalinger om private tilskudd og om innsyn

6.1 Partikonkurrans og åpenhet

I kapittel 2 pekte vi på ulike motiver som interessegrupper kan ha for å gi valgkampbidrag. En mulighet er at gruppen utelukkende gir for å øke vinner sjansene til et parti (rent valgmotiv).¹ Hvis dette er en treffende beskrivelse har spørsmålet om åpenhet mindre relevans. Bidragene er ikke knyttet til avtalte gjenytelser, og privat finansiering fremstår som en udelt fordel.² En annen mulighet er at gruppen gir for å påvirke partiets program og politikkutøvelse (rent politikkmotiv). Partiet forplikter seg til å føre en bestemt politikk (som er i gruppens interesse) dersom det oppnår innflytelse som regjeringsparti eller på annen måte. Slike avtaler kan være mer eller mindre åpne, og de kan være eksplisitte eller implisitte. I det videre diskuterer vi under hvilke betingelser valgkampstøtte og tilhørende avtaler kan utgjøre et demokratisk problem. Vi argumenterer for at åpenhet om bidragsyternes identitet og støttebeløpets størrelse vil forbedre velgernes mulighet for å treffe informerte partivalg.

1. Ansolobehre, de Figueiredo & Snyder (2002) fremholder i tråd med dette at amerikanske valgkampbidrag ikke er ment å påvirke politikernes stemmegivning i folkevalgte forsamlinger, men gis for å fremme partiets eller kandida- tens politiske linje.
2. Når vi i det videre bruker begreper som «avtale» og «gjenytelse» er dette i en løsere form enn som juridisk bindende kontrakter. Vi viser i denne forbindelse til Grossman & Helpman (2001: 225–26): «The suggestion that special interest groups are trading money for influence conjectures up a sordid image. Some readers might envision corrupt politicians in smoke-filled rooms peddling favors and haggling over the price. But reality can be quite different from this. The interaction between special interest groups and policy- maker need not involve any explicit discussion of a quid pro quo. Rather, influence can be bought and sold by a subtle exchange in which both sides recognize what is expected of them. The special interest group can make known by its words and deeds that it supports politicians who are sym- pathetic to its cause. Then the politician can appear to be taking actions to promote a constituent's interests while gratefully accepting the group's support.»

6.1.1 Når velgerne har informasjon om bidragsytters identitet

Et parti eller en kandidat kan søke økonomisk støtte av ulike grunner: For å øke personlig forbruk (korrupsjon), for å vinne valg, eller til partiby- ggende virksomhet som ikke er relatert til valgkamp (i alle fall på kort sikt).³ Forskningen dokumente- rer en positiv sammenheng mellom valgkampkas- ser og stemmeoppslutning.⁴ Dette betyr at økte inntekter gir partiet en høyere forventet velgeropp- slutning enn det ellers ville ha hatt.

Anta at partiet bare mottar bidrag dersom parti- ets program eller «politiske tjenester» er til bidragsytters fordel (rent politikkmotiv). Anta videre at velgerne har full innsikt i hvem som gir økonomiske bidrag (jevnfør avsnittets overskrift), og ut fra dette kan slutte seg til hovedinnholdet i de ulike avtalene. Å ta i mot bidrag vil nå gjøre partiet mindre attraktivt for velgergrupper som står langt fra bidragsyter politisk. Dette leder til at den avtalte vridningen av programmet reduserer partiets for- ventede oppslutning. På den andre siden gir økte valgkampressurser økt mulighet for å opplyse og mobilisere velgere som ikke står for langt fra bidragsyter politisk. Dette bidrar til at den avtalte vridningen av programmet øker partiets forven- tede oppslutning. I visse tilfeller vil det ene hensy- net kunne telle mer enn det andre.⁵

Det er grunn til å tro at jo mindre interesse- gruppen er, og jo sterkere gruppens interesser eller politiske verdier avviker fra velgerflertallets interesser, jo mer politisk kostbart blir det å skred- dersy et program og en politikk til gruppens fordel. Et parti kan tape mye oppslutning på å inngå avta-

3. Om alle partier tilbyr interessegruppene samme omfang av «politiske tjenester» for et gitt bidrag, om ethvert parti er helt ubundet av ideologi, og om bidragene ikke benyttes til valgkamp, lar det seg vise at interessegruppen alltid vil gi til det partiet som har høyest vinner sjanser (Snyder 1990).
4. Se avsnitt 2.4 for dokumentasjon.
5. Denzau og Munger (1986) er de første som peker på denne avveiningen. I en formell studie av topartikonkurrans viser Baron (1994) at denne typen avveininger kan drive partiene mot bidragsytere på fløyene, og på denne måten lede til et politisk resultat som avviker fra sentrum og er mindre representativt enn i fravær av bidragsytere.

ler med små og «sære» interessegrupper. Dette betyr også at et parti vil være mer tilbøyelig til å holde bidrag fra slike små grupper hemmelige, mens det er mindre grunn til å forsøke å skjule bidrag fra brede grupper som ikke avviker mye fra øvrige velgere.

At velgerne har kjennskap til interessegruppens bidrag (og kan slutte seg til hva slags avtale som ligger i kortene) gjør det vanskeligere å overbevise velgere (utenfor interessegruppen) om at partiet vil føre en politikk til deres beste. Men dette betyr ikke at økonomiske bidrag til valgkampen er uten interesse for partiene. Politisk strid vil alltid dreie seg om hvilke verdier og hvilken virkelighetsforståelse som bør legges til grunn, og tilgang på valgkamp- og reklameressurser gjør det enklere for et parti å få frem sin versjon.

6.1.2 Når velgerne ikke har informasjon om bidragsyters identitet

Når velgerne ikke kjenner til valgkampbidraget åpnes det for at partiet ikke favoriserer bidragsyter i programmet, men likevel fører en politikk som tilgodeser vedkommende etter valget. Partiets reelle program har altså et tillegg som ikke er kjent for velgerne før de avgir sin stemme. Hva kan bidra til at hemmelige bidrag kommer for en dag?

Hemmelige bidrag og avtalte gjenytelser bærer med seg risiko for betydelige personlige og politiske kostnader når avtalt politikk skal settes ut i livet. Offentlig politikk overvåkes av flere eksterne kontrollinstanser. Iverksetting av politikk krever praktisk talt alltid medvirkning fra *et embetsverk* (enten på statlig nivå eller på kommunalt/fylkeskommunalt nivå). Embetsverket skal være lojalt mot de folkevalgte, men skal også være politisk nøytralt og faglig uavhengig.⁶ Eksistensen av et ikke-politisk og uavsettlig embetsverk gjør det vanskeligere å gjennomføre enkeltvedtak eller en serie av avgjørelser som bryter med hevdvunne forvaltningsprinsipper om likebehandling og favoriserer en bestemt interessegruppe. I visse tilfeller kan også (forvaltningslovens) bestemmer om likebehandling gjøre enkeltvedtakene ugyldige, og kravene til habilitet kan gjøre det ulovlig for folkevalgte å delta i behandlingen av saker. Hvis det blir avslørt at det ytes «politiske tjenester» som faller inn under lovens bestemmelser om korrupsjon kan dette få personlige konsekvenser for politikere

med myndighetsansvar. Slik ansvars plassering rammer også partiet.

Erfaringer fra Europa viser at lekkasjer har gjort det mulig for aviser og etermedier å avsløre hemmelige valgkampbidrag og fortrolige avtaler. Det er flere eksempler på at europeiske toppolitikere er blitt dømt for myndighetsmisbruk av denne typen (for eksempel i Belgia, Tyskland og Frankrike). I sin tur har dette hatt alvorlige og langsiktige konsekvenser for tiltroen til de involverte politiske partier (for eksempel for det kristeligdemokratiske partiet i Italia).

Gjennomføring av en hemmeligholdt politisk avtale krever en vridning i partiets politikk – enten det er enkeltsaker eller et bredere politikkområde som dekkes i avtalen. Muligheten av å iverksette avtalen avhenger av de interne kontroller som eksisterer i det aktuelle partiet. Ett ytterpunkt er et politisk parti med mange *aktive og idealistisk motiverte medlemmer*, slik vi kjenner fra de fleste (nasjonale) partiene i de nordiske landene. Rekruttering til politiske toppverv skjer ut fra lang tjeneste i partiorganisasjonen. Utvelgelsen til toppvervene kan i seg selv dempe faren for at valgkampbidrag kobles til illegitime politiske avtaler. Dessuten vil partiaktivister protestere dersom de merker at den politiske hovedkursen avviker fra partiets ideologiske linje og program.

Et motsatt ytterpunkt er fravær av politiske partier med en sterk organisasjon. Dette er situasjonen i land der valgordningen bygger på kandidatvalg og partiene er rene valgkamporganisasjoner (for eksempel i USA). I slike land er det større muligheter til å gjennomføre avtaler knyttet til valgkampbidrag fordi de partiinterne kontrollene ikke er sterke. I samsvar med dette er det mer omfattende åpenhet om valgkampbidrag i land der personvalget spiller en stor rolle, og mindre i land der kandidatlistene bestemmes av partiene (se avsnitt 4.3). I Norden står partiorganisasjonene gjennomgående sterkere på nasjonalt plan enn i lokalpolitikken. Lokalpolitikken gir enkeltpersoner større spillerom. Kommunene og fylkeskommunene behandler samtidig saker av stor betydning for enkeltpersoner (f.eks. tildeling av ulike typer av tilskudd, reguleringsplaner, mv.), og uformelle personlige nettverk kan gjøre det lettere å inngå og gjennomføre politiske avtaler knyttet til lokale valgkampbidrag.

De to typene av kontroll som er drøftet ovenfor reduserer partienes mulighet og motiv til å motta valgkampbidrag knyttet til en politisk avtale. Men – hvis det likevel eksisterer et hemmelig bidrag og en hemmelig avtale, vil ikke velgerne ha kunnskap om bidragene eller avtalene *før* valgtidspunktet. De

6. Her skiller forvaltningstradisjonene i Norge seg fra det etablerte systemet i USA med et mer politisert toppembetsverk. En ny president eller en ny delstatsguvernør skifter rutinemessig ut toppledelsen i sine administrasjoner.

vil bare kjenne til partienes offisielle programmer og valgkamplofter. Stemmegivning som utelukkende baserer seg på partienes valglofter og programmer (rent fremoverskuende stemmegivning) representerer ingen demokratisk kontroll i dette tilfellet. Et parti kan «vinne valget» ved hjelp av store og hemmelige bidrag, og deretter gjennomføre en avtalt politikk som velgerne ikke har blitt informert om.

Gjennom å holde regjeringspartiet ansvarlig for den politikk som partiet faktisk gjennomfører (rent bakoverskuende stemmegivning) kan velgerkontrollen likevel opprettholdes. En mulighet er at velgerne straffer partiet for løftebrudd eller fordi det har tapt troverdighet. Det kan være situasjonen når velgerne informeres gjennom kontrollmekanismer som embetsverk, kontrollmyndigheter, massemedia, partiorganisasjonen/partiaktivister. En annen mulighet er at velgerne selv får kjennskap til den politiske «vridningen» i det avtalen gjennomføres. Tilhengerne til et parti kan rett og slett synes at regjeringens politikk har blitt for venstre- eller høyrevridd, for konservativ eller for radikal. Sjansen for at velgerne skal oppdage dette er naturligvis større jo mer markant avviket fra valgprogrammet er. Velgerne er mest følsomme for avvik i partienes politikk i ideologiske spørsmål. Derfor kan partiene lettere inngå politiske avtaler i «ikke-ideologiske saker» for å trekke til seg kampanjebidrag.⁷ I så fall vil partiet både ta hensyn til de ideologisk orienterte velgerne og de «ikke-ideologiske» medlemmene av bidragsytende interessergrupper. Hvis regjeringspartiet avviker i sin ideologiske politikk vil velgerne kaste partiet fordi det ikke har fulgt opp vesentlige programposter. Partiet må da trekke inn den avveining som er beskrevet ovenfor: partiet må se om velgertapet (i senere valg) ved å favorisere en liten velgergruppe kan oppveies av velgergevinsten ved større kampanjebidrag.

6.1.3 Liten sjanse for vesentlig og langvarig demokratisvikt

Privat valgkampstøtte og avtaler knyttet til denne kan være et demokratisk problem. Et parti kan benytte valgkampstøtte til å vinne velgeroppslutning, og dermed få politisk makt til å gjennomføre en politikk som går imot velgerflertallets interesser. Resonnementene tyder på at det er *liten sjanse for en betydelig og permanent demokratisk svikt*.

For det første kan partiene vanskelig favorisere små interessegrupper med «sære» interesser når velgerne har kunnskap om dette. Partier som mot-

tar støtte fra slike grupper må avveie gevinsten ved en mer effektiv kampanje mot velgertapet som følge av at de må stå for en mindre attraktiv politikk. For det andre eksisterer det en rekke «eksterne» og «interne» kontroller som begrenser mulighetene for å gjennomføre politiske avtaler som avviker fra partiets program. Media, embetsverk, offentlige kontrollmyndigheter og partiets medlemmer vil alle overvåke gjennomføringen av partiets politikk. For det tredje har velgerne mulighet til å «straffe» regjeringspartiet (eller partiene) ved det neste valget (retrospektiv stemmegivning). Avsløring av hemmelige avtaler kan gi skjebnesvangre konsekvenser for partiet på lang sikt: avvik fra partiets hovedkurs kan få større velgergrupper til å stemme på opposisjonspartiene ved etterfølgende valg. Alt dette tilsier at partiene vil være forsiktige med å inngå hemmelige avtaler med bidragsytere.

Ikke dermed sagt at hemmelige forbindelser er noe vi ønsker oss og som vi bør legge til rette for. Krav om åpenhet om hvem som gir gaver til de politiske partiene betyr at man fjerner en arena for denne typen forbindelser. Og selv om man kan argumentere for at det neppe er fare for utstrakt misbruk av en slik arena, kan eksistensen av den like fullt være egnet til å svekke den offentlige tilliten til partiene. Et regime som sikrer effektiv åpenhet vil bidra til å fjerne eventuell mistenksomhet knyttet til partienes finansieringsbeslutninger. At regelverket sikrer offentlig tillit er like viktig som at det forhindrer ulovlige og/eller uakseptable beslutninger. En parallell kan trekkes til forvaltningsrettslige habilitetsbestemmelser som ikke bare skal sikre at de som treffer vedtak faktisk handler upartisk. De skal også sikre at befolkningen har tillit til at dette er tilfellet.

Til slutt: Forskningen har så langt ikke gitt noe sterkt belegg for at økonomiske bidrag fra private gis for å *påvirke* partiene til å inngå politiske avtaler. Hvis en betrakter valgkampbidrag som vanlige investeringer er de så vidt små at bidragsyterne ikke kan forvente høy avkastning i form av omfattende «politiske tjenester». Enkelte forskere har derfor hevdet at bidrag utelukkende gis for å påvirke et partis velgeroppslutning.⁸ I den grad gaver gis uten forventninger om gjenytelse representerer de ikke noe demokratisk problem slik det er formulert her. Rett nok kan det tenkes at et parti mottar uforholdsmessig store donasjoner, og det reiser spørsmålet om hva som er en rettferdig for-

7. Grossman & Helpman (1996, 2001)

8. Snyder (1990), Austen-Smith (1987), Magee, Brock & Young (1989), samt diskusjonene i Grossman & Helpman (2001: 319–45).

deling av kampanjebudsjettene mellom partiene. Men det er en annen diskusjon.

6.2 Innsyn som virkemiddel

Europarådets rekommandasjon om finansiering av politiske partier anbefaler at statene sikrer innsyn og offentlighet omkring partienes finanser.⁹ Innsyn i partienes finanser øker risikoen for rettslige reaksjoner på ulovlige forhold, og bidrar til at man avstår fra illegale og uakseptable finansieringsbeslutninger. Sterkere formulert: Offentlighet om inntektene i alle ledd av partiorganisasjonen er en nødvendig betingelse for å bekjempe illegale og uakseptable finansieringsformer. Pålegg om offentliggjøring har altså en kriminalitetsforebyggende begrunnelse.

Åpenhet kan også bidra til å sikre partienes selvstendighet og autonomi i forhold til eventuelle bidragsytere. Plikt til åpenhet gir dårligere vilkår for lysskye forbindelser. Det siktes her til forbindelser som ikke er direkte ulovlige eller straffbare, men som ikke desto mindre kan få følger for partiet på valgdagen. Med innsyn og offentlighet tvinges politikere til å vurdere om de finansieringsbeslutninger som treffes, vil lede til tap eller gevinst ved urnene.

Å kanalisere private penger inn i politikken på en betryggende måte, vil øke offentlighetens tillit til systemet. Derved vil det bli mer legitimt for partiene å finansiere sin virksomhet også gjennom private bidrag, noe utvalget mener er en viktig målsetting. Systemet bør ikke bidra til at partiene i for stor grad gjør seg finansielt avhengige av staten eller av enkelte andre store bidragsytere.

Utvalget legger derfor til grunn at det norske regelverket fortsatt skal kreve åpenhet om partienes inntekter, i tråd med norsk og nordisk tradisjon.

En ambisjon om åpenhet vil imidlertid ikke kunne realiseres uten at det vedtas regler som fastsetter hva og hvordan. Et ønske om åpenhet må nødvendigvis tilpasses praktiske og andre hensyn, fordi et krav om åpenhet innebærer at noen pålegges en plikt til rapportere opplysninger eller legge til rette for innsyn på annen måte. Etter utvalgets syn bør ikke slike forpliktelser pålegges eller administrative systemer iverksettes, uten at det kan begrunnes i at innsyn i nærmere bestemte forhold er av en viss relevans og av en viss verdi. Dette er forhold utvalget har lagt vekt på når det i avsnitt 6.9

ikke går inn for at partiene skal underlegges lovfestet plikt å føre komplette regnskaper og å avgi innberetning om sine utgifter. Utvalget går likevel inn for økt offentlighet ved at man skal ha rett til innsyn i partienes regnskaper, hos partiene, dersom slike foreligger.

Utvalget legger videre vekt på at det som gjøres til gjenstand for innrapportering og åpenhet, må være så entydig definert at de som skal være forpliktet til å gi innsyn, kan ha forutsetninger for å ta stilling til om et forhold omfattes av regelverket eller ikke. I motsatt fall vil det kunne oppstå stridigheter og tvist om regelverket er overholdt, noe som kan føre til svekket tillit. Dette er blant de hensyn utvalget har lagt vekt på når det i avsnitt 6.6 ikke kan gå inn for forbud mot bestemte typer avtaler i tilknytning til økonomiske bidrag og at partiene skal avgi erklæring om at slike ikke er inngått. Utvalget går likevel inn for at partiene, sammen med inntektsinnberetningen, skal opplyse om de har inngått forretningsmessige og eller politiske avtaler med noen av bidragsyterne.

For øvrig vises til at hensynet til å unngå korrupsjon og andre utilbørlige forhold også ivaretas gjennom kommunelovens og forvaltningslovens bestemmelser om habilitet og ugyldighet, og i siste hånd straffelovens regler om korrupsjon og påvirkningshandel.

Utvalget tilrår:

- At det norske regelverket fortsatt skal baseres på åpenhet om partienes inntekter som et hovedprinsipp.

6.3 Adgangen til å gi bidrag, beløpsgrenser, begrensninger i valgkamputgifter

Europarådet ber alle stater om å vurdere forbud mot gaver over en viss beløpsstørrelse, samtidig som det anbefales å sørge for tiltak som forhindrer muligheten for å omgå slike regler.¹⁰ Hensikten er å motvirke at ressurssterke enkeltpersoner eller større foretak og organisasjoner kjøper politisk innflytelse. Europarådet ber videre statene overveie tiltak for å hindre urimelige finansieringsbehov i politiske partier, for eksempel ved å fastsette grenser for valgkamputgifter.¹¹

Enkelte land har bestemmelser som forbyr bidrag fra visse bidragsytere, typisk fagforeninger,

9. Rec(2003)4 kapittel 4. En norsk oversettelse av rekommandasjonen er tatt inn i vedlegg 1

10. Rec(2003)4, art. 3b.

11. Rec(2003)4 art. 9

og/eller setter grenser for hvor store private bidrag som kan gis. Tabellene 4.3 og 4.4 i kapittel 4 gir en oversikt over forekomsten av slike reguleringer. Forbud mot bidrag forekommer sjelden, tak på bidrag noe hyppigere.

Slike regler kan sette effektive grenser for den potensielle innflytelsen enkelte bidragsytere kan få, dersom de overholdes og ikke omgås. Under samme forutsetning kan de også bidra til å jevne ut partikonkurransen ved at den økonomiske betydningen av å ha sympatisører med store finansielle ressurser reduseres. En annen strategi er å begrense partienes ressursbehov gjennom bestemmelser som setter grenser for hvor store beløp partiene kan bruke på valgkamp.

Utvalget kan slutte seg til intensjonene bak denne typen reguleringer. Partiene kan komme i uheldige avhengighetsforhold til store bidragsytere. Penger er ujevnt fordelt mellom partiene og mellom sympatiserende organisasjoner og enkeltpersoner. Dette kan bidra til skjevhet i partikonkurransen. Utvalget er likevel av den oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å søke å lovregulere seg bort fra dette faktum ved å etablere forbud mot bidrag eller bidrag over en viss størrelse. Erfaringer, særlig fra USA, tyder på at omgåelsesmulighetene er mange, og at disse utnyttes. Eksempelvis kan forbud mot å ta i mot bidrag fra bestemte typer bidragsytere møtes med konstruksjoner som ikke rammes av lovens ordlyd.¹² Beløpsgrenser kan omgås ved at penger betales under bordet eller at bidrag gis i en form som ikke dekkes av regelverket. Begrensninger i valgkamputgifter kan omgås ved at det opprettes frontlinjeorganisasjoner som driver sin egen valgkamp uten å være omfattet av regelverket som gjelder for partier.

At omgåelsesmuligheter som foreligger også utnyttes, er kanskje ikke så overraskende. Med skarp konkurranse om velgere, kan det være mye å tjene (tape) på å omgå (overholde) reglene når andre overholder (omgår) dem. Ved å innføre beløpsmessige grenser for gaver kan en derfor invitere til gråsoneaktivitet og kreative bokføringsmessige grep som, selv om de ikke er illegale, vil kunne oppfattes som urimelige brudd på spillereglene i den offentlige opinion. I den forstand kan et regelverk som sikter mot å styrke partienes tillit få den stikk motsatte effekten, og i seg selv gi grunnlag for tillitskriser. De gode intensjoner kan bli den gode saks fiende.¹³ Utvalget legger avgjørende

vekt på å opprettholde det særnorskt høye tillitsnivået til politikere og politiske institusjoner.

Forsøk på omgåelse, som man må være forberedt på, vil føre til behov for å tette hull i regelverket og gi ytterligere reguleringer. Dette vil gjerne kunne lede til enda mer sofistikerte omgåelser. Resultatet blir et detaljert, komplisert og uoversiktlig regelverk, på et område som bør preges av det motsatte. Samtidig svekkes den faktiske muligheten for å få innsyn i partienes reelle forbindelseslinjer.

Et annet forhold er at man ved å forby eller begrense bidrag fra organisasjoner og andre (store) bidragsytere, griper inn i den private autonomi og hevdvunne frihet til å støtte politiske standpunkt, – finansielt eller på andre måter. Muligheten for å organisere seg og å arbeide for sine ønsker for samfunnsutviklingen er en viktig demokratisk rettighet. At organisasjoner og institusjoner gir uttrykk for ønsket samfunnsutvikling må være et legitimt formål. Å forby organisasjoner/institusjoner å gi gaver til politiske partier vil innskrenke deres frihet til selv å velge aktiviteter de mener bidrar til å oppfylle organisasjonens formål.

Utvalget kan ikke gå inn for beløpsbegrensninger for bidrag eller begrensninger i forhold til hva partiene skal tillates å bruke på valgkamp. Utvalget legger til grunn at åpenhet skal være det primære våpen mot korrupsjon og uakseptable bindinger i finansieringen av de politiske partiene.

Utvalget vurderer i neste avsnitt enkelte forbud mot å ta i mot gaver fra bestemte givere på bakgrunn av Europarådets anbefalinger. For øvrig er utvalget av den oppfatning at det som et generelt utgangspunkt fortsatt skal være tillatt for private å gi gaver til de politiske partiene. Dette foreslås fastsatt som en hovedregel i loven § 17 første ledd.

Utvalget tilrår:

- At private bidrag til politiske partier fortsatt skal tillates og at dette slås fast som en hovedregel i partiloven.

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

13. I USA varierer delstatslovgivningen. Beløpsgrensene for gaver til partienes delstatsorganisasjoner varierer derfor over delstatene, fra ingen grenser til ganske lave grenser. Betydelige bidrag kan derfor gis til partiorganisasjoner i delstater som tillater dette. Da det ikke finnes noen regulering av overføringene mellom partiorganisasjonens ulike nivåer i USA, kan gaven godt tilflyte partiet sentralt. En annen mye brukt omgåelsesmulighet består i å organisere og gavefinansiere frontlinjeorganisasjoner utenfor partiet. Slike organisasjoner er ikke partier, og rammes derfor ikke av lovgivning om beløpsgrenser for gaver. De kan likevel drive valgkamp for partiet eller for en bestemt presidentkandidat.

- At det ikke innføres beløpsbegrensninger for private bidrag.
- At det ikke innføres begrensninger i partienes valgkamputgifter.

6.4 Forbud mot gaver fra visse givere

6.4.1 Innledning

Straffeloven § 97 a fastsetter straff for norsk borger eller en i Norge hjemmehørende person som av fremmed makt eller av parti eller organisasjon som opptrer i dens interesser, for seg eller for parti eller organisasjon her i landet, tar imot økonomisk støtte for å påvirke allmennhetens mening om statens styreform eller utenrikspolitikk eller til partiformål. Straffeloven § 86 nr 5 fastsetter at det er straffbart å stifte, gå inn i, delta aktivt eller å yte økonomisk støtte av betydning til parti eller organisasjon som virker til fordel for fienden. For øvrig finnes ikke regler i det norske lovverket som forbyr partier å ta i mot gaver.

Europarådet anbefaler at statene forbyr eller regulerer gaver fra visse givere.¹⁴ Statene oppfordres til å regulere partienes adgang til å ta i mot gaver fra rettssubjekter som leverer varer eller tjenester til noen offentlig administrasjon. Gaver fra utenlandske givere anbefales regulert. Videre anbefaler rådet at rettssubjekter under statens eller andre offentlige myndigheters kontroll bør forbys å gi gaver, og at det bør vedtas regler som hindrer hemmelige gaver. Utvalget har vurdert disse anbefalingene. Utvalget går inn for at partier skal forbys å ta i mot gaver fra rettssubjekter under statens eller andre offentlige myndigheters kontroll og fra utenlandske givere. Forslagene er nærmere omtalt under, i avsnitt 6.4.3 og 6.4.4.

Medlemmet Mo er av den oppfatning at det bør innføres ytterligere et forbud og har følgende særmerknad:

«Medlemmet Geir Mo er av den oppfatning at det i tillegg bør innføres et forbud mot å ta i mot gaver fra organisasjoner som mottar offentlig støtte enten direkte eller gjennom at organisasjonens inntekter helt eller delvis medfører skattefritak for giver/betalere. Et slikt forbud vil etter dette medlemmets mening være en naturlig konsekvens av ønsket om å hindre at partier i flertallsposisjon overfører eller kan mistenkes for å overføre indirekte offentlige midler til egen partiorganisasjon.

Et typisk eksempel på dette er fradraget som i dag eksisterer på kontingenten til en fag-

forening som i neste omgang bruker sin naturlige rett til å gi direkte eller indirekte økonomisk støtte til ett eller flere politiske partier. Dette medlem er ikke motstander av fagforeningers selvfølgelige rett til å gi gaver til politiske partier, men mener at så lenge samfunnet indirekte subsidierer fagforeningene gjennom skattefradraget så bør disse inntekter benyttes i arbeidet i fagforeningen og ikke til å finansiere politiske partier.

Det er etter dette medlemmets oppfatning meningsløst at organisasjoner som mottar statsstøtte til sin drift skal ha rett til å bruke hele eller deler av denne statsstøtten til å støtte ett eller flere politiske partier, som så i neste omgang skal være med å vedta fortsatt statsstøtte til den samme organisasjonen. Statsstøtte til ulike organisasjoner har som formål å finansiere de aktiviteter som den støtteberettigede organisasjonen har. Da bør en også sikre at statsstøtten faktisk blir brukt til dette formålet. En slik sikring kan etter dette medlemmets oppfatning ikke sies å være i strid med organisasjonenes autonomi/rett til indre selvstyre.

Et flertall av utvalget går inn for å innføre en generell fradragsrett for gaver direkte til politiske partier for enkeltpersoner. Denne retten vil også gjelde de personer som i dag indirekte via fagforeninger finansierer enkelte politiske partier. Dersom dagens ordning opprettholdes vil det dermed med en viss rett kunne hevdes at partier som mottar indirekte offentlig støtte via fagforeningene får dobbelt opp. Dette medlem mener at en generell ordning med skattefradrag for gaver til politiske partier er en mer rettferdig ordning som medfører like vilkår for alle partier, i tillegg til at det sikrer den enkelte persons selvfølgelige rett til selv å bestemme hvilket politiske parti vedkommende velger å støtte økonomisk.

Et forbud for partier til å motta gaver fra organisasjoner som direkte eller indirekte mottar offentlig støtte vil også hindre et flertall i en offentlig støttet interesseorganisasjon i ett gitt tilfelle å bruke sin posisjon til å gi av organisasjonens kapital til ett eller flere politiske partier. Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

– At det innføres forbud mot at politiske partier tar i mot bidrag fra organisasjoner som indirekte eller direkte mottar offentlig støtte.»

6.4.2 Rettssubjekter som leverer varer/tjenester til offentlig administrasjon

Europarådet anbefaler at det settes inn tiltak for å begrense, regulere eller forby partier å motta gaver fra enheter som selger varer eller tjenester til

14. Rec(2003)4 art. 3, 5 og 7.

offentlig sektor.¹⁵ Dette skal forhindre at partier i maktposisjon påvirkes til å favorisere leverandører til offentlig sektor på ulike måter.

Utvalget innser at bidrag fra større leverandører til offentlig sektor kan utgjøre en potensiell fare for korrupsjon. Norge har en stor offentlig sektor. Det offentlige er for mange virksomheter en (potensielt) viktig kunde. Det offentlige inngår store, langsiktige kontrakter med private virksomheter. Befolkningen må kunne ha tillit til at fellesskapets ressurser forvaltes riktig, og at ikke enkeltaktører skaffer seg uberettigede fordeler. Bidrag fra større leverandører kan svekke tilliten både til forvaltningen og det politiske systemet.

Åpenhet om partienes inntektskilder er et virkemiddel som kan bidra til å avdekke forbindelser mellom partier og leverandører. Åpenhet forhindrer imidlertid ikke denne typen forbindelser på samme måten som et forbud vil kunne gjøre.

Utvalget går likevel ikke inn for å innføre et generelt forbud nå. Som nevnt har Norge en stor offentlig sektor. Dette innebærer ikke bare at det offentlige er en attraktiv kunde. Det innebærer også at de aller fleste av våre kommersielle foretak på ett eller annet tidspunkt vil levere en eller annen form for vare/tjeneste til en offentlig administrasjon på ett eller annet nivå. En eventuell regulering vil måtte ta stilling til hvem som skal omfattes av et forbud. Det må for eksempel tas stilling til om forbudet skal gjelde de som har levert varer/tjenester på et tidligere tidspunkt, de som leverer for øyeblikket, eller de som forhandler om fremtidige kontrakter. Skal forbudet også gjelde underleverandører? Skal virksomheter som har gitt bidrag på et tidligere tidspunkt være forhindret fra å levere tilbud i fremtiden? Det er også spørsmål om hvilke partier som skal forbys å ta i mot gaver; skal det gjelde alle registrerte partier eller bare partier som har, eller har hatt, folkevalgt representasjon, eventuelt stiller/skal stille til valg? Skal alle nivåer i partiorganisasjonen omfattes? Det vil være betydelige vansker forbundet med utformingen av en slik regel, og regelverket vil bli komplisert og krevende å håndheve.

Norge har hittil vært spart for skandaler knyttet til korrupsjon i forbindelse med leveranser til offentlig sektor. Dette kan henge sammen med at en sjenerøs offentlig støtteordning har gjort partiene mindre avhengig av private gaver. Vi har også et upolitisk embetsverk. Ikke desto mindre er det viktig at regelverket legger til rette for å opprettholde det høye tillitsnivået.

Det fins allerede bestemmelser i ulike regelverk, for eksempel forvaltningsloven, kommuneloven, straffeloven og lov om offentlige anskaffelser, som har som siktemål blant annet å forhindre korrupsjon i forholdet mellom partier og leverandører. Dersom regelverket for offentlighet om partienes inntekter utvides til også å gjelde lokale ledd, vil dette virke i samme retning. Bestemmelser om åpenhet vil øke muligheten for effektiv håndheving av det øvrige regelverket. Offentlighetslovutvalget tar i NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*, avsnitt 14.5, til orde for å endre lov om offentlige anskaffelser (lov 1999 nr. 16) for å bedre innsynet, øke den offentlige tillit og forhindre korrupsjon. Utvalget vil uttrykke støtte for en slik utvikling av loven.

Det norske lovverket har reguleringer som er vedtatt med sikte på hindre korrupsjon i forbindelse med leveranser til det offentlige. Dette må være hovedanliggendet når Europarådet i sin rekommandasjon anbefaler reguleringer på dette området. Det antas at dagens rettstilstand ikke er i strid med rekommandasjonen på dette punkt.

Etter en samlet vurdering vil utvalget ikke foreslå å innføre et forbud mot at leverandører til det offentlige gir gaver til politiske partier. Utvalget understreker imidlertid at det er grunn til å følge utviklingen nøye. Innsyn i gaver til partier på alle nivå, slik utvalget fremmer forslag om, vil bidra til å avdekke behovet for ytterligere regulering i fremtiden.

Utvalget tilrår:

- At det ikke innføres forbud mot bidrag til politiske partier fra leverandører av varer og tjenester til det offentlige på det nåværende tidspunkt.
- At spørsmålet om et lovforbud revurderes etter at man har vunnet erfaring med åpenhetsbestemmelsene som foreslås i den nye partiloven.

6.4.3 Gaver fra rettssubjekter under offentlige myndigheters kontroll

Europarådet anbefaler at statene forbyr rettssubjekter under statens eller andre offentlige myndigheters kontroll å gi gaver til politiske partier.¹⁶ Hensikten må være å forhindre at partier i regjeringsposisjon overfører – eller kan mistenkes for å overføre – offentlige midler til egen organisasjon. Det vil si at det siktes til en form for myndighets-

15. Rec(2003)4, art.5b.

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

kontroll som innebærer mulighet til å påvirke eller styre virksomhetens økonomiske disposisjoner i en slik retning.

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

Rekommandasjonens ordlyd, «*rettssubjekter under statens eller andre offentlige myndigheters kontroll*», er lite presis. Det er ikke opplagt hvilke rettssubjekter som skal omfattes. Mer presist kunne man tenkt seg å benytte «*rettssubjekter som står under statens eller andre offentlige myndigheters instruksjonsmyndighet*». Begrepet er i juridisk terminologi relativt klart. Det er imidlertid i alminnelighet reservert for instruksjonslinjer mellom forvaltningsorganer i et direkte overog/underordningsforhold (Kongen, departement, direktorat). Denne definisjonen avgrenser således mot virksomheter som har en mer fristilt stilling, for eksempel statsforetak, statsaksjeselskap, helseforetak osv. Også disses økonomiske disposisjoner kan i større eller mindre grad styres av offentlige myndigheter. Dette skjer imidlertid gjennom andre styringskanaler enn instruksjon, som for eksempel flertallsvedtak i en generalforsamling. Det kan være vanskelig å begrunne en forskjellsbehandling basert på de instrumenter det offentlige har tilgjengelig for å utøve kontroll, kanskje særlig i en tid hvor trenden synes gå i retning av større grad av fristilling. Det kan derfor være hensiktsmessig å bruke et videre begrep slik det er gjort i rekommandasjonen. Utvalget antar alt i alt at dette er den beste løsningen. Utvalget vil uansett understreke at dette ikke antas å være noe aktuelt problem, og at spørsmål om tolkning av regelen neppe vil oppstå ofte i praksis.

Utvalget har vurdert offentlig støtte som partier søker og mottar til særlige prosjekter som drives utenom partienes regulære virksomhet. Slik støtte kan muligens fremstå som uryddig utad dersom man inntar det standpunkt at all statlig støtte til partiene bør gis innenfor det ordinære og generelle støttesystemet på like vilkår til alle partier som oppfyller kravene. På den annen side er ikke prosjektstøtte ment å være støtte til partiets ordinære virksomhet. Partiene er en del av det sivile samfunn

som bør kunne konkurrere om midler på linje med andre aktører. De vil i så fall være underlagt samme betingelser og eventuelle krav til rapportering som disse. Et eventuelt forbud mot en viss type aktivitet vil fremstå som et urimelig inngrep i partienes autonomi og vil dessuten kunne svekke engasjementet for partiene. Utvalget mener det ikke bør innføres denne type restriksjoner på partienes virksomhet.

Like fullt bør det være åpenhet også om denne typen støtte. Utvalget legger til grunn at slik støtte fortsatt vil innberettes sammen med øvrige inntekter.

Utvalget tilrår:

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

6.4.4 Gaver fra utenlandske givere

Europarådet anbefaler videre at det innføres begrensninger eller forbud mot at partiene kan motta gaver fra utenlandske bidragsytere.¹⁷ Slike forbud finnes i flere land. Hensikten er å motvirke undergraving av nasjonal suverenitet, samt å redusere innslaget av uoversiktlige transaksjoner på tvers av landegrenser. Tabell 4.3 i kapittel 4 viser forekomsten av slike forbud.

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

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

Når det gjelder juridiske personer er det vanskelig å trekke noen tilsvarende klar grense mellom hvem som er norske og hvem som er utenlandske. For de aller fleste vil det imidlertid ikke by på tvil. I de tilfeller det kan være tvil, antar utvalget at det må legges til grunn en konkret, skjønnsmessig vurdering. I foretaksregisterloven legges for eksempel til grunn at foretak *som har sitt hovedkontor i Norge*, er norske, mens andre foretak er uten-

¹⁷. Rec(2003)4, art.7.

landske, jf. § 1–2. I skatteloven § 6–50 hjemles på visse vilkår rett til skattefritak for gaver til visse organisasjoner, selskaper, sammenslutninger, stiftelser og liknende, *som har sete her i landet*. Etter utvalgets oppfatning er det naturlig å legge til grunn tilsvarende kriterier ved vurderingen av hvilke givere som skal regnes for å være henholdsvis norske og utenlandske.

Utvalget tilrår:

- At det innføres forbud mot å ta i mot gaver fra utenlandske givere.

6.5 Anonyme gaver

I dette avsnittet behandles spørsmålet om partiet skal ha adgang til å ta i mot anonyme gaver. Med anonyme gaver menes gaver som overleveres uten at giver gir seg til kjenne for partiet, og som partiet derfor ikke vet hvor kommer fra. Spørsmålet om en bidragsyter som partiet vet hvem er, skal ha rett til å være anonym i den forstand at han/hun skal kunne unngå offentlighet om sin person og om en gave, behandles i avsnitt 6.10.2 (identifisering av givere og beløpsgrenser).

Det fins i dag ikke noe uttrykkelig forbud mot å ta i mot anonyme gaver. Europarådet anbefaler at statene iverksetter tiltak for å forhindre hemmelige gaver.¹⁸

Når det gjelder spørsmålet om adgangen til å ta i mot anonyme gaver kan det for det første anføres at dersom partiet ikke vet hvor gaven kommer fra, så oppstår heller ikke fare for korrupsjon. Fra en slik synsvinkel synes det uproblematisk å ta i mot denne typen donasjoner.

På den annen side er det flere hensyn som taler mot at partiet skal kunne nyttiggjøre seg bidrag av ukjent opphav. Dersom ikke partiet vet hvor gaven kommer fra, vet de ikke hvilke interesser som støtter dem og hvem de gjør seg avhengige av. Når man ikke vet hvor penger kommer fra, er det ikke mulig å sikre seg mot at midlene for eksempel er unndratt beskatning eller utbytte av kriminelle handlinger (hvitvasking). Det er heller ikke mulig å sikre seg mot at partiet faktisk vet, eller får vite i ettertid, hvor en «anonym» gave kommer fra. I tillegg vil en adgang til å gi anonyme gaver legge til rette for omgåelse av en hovedregel om åpenhet.

Etter utvalgets mening passer ikke anonyme gaver inn i et system basert på åpenhet, slik utvalget går inn for. For givere som ønsker å unngå opp-

merksomhet om en pengegave, kan det dessuten med utvalgets forslag gis inntil kr 30 000 på nasjonalt nivå, 20 000 på fylkeskommunalt nivå og kr 10 000 på kommunalt nivå uten at navnet må oppgis i inntektsinnberetningen. Det kan ikke ses noe behov for å tillate anonyme gaver, som, så vidt utvalget bekjent, sjelden eller aldri forekommer i det virkelige liv. Utvalget tilrår at politiske partier ikke skal kunne ta i mot anonyme gaver.

Dersom partiet mottar en anonym gave antas det at partiet først vil forsøke å finne ut hvem givoren er. Givoren kan i så fall få valget mellom å ta gaven tilbake eller å stå frem med sin identitet. Er det ikke mulig å finne ut hvor gaven kommer fra, skal gaven etter utvalgets forslag tilfalle statskassen.

De politiske partiene vil på samme måte som andre ha en aktsomhetsplikt i forhold til penger de kommer i befatning med. Det kan være risiko forbundet med å ta i mot pengebeløp med ukjent opphav, særlig når dette utgjør større beløp. Det lar seg som regel gjøre å spore opp penger som er overført elektronisk. Mottar et parti et større beløp i kontanter bør det utvises særskilt aktsomhet.

Utvalget tilrår:

- At det innføres forbud mot å ta i mot anonyme gaver.
- At anonyme gaver tilfaller statskassen dersom det ikke er mulig å returnere dem.

6.6 Avtaler i tilknytning til enkelte bidrag

I anmodningsvedtak nr. 178 fremmes forslag om at partiene skal avgi «erklæring for at det ikke foreligger muntlige eller skriftlige avtaler mellom bidragsyter og politiske partier eller dets valgte representanter på noe nivå, og at det ikke foreligger enighet som kan oppfattes som gjenytelser eller forventning om gjenytelser.»

Utvalget legger til grunn at man ved å pålegge partier å avgi en erklæring, i praksis vil forby partiene å inngå den typen forbindelser erklæringen gjelder. Anmodningsvedtaket gir imidlertid liten veiledning med hensyn til hva slags avtaler og forbindelser man ønsker å komme til livs.

Dersom hensikten er å ramme avtalt korrupsjon eller misbruk, finnes det allerede bestemmelser for dette i straffeloven. Ytterligere regulering er neppe nødvendig. Utvalget antar at man ikke har ment å pålegge partiene plikt til å avgi erklæring

18. Rec(2003)4, art. 3

om at de ikke har gjort seg skyldig i straffbar korrupsjon.

Utvalget legger videre til grunn at det ikke er meningen å begrense de politiske partienes muligheter til å inngå politisk samarbeid med andre samfunnsaktører. Partiene er autonome enheter som må forutsettes å ha rett til å inngå politiske avtaler av mer eller mindre politisk bindende karakter. Det er like mye på det rene at politikere selvsagt ikke kan binde seg juridisk gjennom denne typen avtaler. Utvalget legger til grunn at de fleste politiske samarbeid etableres på bakgrunn av sammenfallende politisk samfunnsanalyse, ikke på bakgrunn av økonomiske behov. Partiene og de folkevalgte må således fortsatt ha adgang til å inngå mer eller mindre forpliktende politiske avtaler, også med samarbeidsparter som ønsker å bidra med generell økonomisk støtte. Det er ikke nødvendigvis slik at ethvert forhold som ikke rammes av straffeloven vil oppfattes som akseptabelt. Hva som faller utenfor det illegale, men innenfor det uakseptable, er en vurdering som etter utvalgets mening bør overlates til velgerne. Regler om åpenhet vil synliggjøre bidragsytere og skape forutsetninger for å foreta en slik vurdering.

Det mest nærliggende er etter utvalgets oppfatning å tolke anmodningsvedtaket dit hen at erklæringen skal være en slags symbolhandling, en stadfestelse av at konkrete enkeltbidrag ikke har påvirket valg av politiske standpunkter.

Partiene skal være frie og ubundne. Utvalget er enig om at det ikke bør settes betingelser for gaver, og at partier ikke bør binde seg til sine bidragsytere i forhold til å gjennomføre en bestemt politikk. Utvalget kan likevel ikke se hvordan en type erklæring som foreslått i anmodningsvedtaket skal kunne bidra til dette.

Skal man avgi en erklæring som man skal stå inne for, bør det dessuten være rimelig klart hva erklæringen gjelder. Forslaget gir liten hjelp i forhold til å vite hva erklæringen egentlig skal gå ut på, noe som gjør en eventuell etterprøving meget vanskelig.¹⁹

I alle forbindelser og samarbeidsforhold vil det foreligge en eller annen form for forventning om et hendelsesforløp. Det er ikke tilfeldig hvem som gir penger til hvilke partier. Men derfra er det en lang vei til å påvise hvordan en sum penger har virket inn på, eventuelt ikke virket inn på, partiets eller de folkevalgtes handlinger/politikkutforming. Man

kan dessuten ikke se bort fra at det kan være legitimt å legge vekt på finansielle forutsetninger ved utformingen av politikk. I de tilfeller det foregår korrupsjon, legges det uansett til grunn at straffeloven vil komme til anvendelse.

Utvalget kan således ikke se at det er rimelig at partiene skal avgi erklæring om ikke å ha inngått denne typen avtaler.

Ikke desto mindre mener utvalget at det er gode grunner for åpenhet, og at offentligheten bør ha rett til innsyn i eventuelle avtaler dersom slike er inngått. På denne bakgrunn foreslår utvalget at partiene i stedet skal opplyse om hvorvidt det er inngått avtaler, politiske så vel som forretningsmessige, med noen bidragsytere. Dette kan skje ved en avkryssing i en særskilt rubrikk i inntektsinnberetningen. De som ber om det, skal gis innsyn i de aktuelle avtaler. Det foreslås ikke etablert noe kontrollapparat eller klagesystem. Det anses ikke være behov for dette, da man må legge til grunn at partiet vil være parat til å gi innsyn dersom det først har avgitt erklæring om at det foreligger en avtale. Formålet med ordningen vil med andre ord være å legge til rette for åpenhet. Det er en forutsetning at avtalen foreligger i skriftlig form, da det ellers vil være vanskelig å gi innsyn.

Utvalget tilrå:

- At partiene pålegges plikt til å avgi erklæring om de med noen bidragsytere har inngått avtaler, politiske og/eller forretningsmessige, og at offentligheten har rett til innsyn i eventuelle avtaler.

6.7 Reservasjonsrett i forbindelse med gaver fra fagforeninger, A/S og andre sammenslutninger?

Utvalget har vurdert hensiktsmessigheten av å innføre bestemmelser som i større grad enn gjeldende regelverk kan sikre mindretallets og eller enkeltmedlemmers rettigheter i forbindelse med donasjoner til politiske partier fra foreninger og andre medlemssammenslutninger. Slike bestemmelser kan tenkes i ulike former, som for eksempel forbud mot gaver til politiske partier, særlige krav til prosedyre, for eksempel kvalifisert flertall, reservasjonsrett for enkeltmedlemmer eventuelt med nedsatt kontingent, eller særskilt krav til regnskapsføring og opplysningsplikt overfor medlemmer/aksjonærer. Slike bestemmelser fins enkelte steder, for eksempel i Danmark (se kapittel 4) og Storbritannia.

19. Hvordan kan man for eksempel fastslå om det foreligger «enighet som kan oppfattes som forventning om gjensjelse»? Kan et parti erklære på vegne av folkevalgte politikere at det ikke foreligger noen form for avtale?

Utvalget legger avgjørende vekt på hensynet til sammenslutningers frihet og adgangen til selvbestemmelse gjennom flertallsvedtak. Det harmonerer dårlig med disse prinsippene å legge restriksjoner på sammenslutningers rett til å disponere over sin egen formue på basis av flertallsavgjørelser. Utvalget vil derfor ikke gå inn for dette.

Krav om at aksjeselskaper og andre sammenslutninger skal bokføre gaver til politiske partier og/eller opplyse enkeltmedlemmer/eiere om denne typen gaver, er et alternativ som kan vurderes. Dette dreier seg etter utvalgets syn om rammevilkårene for sammenslutninger og deres medlemmer heller enn for de politiske partiene. Det antas at eventuelle reguleringer av denne typen ikke bør tas inn i den loven utvalget fremmer forslag om, da denne kun vil gjelde for de politiske partiene. Slike regler har en mer naturlig plass i regnskapsloven eller aksjeloven. For fagforeninger og andre foreninger er situasjonen en annen. Foreningsretten er ikke lovfestet, og eventuelle bestemmelser for foreninger må vedtas som en del av disses vedtekter. Utvalget har ikke utredet hensiktsmessigheten av denne typen reguleringer for ulike typer sammenslutninger og fremmer ikke konkrete forslag.

Utvalget tilrår:

- At det ikke innføres særskilt reservasjonsrett eller andre restriksjoner i forbindelse med beslutning i fagforeninger, A/S og andre sammenslutninger om å gi gaver til politiske partier.

6.8 Hvem er innrapporteringspliktige?

6.8.1 Nivåer i partiet

I anmodningsvedtaket legges det til grunn at plikten til å innrapportere inntektsregnskap skal omfatte alle organisatoriske ledd i partiet, ikke bare partienes sentrale organisasjoner, som i dag. Utvalget er enig i at lovens virkeområde bør utvides til å gjelde partienes organisatoriske ledd på fylkes- og kommunenivå.

Når det gjelder spørsmålet om hvordan man skal definere nærmere hvem som er innberetningspliktige og hva som er et innberetningspliktig ledd, antar utvalget at man kan legge til grunn kriteriene for tildeling av statsstøtte. Det vil si at alle lag av partiet som har rett til støtte også har plikt til å avlegge inntektsregnskap. Utvalget går inn for å videreføre dagens regler som etablerer rett til

støtte til lokale partilag på kommune- og fylkesnivå (se kapittel 7).

Utvalget tilrår:

- At innrapporteringsplikten utvides til å også gjelde partienes organisatoriske ledd på kommune- og fylkesnivå som er berettiget til statsstøtte.

6.8.2 Partienes ungdomsorganisasjoner

De registrerte partienes ungdomsorganisasjoner er også berettiget til statlig støtte. Etter utvalgets forslag skal støtten tildeles direkte til ungdomsorganisasjonene på nasjonalt nivå og fylkesnivå etter søknad til henholdsvis departement og fylkeskommune. Ungdomsorganisasjoner kan forvalte ikke ubetydelige midler. Utvalget mener at også ungdomsorganisasjoner bør være forpliktet til å avlegge regnskap over sine inntekter som vilkår for tildeling av statsstøtte, på lik linje med andre støtteberettigede enheter i partiorganisasjonen. En slik plikt vil også kunne hindre omgåelse av åpenhetsreglene ved at gaver til partiene kanaliseres via ungdomsorganisasjonene.

Utvalget tilrår:

- At også ungdomsorganisasjoner som er berettiget til statsstøtte skal være forpliktet til å avgi innberetning om sine inntekter.

6.8.3 Bør innrapporteringsplikt også gjelde uregistrerte grupper/lister?

Utvalget har vurdert om systemet med inntektsinnberetning også bør gjøres gjeldende for lokale lister, men går ikke inn for dette. Det systemet med inntektsrapportering som utvalget går inn for, vil gjelde for lokale partilag med krav på statsstøtte. Det er partilagene, ikke valglistene eller de folkevalgte gruppene i kommunestyre og fylkesting, som vil ha plikt til å innrapportere inntekter. For de lokale listene varierer det i hvilken grad det er etablert stabile organisasjoner som fungerer som aktive støttespillere for gruppene i kommunestyret/fylkestinget gjennom valgperioden.

Mange hensyn kan tale for innsyn også i hvordan lokale lister/grupper finansierer sin virksomhet. Ønsket om åpenhet gjelder i prinsippet alle som er med på å treffe politiske vedtak. På den annen side gjør forskjellene mellom de registrerte politiske partiene og de lokale listene/gruppene at utvalget antar noe slikt er vanskelig å gjennomføre

i praksis. Spesielt er mange lokale lister/grupper tidsbegrensede fenomen. Også prinsipielle hensyn tilsier at det er rimelig å stille færre krav til grupperinger som har valgt å opptre som uavhengige, og som heller ikke er berettiget til statsstøtte.

Utvalget anser det likevel som hensiktsmessig om også uavhengige grupper som måtte ønske det gis anledning til å innrapportere sine inntekter på samme måte som partilagene. Slike inntektsregnskaper kan oppbevares hos kommunen/fylkeskommunen, eller de kan sendes til den sentrale databasen hos SSB, dersom det tilrettelegges for det. Se nærmere om innrapporteringssystemet i avsnitt 6.10.

Utvalget tilrår:

- At uavhengige grupper/lister ikke pålegges plikt til å avgi inntektsinnberetning.
- Det legges til rette for mottak av inntektsinnberetninger fra uavhengige grupper som ønsker å avgi dette.

6.8.4 Andre enheter tilknyttet partiet

En konsekvens av at plikten til innrapportering knyttes til retten til statsstøtte, er at andre mer eller mindre partitilknyttede enheter ikke har rapporteringsplikt, selv om disse kan være i besittelse av relativt betydelige økonomiske verdier. Arbeiderpartiet har eksempelvis rundt omkring i landet en rekke lag med organisasjonsmessig tilknytning til partiet og hvor graden av politisk aktivitet varierer. Utvalget mener det ikke er grunnlag for å pålegge slike enheter plikt til å avgi inntektsrapport. Dersom det overføres midler til partiet, vil dette uansett fremkomme av partiets inntektsinnberetning.

6.8.5 Bør folkevalgte rapportere om gaver?

Et spørsmål er om også folkevalgte representanter bør være forpliktet til å avgi innberetning om eventuelle gaver de mottar i egenskap av å være folkevalgte. Stortingsrepresentantene har for sin del etablert en frivillig ordning hvor representantene gis anledning til å flagge bindinger, verv, gaver de har mottatt og annet.

Utvalget har med interesse merket seg en debatt i Danmark som er oppstått med bakgrunn i at Fagforbundet HK (handel og kontor) har fått utarbeidet en rapport med anbefalinger knyttet til bruk av partistøtte.²⁰ Rapporten er forfattet av professor Ove Kaj Pedersen, Københavns Universitet.

Pedersen anbefaler fagforeningen å tenke nytt om den tradisjonelle partistøtten ettersom forbundets medlemmer stemmer på mange ulike partier, ikke kun Socialdemokratene. For medlemmene vil det kunne virke rimeligere å målrette støtten i større grad. Dette kan oppnås gjennom å støtte ikke bare flere ulike partier, men også enkeltpolitikere som er særlig engasjert i saker forbundet kjemper for, fremholdes det.

Utvalget ser ikke bort fra at man med tiden vil kunne få debatt om liknende forhold i Norge, og at det vil bli aktuelt å utrede problemstillingen nærmere på et senere tidspunkt. Et alternativ som kan vurderes er å ta inn i kommuneloven bestemmelser som pålegger kommunene å opprette systemer som kan bidra til åpenhet om de folkevalgtes bindinger etter mønster av den ordningen Stortinget har vedtatt for stortingsrepresentantene.

6.9 Grunnlaget for partienes rapporteringsplikt

6.9.1 Innledning

En viktig forutsetning for at regler om åpenhet skal fungere, er at det etableres systemer som sikrer offentligheten innsyn på en effektiv måte. Utvalget vurderer i dette avsnittet ulike løsninger for å legge til rette for dette. Utvalget tar også stilling til om det er ønskelig og/eller hensiktsmessig at partiene avlegger regnskap over sine utgifter i tillegg til sine inntekter.

6.9.2 Regnskapsplikt etter regnskapsloven eller rapporteringsplikt etter særlov?

Utvalget har vurdert om regnskapsloven (lov 17. juli 1998 nr. 56) kan utgjøre et egnet alternativ til dagens ordning med en særskilt lov. Utvalget antar at dette ikke er tilfellet.

I utgangspunktet kan en tilpasning av regnskapsloven synes som en besnærende idé. I regnskapsloven finnes definerte krav som følges av alle, de er kjent, det er lett å tilpasse nye krav (for eksempel offentliggjøring av visse kostnader), og man slipper å lage nye systemer som medfører økt byråkrati.

Et politisk parti er i regnskapslovens forstand å regne som en forening. Som forening har politiske partier regnskapsplikt i samme utstrekning som andre foreninger, det vil si når de kommer over en viss økonomisk størrelse. Regnskapsloven fastsetter at alle foreninger med eiendeler til en verdi av over 20 millioner kroner eller flere enn 20 ansatte, har regnskapsplikt, jf. regnskapsloven § 1–2 nr 10.

20. <http://www.hkblade.dk> (HKmagasinet Delta 2/2004)

I dag er det kun hovedorganisasjonen i de største politiske partiene som er berørt av dette og som derved er pålagt regnskapsplikt etter regnskapsloven. Dersom regnskapsloven skal legges til grunn, vil det således være nødvendig å pålegge de politiske partiene en særskilt forpliktelse, slik at alle nivå av de politiske partiene, uavhengig av verdien av eiendeler og antall ansatte, blir regnskapspliktige.

En begrunnelse for å pålegge de politiske partiene en regnskapsplikt som ikke vil gjelde for andre foreninger av tilsvarende størrelse, kan være å imøtekomme et alminnelig krav om økt offentlighet. Det er en del av den generelle samfunnsutviklingen å ha åpenhet omkring den totale økonomiske virksomhet. De fleste virksomheter av en viss størrelse har således regnskapsplikt.²¹ Det kan hevdes at det ikke er rimelig at politiske partier som mottar betydelige beløp i statsstøtte, skal være heldigere stilt, og at de derfor bør underlegges tilsvarende rapporteringskrav. En kan imidlertid spørre hvor langt en analogi mellom politiske partier og kommersielle foretak skal strekkes.

Regnskapsplikten etter regnskapsloven innebærer en årlig plikt til å utarbeide årsregnskap og årsberetning i samsvar med regnskapslovens bestemmelser, jf. § 3-1. Årsregnskapet skal inneholde resultatregnskap, balanse og noteopplysninger, jf. § 3-2.²² Regnskapsloven kapittel 6 stiller krav til årsregnskapets innhold. Av relevans for politiske partiers alminnelige virksomhet er kravene om at årsregnskapet skal opplyse om størrelsen på inntekter og utgifter. Etter § 6-2 skal balansen ha en oppstillingsplan med eiendeler, egenkapital og gjeld. Noteopplysningene skal i henhold til kapittel 7 i regnskapsloven inneholde nærmere spesifisering av enkelte poster i årsregnskapet.

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

Kravene som stilles til spesifisering av *utgiftene* i gjeldende regnskapslov (vareforbruk, personal- og driftskostnader, avskrivninger og renter) gir informasjon om omfanget av partiets økonomiske virksomhet. Sammen med balansen gir de informasjon om hvordan partiet har innrettet sin økonomiske virksomhet, om likviditet, finansiering og soliditet. De bidrar imidlertid ikke med opplysninger om partiets politiske virksomhet, herunder bindinger, mulig maktmisbruk eller andre forhold det er grunn til å tro vil være av særlig relevans for velgerbeslutningen. Dersom man har et særlig mål med å pålegge politiske partier å innberette opplysninger om sine utgifter, på samme måte som for inntektssiden, kunne det være aktuelt å vurdere et særskilt noteapparat også for utgiftssiden. Utvalget vurderer alternative kontoplaner i neste avsnitt.

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

Utvalget går inn for at det skal settes som betingelse for utbetaling av statsstøtte, at plikten til å rapportere, er oppfylt. Dersom regnskapsloven legges til grunn, vil regnskapene derfor uansett måtte sendes til kommunen/fylkeskommunen. Man kunne tenke seg at kommunen/fylkeskommunen fikk ansvaret for å sikre innsyn, enten ved fremleggelse på forespørsel eller ved offentliggjøring på Internett. Alternativt kan regnskapene sendes til Brønnøysundregistrene. Kommunene vil i så fall måtte undersøke i Brønnøysundregistrene om regnskapene er innsendt.

Enheter som sender regnskaper til Brønnøysund må være etablert som egne juridiske personer. De må være registrert i Enhetsregisteret og underlegges de krav som der stilles til vedlikehold av registeropplysninger. Det finnes ikke noe regelverk som styrer organiseringen av politiske partier, og de er svært ulikt organisert. Hvilke lag som utgjør egne juridiske enheter vil variere. En konsekvens av regnskapsplikt etter regnskapsloven vil innebære at partiene underlegges nye, formelle krav. Lovens regler om forsinkelsesgebyr osv. vil også gjelde tilsvarende. Brønnøysund kan sikre innsyn i de enkelte regnskapene som er innsendt. De har imidlertid ikke systemer beregnet på sam-

21. Økonomiske virksomheter avlegger i tillegg skatteregnskap etter skatteloven, dvs. de avgir regnskap som grunnlag for å betale skatt. I den grad politiske partier regnes som økonomiske virksomheter gjelder dette også for dem.

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

menstilling av regnskapstall og oversikter på overordnet nivå.

Utvalget går ikke inn for regnskapsplikt etter regnskapsloven. Det man ville oppnå med regnskapsplikt etter regnskapsloven, kan, slik utvalget ser det, ikke begrunnes i noen vesentlige, demokratiske hensyn. Utvalget ser det som problematisk å gripe inn i partienes interne organisering gjennom lovpålegg. For lokallagene er det også snakk om relativt beskjedne tilskudd. En kan lett komme i den situasjonen at kostnadene ved regnskapsførsel overstiger statsstøtten. Rapportering etter regnskapsloven vil etter utvalgets vurdering derfor innebære at de lokale partilagene pålegges en uforholdsmessig omfattende forpliktelse. Regnskapsloven er da heller ikke utformet med sikte på ikke-økonomiske foreninger.

Utvalget som evaluerte regnskapsloven i NOU 2003: 23 uttalte blant annet:

«Dersom ikke-økonomiske foreninger av mindre størrelse skulle omfattes av regnskapsplikten, ville dette medføre vesentlig større behov for forenklinger i regelverket. Dette ville gjøre seg spesielt gjeldende dersom regnskapsplikten skulle utvides til å omfatte alle ikke-økonomiske foreninger.» (avsnitt 8.9.1)

«Et kjennetegn ved mange ikke-økonomiske foreninger er imidlertid at de ivaretar samfunnsmessige, kulturelle og sosiale oppgaver som kanskje ellers ikke ville vært gjennomført. Det er dermed ønskelig å legge forholdene til rette for at aktivitetene opprettholdes, og en målsetting om reduserte kostnader til regnskapsproduksjon bør derfor tillegges mer vekt enn for øvrig.» (avsnitt 5.1.5)

Disse hensynene gjør seg like fullt gjeldende for politiske partier som for andre foreninger.

Utvalget går etter dette inn for at man fortsatt baserer seg på et særskilt regelverk som pålegger de politiske partiene å gjøre rede for bestemte sider ved deres finansielle forhold med henblikk på offentlighet. Hva rapporten nærmere skal inneholde og hvordan offentligheten skal sikres innsyn, fastsettes i partiloven.

Utvalget tilrår:

- Partienes særlige rapporteringsplikt forankres fortsatt i et særskilt regelverk.
- Regnskapsloven gis ikke anvendelse for politiske partier i videre utstrekning enn det som gjelder i dag.

6.9.3 Innberetningsplikt etter særlov; bare inntekter eller også resultat- og balanseregnskap?

En skreddersydd lov har den fordel at man står friere med hensyn til hva som skal innberettes. Man kan kartlegge de konkrete behovene for informasjon og hente nøyaktig det man ønsker. Derved slipper man innrapportering og mottak av overskuddsinformasjon. Dette er vanskelig å unngå når man innhenter opplysninger gjennom standardiserte systemer beregnet på andre formål, som for eksempel regnskapsloven.

Etter lov om offentliggjøring av de politiske partiers inntekter skal partiene rapportere sine inntekter og inntektskilder. Innsyn som virkemiddel i kampen mot korrupsjon har tradisjonelt hatt fokus på partienes *inntektsside*, og det er dette som har vært lovens hovedanliggende. Det er koplingen mellom inntektskilder på den ene siden og utøvd makt på den andre, som kan indikere om det er foregått uakseptabel eller illegal virksomhet. I FN-konvensjonen om korrupsjon (se nærmere avsnitt 5.4) art. 7 nr 3 er det åpenhet om inntektene til de politiske partiene det er fokusert på.

Enkelte demokratier krever at partiene også avgir regnskap for sine *utgifter*. Bakgrunnen er gjerne at annet regelverk gjør det nødvendig å føre kontroll med utgiftssiden. Det kan for eksempel være fastsatt regler om hvor store beløp partiene kan bruke i en valgkamp, eller regler for hva de kan bruke pengene sine på (i særdeleshet den offentlige støtten). Dersom regelverket verken knesetter beløpsgrenser eller bestemte formål, slik tilfellet er i Norge, blir forholdet et annet. Det blir da et spørsmål om hvorfor man innhenter opplysninger og hvilke utgiftskategorier som eventuelt kan tilføre relevant og interessant informasjon. Fordi et krav på åpenhet innebærer at noen, nemlig partiene, pålegges en forpliktelse, bør det være eksplisitt hvilke hensyn en regel om åpenhet er ment å tjene. At mange partier har vedtektsfestet plikt til å føre regnskap, og også gjør dette i praksis, kan ikke i seg selv begrunne å lovfeste en plikt til innrapportering av regnskaper.

Utvalget har vurdert om det er grunnlag for å pålegge partiene å sette opp en resultat- og balanseoversikt, i tillegg til inntektsredegjørelsen. Dette innebærer at partiene i så fall må gjøre rede for sine eiendeler, sin gjeld og sine utgifter. En enkel resultat- og balanseoversikt kan se slik ut:

1. Resultatregnskap:

- a) Inntekter (offentlig støtte, egen virksomhet og bidrag fra andre)

- b) Kostnader (vareforbruk, personalkostnader, andre driftskostnader (kan spesifiseres ytterligere) og avskrivninger)
 - c) Finansposter
 - d) Resultat
2. Balanse:
- a) Eiendeler
 - i. Anleggsmidler (bygg, transportmidler, inventar, aksjer og lignende)
 - ii. Omløpsmidler (varebeholdning, fordringer, bankinnskudd og lignende)
 - b) Egenkapital og gjeld
 - i. Egenkapital
 - ii. Langsiktig gjeld

En slik oppstilling er laget med sikte på å bedømme kommersielle foretaks økonomiske stilling. Utvalget antar at en så enkel oppstilling ikke er egnet til å fremskaffe særlig interessant informasjon om partiene. Skal partiene pålegges en særskilt innrapporteringsplikt, bør man ha som mål å fremskaffe viktig informasjon om partienes utgifter. I så fall må det settes opp en kontoplan for utgiftssiden. En eventuell kontoplan vil måtte variere etter hvilke hensyn som søkes innfridd.

En mulighet er å sette opp en kontoplan for utgifter basert på velgernes behov, for å legge til rette for velgerkontroll. Velgerne vil særlig kunne ha interesse av informasjon som kan avdekke kompromitterende forhold, for eksempel om tillitsvalgte og eller ansatte beriker seg privatøkonomisk. Slik kunnskap vil kunne være relevant for bedømmelsen av partiet og dets tillitsvalgte og således for velgerbeslutningen. For å avdekke slike forhold kreves en meget detaljert kontoplan, slik at forholdene ikke så lett kan kamufleres ved omposteringer til «sekkeposter». Det er grenser for hvor detaljerte pålegg partiene bør utsettes for.

En annen mulighet er å sette opp en kontoplan for utgifter med utgangspunkt i partienes kjerneoppgaver, for å få oversikt over i hvilken grad disse oppgavene ivaretas og hva det koster. Partienes kjerneoppgaver er omtalt i kapittel 2. Kontoplanen kunne da for eksempel settes opp med en oversikt over hva som er gått med til arbeid med partiprogrammet, hva som er brukt til velgerinformasjon, valgkamp, arbeid med listeforslag, rekruttering og opplæring av nye politikere, bidrag til bredde og dybde i det offentlige ordskiftet og lignende. Også dette vil måtte bli en relativt løs og lite konkret plan, som det muligens ville være komplisert for partiene å forholde seg til. Det ligger en fare i at en slik rapportering i praksis vil kunne presse frem styring av partiene gjennom øremerking av støtten, for å sikre at formålet med støtten oppnås.

En tredje mulighet er å sette opp en kontoplan som kan brukes i forskningsmessig øyemed og for eksempel inneholde kategorier fordelt på administrative utgifter, aktivitetsutgifter, overføring til andre organisasjonsnivåer i partiet, avsetninger til valgkampfond og andre utgifter. Innholdet i disse kategoriene kan eventuelt spesifiseres ytterligere. Det er imidlertid spørsmål om hensynet til forskningsrelevant informasjon kan rettferdiggjøre å pålegge partiene en særskilt plikt til å føre opp denne typen oversikter. Det er vel også tvilsomt om denne typen informasjon vil være av særlig verdi for velgerne.

Alt i alt er det vansker forbundet med å ta stilling til hva slags opplysninger som skal kreves, og hvilke krav som skal stilles til detaljeringsnivået. En overordnet oversikt med grove kategorier gir lite detaljert og trolig ikke spesielt velgerrelevant informasjon. En plan som er detaljert nok til å være interessant for velgerne, kan synliggjøre forhold som inviterer til myndighetsinngrep uten klar demokratisk begrunnelse. Man står i et dilemma hvor overdrevne krav til nye data vil utfordre prinsippet om partienes autonomi.

En viktig, prinsipiell innvending mot et krav om at partiene skal gjøre rede for sine utgifter, er at dette vil representere et brudd med tradisjonen om at staten ikke stiller partiene til regnskap for anvendelsen av partistøtten. Hensynet til partienes selvstendige stilling i forhold til staten har vært det bærende argument mot dette. I Stortingets forutsetning for bevilgningen til partistøtte, er det også understreket at det ikke skal stilles betingelser, og at staten ikke skal føre kontroll med disponeringen av støtten. Selv om en rapportering ikke vil være det samme som å stille krav til bruken av støtten, vil det i praksis invitere til styring, slik som anført foran.

Den alminnelige utvikling går mot større åpenhet. Ut fra det faktum at partiene mottar til dels betydelige statlige overføringer kan det fremholdes at borgerne bør få innsyn i hvordan partiene forvalter sine midler.

Utvalget finner det likevel problematisk å begrunne en særskilt rapporteringsplikt for utgifter. Utgiftsrapportering kan ikke ses å være av noen betydning for forhold knyttet til korrupsjonsbekjempelse. Selv om offentligheten ville kunne ha en alminnelig interesse i innsyn, bør prinsippet om partienes uavhengige stilling veie tyngst. Som det er gjort rede for foran er sikring av reelt innsyn dessuten forbundet med betydelige administrative og praktiske utfordringer. Utvalget går inn for å videreføre prinsippet om at den særskilte rapporte-

ringsplikten for politiske partier kun skal gjelde deres inntekter.

Utvalget tilrår:

- At man viderefører prinsippet om at det kun gjøres rede for partienes inntekter.

6.9.4 Plikt til å gi til innsyn i de regnskaper som foreligger

Utvalget går ikke inn for å lovfeste særskilt regnskapsplikt for partiene eller pålegg om rapportering av utgiftstall. Utvalget er likevel av den oppfatning at større grad av åpenhet er ønskelig, og at dette kan oppnås på andre måter.

Mange partier fører i dag regnskaper i henhold til sine vedtekter. Det antas at dette er den altoverveiende hovedregelen. Utvalget går inn for at alle de som er berettiget til statsstøtte etter partiloven, også skal ha plikt til å gi innsyn i sine regnskaper slik de foreligger. Utvalget antar at plikten til innsyn bør gjelde de regnskapsdokumenter som fremlegges for foreningens øverste organ, slik som årsmøtet eller liknende. Utvalgets forslag medfører ikke at partiene pålegges plikt til å føre regnskap på en bestemt måte. Partiloven vil etter forslaget ikke gi noen definisjon av hva et regnskap skal være. Dette reguleres av partienes vedtekter. Partiet vil ikke være forpliktet til å fremskaffe andre regnskapstall enn de som faktisk foreligger.

Loven vil ikke pålegge partiet noen forpliktelser med hensyn til å føre regnskap, men kun å gi innsyn i regnskaper slik de foreligger. Det anses derfor ikke naturlig å etablere noen kontroll- eller klageordning.

Utvalget tilrår:

- At partiene på oppfordring plikter å gi innsyn i sine regnskaper slik disse foreligger.

6.10 Innberetningen av inntektene

6.10.1 Monetære og ikke-monetære bidrag

Praksis etter dagens regelverk er at kun monetære bidrag oppgis i inntektsregnskapet. I anmodningsvedtaket er det foreslått at også andre former for bidrag skal inntektsføres. Det kan for eksempel være gratis eller svært prisgunstige tjenester fra en trykkeribedrift eller et konferansehotell, utlån av biler, artister som opptre gratis på valgkamparrangement og mye annet. Slike ikke-monetære ytelser kan ha like stor økonomisk verdi som pengebi-

drag. Utvalget er derfor enig i at det ikke er grunn til å videreføre den forskjellsbehandling regelverket har åpnet for, da dette gjør det for enkelt å omgå regelen om at det skal være åpenhet om økonomiske bidrag. Likebehandling er regelen blant annet i Danmark og Finland, og er også anbefalingen fra Europarådet.²³

Regelverket må likevel innrettes på en måte som gjør at det ikke blir for vanskelig å praktisere for de mange små og store partilag som vil bli forpliktet til å avgi inntektsregnskap. Utvalget går inn for at det gjøres avgrensninger både med hensyn til ikke-monetære ytelsers art og verdi.

I Danmark er tilskuddsbegrepet i loven, i motsetning til i Norge, blitt tolket til også å omfatte ikke-monetære ytelser. Ved vurderingen av hva som skal omfattes, har det vært lagt vekt på om det ikke-monetære bidraget består i en ytelse som vanligvis gjøres opp i penger. Er det et bidrag fra en som normalt tar betalt for denne typen ytelser som ledd i ervervsvirksomhet, eller bidraget på annen måte må sies å erstatte et pengebeløp, så taler det for å vurdere det som et tilskudd i lovens forstand. Tilskuddet må i så fall tas med i regnskapet med en verdi tilsvarende det partiet ellers ville måtte betalt for ytelsen. Personlig innsats fra medlemmer og bekjente som utføres frivillig og ulønnet, for eksempel opphenging av plakater i forbindelse med valgkamp, anses derimot ikke som tilskudd. Det samme gjelder gratis utlån av lokaler og gjenstander i det omfang giveren ikke driver ervervsmessig virksomhet av pågjeldende art.²⁴ Finland har i sitt regelverk gjort en uttrykkelig avgrensning mot denne typen bidrag. *Lag om anmälan av kandidaters valfinansiering* 12.5.2000/414 § 3 nr. 4 annet ledd lyder slik:

«... Med understöd avses pengar, varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som erhållits verderlagsfritt, dock inte sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster ...»

Utvalget mener at den fortolkning av tilskuddsbegrepet som er lagt til grunn i Danmark, og som kommer til uttrykk i den finske lovteksten, kan danne et hensiktsmessig utgangspunkt for en tilsvarende norsk regel. I forslaget til ordlyd har utvalget derfor tatt inn et unntak for ytelser fra privatpersoner som består i ordinært dugnadsarbeid som ikke krever særskilte kvalifikasjoner. Det er også tatt inn unntak for utlån av gjenstander og

23. Rec(2003)4 art. 2.

24. 2000-01-L 171 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af lov om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse av politiske partiers regnskaber. (Straf for urigtige oplysninger i partiregnskaber).

lokaler fra privatpersoner dersom vedkommende ikke vanligvis låner dette ut mot vederlag. Etter dette vil således for eksempel artister som opptre gratis, arbeidstakere hvis stilling helt eller delvis er reservert partipolitisk arbeid og lignende, måtte føres opp i partienes inntektsregnskaper.

I anmodningsvedtaket er det foreslått at det skal gjøres rede for ikke-monetære ytelser som i verdi overstiger grensen for når givere skal identifiseres i inntektsregnskapet. Utvalget er enig i at dette er en hensiktsmessig avgrensning. De samme hensyn som gjelder monetære ytelser, gjør seg gjeldende for ikke-monetære ytelser. Regnskapsføringen bør ikke by på tvil og vanskelige avveininger. Hensikten med åpenhetsregimet er å avdekke i hvilke retninger det kan foreligge eller oppstå bindinger mellom parti og bidragsyter. Dette tilsier at beløpet bør være det samme som for identifisering av bidragsytere. Etter utvalgets forslag skal denne oppjusteres til kr 30 000 på nasjonalt nivå og settes til kr 20 000 på regionalt nivå og kr 10 000 på lokalt nivå (se avsnitt 6.10.2).

Utvalget tilrår:

- At det skal redegjøres for ikke-monetære bidrag dersom verdien overstiger den fastsatte grense for når givere skal identifiseres i partienes inntektsregnskaper.

6.10.2 Identifisering av givere – beløpsgrenser

Dagens lov stiller krav om at giveren skal identifiseres i inntektsregnskapet dersom det er gitt et bidrag som er på kr 20 000 eller mer. Grensen ble hentet fra Danmark da den norske loven ble vedtatt i 1998, og har ikke blitt justert siden. I Stortingets anmodningsvedtak forutsettes at denne grensen opprettholdes og gjøres gjeldende også for bidrag til partier på lokalt og regionalt nivå.

Følgende argumenter anføres gjerne mot å offentliggjøre navn på bidragsytere:

- Det er ikke krav til offentliggjøring ved gaver til andre typer foreninger.
- En gave er uttrykk for en politisk sympati og er et personlig forhold på linje med stemmeseddelen. Det må aksepteres at dette skjer uten at det blir offentlig kjent.
- Gaver til politiske partier kan skape konflikter for eksempel i forhold til arbeidsgivere eller forretningsforbindelser, noe man unngår hvis man slipper offentlighet.
- Det må være mulig å gi av uegennytte og å slippe oppmerksomhet om egen person.

- Givergleden kan avta og partienes økonomiske situasjon bli vanskeligere hvis navnet på givere offentliggjøres.

Til dette kan bemerkes at partiene ikke godt kan sammenliknes med andre foreninger. Partiene står i en særstilling ved at de er en del av maktapparatet og den demokratiske beslutningskjeden. Korrupsjon i det politiske systemet er derfor svært alvorlig. Utvalget har i kapittel 5 om forholdet til menneskerettighetene konkludert med at internasjonale menneskerettigheter ikke etablerer noen beskyttelse for anonyme gaver til politiske partier.²⁵ Jo større gaven er, jo mindre preg har den dessuten av å være en privatsak.

Følgende anføres for å offentliggjøre navn på givere:

- Velgerne går ellers glipp av verdifull informasjon om hvilke interesser som (under-)støtter partiet.
- Hemmelighold gir grobunn for spekulasjoner og mistenksomhet om eventuell korrupsjon.
- At navn på givere ikke offentliggjøres legger til rette for korrupsjon.

Utvalget legger til grunn at navn på givere av gaver over en viss verdi skal offentliggjøres. Utvalget understreker viktigheten av at det ikke skapes inntrykk av at gaver til politiske partier som regel er forbundet med snusk og at givene har uhederlige hensikter. Tvert i mot. Gaver til politiske partier er både akseptabelt og ønskelig. Når bidragsytere likevel kan ha ønske om å unngå oppmerksomhet om sine bidrag, kan det ha mange årsaker og er noe som bør respekteres. Likevel må det et sted trekkes en grense. Innenfor forholdsvis vide intervaller vil grensedragningen måtte bero på en skjønnsmessig vurdering.

Slik utvalget ser det, er en oppjustering for gaver til partienes sentralorganisasjon påkrevd på bakgrunn av den lønns- og prisvekst som er skjedd siden loven ble vedtatt. Etter utvalgets syn ivaretar dagens beløpsgrense dessuten i for liten grad bidragsyteres rett til skjerming fra offentligheten. En oppjustering av grensen vil også kunne bidra til å øke partienes evne til å skaffe seg penger fra andre kilder enn staten og derved bidra til å styrke partienes autonomi.

På den annen side står hensynet til offentlighetens rett til innsyn. Med dette som utgangspunkt vil en betraktning være at beløpsgrensen må settes der hvor det for offentligheten vil kunne dannes grunnlag for tvil eller mistanke om korrupsjonslik-

25. EMK, art 8.

nende forbindelser. Utvalget mener at dagens grense på kr 20 000 omfatter transaksjoner av mindre relevans. Utvalget går inn for å heve beløpsgrensen til kr 30 000 for gaver som gis partiets sentrale organisasjon på nasjonalt nivå. Det antas at dette er et passende beløp, som ivaretar de kryssende hensyn på en balansert måte. Beløpsgrensen gjelder for summen av gaver fra samme giver i løpet av inntektsåret. En heving av beløpsgrensen som foreslått gjør det mulig å gi ikke ubetydelige beløp uten at dette blir allment kjent. Man unngår dessuten administrative kostnader forbundet med innsamling og forvaltning av opplysninger som offentligheten ikke vil ha særlig nytte av å informeres om.

Utvalget går med dette forslaget inn for en høyere beløpsgrense på nasjonalt nivå enn det man opererer med i Danmark. Utvalget vil likevel peke på at dagens norske beløpsgrense ikke er spesielt høy i internasjonal målestokk. En sammenlinkning i 2001 viste at beløpsgrensen i Norge tilsvarte omkring 31 gjennomsnittlige dagslønner.²⁶ Tyskland hadde på sin side en grense tilsvarende 154 gjennomsnittlige dagslønner og Storbritannia 132 gjennomsnittlige dagslønner (for gaver fra privatpersoner til partier på nasjonalt nivå). 31 dagslønner ville i 2003 tilsi en beløpsgrense på 30 000 kroner.²⁷

Vurderingen av hvor grensen skal trekkes slår ulikt ut alt etter som gaven gis til partiet på nasjonalt, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå. Av praktiske hensyn kunne man argumentert for en felles beløpsgrense, uavhengig av hvilket nivå i partiet gaven gis til. Imidlertid kommer man da i den situasjon at beløpsgrensen nasjonalt ville bli for lav, mens den lokalt og regionalt ville bli for høy. Med en grense på 30 000 vil mange lokale og regionale lag ikke behøve å identifisere noen gaver, selv om de kan stå bak for dem betydelige bidrag. Effekten av å utvide lovens virkeområde til også å gjelde de regionale og lokale nivåene ville således få en relativt begrenset effekt. Utvalget er etter en samlet vurdering kommet til at beløpsgrensen bør settes til kr 20 000 på fylkesnivå. På kommunenivå bør grensen settes til kr 10 000.

Når ett eller flere bidrag fra samme bidragsyter utgjør kr 30 000 eller mer på nasjonalt nivå, kr 20 000 eller mer på fylkeskommunalt nivå og kr 10 000 eller mer på kommunalt nivå i løpet av regnskapsperioden, skal altså giveren identifiseres og

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

Utvalget antar at det med en utvidelse av lovens virkeområde er hensiktsmessig at privatpersoner identifiseres med bostedskommune i tillegg til med navn. Andre bidragsytere, foretak, organisasjoner osv, foreslås identifisert både med navn og postadresse.

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

Ikke desto mindre er utvalget av den oppfatning at det er viktig at loven oppdateres i forhold til lønns- og prisveksten. For å sikre forutberegnlighet, bør ikke dette skje for ofte, og man må sørge for at det beløp som fastsettes er av en størrelse som ikke straks blir for lavt. Utvalget antar at det vil være hensiktsmessig om det råd som utvalget foreslår å opprette, jf. avsnitt 6.12, gjør en løpende vurdering av nivået. Forslag til eventuelle oppjusteringer kan fremmes i den årlige rapporten til departementet når rådet måtte finne at det er behov for det.

Utvalget tilrå:

- At de som har gitt bidrag med en verdi av kr 30 000 eller mer til et parti på nasjonalt nivå skal identifiseres i inntektsinnberetningen.
- At de som har gitt bidrag med en verdi av kr 20 000 eller mer til et parti på fylkeskommunalt nivå skal identifiseres i inntektsinnberetningen
- At de som har gitt bidrag med en verdi av kr 10 000 eller mer til et parti på kommunalt nivå skal identifiseres i inntektsinnberetningen.

26. USAID (2003) appendix E

27. BNP per innbygger i 2003 var 371 137 kroner. Deles dette på 365,25 dager får man en gjennomsnittlig dagslønn på 1016 kroner.

- At privatpersoner identifiseres med navn og bostedskommune og juridiske personer med navn og postadresse.
- Det legges til grunn at beløpsgrensen oppdateres med jevne mellomrom for å holde rimelig takt med pris- og lønnsvekst. Rådet vurderer nivået og kan fremme forslag om oppjustering.

6.10.3 Kategorisering av inntektene

I anmodningsvedtaket fra Stortinget er det foreslått visse presiseringer i de kategorier inntekter og bidragsyttere som skal føres opp. Utvalget er enig i disse forslagene, men mener loven kan tjene på ytterligere opprydding.

Utvalget går inn for at inntektene deles inn i tre hovedkategorier. Den første kategorien er offentlig støtte. Her skal partiet føre opp den statlige partistøtten, eventuell kommunal eller fylkeskommunal partistøtte, samt annen offentlig støtte, for eksempel statlig støtte i form av øremerkede ordninger. Den andre kategorien er inntekter av egen virksomhet, som er inntekter fra kontingentinnbetalinger, lotterier, innsamlingsaksjoner og lignende, kapitalinntekter, inntekter fra forretningsvirksomhet og andre inntekter. Den tredje kategorien er bidrag fra andre og er først delt inn i bidrag fra henholdsvis privatpersoner og kommersielle foretak. Organisasjoner i arbeidslivet er satt opp som en egen post, mens andre organisasjoner, foreninger og sammenslutninger, institusjoner, stiftelser og fonds er satt opp sammen. Til sist kommer en rubrikk for andre. En siste kategori er interne overføringer. Her kan partiet føre opp inntekter som er overført fra andre partiledde.

Utvalget tilrår:

- At kravene til presisering av inntektskildene skjerpes.

6.10.4 Formelle krav (signatur, revisor, frister mv.)

Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om en erklæring om at partiet ikke har hatt andre inntekter enn det som er innberettet. Innberetningen fra partiets hovedorganisasjon skal som før signeres av partilederen og være godkjent av revisor. For å unngå overdrevent byråkrati og kostnader i forbindelse med at lovens virkeområde utvides, foreslås at det ikke skal stilles krav om revisorgodkjenning for innberetninger på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Den som søker om og har rett til å kvittere for utbetaling av partistøtten skal også sig-

nere inntektsinnberetningen, i praksis lokallagets leder. I tillegg stilles krav om signatur fra ett annet styremedlem.

Innberetningen skal omfatte alle inntekter i perioden 1. januar til 31. desember, som i dag, og avgis innen 1. juli det påfølgende år. Det innberettes til henholdsvis kommunen og fylkeskommunen. Kommunen og fylkeskommunen videresender inntektsinnberetningene til SSB, som er det organ utvalget foreslår blir ansvarlig for tilrettelegging og offentliggjøring av inntektsregnskapene. SSB offentliggjør regnskapene så snart det lar seg gjøre. Se nærmere om dette i neste avsnitt. Et slikt system er i tråd med Europarådets anbefaling, som er at regnskapene skal innberettes og offentliggjøres minst en gang i året.²⁸

Utvalget tilrår:

- At innberetningen gjelder perioden fra 1. januar til 31. desember og avgis innen 1. juli det påfølgende år.
- At regnskapet fra partienes lokallag og fylkeslag ikke trenger revisorgodkjenning.

6.10.5 System for innrapportering

En viktig målsetting med utvalgets arbeid, slik utvalget ser det, er å få på plass et system som kan gjøre opplysninger om partienes inntekter tilgjengelige for offentligheten på en enkel måte.

Man kunne tenke seg at inntektsinnberetningene ble liggende hos den enkelte kommune, fylkeskommune og hos Stortinget, og at den som var interessert kunne henvende seg til respektive instanser. På denne måten ville innberetningene være offentlig tilgjengelige, om ikke offentliggjort. Utvalget mener imidlertid at det må legges til grunn som et minimum at rapportene blir offentliggjort slik at offentligheten kan skaffe seg innsyn uten å behøve å rette individuelle henvendelser til kommunen/fylkeskommunen.

De enkelte delene av et parti er ikke finansielt uavhengige av hverandre, men spiller i varierende grad sammen økonomisk. Det er ikke uvanlig at partier overfører større beløp mellom de ulike nivåene i organisasjonen med sikte på omfordeling og ressursinnsats der behovet antas å være størst. Etter utvalgets forslag er det ikke lagt opp til noen endring i så måte, og partiene vil fortsatt stå frie til å håndtere sine inntekter i en konsernmodell. Etter utvalgets mening er det derfor ønskelig at velgere og opinion ikke kun gis tilgang til enkeltregnska-

28. Rec(2003)4 artikkel 13

pene til lokallagene, da dette ikke vil gi et dekkende bildet. Offentligheten bør også gis tilgang til en samlet oversikt over de enkelte partienes inntektskilder og økonomiske situasjon på landsbasis. Utvalget mener dette bør være en ambisjon så sant det lar seg realisere uten uforholdmessig byråkrati og omkostninger.

Utvalget foreslår at Statistisk Sentralbyrå (SSB) får ansvaret for mottak, sammenstilling og offentliggjøring av inntektsregnskapene. Partienes sentrale organ og ungdomsorganisasjonen på nasjonalt nivå skal etter forslaget innberette direkte til SSB, mens fylkeskommunale og kommunale partiledd innberetter til henholdsvis fylkeskommunen og kommunen, som i sin tur viderefremmer dataene til SSB gjennom KOSTRA-systemet. KOSTRA (KOMMune STATistisk RAPporting) er et system for elektronisk overføring av informasjon fra kommune til stat.

SSB som organ vil etter utvalgets mening tilfredsstille kravene til legitimitet. SSB er en faglig uavhengig institusjon, som både innehar tilstrekkelig kompetanse og teknisk apparat til å ivareta oppgavene med sammenstilling og kontroll av partienes inntektsinnberetninger. SSB forestår allerede i dag mottak av store mengder data fra kommunene og fylkeskommunene via KOSTRA-systemet. Utvalget har hatt møter med SSB som bekrefter at forholdene ligger godt til rette for utvikling av et system som kan ivareta denne typen oppgaver.

SSB vil etter utvalgets forslag få i oppgave å kontrollere at partienes hoved-, fylkes-, og kommuneorganisasjoner innberetter sine inntekter årlig i tråd med lovens krav. Partienes innberetninger skal sammenstilles i en form som gir pålitelig og sammenlignbar informasjon. Fristen for innberetningen til kommune/fylkeskommune vil etter utvalgets forslag settes til 1. juli. Informasjonen offentliggjøres på SSBs Internettider så snart det lar seg gjøre.

På bakgrunn av de innberetninger SSB mottar fra kommuner og fylkeskommuner, vil SSB kunne føre kontroll med hvilke partilag som ikke har overholdt innberetningsplikten. For øvrig vil SSB ikke få oppgaver knyttet til å kontrollere innholdet i innberetningene. Kontroll med at innberetningene tilfredsstiller lovens krav gjennomføres av kommunene og fylkeskommunene, samt av autorisert revisor for hovedorganisasjonenes del, før innberetningene oversendes SSB.

Utvalget tilrår:

- At inntektsoppgavene fra partiets hovedorganisasjon og de nasjonale ungdomsorganisasjonene innberettes til SSB innen 1. juli hvert år.
- At inntektsoppgavene fra partienes lokallag innberettes til kommunen, og fra partienes fylkeslag og ungdomsorganisasjoner i fylkene til fylkeskommunen innen 1. juli hvert år
- At kommunen og fylkeskommunen videresender inntektsdataene til SSB senest innen 15. juli hvert år.

6.10.6 Særskilt innrapportering om gaver mottatt før valg?

Med det systemet utvalget går inn for vil det ta tid fra inntektene mottas og til de innberettes, og derfra til de blir offentliggjort. Fordi regnskapsperioden settes til ett år, vil offentliggjøringen av partienes inntektsinnberetninger nødvendigvis gjelde fjorårets inntekter. Velgerne vil derved ikke få kunnskap om bidrag som gis i perioden foran et valg, før året etter at valget er avholdt. De kan således ikke legges vekt på oppdaterte opplysninger når de skal gi partiene respons og utøve sin demokratiske kontroll- og sanksjonsfunksjon ved urnene på valgdagen. Enkelte land, for eksempel Storbritannia og USA, har ordninger som pålegger partiene en særskilt plikt til innrapportering og oppdatering av inntektsdata før valg.

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

Det vil antakelig være private bidrag (bidrag fra privatpersoner, organisasjoner osv.) av en størrelsesorden som medfører plikt til identifisering av giveren, som er av særlig interesse før valg. En særskilt innberetning bør således kunne reserveres for denne typen inntekter i perioden fra 1. januar i valgåret og frem til en passende dato før valget. En fullstendig ekstrareportering vil etter utvalgets syn være vanskelig å forsvare. Ordningen bør således bare gjelde partilag på nasjonalt nivå som har mottatt gaver til en verdi av kr 30 000 eller mer, partilag på regionalt nivå som har mottatt gaver til en verdi av kr 20 000 eller mer og på kommunalt nivå som har mottatt gaver til en verdi av kr 10 000 eller mer. Utvalget antar at det vil gjelde et relativt lite antall på landsbasis.

Datoen for innrapportering må ikke settes senere enn at det blir tid til mottak og tilrettelegging for offentlig innsyn før valget, for eksempel 15. august. Ordningen bør eventuelt gjelde alle støtteberettigede partier i alle kommuner/fylkes-

kommuner, uavhengig av om de stiller til valg der eller ikke. Partiets sentrale organisasjon og støtteberettigede ungdomsorganisasjoner må også omfattes. Innberetningene kan skje i henhold til de alminnelige rutine til kommunen/fylkeskommunen som deretter videreformidler opplysningene til SSB for sammenstilling og offentliggjøring. Alternativt kunne en la innberetningene bero hos kommunen/fylkeskommunen, og overlate til disse å gi innsyn på oppfordring om dette. En fullstendig oversikt ville da kreve forespørsler i om lag 450 kommuner/fylkeskommuner. Dette gir ikke effektivt innsyn.

Et alternativ til en obligatorisk innrapportering kunne være en ordning basert på frivillighet. Partier som ønsker åpenhet og å skape legitimitet om mottatte bidrag får i så fall mulighet til dette gjennom en tilrettelagt ordning. Et alternativ til en permanent ordning kan være en prøveordning.

Utvalget antar at partiene kan ha mye å tjene på åpenhet om bidrag de mottar i tiden før valg. Utvalget vil også påpeke at selv om den alminnelige plikten til innberetning ikke inntreffer før 1. juli året etter, så innebærer dette selvsagt ikke at det er ulovlig for partiene å offentliggjøre navn på bidragsytere tidligere enn dette tidspunkt. At partier holder denne typen informasjon tilbake med henvisning til at den formelle plikten til innrapportering ikke inntreffer før 1. juli året etter, vil kunne bli gjenstand for offentlig oppmerksomhet. Mye kan derfor tale for en ordning med innrapportering av gaver mottatt i forbindelse med valg.

På den annen side er utvalget redd for at et slikt system vil medføre at bidrag og bidragsytere får uforholdsmessig stor oppmerksomhet på bekostning av det valgkampen bør handle om, nemlig partienes programmer og politikkenes innhold. Mot dette kan en innvende at informasjon om hvem partiet mottar gaver fra også kan være av relevans for velgerbeslutningen.

Flertallet av utvalget, alle medlemmer unntatt Johansen og Bodahl-Johansen, er etter en samlet vurdering kommet til at en tilrettelagt ordning med innrapportering av bidrag i forbindelse med valg ikke er ønskelig. Begrunnelsen er at en slik ordning medfører en oppmerksomhet som vil kunne avskrekke enkeltpersoner fra å bidra økonomisk. Partier som ønsker det er fri til på egenhånd å informere offentligheten om bidrag de mottar før valg.

Medlemmene Johansen og Bodahl-Johansen mener partiene skal pålegges å offentliggjøre oppgavepliktige gaver og bidrag innen 1. september i valgår.

Flertallet i utvalget, alle unntatt Johansen og Bodahl-Johansen, tilrår:

- Det legges ikke til rette for særskilt innrapportering av private bidrag i perioden før valg.

6.10.7 Krav til giverregisteret. Forholdet til personopplysningsloven

Skal formålet med loven oppnås, er det nødvendig at opplysninger om hvem som står bak bidrag som overstiger kr 30 000 på nasjonalt nivå, kr 20 000 på fylkeskommunalt nivå og kr 10 000 på kommunalt nivå, registreres og gjøres offentlig tilgjengelig.

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

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

6.11 Overtredelser. Sanksjoner

Dagens lov foreskriver ingen reaksjoner i forhold til partier som ikke overholder plikten til å innrapportere sine inntekter. Det får heller ikke følger for utbetalingen av partistøtten.

Utvalget går inn for en innskjerping av dagens ordning ved at innlevering av inntektsinnberetningen stilles som vilkår for utbetaling av partistøtte. Kommunene og fylkeskommunene skal ikke føre noen realitetskontroll med innholdet i partilagenes innberetninger, men påse at lovens krav til innberetningen er oppfylt. Støtten skal holdes tilbake og ikke utbetales før tilfredsstillende innberetning er innlevert. Dersom partiet mener at statsstøtte urettmessig er holdt tilbake, kan vedtaket påklages til det råd som skal holde tilsyn med ordningen (se nærmere om dette i avsnitt 6.12).

Utvalget har vurdert om det i tillegg bør innføres andre typer reaksjoner. Det kan muligens fremstå som noe naivt å satse på et system uten annen mulighet til sanksjoner enn å holde tilbake en fordel og risikoen for negativ offentlig omtale.

I Danmark ble det i 2000 innført en straffebeholdelse i loven som foreskriver at uriktige eller ufullstendige regnskaper fra partiets hovedorganisasjoner kan straffes med bøter eller fengsel inntil 4 måneder. Straffansvaret gjelder både partiets ledende personer og partiets sentrale organ. For partienes lokale lag er det krav om at regnskapene er innberettet før de har rett til statsstøtte. Noen adgang til å straffe dem er det ikke. Finland har ikke straffesanksjoner. Sverige har til nå ikke hatt lovbestemt plikt for partiene til å innberette sine inntekter. En utredning fra Sverige, SOU 2004: 22 *Almänhetens insyn i partiers och valkandidaters intäkter*, går inn for å innføre en ordning med åpenhet om partienes finanser. Det tas ikke til orde for å innføre straffesanksjoner utover at innlevert innberetning stilles som vilkår for utbetaling av statlig partistøtte. Det anføres at innføring av formelle sanksjoner overfor de politiske partiene ville kreve grunnlovsendring.²⁹

Utvalget viser til at utvidelsen av lovens virkeområde vil medføre at et stort antall enheter vil pålegges en ny plikt. Utvalget ser ikke bort fra at en straffebestemmelse vil kunne oppleves som et uforholdsmessig tiltak, som vil vekke reaksjoner fra de mange små og større lag som vil få nye plikter etter loven. Det vil dessuten kreve administrative ressurser å kontrollere og følge opp regelbrudd. På bakgrunn av at lokallagenes organisering varierer, vil det også kunne være vanskelig å vite hvem som eventuelt skulle stilles til ansvar.

Utvalget viser til at systemet bygger på tillit. Partiene forventes å følge systemet lojalt opp. Alt i alt antar utvalget at innberetning som vilkår for statsstøtte, sammen med den uheldige oppmerksomhet partiet må påregne dersom uregelmessige forhold avdekkes, vil virke til at partiene holder seg innenfor lovens rammer.

Man kan imidlertid ikke se bort fra at det vil vise seg behov for å sanksjonere manglende oppfølging eller regelbrudd på andre måter enn det utvalget har gått inn for. Utvalget legger til grunn at departementet vil evaluere systemet fortløpende. En rutine med årlig rapportering fra det

uavhengige rådet som omtales i neste avsnitt, vil legge godt til rette for dette.

Utvalget tilrår:

- At det ikke tas inn regler om straff eller liknende reaksjoner ved brudd på regelverket.
- At innberetning av inntekter i tråd med lovens krav settes som vilkår for utbetaling av partistøtte.

6.12 Tilsyn og kontroll ved et uavhengig råd

Europarådet anbefaler at statene sørger for uavhengig kontroll med finansieringen av de politiske partiene og valgkampanjer, og at tilsyn med regnskapene til partiene bør inngå i denne.³⁰

Ved at SSB gis oppgaven med å ta i mot og sammenstille inntektsinnberetningene fra partiene, vil hensynet til den offentlige tillit i forbindelse med å sikre at regelverket følges, langt på vei være ivarettatt. Utvalget antar likevel at det vil være hensiktsmessig med et overordnet tilsyn utført av et særlig oppnevnt, uavhengig organ.

Utvalget foreslår at et uavhengig organ utarbeider en årlig rapport til departementet om årets innberetninger. Rapporten utarbeides på grunnlag av en sammenstilling av partienes inntektsberetninger fra SSB det angjeldende år. Regnskaper som ikke er innberettet, mangler ved innberetningene og liknende rapporteres. For øvrig legges til grunn at den instans som får ansvaret for å avgi rapporten, gir en generell vurdering av situasjonen og systemet og gjør de tilføyelser den finner grunn til, før rapporten overleveres departementet.

Det er i dag oppnevnt et uavhengig organ til å ta seg av klagesaker og skjønnsspørsmål i forbindelse med tildeling av statsstøtte. Nemnden oppnevnes av departementet og består av en arbeidsrettsdommer, en høyesterettsdommer og en person fra SSB. Utvalget har vurdert om denne nemnda kan opprettholdes og ivareta oppgaven som rapporteringsansvarlig, men kan ikke gå inn for dette, da organet etter utvalgets forslag vil få noen flere og mer varierte oppgaver. Oppsummert foreslår utvalget at rådet får følgende portefølje (med henvisning til hvor i utredningen de konkrete forslagene er behandlet):

- Behandling av klagesaker og skjønnsspørsmål i forbindelse med kommunens/fylkeskommu-

29. «Det huvudsakliga skälet för utredningens ställningstagande är att formella sanktioner – liksom även formell offentlig kontroll – tveklöst skulle innebära en begränsning av partiernas roll för den fria åsiktsbildningen. Det skulle kräva en grundlagsändring.» SOU 2004: 22 avsnitt 11.8.

30. Rec(2003)4 art. 14

nens vedtak om tildeling og eventuelt tilbakehold av statsstøtte, jf. kapittel 6.11.

- Gi råd om bevilgningsnivået for den statlig partistøtten, jf. kapittel 7.14.2.
- Behandling av klager over vedtak om registrering av partinavn, jf. kapittel 9.2.
- Utarbeiding av en årlig rapport om partienes inntektsinnberetninger med en oppsummering av nemndas arbeid for øvrig, jf. omtale i dette avsnitt.
- Gi råd om hvilke beløpsgrenser som skal gjelde for når bidragsytere skal identifiseres i partienes inntektsinnberetninger, jf. kapittel 6.10.2.

Utvalget mener på denne bakgrunn at det bør oppnevnes et nytt organ, et råd for rapportering og klagebehandling. For å gi organet et særlig preg av uavhengighet, anser utvalget at det kan være hensiktsmessig at det oppnevnes av Kongen i statsråd. Utvalget antar at rådet bør settes sammen med fem medlemmer, og at lederen må ha dommerkompetanse. For øvrig finner utvalget ikke grunn til å regulere rådets sammensetning ytterligere. Det legges til grunn at det vil oppnevnes blant personer med bred og allsidig politisk erfaring, som kan bidra til å gi rådet demokratisk legitimitet. Medlemmene oppnevnes for en periode på seks år. For å oppnå kontinuitet bør en unngå at samtlige medlemmer byttes ut på en gang.

Det antas at utvalget ved behov kan anskaffe særskilt sekretariatskompetanse, for eksempel i form av juridisk ekspertise, i tilknytning til enkelt saker det får til behandling.

Den årlige rapporten som oppsummerer rådets arbeid og refererer de saker rådet har hatt til

behandling, vil representere en demokratisk nyskaping i Norge.

Dersom det på sikt blir aktuelt å opprette en permanent valgkommisjon i Norge, vil et råd som her foreslått kunne være et naturlig utgangspunkt. Valgkommisjoner med en overordnet, demokratisk tilsynsrolle har man i flere land, for eksempel Israel, Frankrike og Storbritannia. Valglovutvalget gikk inn for å opprette en valgkommisjon i Norge. Det ble anført at en valgkommisjon blant annet kunne ivareta rollen som en kunnskapsbank, drive bredt informasjonsarbeid og fungere som et serviceorgan for befolkningen. Det ble også vist til at det kunne vært en fordel å få en mer samlet administrasjon av valgene og at en kommisjon ville kunne følge den teknologiske utviklingen nøye. En valgkommisjon kunne også ha et særlig ansvar for å stimulere til forskning om valg og demokratiske prosesser. Forholdet er omtalt i NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*, avsnitt 10.2.4.

Utvalget tilrår:

- At det oppnevnes et uavhengig råd til å føre tilsyn med finansieringen av de politiske partiene, og ivareta øvrige oppgaver etter partiloven.
- Rådet oppnevnes av Kongen i statsråd og settes sammen med fem medlemmer, hvor lederen har dommerkompetanse.
- Rådet avgir en årlig rapport til departementet. I rapporten redegjør rådet for erfaringene med partienes inntektsinnberetninger og oppsummerer rådets arbeid for øvrig.

Kapittel 7

Utvalgets anbefalinger om den offentlige tilskuddsordningen

7.1 Offentlig finansiering av politiske partier

Representativt demokrati forutsetter at visse kjerneoppgaver finner sin løsning: Helhetlige og konkurrerende politiske alternativer må formuleres og formidles til velgerne. Valglistene må organiseres rundt alternativene. De folkevalgte beslutningsaktivitet må koordineres for å avspeile de politiske alternativene, og for å ansvarliggjøre de folkevalgte overfor velgerne. Det offentlige ordskiftet må tilføres gjennomarbeidede standpunkter, som også er forpliktende nok til å kunne omsettes til faktisk politikk. Rekruttering og opplæring må trygges slik at vi til enhver tid bringer frem et kompetent politisk lederskap. Effektiv løsning av slike oppgaver krever lydhørhet overfor velgerne, fast organisering og langsiktighet. Det er denne rollen de politiske partiene fyller. Dette gjør de politiske partiene til en av demokratiets viktigste bærebjelker.

Kjerneoppgavene har preg av å være kollektive goder. Når slike goder først er frembragt nyter vi alle godt av dem. Å bidra partipolitisk kan være byrdefullt for den enkelte. Om én enkelt borger ikke bidrar, reduseres likevel ikke kvaliteten på kjerneoppgavene nevneverdig. Enhver kan derfor fristes til å avstå fra å bidra selv, og heller håpe på at andre tar støyten. Om alle tenker slik kan ikke kjerneoppgavene løses på en tilfredsstillende måte uten tvungen finansiering over skatteseddelen (Samuelson 1954, Olson 1965).

Offentlig finansiering av partiene reiser imidlertid nye problemer. En bekymring er at partiene «kommer i lomma» på staten, og distanserer seg fra sine velgergrupper og sin medlemsmasse. I akademisk form er denne bekymringen uttrykt i tesen om «kartellpartiet» (Katz & Mair 1993, 1994, 1995). Til tross for at offentlig støtte utgjør en høy andel av de norske partienes inntekter, argumenterer utvalget i avsnitt 2.7 for at denne tesen i liten grad gir en treffende beskrivelse av dagens norske partier. Utvalget fremmer likevel flere forslag som bidrar ytterligere til å sikre partienes autonomi i møte med sjenerøs offentlig støtte. Stikkordene er her: lavere finansielle sperregrensninger, oppmuntring

til differensiert finansiering og full disposisjonsfrihet over offentlige tilskudd.

En annen bekymring er at partienes inntekter varierer sterkt, og at utformingen av den offentlige støtteordningen ikke bidrar til å utjevne disse forskjellene. Kapittel 3 viser at inntektene ikke er særlig skjevfordelt mellom de etablerte partiene. Det foreligger således ikke behov for vidtrekkende utjevning av kjøpekraft mellom disse. Slik utjevning ville – dersom den ble gjennomført – også raskt komme i strid med et fundamentalt demokratisk prinsipp: At velgernes dom skal ha følbare konsekvenser for partiene. Å belønne mindre partier med høyere offentlige tilskudd enn større partier bryter med dette prinsippet. Utvalget går derfor ikke inn for vidtrekkende utjevning av inntekter mellom de etablerte partiene gjennom tilskuddsordningen. Det fremmes likevel forslag som bidrar til en markert styrking av de aller minste registrerte partiene. Dette sikrer at helhetlige alternativer som fanger opp nye strømninger i folket ikke stenges ute av finansieringsordningen.

7.2 Offentlige tilskuddsordninger

En offentlig tilskuddsordning for partiene kan beskrives uttømmende ved

1. bevilgningsnivået for ordningen
2. inngangskriteriene som definerer tilskuddsberettigede partier
3. fordelingskriteriene som forteller:
 - a) hvilke (kvalifiserte) partier som får hva
 - b) hvordan midlene fordeles mellom forvaltningsnivåer (sentralt, fylke og kommune) og organisasjonsnivåer (partiorganisasjon og gruppe)
4. bevilgningsmåten som forteller hvordan tilskuddenes verdi søkes sikret.

Ved å variere disse størrelsene kan en søke å innfri målsettingene i kapittel 2. En fornuftig utformingen av tilskuddsordningen kan i beste fall: begrense offentlig tilskudds innvirkning på partienes oppslutning, trygge partienes autonomi, skape tillit til

politikere og politiske institusjoner, samt sikre et tilfredsstillende omfang og en tilfresstillende kvalitet på partienes kjerneoppgaver.

7.3 Behov for offentlige tilskudd

Etter utvalgets oppfatning er det behov for fortsatte offentlige tilskudd til partiorganisasjonene og de folkevalgte gruppene. Partienes medlemstall har falt markert. Det er imidlertid ikke grunnlag for å fremholde at sviktende medlemsoppslutning skyldes generell nedgang i borgernes vilje til å engasjere seg i frivillig arbeid («sviktende sosial kapital»). Det er riktigere å si at engasjementet finnes der, men har funnet andre utløp over tid. Foreningstyper med mer overordnet samfunnsansvar eller idealistisk/humanitært grunnlag er i tilbakegang eller har stagnert, mens noen av de mer individualiserte hobby- og fritidsorganisasjonene har styrket sin oppslutning.¹

Forsøk på å tvinge partiene til å øke sin selvfinansiering ved reduksjoner i de offentlige tilskuddene, vil antakeligvis fremtvinge konkurranse mellom partier og andre organisasjoner om engasjement og inntekter. Utvalget ønsker ikke å fremtvinge en skarp konkurranse mellom partier og andre organisasjoner om engasjement og inntekter. Økt selvfinansiering ved forretningsdrift eller formuesforvaltning er heller ikke ønskelig. Partier er, og bør være noe annet enn kommersielle foretak. Samtidig er det heldig om partienes egenfinansiering økes. Spesielt dersom dette kan gå sammen med en differensiering av inntektsgrunnlag.

De offentlige tilskuddenes andel av inntektene varierer betydelig over partiene, fra under halvparten til nesten hele inntektsgrunnlaget. De høye tilskuddsandelene kan vekke bekymring om at partiene har kommet i et uheldig avhengighetsforhold til offentlige myndigheter. Utvalgets mening er likevel at det mer er betingelsene som settes for tilskudd som kan skape uheldig avhengighet heller enn størrelsen på tilskuddene. Utvalget anbefaler at offentlige tilskudd til partiene fortsatt gis som frie tilskudd, som ikke bindes til spesifiserte formål og hvor det ikke føres noen kontroll med bruken av midlene. Etter utvalgets oppfatning vil dette, kombinert med en foreslått avvikling av øremerkede ordninger, bidra til å sikre partienes uavhengighet av myndighetene. Et høyt innslag av frie tilskudd vil også gjøre partiene mindre avhengige av private bidrag, som på den annen side kan reise spørsmål

om partienes uavhengighet av interesser utenfor myndighetsapparatet. Utvalget er samtidig av den oppfatning at det er heldig om partienes selvfinansieringsgrad økes fra dagens nivå. Utvalgets anbefalinger for å bidra til dette gis i avsnittene 7.5 og 7.6.

Utvalget tilrår:

- At offentlige tilskudd til partiene fortsatt gis som frie tilskudd der det ikke stilles opp betingelser for bevilgningen, eller føres noen kontroll med bruken av tilskuddene.
- At innslaget av øremerkede bevilgninger av tilskudd til partiene avvikles.

7.4 Tilskudd etter aktivitet

Det finnes mange kriterier for fordeling av tilskudd mellom partier. Et skille går mellom aktivitetsbaserte, resultatavhengige og resultatuavhengige fordelingskriterier. Aktivitetsbaserte kriterier tildeler støtte etter nivået på den aktivitet partiet kan vise til. To vanlige varianter er å knytte tilskuddene til medlemstall (slik som tidligere for de norske partienes ungdomsorganisasjoner) eller grad av selvfinansiering (slik som for eksempel i Canada og Tyskland). For å stimulere til medlemsaktivitet og selvfinansiering kan virkemidlene også legges på skattesiden, i form av fradrag for gaver og/eller kontingenter (fradrag for gaver praktiseres for eksempel på føderalt nivå i USA).

Utvalget bes i sitt mandat om å «foreslå endringer i rammebetingelsene som kan opprettholde og/eller styrke forutsetningene for et livskraftig demokrati kjennetegnet ved mangfold og bredde, både når det gjelder meninger og engasjement». I en ideell verden av ærlige mennesker ville aktivitetsbaserte ordninger bidra til dette. Å legge om til aktivitetsbaserte støtteordninger for å imøtekomme slike ønsker innebærer imidlertid at en løper en risiko for å undergrave et livskraftig demokrati gjennom tillitskriser i en ikke ideell verden.

Aktivitetsbaserte tilskuddsordninger fordrer at partiene innrapporterer oppgaver over medlemstall eller selvfinansiering som grunnlag for tilskudd, og at myndighetene etablerer kontroll- og sanksjonssystemer. Erfaringer viser at det er en krevende oppgave å etablere effektive kontrollsystemer. Uklare regelverk, mangelfull kontroll og milde sanksjoner inviterer til overrapportering. Siden overrapportering er en form for misbruk kan dette bryte ned tilliten til politikere og politiske institusjoner. Særlig er risikoen stor når utbetalin-

1. Samfunnspeilet nr. 4, 2003.

ger knyttes til egenrapportering av selvfinansiering og medlemstall, hvor egne kontroll- og sanksjonssystemer må etableres.

Ved å lage systemer som frister til overrapportering av aktivitet, inviteres det til illegale og/eller uakseptable finansieringsbeslutninger. Avsløring av slike forhold kan lede til tillitskriser. Etter utvalgets oppfatning er en grunnleggende målsetting å bevare den, i internasjonal sammenheng, særlig høye norske tilliten til politiske partier, politikere og valginstusjoner. Det bør av denne grunn ikke utformes regelverk som frister til adferd som kan bryte ned denne tilliten.

Utvalget tilrår:

- At offentlige tilskudd til partiene ikke betinges av partienes aktivitet eller grad av selvfinansiering.

7.5 Skatteincentiver

En annen måte å øke partienes selvfinansiering på er å gi skattefordeler for bidrag som faktiske og juridiske personer gir til partiene.

Utgangspunktet i dagens lovverk er at gaver og kontingenter ikke er fradragsberettiget i skatt. Unntakene fra dette finnes i skatteloven § 6–50, og gjelder for frivillige organisasjoner med sete i riket, samt for visse godkjente formål. Gaver og kontingenter til partiene omfattes ikke av unntaket. Kontingenter fra personer som allerede er medlemmer vil heller ikke kunne omfattes av bestemmelsene i skatteloven. Utvalget begrenser seg i det videre til å diskutere ønskeligheten av å gjøre gaver til partiene fradragsberettiget, etter bestemmelsene i skatteloven § 6–50.

Det kan reises flere innvendinger mot å gjøre gaver til partiene fradragsberettiget. Skatteevneprinsippet tilsier at det i første hånd er utgifter til inntekts erverv som skal kunne lede til fradrag i skatt. Gaver til partiene er privatutgifter som ikke faller inn under dette prinsippet. Innføring av fradrag for gaver til partiene vil også bryte med en hovedanbefaling i Skaugeutvalgets innstilling om forslag til endringer i skattesystemet: At skattesystemet bør forenkles gjennom en reduksjon i antallet fradragsordninger.² En tredje innvending er at skattefradrag representerer en skjult og indirekte subsidiering av partiene. Dette bryter med prinsippet om at støtte bør gis åpent over budsjettet, slik

at støtten omfang og fordeling tydeliggjøres. En fjerde innvending er at skattefradrag kan støte an mot personvern hensyn. Gjør en gaver til partiene fradragsberettiget i skatt, vil opplysninger om bidragsyters og mottakers identitet, samt gavens beløpsmessige størrelse gjøres offentlig tilgjengelig gjennom kravene til ligningsdata.

Til tross for disse innvendingene kan skattefradrag for gaver til partiene forsvares. Ordningen vil gi borgerne sterkere incitament til å delta i finansieringen av partidemokratiet. Dette vil øke partienes selvfinansieringsgrad, og gjøre dem mindre avhengige av offentlige tilskudd. Fradragene vil ha en begrenset størrelse. Etter skatteloven § 6–50 gis det fradrag for gaver som utgjør minst 500 kroner i det året da gaven er gitt, og det maksimale fradraget er på til sammen 6 000 kroner årlig. I statsbudsjettet for 2005 foreslås den øvre grensen økt til 12 000 kroner. Gis det skattefradrag for gaver til partiene vil dette trekke den private finansieringen av partiene i retning av flere mindre bidrag. Økt selvfinansiering vil derfor ikke lede til økt avhengighet av spesielle private interesser.

Skatteincentiver står i en annen stilling enn de aktivitetsbaserte tilskuddene som diskuteres i avsnitt 7.4. Skattefradrag kan utformes innenfor velprøvde kontroll- og sanksjonssystemer, med små incitament til feilrapportering. En ordning med skattefradrag for gaver til partiene gir derfor ingen vesentlig merrisiko for tillitssvikt.

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

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

Utvalget viser til at ESA, EFTA-statenes overvåkingorgan for EØS-avtalen, har anført at kravet

2. NOU 2003: 9 Skatteutvalget Forslag til endringer i skattesystemet

om at mottakerorganisasjoner skal ha sete i riket er i strid med EØS-avtalen, og at Norge er i en prosess med ESA om dette. Utvalget legger til grunn at en ordning med inntektsfradrag for gaver til politiske partier kun er aktuelt for norske partier. Det vises til at utvalget i kapittel 6 går inn for å forby politiske partier å motta gaver fra utenlandske givere, blant annet på bakgrunn av anbefalinger i Europarådets rekommendasjon om finansiering av politiske partier, Rec (2003)4 art. 4.

I forskrift om levering av ligningsoppgaver er organisasjonen pålagt å gi oppgave for hver giver over pengegave som er inntektsfestet i inntektsåret. Oppgaveplikten gjelder likevel ikke anonyme givere. Utvalget går i kapittel 6 inn for å forby politiske partier å ta i mot anonyme gaver. Samtidig skal navnet på givere kun offentliggjøres dersom gavens verdi overstiger visse beløpsgrenser (30, 20 og 10 tusen på henholdsvis nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå), blant annet av hensyn til dem som ikke ønsker publisitet om sitt forhold til et politisk parti. På denne bakgrunn mener utvalget at det bør gjøres et unntak i forskriften for politiske partier, slik at politiske partier bare innberetter gaver til ligningsmyndighetene dersom giveren ønsker det.

Flertallet i utvalget, alle unntatt Kolberg, tilrår:

- At gaver til partiene gjøres fradragsberettiget ved skatteligningen etter reglene i skatteloven § 6–50.

Medlemmet Kolberg har følgende særmerknad:

«Arbeiderpartiet er på prinsipielt grunnlag imot skattefritak for gaver. Arbeiderpartiets medlem i utvalget går derfor imot å gi skattefritak for gaver til politiske partier.

Hovedbegrunnelsen i denne sammenheng er at det er et viktig prinsipp at hver enkelt borger har like stor mulighet for politisk innflytelse. Derfor kan en borger avgi en, og bare en stemme. De politiske partiene har ikke velgere med like store økonomiske ressurser, og en ordning med skattefradrag for gaver til partiene, vil favorisere partier med mange velstående velgere. Statstøtten til partiene gis ut fra hvor mange velgere partiene har, og er en rettferdig ordning. At velgere gir økonomisk støtte til partiene sees på som et verdifullt politisk engasjement, men at givene skal gis en personlig fordel gjennom skattefradrag, må anses som urimelig. Arbeiderpartiets medlem mener derfor at statsstøtte er en langt mer demokratisk måte å støtte partiene på.»

7.6 Øremerkede ordninger

Et skille går mellom fordeling i form av frie versus øremerkede tilskudd. På den ene siden kan øremerking sikre kjerneoppgaver. På den annen side overprøves partienes autonomi i sterkere grad enn ved frie tilskudd. Begge hensyn er tungtveiende, og det må foretas en avveining mellom dem.

I 2004-budsjettet utgjør øremerkede ordninger snau 5 prosent av de samlede tilskuddene til partiene over statsbudsjettet, svarende til 11 millioner kroner. De øremerkede tilskuddene går til presse tiltak i partiene. Øremerkingen kan bidra til å sikre at enkelte av partienes kjerneoppgaver ivaretas. Spesielt gjelder dette formidling av innholdet i de politiske programmer og evnen til å bidra til bredde og dybde i det offentlige ordskiftet. Et spørsmål er om de nevnte oppgaver vil bli nedprioritert dersom dagens øremerking fjernes. Et annet spørsmål er om dagens øremerking er effektiv i den forstand at de øremerkede midler faktisk går til en styrking av de kjerneoppgaver som er nevnt.

Støtten til pressetiltak har to komponenter: Informasjonsstøtte og distribusjonsstøtte. Informasjonsstøtten følger objektive kriterier som i den alminnelige partistøtten (grunntilskudd og stemmetilskudd). Distribusjonsstøtten følger ikke objektive kriterier, men baseres på antall distribuerte eksemplarer. Distribusjonsstøtten er relativt liten (ca 13 prosent av samlet støtte til presseformål). Utvalget er av den oppfatning at regelverket bør forenkles ved at hele den øremerkede støtten til presseformål legges inn i grunnlaget for de frie statstilskuddene. Støtten har i dag et moderat omfang, og anses ikke lenger å ha tilstrekkelig begrunnelse til at den bør opprettholdes. Blant annet skyldes dette en teknologisk utvikling, der mesteparten av kommunikasjonen mellom hovedorganisasjonen, lavere nivåer og medlemmene foregår elektronisk.

Det ytes en særskilt støtte til nominasjonsformål over statsbudsjettet. Støtten ytes bare i valgår, og var på 5,8 millioner kroner i 2003-budsjettet. Den ene halvparten av nominasjonsstøtten fordeles som grunntilskudd, den andre halvparten fordeles som stemmetilskudd. Registrerte partier som har oppnådd 2,5 prosent oppslutning på landsbasis i siste stortingsvalg er støtteberettiget. Tidligere ble støtten gitt etter regning for utlegg til skyss og kostgodtgjørelse til partier som stilte rene lister eller felleslister i minst halvparten av fylkene ved stortingsvalg og valg til fylkesting. Valgløvet utvalget argumenterte for å legge nominasjonsstøtten inn i grunnlaget for den alminnelige støtten til partiene over statsbudsjettet. Argumentene for

dette var to. Først, et prinsipielt argument om at den alminnelige statsstøtten burde omfatte all virksomhet som partiene driver. Dernest, et pragmatisk argument om at partiene vil se det i sin egen interesse å holde nominasjonsmøter, og at øremerking derfor ikke er nødvendig. Valglovutvalget gikk på dette grunnlag inn for å etablere en ordning som kompenserte for utgifter til nominasjon i valgår. Den ordning som ble etablert fungerer ikke tilfredsstillende. Støtten gis i valgår, og ikke i det år mesteparten av nominasjonsmøtene avholdes, som er året før valgåret. Det er tungvint å justere støtten inn og ut annethvert år. Fordelingsnøkkelen for støtten (med 5/10 grunntilskudd og 5/10 stemmetilskudd) har heller ingen åpenbar begrunnelse. Utvalget merker seg også at familie-, kultur- og administrasjonskomiteen i behandlingen av 2004-budsjettet gikk inn for å legge nominasjonsstøtten inn som en generell styrking av stemmetilskuddene.³ På denne bakgrunn går utvalget inn for å legge dagens nominasjonsstøtte inn i grunnlaget for de frie tilskuddene til partiene, slik disse foreslås fordelt av utvalget.

Utvalget tilrår:

- At den øremerkede støtten til presseformål (informasjonsstøtte og distribusjonsstøtte) avvikles. Det frigjorte beløpet (11 millioner kroner) legges inn i rammen for de frie tilskuddene til partiene.
- At den øremerkede støtten til nominasjonsformål avvikles. Rammen for de frie tilskuddene økes med et beløp svarende til dagens nominasjonsstøtte (5,8 millioner kroner).

7.7 Ansvar for folkevalgte grupper

Partiorganisasjonen ivaretar i første rekke kjerneoppgaver knyttet til programformulering, formidling av standpunkter, utarbeidelse av lister for valg samt nyrekruttering. De folkevalgte gruppene har et hovedansvar for samordning av synspunkter i flertallsforsamlingene de hører hjemme i, og er på alle forvaltningsnivåer en sentral arena for politisk opplæring. Begge organisasjonsnivåer må ha finansielle forutsetninger for å løse sine oppgaver tilfredsstillende.

Stortinget har vedtatt en egen finansieringsordning for sine grupper (se avsnitt 3.3.2). Folkevalgte grupper i fylkesting og kommunestyre finansieres på sin side med en egen tilskuddsordning over

statsbudsjettet. Et spørsmål er om finansieringen av folkevalgte grupper og representanter på kommunalt og fylkeskommunalt nivå bør legges til de respektive kommunale og fylkeskommunale folkevalgte forsamlinger, etter mønster av ordningen i Stortinget?

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

Formålet med det lokale selvstyret slås fast i kommunelovens § 1. Dette er «å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale fellesskap og med sikte på en bærekraftig utvikling.»

Et funksjonsdyktig folkestyre forutsetter at folkevalgte organer står fritt i å organisere seg på en hensiktsmessig måte, og til å finansiere sin egen drift. Slik frihet tilhører kjernen i det en vanligvis forstår med lokalt selvstyre. Frihet til selv å velge egne organiserings- og finansieringsformer kan også være nyttig, fordi det gir fleksibilitet i tilpassningen til lokale muligheter, begrensninger og ønskemål. Ved at slik frihet foreligger og benyttes gjøres folkestyret mer funksjonsdyktig. Et funksjonsdyktig og fleksibelt apparat for å fatte kollektive beslutninger er i sin tur en forutsetning for effektiv forvaltning av fellesressurser.

Flertallet i norske kommunestyre og fylkesting kan i dag velge sin egen organisasjonsform innenfor forholdsvis vide lovrammer. Det er opp til flertallet å fastlegge et øvre antall representanter til folkevalgte organer, samt det styringsprinsipp som skal følges. Flertallet organiserer selv sine styre, komiteer og faste utvalg, og oppretter og nedlegger dem slik det finner hensiktsmessig. Flertallet står også fritt til å yte tilskudd til egne folkevalgte grupper over eget budsjett. Dersom flertallet velger å gjøre dette kommer disse tilskuddene på toppen av de statlige tilskuddene til de folkevalgte gruppene.

Utvalgets undersøkelse av fylkeslagenes økonomi viser at disse for en stor del «toppfinansieres» av egen fylkeskommune. Den fylkeskommunale støtten til fylkeslagene og gruppene i fylkestinget ligger i området 25 % til 75 % av den statlige støtten til samme formål, med et gjennomsnitt på 50 %. Gjennomsnittlig sett ser altså fylkeskommunene ut til å gi om lag halvparten av det støttebeløp som staten yter.

3. B.innst.S.nr. 2 (2003–2004), punkt 2.16.

Kommuneregnskapene viser at det gis betydelige midler på kategorien «politiske institusjoner». Regnskapene for 2001 viser slik at kommunene over dette kapitlet støttet de politiske partiene og de uavhengige listene med 92 millioner, mens det tilsvarende tallet for fylkeskommunene var 87 millioner kroner. Dette innebærer at statsstøtten (stemmetilskudd pluss gruppestøtte) utgjorde henholdsvis 30 % og 38 % av samlet offentlig støtte (statlig og kommunal støtte) til lokal- og fylkesledet i 2001.

Utvalgets oppfatning er at dagens statstilskudd til kommunale og fylkeskommunale folkevalgte grupper (gruppe- og representantstøtten) bør legges inn i statens rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Utvalget er oppmerksom på at dette kan friste kommuner med svakt inntektsgrunnlag til å nedprioritere finansieringen av egne folkevalgte grupper. Tallmaterialet i kapittel 3 viser ikke noen systematisk tendens til at rike kommuner yter mer per representant enn fattigere kommuner gjør.

Ved å legge gruppe- og representantstøtten inn i statens rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner, samtidig som partigruppene finansieres over statsbudsjettet, sikres både partilag og partigruppe et selvstendig finansielt grunnlag. Et selvstendig finansielt grunnlag kan etter utvalgets oppfatning bidra til å hegne om enhetenes autonomi. Dette kan i seg selv medvirke til et bedre fungerende lokaldemokrati. Ved å overlate finansieringen av lokale folkevalgte grupper til de lokale folkevalgte forsamlingene forenkles tilskuddsordningen til partiene, og gruppe- og representantstøtten harmoniseres med ordningen som gjelder partienes stortingsgrupper.

I 2004-budsjettet utgjorde gruppe- og representantstøtten til sammen snau 27 millioner kroner på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Utvalget har liten tro på at finansieringen av folkevalgte organer vil bli nedprioritert dersom den statlige øremerkingen avvikles, og disse forholdsvis beskjedne midlene isteden legges inn i statens rammetilskudd til kommunene og fylkeskommunene.

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

Utvalget tilrår:

- At dagens gruppe- og representantstøtte (27 millioner kroner) legges inn i statens rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner.
- At kommuner og fylkeskommuner lovpålegges å yte støtte til folkevalgte grupper og representanter på en ikke-vridende måte.

7.8 Balanse mellom grunntilskudd og stemmetilskudd

Utvalget går inn for at støtten til partiorganisasjonene på ulike forvaltningsnivåer for fremtiden gis som en kombinasjon av stemmetilskudd og grunntilskudd. Av de 21 demokratiene vi har samlet opplysninger om støtteordningene for i tabell 4.1, yter 1/3 støtte som en kombinasjon av resultatavhengig støtte (basert enten på stemmer eller representanter) og grunntilskudd. Den foreslåtte kombinasjonen er altså ikke spesiell i et sammenlignende perspektiv.

Et grunntilskudd bidrar til utjevning av inntekter mellom partiene, og kan redusere betydningen av private bidrag i politikken. Dette kan bidra til at skjevheter i partienes finansiering får mindre betydning, og at attraktive programmer og kompetente ledere får større betydning for oppnådde valgresultater. Gjennom dette svekker grunntilskuddet finansieringssystemets selvforsterkende effekter: Sammenhengen valgsuksess; finansiell styrke; fortsatt valgsuksess, avdempes. Grunntilskuddet bidrar også til å sikre partiene større forutberegnlighet for sin drift i en usikker omgivelse. Dette fordi svingninger i oppslutning fra valg til valg skaper mindre svingninger i partiets økonomi når deler av støtten ytes i form av et grunntilskudd (se avsnitt 2.4).

Samtidig leder grunntilskuddet til at den finansielle belønningen (straffen) for suksess (fiasko) i valg avdempes. Et vesenskjenntegn ved et velfungerende demokrati er at dette gir velgerne en reell mulighet til å kunne kaste (beholde) en sittende regjering som de er misfornøyd (fornøyd) med innsatsen til. Eller mer generelt: I et velfungerende demokrati skal velgernes dom ha følbare konsekvenser for partiene. Også i utformingen av finansieringssystemet bør en skjule til dette. Det er neppe heldig om partienes finanser gjøres lite følsomme for velgernes dom. Grunntilskuddet vil for øvrig lede til at partienes oppslutning i sterkere grad påvirkes av de offentlige tilskuddene. Dette taler isolert sett mot grunntilskudd.

Det finnes ingen fasitsvar på hvordan de hensynene som er skissert bør balanseres. Å finne frem til en heldig balanse er i bunn og grunn et politisk spørsmål, som må fastsettes av Stortinget. Utvalget vil som utgangspunkt foreslå at grunntilskuddet utgjør en relativt liten andel av de frie tilskuddene.

Utvalget tilrår:

- At stemmetilskudd ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd i siste valg.
- At grunntilskudd ytes som et likt kronebeløp per støtteberettiget parti.
- At den samlede bevilgningen til det enkelte forvaltningsnivå fordeles med 9/10 som stemmetilskudd og 1/10 som grunntilskudd.

7.9 Inngangskriterier for offentlige tilskudd

Inngangskriteriene for offentlig støtte i dagens ordning ligger delvis i valgordningen, delvis i tilskuddsordningen. For tildeling av representant- og gruppestøtte kreves representasjon i den aktuelle forsamlingen. For å oppnå representasjon må partiet over tersklene i valgloven. På nasjonalt nivå er det tale om to terskler i valgloven. For det første ligger det en implisitt sperregrense i at tildelingen av distriktsmandater ved stortingsvalg ikke er strengt matematisk rettferdig.⁴ For det andre finnes det en eksplisitt sperregrense for å komme i betraktning ved tildeling av utjevningsmandater. Denne er satt til 4 prosent ved stortingsvalg. Den implisitte sperregrensen i valgloven gjelder også på lokalt og regionalt nivå. Den eksplisitte sperregrensen gjelder ikke disse nivåene, siden det ikke finnes en ordning med utjevningsmandater her.

Dersom partiet ikke oppnår representasjon får det verken gruppe- eller representantstøtte. Dersom partiet oppnår representasjon med minst ett mandat får det gruppestøtte. Størrelsen på representantstøtten avhenger av antallet representanter.⁵ I prinsippet kan tilskuddsordningen fastlegge strengere inngangskriterier enn valgloven. Dette kan imidlertid svekke de minste partienes evne til

å samordne sine synspunkter i de respektive forsamlinger.

Sperregrensene for stemmetilskudd bestemmes ikke av valgloven, men av tilskuddsordningen. I det norske systemet ytes det for eksempel ikke tilskudd til stemmer som er avgitt til lister som ikke er registrert som partier etter reglene i valgloven. Et synspunkt er at sperregrensen (i tilskuddsordningen) for tildeling av stemmetilskudd bør ligge lavere enn sperregrensen (i valgloven) for tildeling av mandater. Begrunnelsen er at partier som har rimelig sjanse til å vinne representasjon i fremtiden, bør gis et finansielt grunnlag for å gjøre et forsøk. Hvor høye sperregrenser som settes må vurderes på bakgrunn av tilskuddenes størrelse. Sperregrensene for tildeling av store grunntilskudd bør antakeligvis ligge høyere enn sperregrensene for tildeling av stemmetilskudd. Grunntilskudd leder til at premieringen av suksess i valg avdempes. Dette tilsier at betydelige grunntilskudd ikke bør tilfalle partier med lav valgoppslutning. Et ønske om ikke å stimulere til partisplittelser motivert av forventning om økonomisk gevinst, trekker i samme retning. Inngangsbilletten for grunntilskuddet bør sees i sammenheng med størrelsen på grunntilskuddet: Med betydelige grunntilskudd bør også sperregrensen være betydelig.

Stemmetilskudd og grunntilskudd kan betinges av ulike inngangskriterier. For det første kan en la inngangskriteriene sammenfalle med valglovens implisitte og eksplisitte sperregrenser. Det vil si at bare de partier som oppnår representasjon gjøres støtteberettiget. Siden utvalget anbefaler et system der folkevalgte grupper har ansvar for sin egen finansiering, mens partiene finansieres gjennom et regelverk som er følsomt for stemmeoppslutning, synes det ikke naturlig å knytte inngangskriteriene til representasjon alene. Mye kan likevel tale for å kombinere et krav om stemmeoppslutning med representasjon, slik at partier som vinner representasjon gis støtte uavhengig av om de kommer over den fastsatte grensen for stemmeoppslutning eller ikke.

7.9.1 Registrerte politiske partier

Kravene for å oppnå registrering etter bestemmelsene i valgloven kapittel 5 er forholdsvis beskjedne. For det første må partinavnet være unikt nok til ikke å forveksles med eksisterende partinavn. Deretter må det pekes ut et hovedstyre som har myndighet til å forplikte partiet. Til sist må partiet mobilisere minst 5 000 mennesker som er villige til å underskrive på at de støtter partiets bestrebelser på å bli registrert (ikke nødvendigvis mennesker

4. Særlig skyldes dette bruken av St. Lagües modifiserte metode (med 1.4 som første delingstall). Valglovutvalget fremholder at sperregrensen for tildeling av distriktsmandater «ligger like i overkant av 9 prosent nasjonalt (gitt en lik oppslutning om partiene i de ulike valgkretsene)».

5. Tilskuddsordningen kan bestemme at både representant- og gruppestøtte skal differensieres. I Stortinget er for eksempel gruppestøtten differensiert slik at store opposisjonsgrupper premieres. Det gjelder ingen slik differensiering på lavere forvaltningsnivåer.

som er sympatiske til partiets program). Kravet om 5 000 underskrifter utgjør under 0,2 prosent av de avgitte stemmene ved stortingsvalget 2001. Det er grunn til å tro at partier som ikke kan eller vil innfri disse kravene ikke har grunnlag for – eller mangler ambisjoner om – å etablere et varig alternativ i norsk riks- eller lokalpolitikk. Det er da liten grunn til å støtte dem med knappe offentlige midler i den hensikt å sette dem bedre i stand til å komme sterkere igjen senere.

I kapittel 2 ble det listet opp seks kjerneoppgaver som bare partier kan ivareta i et demokrati: formulere helhetlige programmer, formidle innholdet i disse, stille lister i valg, samordne synspunkter og beslutninger i representative organer, sikre rekruttering og opplæring og bidra til bredde og dybde i det ordskiftet. En definisjon av et politisk parti følger av dette: Et parti er en organisasjon som ivaretar disse kjerneoppgavene.

Etter en minimumsdefinisjon er politiske partier organisasjoner som bare ivaretar én av disse oppgavene: å stille lister til valg til representative organer.⁶ Lokale lister er partier i en slik forstand, om en ikke stiller alt for strenge krav til «organisasjon». Det er mer tvilsomt om lokale lister kvalifiserer til partier etter de øvrige kravene. Lokale lister organiseres så godt som alltid rundt en, eller et begrenset antall enkeltsaker. Disse sakene forankres ikke i en helhetlig ideologi for samfunnsutviklingen. Fravær av et helhetlig og detaljert politisk program gjør det vanskelig å oppnå partidisiplin utenfor den enkeltsak, eller det knippe av enkeltsaker, som listen er organisert rundt. Lav partidisiplin gir i sin tur et dårlig utgangspunkt for samordning av synspunkter i folkevalgte organer. I den grad lokale lister har en fast organisasjon og er bestandige over tid, vil også de kunne ha ambisjoner om å bidra til rekruttering og opplæring av politiske ledere. Stordriftsfordeler tilsier likevel at rekruttering og opplæring håndteres mer effektivt av landsdekkende partier. Opplæringstiltak kan utvikles og samordnes mer effektivt gjennom en hovedorganisasjon med betydelige ressurser. I den grad lokale lister bringer nye standpunkter inn i den offentlige debatt – heller enn å bringe større intensitet inn i enkeltsaker der også etablerte partier har synspunkter – vil de bidra til bredde i ordskiftet. Stordriftsfordeler, og de avveininger som nødvendigvis tvinger seg frem i et helhetlig og forpliktende program, tilsier likevel at dybden i ordskiftet sikres mer effektivt gjennom landsdekkende partier.

6. Epstein (1967), Sartori (1976).

Hva med kravet til effektiv formidling av politiske standpunkter? Omfattende samfunnsvitenskapelig forskning på vestlige demokratier i etterkrigsperioden har dokumentert at den gjennomsnittlige velger har moderat interesse for politikk, og store mangler i sin informasjon om partienes enkeltkandidater, deres standpunkter og utspill.⁷ Dette har vakt betydelig bekymring. Har partiene sviktet i å formidle sine budskaper effektivt? Åpner «massenes dumhet» for manipulasjon av flertallsvaljen, fra karismatiske og populistiske politikere?⁸

Nyere forskning svarer benektende: Rasjonelle velgere trenger ikke å samle inn omfattende og kostbar detaljinformasjon for å treffe velbegrunnede beslutninger ved urnen. Mennesker kan treffe, og treffer, i stor grad velbegrunnede beslutninger (beslutninger basert på kunnskaper om konsekvenser) med utgangspunkt i enkle og lite kostbare erstatninger for detaljert informasjon. De viser seg å være gode til å bruke disse erstatningene når de bestemmer seg for hvem og hva de skal tro på (når de skaffer seg relevant kunnskap). Viktige erstatninger når velgerne treffer sin beslutning er etablerte partinavn, utsagn fra opinionsledere, egen og andres partiidentifikasjon, partienes valgkamputspill, løpende meningsmålinger, meningsfellers oppfatninger, og ulike interessegruppers utspill til fordel for eller mot bestemte partier.⁹

Dette understreker viktigheten av etablerte partinavn og partiidentifikasjon for et velfungerende demokrati. Helhetlige programmer inngår som en sentral del av et etablert partinavn. Hovedstandpunktene i programmet følger av partienes ideologi, og er for velgerne knyttet til partienes navn. Med et begrenset antall partinavn gjøres det lettere for velgerne å koordinere sine valghandlinger om helhetlige hovedalternativer. Mange lokale lister har begrenset varighet i tid, og er organisert rundt enkeltsaker.

En del lokale partier og lister mottar antakeligvis offentlige tilskudd, selv om de ikke er berettiget til statstilskudd. Som vist i avsnitt 3.2 yter en del kommuner og fylkeskommuner i dag tilskudd til fylkes- og kommunepartier av eget budsjett. Etter utvalgets forslag vil også uregistrerte partier eller lister som vinner representasjon få representasjons

7. Campbell et al. (1960), Parsons (1967), Schumpeter (1942). En tilsvarende dokumentasjon for Norges finnes i en rekke publikasjoner fra valgundersøkelsene. Se Aardal (2003) for analyser av norske velgere.

8. Bekymringen var særlig sterk i den umiddelbare etterkrigstid, med Hitlers demokratiske makt overtakelse friskere i minne.

9. Lupia&McCubbins (1998) med referanser.

og/eller gruppestøtte etter de (ikke-diskriminerende) regler som kommunen forutsettes å vedta. Uregistrerte partier eller lister som vinner representasjon vil med dette sikres de samme driftsbetaingelser som registrerte partiers grupper.

Utvalget legger til grunn at det å forbeholde stemmetilskudd til registrerte partier ikke representerer en usakelig forskjellsbehandling. Sivilombudsmannen behandlet i 1995 en sak der kommunen hadde vedtatt en støtteordning der kommunale stemmetilskudd (etter mønster av den statlige ordningen) ble forbeholdt registrerte partier. I spørsmålet om slik forskjellsbehandling måtte anses usakelig hadde Sivilombudsmannen følgende å si:¹⁰

«Det kan på den ene siden hevdes at dette innebærer en favorisering av en partimessig forankret opinionsdannelse. På den annen side kan det hevdes at partiene gjør et viktig arbeid i kommunal sammenheng, som det kan være saklige grunner til å gi særskilt støtte. Det må i så fall være opp til kommunens skjønn å avgjøre om og hvordan støtte skal tildeles. Det kan neppe bestrides at lokale partilag gjør et arbeid som kan være av betydning for de folkevalgte muligheter til å utføre sine verv, og jeg finner det derfor vanskelig på rettslig grunnlag å kritisere det vedtak som er fattet».

Utvalget er av den oppfatning at støtten til partiorganisasjonene bør sees i et helhetlig perspektiv. Gjennomsnittlig stemmetilskudd for et uregistrert fylkesparti i 2003-valget var på drøye 13 000 kroner, mens det tilsvarende tallet for et kommuneparti i 2003 valget var på drøye 2 600 kroner. Dette er beskjedne beløp for å bygge opp (selv en lokal) partiorganisasjon. For et parti med lag i mange kommuner og fylker, vil likevel en sum av isolert sett beskjedne tilskudd kunne settes inn i planmessig politiske arbeid. En helhetlig og landsdekkende partiorganisasjon har muligheter for å styrke (svække) finansielt svake (sterke) enheter gjennom overføring av ressurser fra (til) andre ledd i organisasjonen. En slik mulighet står ikke åpen for en lokal liste.

Samtidig er det klart at enkelte uregistrerte partier har gått glipp av betydelige beløp ved å unnlate å registrere seg. Den største uregistrerte partiet ved fylkestingsvalget i 2003 hadde således 5 774 stemmer, mens det tilsvarende tallet for det største uregistrerte partiet ved kommunestyrevalget i 2003 var 4 062 stemmer. Det største uregistrerte fylkespartiet kunne med satsene for 2004 ha oppnådd nesten to millioner kroner i stemmetilskudd

gjennom å registre seg. Det tilsvarende tallet for det største uregistrerte kommunepartiet er nesten 50 000 kroner. Siden kravene til registrering er så vidt enkle å innfri velger utvalget å tro at slike partier lar være å registrere seg fordi de ikke ønsker å bygge opp en permanent partiorganisasjon rundt et helhetlig program.

Utvalgets flertall, alle unntatt Meyer og Taube, tilrår:

- At statlige tilskudd forbeholdes partier som er registrert etter reglene i valgloven.

Medlemmene Meyer og Taube har følgende særmerknad:

«I utvalgets mandat inngår en vurdering av blant annet «*alternative finansieringsordninger for politiske partier, herunder foreslå endringer i rammebetingelsene som kan opprettholde og/eller styrke forutsetningene for et livskraftig demokrati kjennetegnet ved mangfold og bredde, både når det gjelder meninger og engasjement*». Med tanke på utvalgets utgangspunkt, som er å være ikke bare et «partifinansieringsutvalg» men også et «demokratifinansieringsutvalg» synes det relevant å fremholde lokale lister som ett uttrykk for mangfold og livskraft innenfor det lokale demokratiet, dvs på kommunalt nivå.

Lokale lister opprettes ikke utelukkende som bevegelser rundt enkeltsaker, men også som politiske bevegelser som tar et helhetlig ansvar for kommunale forhold. Eksistensen av lokale lister i små kommuner (med mindre enn 5.000 innbyggere) bør også ses i lys av den vanskelighet som følger av valglovens krav for registrering av nye politiske partier: Det er der umulig å oppfylle valglovens kriterium på støtte fra 5.000 personer med stemmerett i Stortingsvalg.

Disse medlemmene mener at de ulike forutsetninger som foreligger i små sammenlignet med store kommuner hva gjelder valg av organisasjonsform, burde aktualisere en mer nyanisert holdning i spørsmål om det lokale nivået. Det kan ikke bli rettfærdig å betrakte politiske partier med nasjonale programmer og lokale lister med lokale programmer fra ett og samme perspektiv, ettersom deres ambisjoner og virkeområde per definisjon er forskjellige. Men denne forskjellene burde ikke heller gi grunnlag for å gradere deres demokratiske verdi slik at den ene systematisk får høyere støtte enn den andre når de virker på samme nivå.

Velgernes preferanser bør behandles likt i alle landets kommuner. Dette motiverer et krav om likebehandling når det gjelder tildeling av offentlig støtte till alle de organisasjoner som

10. Sivilombudsmannen, sak 95–1946.

stiller liste til valg og som oppnår representasjon på lokalt nivå, registrerte partier så vel som lokale lister.»

7.9.2 Krav til valgoppslutning

Tabell 4.1 viser at inngangskriteriene for stemmetilskudd i Norge er satt lavt dersom en sammenligner med andre demokratier. Flertallet av landene som knytter inngangskriteriet til prosentvis oppslutning på nasjonalt nivå har satt dette høyere enn 2,5%.¹¹ De fleste landene i tabellen knytter inngangskriteriene til representasjon, eller til en kombinasjon av representasjon og valgoppslutning. Gjennomgående gir dette høyere inngangskriterier enn i det norske regelverket.¹² To av landene (Danmark og Portugal) knytter inngangskriteriene til antall stemmer oppnådd i valg. Antallet stemmer som kreves før statsstøtte tildeles varierer mye: 1 000 i Danmark, og 50 000 i Portugal hvor det også kreves representasjon. For Danmark svarte sperren på 1 000 personer til en prosentvis oppslutning på 0,3 % ved folketingsvalget i 2001. For Portugal svarte sperren på 50 000 stemmer til en prosentvis oppslutning på 0,9 % i parlamentsvalget 2002. Effektiv terskel for representasjon i portugisiske parlamentsvalg er imidlertid beregnet til hele 6,7 %.

Etter dagens regelverk får lokal- og fylkeslag tilhørende registrerte partier et antall kroner per stemme (i 2004 12 kroner for lokallag og 29 kroner for fylkeslag), uavhengig av hvor mange stemmer laget oppnår i valg. Utvalget går inn for at dagens inngangskriterier for stemmestøtten i lokal- og fylkesvalg beholdes. Utvalget går videre inn for å avvikle sperregrensen på 2,5 % på landsbasis for å få stemmestøtte i stortingsvalg. Små

registrerte partier som stiller i nasjonale valg representerer seriøse utfordrere til det bestående partisystem. Slike partier må antas å ha ambisjoner om å gjøre seg gjeldene over tid med helhetlige løsninger på samfunnets utfordringer. Disse partiene bør ikke søkes holdt nede av etablerte partier gjennom utformingen av offentlige finansieringsordninger, men bør stille likt i tildelingen av stemmetilskudd.

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

Utvalget går inn for et forholdsvis høyt grunn-tilskudd, særlig på fylkesnivå og på nasjonalt nivå. Det synes da nødvendig å rasjonere på midlene ved å sette et inngangskriterium for tildeling av grunn-tilskudd. Et spørsmål er om inngangskriteriet skal settes i form av krav til:

- i. prosentvis oppslutning i valg (prosentkriterium)
- ii. antall stemmer i valg (stemmekriterium)
- iii. representasjon i den aktuelle flertallsforsamling (representasjonskriterium)
- iv. en kombinasjon av to eller flere av kriteriene over.

Med et prosentkriterium vil stemmetallet til det minste støtteberettigede laget variere med valgkretsens størrelse. Med et stemmekriterium vil lag med relativt høy prosentvis oppslutning i små kommuner falle for sperregrensen, mens lag med relativt lav prosentvis oppslutning i store kommuner ikke gjøre det. Et stemmekriterium leder også til at vanskene med å komme over sperregrensen vil variere med valgdeltakelsen i kretsen. Utvalget finner det rimelig å bygge på dagens regelverk, og tilrår at et prosentkriterium benyttes. Et slikt kriterium virker mest rimelig med den norske kommunestrukturen, der en finner betydelig variasjon med hensyn til størrelse. En unngår også at tildeling av støtte varierer med valgdeltakelsen i kretsen.

Et prosentkriterium vil – dersom det settes lavere enn de effektive sperregrensene i valgloven – kunne lede til at representerte partier ikke har oppslutning nok til å få grunntilskudd. Utvalget mener registrerte partier som vinner representasjon ikke bør stenges ute fra grunntilskudd. Å være registrert signaliserer helhetlighet og langsiktighet. Å bli representert i et gitt valg, signaliserer en mulighet for også å bli representert også i fremtidige valg. Utvalget ønsker ikke å bruke finansieringssystemet til å stenge ute helhetlige og langsiktige alternativer med gode sjanser for fremtidig

11. Australia 4 % på landsbasis; Canada 2 % på landsbasis eller 5 % i distriktet; Russland og Spania 3 % på landsbasis; Tyskland 0,5 % på landsbasis eller 1 % i distriktet.

12. Dette illustreres best ved å beregne den effektive sperregrensen i valgloven (Liphart 1994, Tagapera & Shugart 1989). En effektiv sperregrense representerer et gjennomsnitt av den øvre og nedre representasjonsterskelen i valgloven. Den nedre grensen er den laveste prosentvise oppslutning som, under de gunstige omstendigheter, gir partiet en representant. Den øvre grensen er den høyeste prosentvise oppslutning som, under de minst gunstige omstendigheter, frarøver partiet representasjon. Effektive sperregrenser for de land som knytter inngangskriteriet for partistøtte til representasjon (se tabell 4.1) gis av Liphart (1994: 25–39) og Norris (2005, tabell 5.1). Disse er som følger: Belgia 4,8 %; Finland 5 %; Israel 1 % – 1,5 %; Italia 4 %; Japan 2 % – 4 %; Nederland 0,7 %; Portugal 0,9 % – 6,7 %; Sverige 4 %; og Østerrike 2,6 %. For Østerrikes del ligger inngangskriteriet for partistøtte betydelig over den effektive sperregrensen, siden støtte kun tildeles partier med fem eller flere representanter. Til sammenligning har Norge en effektiv sperregrense på 4 % ved stortingsvalg.

representasjon. Hvor mye som skal til for å bli representert i norske valg til kommunestyre og fylkesting avhenger blant annet av størrelsen på kretsen og konkurranseforholdene som gjelder der i det aktuelle valg. Både i valgene til fylkesting og i valg til kommunestyre i 2003 finner en representanter fra registrerte politiske partier med så lite som 1,4 % av kretsens stemmer bak seg. For å få med alle som er representert ville det derfor være nødvendig å sette sperregrensen svært lavt, om en utelukkende benyttet et prosentkriterium. Et lavt prosentkriterium ville imidlertid også lede til at en tok med seg en del lag som ikke er representert i dag, og har liten sjanse til å bli det i fremtiden. Etter utvalgets oppfatning er det bedre å sette prosentgrensen noe høyere, men slå fast at lag fra registrerte partier som vinner representasjon uansett er kvalifisert til grunntilskudd. På denne måten kan en forsvare å sette prosentgrensen noe høyere. Utvalget foreslår en prosentgrense for grunntilskudd i nærheten av de faktiske sperregrensene i valgloven.¹³ Konkret foreslås det 4 % i valg til fylkesting og kommunestyre, og 2,5 % i stortingsvalg. Utvalget foreslår samtidig å fjerne inngangskriteriet for å få stemmestøtte i stortingsvalg. Registrerte partier på alle nivåer vil derfor få støtte fra første stemme. Dette sikrer at registrerte partier som ikke vinner representasjon i et valg like fullt får tilskudd til sin partiorganisasjon, og derved settes i stand til å konkurrere i fremtidige valg.

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

Tabell 7.1 viser hvilke konsekvenser disse sperregrensene har for de registrerte partiene.

Blant de etablerte partiene rammer sperregrensene for grunntilskuddet særlig en del lokal- og fylkeslag fra RV og KP. Forslaget til sperregrenser for grunntilskudd på kommune- og fylkesnivået må sees i sammenheng med de øvrige delene av utvalgets forslag (se avsnitt 7.13). At enkelte lag faller for sperregrensene, og ikke får grunntilskudd, balanseres ved at lag som kommer over sperregrensene får desto mer. I tillegg foreslår utvalget å senke de finansielle sperregrensene for stemmetilskudd på nasjonalt nivå, for å sikre at nye strømninger i befolkningen ikke stenges ute.

Utvalgets forslag til sperregrenser for tilskudd til hovedorganisasjonene gir lave finansielle sperregrenser nasjonalt, og plasserer Norge blant de mest liberale demokratiene når det gjelder offentlig støtte til partier som stiller i nasjonale valg.

Utvalget tilrår:

- At grunntilskudd og stemmetilskudd bare ytes til partier som er registrert etter bestemmelsene i gjeldende valglov.
- At det ikke skal gjelde noen sperregrenser for tildeling av stemmetilskudd til registrerte partier, verken på nasjonalt nivå, fylkesnivå eller lokalt nivå.
- At grunntilskudd ytes til registrerte partiers hovedorganisasjon dersom partiet fikk minst 2,5 % oppslutning på landsbasis eller vant minst en stortingsrepresentant i siste stortingsvalg.

Tabell 7.1 Stemmer og lag uten tilskudd ved de foreslåtte sperregrensene ved fylkestings- og kommunestyrevalg

Parti	Lokallag med tilskudd i prosent av alle lokallag		Fylkeslag med tilskudd i prosent av alle fylkeslag	
	Stemmetilskudd	Grunntilskudd	Stemmetilskudd	Grunntilskudd
RV	100,0	36,3	100,0	35,3
SV	100,0	99,7	100,0	100,0
DNA	100,0	100,0	100,0	100,0
V	100,0	82,7	100,0	94,7
SP	100,0	97,7	100,0	100,0
KrF	100,0	95,7	100,0	100,0
H	100,0	98,9	100,0	100,0
FrP	100,0	98,4	100,0	100,0
KP	100,0	48,7	100,0	15,8
An. registrerte	100,0	54,4	100,0	13,1
Felleslister	100,0	93,2	100,0	–

- At grunntilskudd ytes til registrerte partiers fylkesorganisasjon dersom partiet fikk minst 4,0 % oppslutning eller vant minst en representant i siste valg til det aktuelle fylkesting.
- At grunntilskudd ytes til registrerte partiers kommuneorganisasjon dersom partiet fikk minst 4,0 % oppslutning eller vant minst en representant i siste valg til det aktuelle kommunestyre.
- At en opprettholder dagens krav om at fylkes- og kommunepartier må ha en organisasjon i vedkommende fylkeskommune eller kommune for å få stemmetilskudd og grunntilskudd.

7.10 Balanse mellom ulike forvaltningsnivåer

De fleste demokratier har mer enn ett forvaltningsnivå, og de fleste av disse har valgte forsamlinger på mer enn ett forvaltningsnivå. Den norske ordningen har siden 1977 fordelt støtte ikke bare på sentralt nivå, men også på fylkes- og kommunenivå. Dette kan ha bidratt til å motvirke tendensen til sentralisering som lå i ordningen før 1977 (hvor offentlig støtte bare ble tildelt partiene sentralt). Hensikten med reformen av 1977 var å gi lavere organisasjonsnivåer finansielle forutsetninger for å ivareta kjerneoppgaver, samt å styrke forutsetningene for det lokale demokratiet. Egne tilskudd skulle også å gi lavere organisasjonsnivåer større grad av autonomi, både i forhold til private interesser og i forhold til egen hovedorganisasjon. Målsettingene med fordelingen mellom forvaltningsnivåer kan likevel ikke innfris gjennom tilskuddsordningen alene, men avhenger også av den partiinterne fordelingen av midler og av partienes interne organisering ellers.¹⁴ Fordelingen av stemmetilskuddene på de tre forvaltningsnivåene

14. Det er stor variasjon over partiene på dette punktet. For eksempel viser inntektsinnberetningene til Stortinget at hovedorganisasjonene til Høyre, KrF og FrP ikke (eller i ubetydelig grad) har kontingentinntekter, siden disse beholdes der de innkreves; i det enkelte lokal- og fylkeslag. I motsetning til dette fører hovedorganisasjonene til Sp og SV opp betydelige kontingentinntekter, som er overført fra lavere organisasjonsnivåer. Hovedorganisasjonen til KrF krever lønnsrefusjon for fylkessekretærene. Dette overfører midler fra fylkeslagene til hovedorganisasjonen. Det enkelte parti oppviser også forskjeller i sin interne organisering, på måter som kan påvirke lokal aktivitet og lokalt engasjement. I SV og Ap har for eksempel medlemstallet i det enkelte lokallag betydning for hvor mange representanter lokallaget kan sende til partiets landsmøte. KrF og Venstre benytter en kombinasjon av stemme- og medlemstall når antall landsmøteutsendinger skal bestemmes. En ordning der medlemstallet gis slik betydning kan bidra til lokalt engasjement, ved å stimulere til medlemsverving.

bestemmes av Stortingets årlige bevilgningsvedtak.

Mot ønsket om å sikre lokal autonomi står ønsket om samordning av aktivitet på lavere nivåer, slik at riksdekkende partier fremstår som koordinerte og helhetlige enheter. Dette kan tilsi sentralisering av makt. Balansen mellom samordning og lokal variasjon bestemmes i siste instans av partiene selv. Det er betydelige forskjeller i tradisjoner mellom norske partier her. Det er ikke ønskelig å overprøve partienes avveininger på dette punktet gjennom tilskuddsordningen.

Med den frihet partiene har til å organisere seg internt – herunder friheten til å fordele egne midler på ulike nivåer – følger også et eget ansvar for å sikre at lokale og fylkeskommunale lag har finansielle forutsetninger for å ivareta sine kjerneoppgaver. Gitt dette kan offentlige tilskudd fordelt etter forvaltningsnivåer i noen grad fremstå som kompliserende. At det interne demokratiet i norske partier fungerer godt er et sterkt argument mot forsøk på overprøving av partienes prioriteringer. Dersom lokallag og fylkeslag føler at de tappes for ressurser, kan de gjøre dette synspunktet gjeldende i partiorganisasjonen med trygghet for å bli hørt (se avsnitt 2.6).

I 2004-budsjettet ble bevilgningen til stemmetilskudd fordelt med om lag 65 prosent på partienes hovedorganisasjoner, 25 prosent på partienes fylkeslag og 10 prosent på partienes lokallag. Før 1977 tilfalt hele bevilgningen partienes hovedorganisasjoner. Etter utvalgets oppfatning har fordelingen av midler mellom hovedorganisasjon, fylkeslag og lokallag i gjeldende ordning fungert tilfredsstillende. Utvalget finner ingen særlige argumenter som tilsier at denne fordelingen bør endres.

Utvalget tilrår:

- At fordelingen av tilskudd mellom hovedorganisasjon, fylkeslag og lokallag holdes omtrent som i dag.

7.11 Finansiering av ungdomsorganisasjonene

I dagens ordning mottar partienes ungdomsorganisasjoner statlige tilskudd på sentralt nivå og på fylkesnivå. Tilskudd til ungdomsorganisasjoner på sentralt nivå ytes til vedkommende ungdomsorganisasjon etter søknad til departementet fra vedkommende moderparti. Utmålingen av tilskudd er basert på moderpartiets oppslutning i stortings-

valg. Tilskuddene bevilges over en egen post på statsbudsjettet.

Tilskudd til ungdomsorganisasjoner på fylkesnivå ytes til vedkommende ungdomsorganisasjons fylkesparti etter søknad fra dette til fylkeskommunen. Utmålingen av tilskuddene er basert på fylkespartiets oppslutning i valg til fylkesting. Tilskuddene bevilges ikke over en egen post på statsbudsjettet, men legges inn i beregningen av tilskuddet til partienes fylkesorganisasjoner i form av en forhøyet tilskuddssats per stemme for de fylkesorganisasjoner som har fylkesungdomslag. Det ytes ikke tilskudd til partienes ungdomsorganisasjoner på kommunalt nivå.

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

Utvalget tilrå:

- At tilskudd til partienes ungdomsorganisasjoner på fylkesnivå skiller ut som en egen post på statsbudsjettet.

7.12 Nivået på den offentlige støtten til partiene

Partiene er bærebjelker i det representative demokratiet, og står på flere felter overfor mer krevende oppgaver i det moderne samfunnet. De politiske partiene skal sikres en selvstendig posisjon både i forhold til sterke private interesser og til statsmakten. Partiene bør derfor ha en god økonomi basert på flere inntektskilder. Hva som skal til for å sikre partienes kjerneoppgaver er likevel ikke utvetydig klart, og avhenger blant annet av hvilket omfang og kvalitet en mener kjerneoppgavene bør ha. Det er ønskelig å nå frem til en fornuftig balanse mellom offentlige tilskudd og private bidrag. I praksis vil en konkret vurdering av utgiftsutvikling, behov og private tilganger måtte stå sentralt i vurderingen av bevilgningsnivået.

Kapittel 3 dokumenterer at tilskuddene til partiorganisasjonene har hatt en betydelig realvekst siden midten av 1980-tallet. Den gjennomsnittlige

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

De politiske partiene skal være bredt forankret i det sivile samfunnet. En ytterligere opptrapping av statlig partistøtte kan på lengre sikt sette partiene i et uheldig avhengighetsforhold til statsmakten. Særlig problematisk vil dette være dersom myndighetene skal føre kontroll med det indre liv i partiene. For å gjøre partiene mindre avhengige av statlige overføringer bør de motiveres til å rekruttere flere medlemmer, og øke sine inntekter fra kontingenter og andre ikke-offentlige kilder. Utvalget har flere forslag som bør gjøre det lettere for partiene å motta gaver.

Veksttrenden i statstilskuddene kan i hovedsak tilbakeføres til en opptrapping av tilskuddene til partienes hovedorganisasjoner. Disse tilgangene er omsatt i økt aktivitet, i form av profesjonalisering av administrasjonen, økt bruk av interne utredningsutvalg og ansettelse av flere lønnede medarbeidere. Tilskuddene til partienes fylkesorganisasjoner og kommuneorganisasjoner har reelt sett ligget omtrent flatt i samme periode. Parallelt med opptrappingen av tilskuddene har det skjedd en avlastning av de politiske partiene, ved at også disse har dratt fordel av IT-revolusjonen og de effektiviseringsgevinster som har fulgt denne.

Offentlig sektor utsettes for markerte krav om fornying, og er på mange måter inne i en støpeskje. Dette stiller store krav til utredning, argumentasjon og evaluering. Samtidig som partipressen er avviklet har mediemangfoldet økt betydelig. Dette setter partiene under hardere mediepress. Profesjonelle lobbyforetak har vokst frem, det har skjedd en knoppskyting i mer og mindre uavhengige forsknings- og utredningsinstitutter, og utdanningsnivået har aldri vært høyere i befolkningen. Partienes stilling som sentrale premissleverandører i samfunnsutviklingen utfordres. Dette er sunt, men også ressurskrevende.

Siden midten av 1980-tallet er partienes medlemstall mer enn halvert. Det kan ikke påvises at det er opptrappingen av de offentlige tilskuddene som er årsak til fallet i medlemstall. Det motsatte kan godt være tilfelle: At medlemstallet har falt av andre grunner, og at tilskuddene har kommet som en fornuftig myndighetsreaksjon på fallende med-

lemstall og sviktende selvfinansieringsgrunnlag. Den direkte finansielle effekten av fallet i medlemstall er likevel moderat. Med en gjennomsnittlig kontingent på 150 kroner har partiene samlet sett mistet inntekter i størrelsesorden 30 millioner kroner. Fallet i medlemstall har imidlertid indirekte virkninger som nok har svekket partiene kraftigere enn bortfallet av medlemskontingenter. Et stort og aktivt medlemskorps representerer en betydelig ressurs i seg selv. Bortfallet av betydelig frivillig innsats har måttet kompenseres med økt bruk av betalt hjelp.

I tillegg til svikten i medlemsinntektene har Næringslivets Hovedorganisasjon fattet vedtak om å fase ut betydelige bidrag som tradisjonelt ble gitt til partier på høyresiden i norsk politikk. Dette svekker disse partienes selvfinansieringsgrunnlag ytterligere, og forsterker inntektsskjevhetene mellom partienes ytterligere.

Velgernes partiloyalitet har vært i tilbakegang siden 1970-tallet. Ved stortingsvalget i 2001 stemte over 30 prosent av velgerne på et annet parti enn ved stortingsvalget i 1997. Plusser vi på velgere som gikk fra eller til hjemmesittergruppen ved stortingsvalget i 2001, favner vi om lag 40 prosent av velgerne. Dette har ledet til en skjerping av partienes konkurranse om velgerne, og lengre og mer kostbare valgkamper.¹⁵

De offentlige tilskuddene har vist en sterk realvekst de siste 20 årene. Utviklingen i partienes rammevilkår kjennetegnes samtidig av sviktende selvfinansieringsmuligheter, økt utgiftspres og betydelig skjerpede krav til partiene som premissleverandører. Medlemstallene er «i fritt fall» og anselige bidrag fra organisasjoner i privat sektor faller bort. Samtidig stilles det økte krav til profesjonalisering av partiorganisasjonene. Forlenget og fordyret valgkamp følger den skjerpede konkurransen om de flytende velgernes stemmer. Utvalget foreslår også å redusere sperregrensen for å motta frie tilskudd i stortingsvalg. Dette forslaget er ressurskrevende. Etter en samlet vurdering av partienes rammevilkår og forslaget til endring i den finansielle sperregrensen ved stortingsvalg,

foreslår utvalgets flertall at støtten til fordel for de små partiene ikke bør motsvares av tilsvarende lavere støtte til de større partiene. En kompensasjon for regelendringene tilsier en økning i partistøtten på om lag 10 millioner kroner første år. Det foreslås at støtten i kommende valgperiode økes i samsvar med den historiske veksttrenden de siste 20 år.

Utvalgets flertall, alle unntatt Strøm, tilrår:

- At økt støtte til de små partiene som følge av de foreslåtte endringer i regelverket, ikke motsvares av redusert støtte til de større partiene.
- At bevilgningene til frie tilskudd for partiene i kommende valgperiode for øvrig økes i samsvar med den historiske veksttrenden de siste 20 år.

Medlemmet Strøm har følgende særmerknad:

«De politiske partiene har viktige kjerneoppgaver i det norske samfunn, spesielt knyttet til valg og folkevalgte organers virksomhet. Den omfattende statsstøtte som partiene lenge har mottatt, er et uttrykk for samfunnets anerkjennelse av partienes viktige rolle. Imidlertid har denne støtten nå i mange år økt kraftig, samtidig som betydningen av mange av partienes sekundære oppgaver har avtatt. Som utvalget har påvist, har den offentlige partistøtten i Norge over flere tiår økt raskere enn statens og samfunnsborgernes inntekter, slik at partistøtten idag er betydelig høyere enn i noe annet land. Mange partier er blitt bortimot fullfinansiert av offentlige myndigheter, noe som neppe er gunstig. En ytterligere økning kunne bare forsvares dersom man kunne forvente klare og betydelige positive virkninger for politisk deltakelse eller tillit. Imidlertid gir erfaringene fra Norge og andre demokratiske land liten grunn til slike forventninger. I Norge er oppslutningen om partiene de siste 20 år sunket dramatisk, samtidig som partistøtten har økt. Internasjonalt har også partimedlemsskapstallene falt kraftig i mange land som har spesielt høy offentlig partistøtte. Tilliten til partiene synes å være spesielt utsatt der en omfattende partistøtte sameksisterer med betydelig misbruk av slike midler. Sistnevnte problem synes heldigvis ikke å være stort i Norge, men det ligger i utvalgets mandat å vurdere de farer det måtte medføre. Av disse grunner kan det ikke være noen prioritert oppgave å øke den offentlige partistøtten utover dagens nivå. Stortinget kan selvsagt beslutte å øke den offentlige støtten til partiene, enten ved å prioritere dette formålet fremfor andre samfunnsoppgaver eller ved å

15. I Norge gjennomføres valg hvert annet år. I mange andre land praktiseres det sammenfallende riks- og lokalvalg. Dette driver isolert sett opp valgkampkostnadene i Norge relativt til andre land. På den annen side har vi ikke oppløsningsrett i Norge og stortingsvalgperioden er følgelig fast. Alle andre europeiske land kan oppløse nasjonalforsamlingen. Det viser seg at den gjennomsnittlige valgperioden er kortere enn fire år i land med oppløsningsrett. Strøm (1994: 232–33) dokumenterer dette for et utvalg av vestlige demokratier i perioden 1970 – 89. Rasch (2004: 156–57) dokumenterer det samme for perioden 1945 – 99 og for en større gruppe land. Dette gir isolert sett lavere valgkampkostnader i Norge enn i andre europeiske land.

øke den totale skattebyrden. Utvalget har imidlertid lite grunnlag for å foreta slike prioriteringer, og dette medlemmet mener også at det er mest tjenlig at det fulle ansvaret for slike beslutninger tas av de representanter som står direkte ansvarlig overfor velgerne.»

7.13 Virkninger av det samlede forslaget

Utvalget har gjennomført en konsekvensanalyse av sitt samlede forslag til utforming av et fremtidig tilskuddssystem for partiene. Analysen bygger på følgende forutsetninger: Resultater fra valg til kommunestyre og fylkesting i 2003 og stortingsvalg 2001 legges til grunn. Bevilgninger for 2004 legges til grunn med følgende justeringer. Tilskuddene til fylkesungsdomsorganisasjonene er beregningsteknisk lagt inn i grunnlaget for moderpartiets fylkesorganisasjoner. Grunnlaget er økt med 11 millioner kroner som frigjøres ved at partienes pressestøtte avvikles og 5,8 millioner kroner som frigjøres ved å avvikle nominasjonsstøtten. Grunnlaget er videre økt med 10 millioner kroner som kompensasjon for fordelingsvirkningene av regel-

endringene, og 46 millioner kroner som representerer en vekst i kommende valgperiode svarende til gjennomsnittlig vekst siden 1986. Fordelingen av stemmetilskuddene mellom hovedorganisasjon, fylkeslag og lokallag beholdes som i dagens ordning (65/25/10). Bevilgningen på det enkelte forvaltningsnivå fordeles med 9/10 i form av stemmetilskudd, og 1/10 i form av grunntilskudd. Inngangskriteriene for stemmetilskudd og grunntilskudd er som foreslått i avsnitt 7.9: Bare registrerte partier kan motta støtte. Ingen sperregrense for stemmetilskudd. Grunntilskudd krever 4 % oppslutning eller representasjon i valg til kommunestyre og fylkesting, og 2,5 % oppslutning eller representasjon i stortingsvalg.

Konsekvensanalysene må leses i lys av at de hviler på resultater fra siste valg. Endringer i tilskuddene som følge av fremtidige valg vil kunne være langt kraftigere enn de endringene som følger av beregningene for siste valg.

Fordelingsvirkningene av forslaget er vist i tabell 7.2. Ifølge utvalgets mandat skal minst ett av utvalgets forslag som vedrører økonomi være innenfor rammen av statsbudsjettets kapittel 1530. Utvalget mener at forslagene foran til prinsipper for framtidig beregning av frie tilskudd, bør tas i

Tabell 7.2 Fordelingskonsekvenser av utvalgets forslag

Parti	Fordeling av stemmetilskudd i prosent			
	Etter forslaget ¹	Med dagens regelverk ²	Gevinst/tap med dagens bevilgningsnivå (1000 kroner) ¹	Gevinst/tap ved utgangen av neste valgperiode (1000 kroner) ¹
RV	1,4	0,6	1 968	2 780
SV	12,8	13,2	-840	6 354
DNA	24,6	26,3	-3 796	9 905
V	4,5	4,0	1 052	3 702
SP	6,9	6,7	526	4 534
KrF	10,4	10,9	-1 325	4 711
H	19,8	20,9	-2 580	8 418
FrP	15,5	16,3	-1 840	6 886
KP	2,2	0,2	4 650	5 801
Andre registrerte partier	1,7	0,8	2 058	2 956
Uregistrerte lister/partier	0,0	0,0	0	0
Listeforbund	0,2	0,2	176	297
Sum	100,0	100,0	50	56 270

¹ Pressestøtte og nominasjonsstøtte (16,8 millioner kroner) trukket ut og lagt inn i grunnlaget for stemme- og grunntilskuddene

² Pressestøtte og nominasjonsstøtte holdt utenfor

bruk, uavhengig av hvilket bevilgningsnivå som blir fastsatt. De bør brukes også om bevilgningene under kapittel 1530 – med tillegg av beløpene til pressestøtte og nominasjonsstøtte – holdes på uforandret nivå. De beløpsmessige konsekvenser av et slikt alternativ er presentert i tallkolonne 3 i tabellen.

Av tabellen ser vi at RV og KP øker sine andeler av bevilgningen betydelig, mens andelen for Venstre og SP øker moderat. De øvrige etablerte partiene finansierer disse økningene, og i særlig grad gjelder dette Ap. Uregistrerte lister og partier får i likhet med i dagens ordning ikke noe stemmetilskudd. Andelen som går til listeforbund står om lag stille. De øvrige registrerte partiene styrkes.

Med det foreslåtte regelverket ville det blitt delt ut 8 grunntilskudd i stortingsvalget 2001 (SV, DNA, V, SP, KrF, H, FrP og KP). Med bevilgningsnivået foreslått for slutten av neste valgperiode ville hvert av disse blitt på drøye 2,4 millioner kroner, og snaue 2 millioner kroner med dagens bevilgningsnivå. Det ville blitt delt ut 148 grunntilskudd i fylkestingsvalget 2003. Hvert av disse ville være på drøye 50 000 kroner med bevilgningsnivået foreslått for slutten av neste valgperiode, og drøye 40 000 kroner med dagens bevilgningsnivå. I kommunestyrevalget 2003 ville det blitt delt ut 2 506 grunntilskudd. Hvert av disse ville være på snaue 1 300 kroner med bevilgningsnivået foreslått for slutten av neste valgperiode, og drøye 1 000 kroner med dagens bevilgningsnivå.

Med det bevilgningsnivå som foreslås for utgangen av neste valgperiode ville forslaget gitt et tilskudd på 71 kroner per stemme i stortingsvalget 2001, 35 kroner per stemme i fylkestingsvalget 2003 og 15 kroner per stemme i kommunestyrevalget samme år. Dette gir henholdsvis 9 kroner, 6 kroner og 3 kroner mer per stemme enn gjeldende regelverk og bevilgningsnivå. Med dagens bevilgningsnivå ville det foreslåtte regelverk gitt stemmetilskudd på 57 kroner ved stortingsvalget 2001, 28 kroner ved fylkestingsvalget 2003, og 12 kroner ved kommunestyrevalget 2003. Dette svarer til 5 kroner mindre enn i dag ved stortingsvalget, en krone mindre enn i dag ved fylkestingsvalget, og uendret beløp per stemme i kommunestyrevalget.

Gjeldende regelverk ga stemmetilskudd til 94,6 prosent av stemmene i stortingsvalget 2001, 99,3 prosent av stemmene i fylkestingsvalget 2003, og 97,0 prosent av stemmene i kommunevalget 2003.¹⁶ Det foreslåtte regelverket ville ha gitt til-

skudd til 4,2 prosentpoeng flere stemmer i stortingsvalget 2001. Det ville ha gitt tilskudd til like mange stemmer som i dag ved fylkestingsvalget 2003 og kommunestyrevalget 2003.

7.14 Øvrige spørsmål

7.14.1 Omlegging til uforandret tilskudd i hele budsjettåret

Det foreslåtte grunntilskuddet (avsnitt 7.8) vil i seg selv bidra til å dempe finansiell usikkerhet som følge av svingninger i valg. Slike svingninger kan dempes ytterligere ved å utligne stemmestøtten, ikke bare på bakgrunn av siste valg, men ved også å la tidligere valgresultater telle med. En slik ordning belønner og straffer partiene for resultater to eller tre valgperioder (8 – 12 år) tilbake i tid. Som påpekt skifter en betydelig andel av velgerne parti fra valg til valg. Det er en grunn til dette. Velgerne endrer sin stemmegivning i den hensikt å bidra til et annet politisk resultat. En tilskuddsordning som ser bort fra dette og belønner (straffer) resultater som velgerne mener bør straffes (belønnes) synes lite heldig. Slike ordninger blir også raskt forholdsvis kompliserte og uoversiktlige. De har heller ikke en så klart utjevneende virkning som grunntilskudd. Det kan derfor være vanskeligere å vinne aksept for slike ordninger i den alminnelige opinion.

En mer heldig måte å bidra til partienes forutberegnlighet på er å la tilskuddene være uforandret i hele budsjettåret, og ikke som i dag bli endret straks det foreligger et nytt valgresultat. Partiene vil da motta tilskudd utlignet på bakgrunn av forrige valg frem til årsskiftet etter nyvalg (og ikke motta støtte for det nye valgresultatet før årsskiftet etter nyvalg). Partier i tilbakegang gis med en slik omlegging noe mer omstillingstid.

Utvalget tilrår:

- At tilskuddene til partiene holdes uforandret i hele budsjettåret.

7.14.2 Bevilgningsmåten

Betydelige svingninger i valgresultater gjør at partienes rammevilkår kan endre seg ganske markert over ulike valgperioder. Av hensyn til demokratiets virkemåte, bør ikke slike endringer søkes avdempet i for sterk grad. Ønsket om faste rammevilkår innenfor valgperiodene står i en annen stilling.

Grunnloven stipulerer i § 75 at skattevedtakene skal fornyes årlig. Bestemmelsen impliserer at det

16. Som avgitte stemmer i valg til fylkesting regnes kommunevalget i Oslo med, siden registrerte partier som stiller lister ved dette valget også får stemmetilskudd etter fylkessatser.

samme gjelder utgiftsbevilgningene. Uten å endre grunnloven er det altså ikke mulig å sikre verdien av partienes tilskudd på en *endelig* måte. Det er likevel mulig å gi tilskuddenes verdi ulik grad av vern gjennom den bevilgningsmåte som velges. I det etterfølgende diskuteres bevilgningsstyrte ordninger, overslagsbevilgninger og indeksregulerte bevilgninger.

Stemmetilskuddene til partienes ulike organisatoriske ledd ligger i dag på kapittel 1530 i statsbudsjettet, «*Støtte til de politiske partier*», postene:

70 Tilskudd til de politiske partiers sentrale organisasjoner

71 Tilskudd til kommunepartiene

73 Tilskudd til fylkespartiene

76 Tilskudd til de politiske partiers sentrale ungdomsorganisasjoner

Tilskuddssatsene per stemme bestemmes av tre forhold: Det beløp Stortinget bevilger på den aktuelle post, valgresultatene i det aktuelle valg og inngangskriteriene for det aktuelle nivå. Tilskuddssatsen fremkommer ved å dele det bevilgede beløp på antall støtteberettigede stemmer. Stortingets bevilgningsvedtak er således reelt styrende for disse bevilgningene innenfor en valgperiode.

Postene 71 og 73 er til tross for dette gitt stikkordet «*overslagsbevilgning*». Stikkordet kan ifølge bevilgningsreglementets § 7 a) tilføyes ved utgiftsbevilgninger «som bygger på foreløpige kalkyler, og som om nødvendig må kunne overskrides». Stikkordet må være vedtatt av Stortinget ved at det er knyttet til vedkommende post i det formelle bevilgningsvedtak (Blå bok). Spørsmål om bruk av dette stikkordet skal tas opp med Finansdepartementet under budsjettforberedelsen. Utvalget har konsultert Finansdepartementet i dette spørsmålet, og konkluderer med at det ikke er noen grunn til å knytte dette stikkordet til stemmetilskuddene i nåværende ordning.

Bør de av utvalget foreslåtte stemme- og grunn-tilskuddene også følge av en bevilgningsstyrt ordning? Med en bevilgningsstyrt ordning kan partienes finansielle stilling i prinsippet endres hvert år innen en valgperiode, ved plenarvedtak i Stortinget.

For å sikre tilskuddenes verdi bedre kunne de gis som overslagsbevilgninger. Dette ville innebære at det ble skrevet inn en tilskuddssats per

stemme og grunntilskudd for de ulike nivåene i lovverket. Utbetalingene ville så følge av de lovbestemte satsene, antallet støtteberettigede stemmer og antallet støtteberettigede lag på det aktuelle nivå. For å endre tilskuddenes verdi måtte en benytte tokammerprosedyren for lovendring. Dette ville kunne verne tilskuddenes verdi noe mer mot årlige endringer i forbindelse med budsjettbehandlingen av to grunner: Først fordi lovformen i seg selv signaliserer en vilje til langsiktighet. Der- nest fordi endringsprosedyren er mer omstendelig.

For det andre kunne en lovfeste en indeksregulering av tilskuddenes verdier. Slik indeksregulering kan ikke være absolutt, men lovteksten kan signalisere politiske intensjoner om å justere bevilgningene i tråd med for eksempel den alminnelige lønns- og prisstigningen i samfunnet. De to teknikkene lar seg kombinere.

En tredje vei er å søke en politisk forståelse for at tilskuddene ikke bør endres fortløpende i budsjettbehandlingen, og å gjøre denne eksplisitt (for eksempel ved formuleringer i Stortingets budsjett-dokumenter).

Mot ønsket om å sikre tilskuddenes verdi innenfor valgperiodene står hensynet til å opprettholde tillit til politikere og politiske institusjoner. Det kan virke lite tillitvekkende å gi partienes tilskudd et særlig vern mot budsjettreduksjoner, når de fleste andre formål ikke har det.

For å motvirke mistanker om at stortingsflertallet tilgodeser partiene i urimelig grad går utvalget inn for at rådet omtalt i 6.12 avgir en uttalelse til regjeringen om neste års bevilgningsnivå. Utvalget påpeker at et liknende hensyn ligger til grunn for opprettelsen av Stortingets lønnsnemnd. Rådets uttalelse om neste års bevilgningsnivå innarbeides i rådets årlige rapport til departementet, og legges ved budsjettforslaget.

Utvalget tilrå:

- At tilskuddene til partiene bevilges av Stortinget på fritt grunnlag på hvert års budsjett.
- At rådet omtalt i 6.12 avgir en uttalelse om neste års bevilgningsnivå for den statlige partistøtten i forbindelse med avlevering av sin årlige rapport.

Kapittel 8

Politisk fjernsynsreklame

8.1 Innledning

Det nåværende forbudet mot politisk fjernsynsreklame følger av kringkastingsloven § 3-1 tredje ledd: *Kringkastere kan ikke sende reklame for livssyn eller politiske budskap i fjernsyn. Dette gjelder også tekstfjernsyn.*

Forbudet ble vedtatt ved lov 25. juni 1999 nr. 51 på bakgrunn av regjeringens forslag i Ot.prp. nr. 58 (1998-99) Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting. Tidligere var forbudet nedfelt i forskrift av 28. februar 1997 nr. 153 om kringkasting §3-4 tredje ledd.

Forbudet har vært begrunnet ut fra en rekke hensyn. I Ot.prp. nr. 58 (1998-99) ble det blant annet påpekt at politisk fjernsynsreklame kan virke støtende på mange. Videre ble det vist til at slik reklame kan være med på å utvikle en uheldig politisk debattform, der kompliserte spørsmål kan få en skjev fremstilling. Det ble også fremholdt at fjernsyn er et meget sterkt medium, og at politisk reklame således vil ha en meget sterk gjennomslagskraft. Sist, men ikke minst, ble det vist til hensynet til demokratisk likhet. Det ble påpekt at det særlig vil være ressurssterke grupper som vil ha mulighet til å produsere fjernsynsreklame over lengre perioder, hvilket kan medføre at man forsterker den skjevhet i forhold til ytringsfrihet og informasjonstilbud som allerede finnes. Det ble videre understreket at politisk reklame er tillatt i en rekke andre medier, og at det må være rimelig å regulere politisk fjernsynsreklame så lenge ikke selve ytringen forbys.

Ytringsfrihetskommisjonen, som i 1999 leverte sin innstilling om forslag til ny §100 i Grunnloven (NOU 1999:27 «Ytringsfrihet bør finde Sted»), tok spørsmålet om politisk fjernsynsreklame opp på nytt. Et klart flertall i kommisjonen kom frem til at reklameforbudet ville være i strid med kommisjonens forslag til ny grunnlovparagraf. Flertallet la særlig vekt på at forbudet rammer «Frimodige ytringer om Statsstyrelsen», eller den politiske ytringsfrihet. Flertallet mente at det å forby politisk reklame i et medium der annen reklame er tillatt, bryter med dette prinsippet. Mindretallet mente at forbudet mot politisk fjernsynsreklame ikke var i

strid med kommisjonens forslag til ny paragraf 100. Dette mindretallet var likevel delt i synet på ønskeligheten av et slikt forbud. Ut fra noe forskjellige premisser var det derfor et meget klart flertall i kommisjonen som mente at forbudet mot politisk fjernsynsreklame burde oppheves.

Ytringsfrihetskommisjonens flertall understreket at det var tvilsomt om politisk fjernsynsreklame ville få et manipulerende preg eller endre den politiske kommunikasjon i særlig grad. Det ble vist til at politisk fjernsynsreklame tvert i mot kunne bidra til mer direkte kommunikasjon mellom partier og velgere, og derved styrke demokratiet. Heller ikke argumentet om demokratisk likhet kunne, i følge kommisjonen, begrunne et forbud mot politisk fjernsynsreklame. Å skulle nekte noen å ytre seg med den begrunnelse at andre skal få slippe til, fant kommisjonen prinsipielt betenkelig. Det ble gitt uttrykk for at demokratisk likhet i det vesentlige bør søkes nådd ved å styrke de svakes ytringsmuligheter snarere enn å begrense de sterkestes.

Ytringsfrihetskommisjonens medlemmer var likevel enige om at omfanget av fjernsynsreklame for politisk budskap kunne reguleres nærmere, for eksempel ved regler om begrenning av omfang og tidspunkt for sending av denne typen reklame.

I Stortingsmelding nr. 26 (2003-2004) «Om endring av Grunnloven § 100», legger regjeringen frem forslag til ny §100. I stortingsmeldingen gir regjeringen uttrykk for at en ny grunnlovbestemmelse om ytringsfrihet ikke bør være til hinder for å opprettholde eller eventuelt gjeninnføre forbudet mot politisk fjernsynsreklame i sin nåværende form. I stortingsmeldingen går regjeringen likevel inn for å lempe på forbudet, forutsatt at det samtidig iverksettes reguleringer som kan avdempe de uheldige virkninger slik reklame kan tenkes å få. Regjeringen foreslår at oppgaven med å utrede alternative reguleringsregimer legges til Demokratifinansieringsutvalget.

Høsten 2004 vedtok et enstemmig Storting å endre Grunnloven §100. Den 12. november 2004 avsa Høyesterett dom for at kringkastingslovens forbud mot politisk fjernsynsreklame ikke er i strid med Grunnloven § 100, verken før eller etter at bestemmelsen ble endret.

I tråd med regjeringens ønske om å lempe på forbudet mot politisk fjernsynsreklame, er utvalget i et tilleggsmandat bedt om å utrede regimer som regulerer politiske partiers adgang til å reklamere for sine synspunkter i fjernsyn. I mandatet bes utvalget om å utrede reguleringsordninger som:

- a) pålegger fjernsynsselskaper å tildele gratis sendetid til politiske partier.
- b) begrenser de beløp et politisk parti kan benytte til politisk fjernsynsreklame.
- c) innfører maksimalgrenser for den sendetid et politisk parti kan kjøpe.

Utvalget bes også om å vurdere om det bør gjelde spesielle regler for valgperiodene.

Tilleggsmandatet angir ikke klart hvilke formål som reguleringen skal ivareta. Dette er imidlertid drøftet i kapittel 4.9 i overfor nevnte stortingsmelding. Her angis både positive og negative sider ved fjernsynsreklame. Av særlig betydning for Demokratifinansieringsutvalgets oppdrag er den vurdering at de uheldige sidene ved politisk fjernsynsreklame kan begrenses ved nærmere reguleringer, spesielt reguleringer som begrenser *omfanget av reklamen*. Vi siterer fra stortingsmeldingen, kapittel 4.9:

«Etter departementets syn er det helt avgjørende for å kunne oppheve forbudet mot politisk reklame i fjernsyn, at det samtidig iverksettes reguleringer som avdemper de uheldige virkninger slik reklame kan få. Dette gjelder i første rekke reklame for politiske partier, og da i særdeleshet i forkant av valg, men det bør overveies nærmere om begrensninger bør gjelde mer generelt. Kultur- og kirkedepartementet vil komme tilbake til spørsmålet om den nærmere avgrensning av reguleringene.

Hensynet til demokratisk likhet bør etter departementets syn først og fremst ivaretas ved å innføre grenser for hvor mye reklame den enkelte kan sende.

For iverksettelse samtidig med opphevelse av forbudet mot politisk reklame i fjernsyn bør det utredes bestemmelser og ordninger som begrenser hvor store beløp som kan benyttes til politisk reklame og innføring av maksimalgrenser for hvor mye sendetid som kan kjøpes.

I tillegg bør det utredes om det er hensiktsmessig å pålegge fjernsynskanalerne – for eksempel forut for valg – å tildele gratis sendetid til politiske partier. I en slik vurdering må det tas hensyn til fjernsynskanalerne redaksjonelle frihet og rett til å fylle sin sendetid. Det må også tas hensyn til hvilke konsekvenser en slik ordning eventuelt vil ha for fjernsynskanalerne ordinære dekning av stoff som angår partipoli-

tikken. For andre organisasjoner er en slik løsning mindre aktuell».

Slik utvalget ser det, etterspør regjeringen en regulering av politisk fjernsynsreklame som skal ivareta to formål:

1. begrense det samlede omfanget av politisk fjernsynsreklame, og
2. redusere muligheten for kjøpesterke grupper til å fremme sine standpunkter gjennom politisk fjernsynsreklame (sikre demokratisk likhet).

I tillegg antydes det i stortingsmeldingen at en regulering kan dempe tendenser til mer kostnadskrevede valgkamper. Det vises samtidig til at fjernsynsreklame ikke nødvendigvis faller mer kostbart enn annonsering i aviser. Regjeringen legger også vekt på verdien av å vinne erfaring med politisk fjernsynsreklame.

Den videre oppbyggingen av kapitlet er som følger: Avsnitt 8.2 inneholder en gjennomgang av regelverket i enkelte land der politisk fjernsynsreklame er tillatt, samt en kort beskrivelse av regelverket for politisk fjernsynsreklame i Sverige og Danmark. I avsnitt 8.3 redegjøres det for internasjonal forskning om effektene av politisk fjernsynsreklame. Deretter presenteres utvalgsmedlemmenes prinsippale syn på politisk fjernsynsreklame (avsnitt 8.4). Avsnitt 8.5 omhandler grensedragningen mellom politisk og partipolitisk fjernsynsreklame. Avsnitt 8.6 omhandler det norske fjernsynsmarkedet og kostnadene ved fjernsynsreklame. I avsnitt 8.7 gis en kort presentasjon av alternative reguleringsordninger. I avsnitt 8.8 til 8.11 redegjøres det nærmere for det enkelte alternativ. I avsnitt 8.12 vurderes ulike typer reguleringer av form og innhold i politiske reklamer. Utvalget er bedt om å utrede ordninger med både beløps- og sendetidsgrenser. Da problemstillingene knyttet til disse ordninger er til dels sammenfallende, behandles disse under ett i utredningen. I avsnitt 8.10.4 og 8.10.8 vurderes likevel enkelte sider ved beløps- og sendetidsgrenser opp mot hverandre.

Utvalget har tolket mandatet dit hen at utvalgets oppgave består i å *utrede ulike problemstillinger* vedrørende alternative reguleringsregimer. Utvalget velger å avstå fra å anbefale en særskilt reguleringsordning for politisk fjernsynsreklame. I et vedlegg til utredningen fremgår tre alternative utkast til ny lovbestemmelse i kringkastingsloven.

Dersom det åpnes opp for politisk fjernsynsreklame er et samlet utvalg av den oppfatning at uansett hvilket reguleringsregime som til sist velges, bør det valgte regimet evalueres etter lokalvalget i

2007. Regimet vil da ha fungert både ved et stortingsvalg og et lokalvalg, og man kan på bakgrunn av erfaringene foreta eventuelle justeringer.

8.2 Politisk fjernsynsreklame i andre land

Politisk fjernsynsreklame er i dag tillatt i en del land. I det følgende redegjøres det for regelverket i noen utvalgte land der politisk fjernsynsreklame er tillatt; USA, Storbritannia, Tyskland, Canada, Australia og Finland. I tillegg gis en kort redegjørelse for regelverket i Sverige og Danmark, der politisk fjernsynsreklame *ikke* er tillatt.

8.2.1 USA

Politisk fjernsynsreklame har lang tradisjon i USA. Den aller første som benyttet politisk fjernsynsreklame i en amerikansk valgkamp var Dwight D. Eisenhower da han stilte som presidentkandidat i 1952. I dag benyttes TV-reklame før valget til de fleste politiske posisjoner i USA, fra presidentembetet til det lokale skolestyret (Kaid & Holtz-Bacha 1995: 207).

En indikasjon på hvor viktig politisk fjernsynsreklame er blitt i USA er pengebeløpene som investeres i dette. I de siste presidentvalgkampene har de fleste kandidater brukt over 50 % av sine budsjetter på TV-reklame. I 1992-presidentvalgkampen brukte de tre kandidatene Clinton, Bush og Perot til sammen 133 millioner amerikanske dollar (ca en milliard kroner, eller om lag 4 kroner per innbygger) på tv-reklame (Devlin 1995: 189). Ved valget i 2000 ble det til sammen brukt 672 millioner amerikanske dollar (ca fem milliarder kroner, eller om lag 20 kroner per innbygger) på politisk tv-reklame dersom man ser alle føderale valg (kongressvalg og presidentvalg) under ett. Det ble anslått at den totale summen vil runde over 1 milliard dollar i 2004 (ca syv milliarder kroner, eller om lag 28 kroner per innbygger).

Amerikansk lov setter i utgangspunktet ingen begrensninger på hvor mye penger en kandidat kan bruke på politisk reklame eller andre valgkampaktiviteter. Men dersom en føderal kandidat velger å ta i mot offentlig støtte vil han eller hun bli omfattet av regler som begrenser den totale sum av utgifter han/hun kan ha. Dette gjelder likevel bare fra valgkampperioden starter i august og frem til valgdagen i november (jf. Buckley versus Valeo 424 U.S.1,57, 1976; Kaid & Johnston 2001: 7–9). Utgiftsbegrensningen gjelder dessuten bare penger som benyttes til valgkamp for kandidater på føderalt

nivå. Penger innsamlet til partiets generelle arbeid, eller til kandidater på delstatsnivå, omfattes ikke av de føderale reglene. Denne siste typen bidrag, som omtales som «soft money», har åpnet opp for omgåelser av loven. Det har også vært mulig for interessegrupper og andre juridiske personer å reklamere for politiske kandidater uten å bli omfattet av reguleringsene. I 2003 vedtok imidlertid kongressen en lov som i større grad skulle begrense slik omgåelse av de føderale bestemmelsene (den såkalte McCain-Feingold Reform Bill). Loven satte et totalforbud mot at fagforeninger og andre juridiske personer finansierer reklame for føderale kandidater de siste 60 dagene forut for valget.

I følge Federal Communication Act (FCA) av 1934 er alle konsesjonspliktige TV-stasjoner pålagt å sørge for at alle føderale kandidater får kjøpe en rimelig mengde reklametid før valget. Reklamen må være tilgjengelig til den laveste pris som andre ikke-politiske aktører får kjøpe reklame for (Lowest-Unit-Rate-regelen). Tv-stasjoner som selger reklame til én kandidat er også forpliktet til å selge reklame til alle andre kvalifiserte kandidater (Equal Time Provision-regelen). Dette innebærer at alle kandidater står overfor et likeverdig tilbud i markedet (Devlin 1995: 191–192, Kaid & Johnston 2001: 9).

Lengden på reklameinnslagene i amerikansk fjernsyn er ikke underlagt noen begrensninger, men normalt varer de i 30 til 60 sekunder. Tv-selskapene kan ikke sensurere innholdet i politisk reklame på samme måte som kommersiell reklame. The Federal Communication Commission (som administrerer FCA) har bestemt at støtende språk og bilder er tillatt i politisk reklame dersom de politiske partiene ønsker å bruke dem. Tv-stasjonene kan derfor ikke holdes ansvarlig for innholdet i slik reklame (Devlin 1995: 192; Kaid & Johnston 2001: 9).

Negativ reklame benyttes hyppig, men det er ulike meninger om effekten av slik reklame. For å redusere innslaget av negativ reklame ble det i 2003 vedtatt at reklame for føderale kandidater skal inneholde en erklæring om at kandidaten har godkjent innholdet i reklamen («Stand by your ad-regelen»). Hvorvidt dette vil virke modererende på kandidatene vil tiden vise. Reklamen skal også være tydelig merket med hvilket parti eller kandidat som har betalt for reklamen (Devlin 1995: 190–191; Kaid & Johnston 2001: 9).

8.2.2 Storbritannia

Storbritannia har et generelt forbud mot politisk reklame i radio og fjernsyn. Dette forbudet er ned-

felt i Broadcasting Act av 1990, seksjon 8, og lyder som følger:

- «a licensed service must not include—
- i any advertisement which is inserted by or on behalf of any body whose objects are wholly or mainly of a political nature,
 - ii any advertisement which is directed towards any political end, or
 - iii any advertisement which has any relation to any industrial dispute (other than an advertisement of a public service nature inserted by, or on behalf of, a government department)»

Begrepet «political» dekker mer enn det rent partipolitiske. Både fagforeninger og næringslivsorganisasjoner er omfattet av forbudet.

Forbudet mot politisk reklame på fjernsyn er likevel ikke absolutt. Siden 1951 har det vært vist såkalte «Party Election Broadcasts» (PEBs) på fjernsyn før parlamentsvalg i Storbritannia. Dette er reklametid som partiene får tildelt uten å måtte betale for det. Ordningen fungerer i dag også ved lokalvalg og Europaparlamentsvalg. I tillegg får partiene tildelt gratis reklametid ved andre årlige politiske høydepunkter, for eksempel i tilknytning til dronningens årlige tale, og i tilknytning til partikonferanser og liknende. Denne typen reklameinnslag betegnes som «Party Political Broadcasts» (PPBs).

Party Election Broadcasts og Party Political Broadcasts blir i dag sendt på fem ulike fjernsynskanaler i Storbritannia; BBC 1 og 2, ITV og Channel 4 og 5. Den offentlig eide kringkasteren BBC er juridisk sett ikke forpliktet til å sende slike reklameinnslag, men har tradisjonelt valgt å gjøre dette. De privateide kringkasterne Channel 4 og 5 er forpliktet til å tilby PEBs og PPBs etter bestemmelser i Broadcasting Act av 1990. ITV (også privat) er forpliktet til å gi gratis sendetid etter regler gitt av Independent Television Commission (ITC), som også er konsesjonsmyndighet for ITV, Channel 4 og Channel 5.

Reklametiden fordeles av tv-stasjonene etter konsultasjoner med partiene. Committee on Political Broadcasting, som består av representanter fra de største politiske partiene, samt BBC og ITC, kobles inn dersom det oppstår uenighet om fordelingen mellom tv-stasjonene og partiene. Kommisjonen har likevel ikke myndighet til å overprøve kringkasterne.

Både antall PPBs og PEBs fordeles etter partienes størrelse, men regjeringspartiet og det største opposisjonspartiet har tradisjonelt fått like mange innslag. Ved parlamentsvalget i 2001 fikk The

Labour Party og The Conservative Party fem innslag hver, mens The Liberal Democrats fikk fire innslag. Ved parlamentsvalg utvides dessuten ordningen slik at også mindre politiske partier får tildelt PEBs. Kravet er at de har stilt til valg i minst 1/6 av valgkretsene i enten Wales, Skottland, England eller Nord-Irland. Reklameinnslaget blir sendt i de(n) delen(e) av Storbritannia der de har oppfylt kravet.

Lenge var det slik at partiene fikk velge mellom 5- eller 10-minutters reklameinnslag (lange innslag var ment å sikre seriøse og velbegrunnede budskap). I 1998 ble dette endret, og partiene har siden kunnet velge mellom innslag på 2 minutter og 40 sekunder, 3 minutter og 40 sekunder, eller 4 minutter og 40 sekunder. I følge The Electoral Commission velger de fleste partier det korteste alternativet i stedet for å maksimere sin sendetid. Dette henger sammen med at korte innslag ofte vurderes som mer effektive enn lengre innslag når det gjelder å nå ut med et budskap.

Partiene selv er ansvarlige for innholdet og de er ikke under redaksjonell kontroll av kringkasterne.

I følge The Electoral Commission¹ er den britiske befolkningens interesse for PEBs og PPBs synkende. Undersøkelser utført i etterkant av valgkampen i 2001 viste at hele 51 % av befolkningen slo av fjernsynet eller skiftet kanal når det ble vist Party Election Broadcasts. En forklaring på dette kan være reklamens lengde, som altså minst må være 2 minutter og 40 sekunder.

8.2.3 Tyskland

I Tyskland er det et generelt forbud mot politisk reklame i kringkastingen. Lovverket tillater likevel at registrerte politiske partier kan reklamere på fjernsyn i forkant av valg. De føderale bestemmelser om politisk reklame er nedfelt i The Interstate Treaty on Broadcasting, samt i de tyske statenes egen lovgivning. Regelverket pålegger de to offentlige fjernsynsstasjonene (ARD og ZDF) å tilby gratis sendetid i valgperioden, mens private tv-stasjoner må tilby sendetid mot at de får dekket sine kostnader ved å gjøre dette (Holtz-Bacha & Kaid 1995: 63–65; Holtz-Bacha 2003).

Alle registrerte partier (dvs. de som stiller liste ved valget) har rett til gratis sendetid på de offentlig eide tv-stasjoner i perioden før valg. Det er ikke tillatt å kun gi reklametid til partier som allerede er valgt inn i forbundsdagen. Partienes størrelse får

1. Se The Electoral Commission (2003) Party political Broadcasting. Report and recommendations

likevel betydning ved at sendetiden fordeles etter partienes oppslutning ved siste valg og den forventede oppslutning ved det kommende valg². For å sikre en viss gjentakelse av budskapet, er alle partier garantert minimum to reklamer på hver av de to offentlig eide tv-stasjonene. I 2002-valgkampen fikk de to største partiene, CDU og SPD henholdsvis 7 og 8 reklamesendinger på hver av de to tv-stasjonene (Holtz-Bacha & Kaid 1995: 63–65; Holtz-Bacha 2003).

Før 1998 kunne reklametiden på de offentlig eide kanalene være inntil 2 ½ minutt. Et økende antall registrerte partier, med rett til minst to reklamesendinger, medførte at de offentlige tv-stasjonene etter hvert fikk et kapasitetsproblem. Reklametiden på de offentlig eide kanalene har derfor siden 1998 vært fastsatt til maksimum 90 sekunder. De offentlige eide tv-stasjonene bestemmer selv når de skal sende politisk reklame. Det skal være tilfeldig hvordan partireklamene blir plassert i forhold til de ulike tv-programmene.

Alle registrerte partier kan i tillegg kjøpe reklametid på kommersielle tv-stasjoner i den samme perioden. Prisen er fastsatt til de kostnader tv-stasjonen måtte ha i forbindelse med sendingen. I 1998 og 2002 utgjorde dette 45 % av den vanlige reklameprisen. Likevel har kun de største partiene råd til å kjøpe slik reklame. I 2002 var det første gang alle de fem partiene i Forbundsdagen kjøpte reklametid på de kommersielle stasjonene. På de kommersielle tv-stasjonene bestemmer partiene selv lengden på reklameinnslaget, når reklamen skal sendes og hvem som skal være målgruppen (Holtz-Bacha 2003).

Partiene er fullt ut redaksjonelt ansvarlige for innholdet i sin egen reklame, noe tv-selskapene opplyser om før de politiske reklamene sendes. Tv-selskapene kan nekte å sende en reklame bare dersom det er tydelig at den ikke inneholder et valg-budskap eller dersom reklamen er lovstridig.

På tross av at tyske partier har mulighet til å både kjøpe og få gratis sendetid er det observert en nedgang i partienes interesse for politisk tv-reklame. Studier bekrefter at de største partiene la mindre ressurser i tv-reklame i 1998 og 2002 enn tidligere (blant annet i form av mindre antall produserte reklamefilmer). Dessuten viser spørreundersøkelser blant valgkampmedarbeidere at tv-reklame anses som mindre viktig enn tidligere (Holtz-Bacha 2003). Mulige forklaringer er at partiene er misfornøyd med hvordan forholdene er lagt

til rette for politisk tv-reklame. Tv-selskapenes annonsering, der de fraskriver seg ethvert ansvar for reklamen, påstås blant annet å fjerne noe av den overtalende effekten av tv-reklamen. En annen forklaring på nedgangen er at et økende antall tilgjengelige tv-kanaler gjør det vanskeligere enn tidligere å nå ut til en stor del av elektoratet. Fjernsynsreklame blir således en lite kostnadseffektiv måte å drive valgkamp på.

I følge Holtz-Bacha (2003) kan nedgangen i interesse likevel bare spores hos de største partiene. For mindre og mer ukjente partier har gratis sendetid betydd en mulighet til å nå ut til et større publikum enn det de vanligvis ville gjort med andre kampanjeformer. Interessen for å benytte fjernsynsreklame har derfor ikke vært synkende blant disse partiene.

8.2.4 Canada

I Canada er det tillatt for alle registrerte partier å *kjøpe* politisk reklame, jf. Canada Election Act, part 16. For å sikre at partiene får kjøpe tilstrekkelig sendetid før valg pålegger loven ethvert kringkastingsselskap å gjøre 6 ½ time (390 min.) tilgjengelig for politisk reklame fra valgperioden begynner (fire uker før valget) og frem til midnatt dagen før valget. Innslagene skal være i beste sendetid.

En regjeringsoppnevnt meglingsmann for kringkastingen (The Broadcasting Arbitrator) innkaller representanter fra alle registrerte partier for en konsultasjon omkring fordelingen av reklametiden. Dersom partiene ikke selv klarer å bli enige om fordelingen av tiden, må den regjeringsoppnevnte meglingsmannen avgjøre fordelingen mellom partiene. Vedkommende tar da hensyn til partienes andel av stemmer og mandater ved siste valg, samt hvor mange kvalifiserte kandidater som stilte for det enkelte parti ved siste valget. Intet parti kan imidlertid tilbys å kjøpe mer enn 50 % av den tilgjengelige sendetiden. I 2000 var det 12 partier som fikk kjøpe kvoter. Det største partiet, Liberal Party of Canada, fikk tildelt 113 av de 390 minuttene som hvert tv-selskap gjorde tilgjengelig. Alle de andre partiene fikk tildelt under 60 minutter på hver kanal.

Når de 6 ½ timene er fordelt er det opp til partiene selv om de vil kjøpe sin kvote eller ikke. Partiene må holde seg innenfor en fastsatt grense for totale valgkamputgifter, noe som medfører at mange ikke kan kjøpe hele kvoten de blir tilbudt. I likhet med amerikansk lovgivning er det i den canadiske kringkastingensloven en regel om at politiske partier skal tilbys den laveste prisen som

2. Hvorledes sistnevnte faktor regnes ut har det ikke vært mulig å bringe på den rene. Det er rimeligvis meningsmålinger involvert.

noen annen annonsør har blitt gitt for den samme plassering og mengde reklame.

I følge Canada Election Act er alle partier som er berettiget til å kjøpe politisk reklame også berettiget til noe *gratis* reklametid i fjernsyn før valg. Fjernsynsstasjoner som oppfyller visse kriterier (blant annet at de har en viss programmengde, samt når ut til et flertall av befolkningen), må tilby gratis reklametid. Ved valget i 2000 var fem kanaler pålagt å gi partiene gratis reklametid. Til sammen ble det gitt 12 timer og 46 minutter gratis reklametid til partiene ved dette valget. Tiden fordeles etter partienes størrelse. Det er ikke et krav at denne reklametiden gis i beste sendetid.

Både kjøpt og gratis reklame må være tydelig merket med hvilket parti som står bak reklamen, og det må bekreftes at den er godkjent for visning.

8.2.5 Australia

Politisk fjernsynsreklame er tillatt i Australia. På grunn av Australias store geografiske utstrekning er tv- og radio- sendinger av stor betydning for å formidle politiske budskap. Gratis sendetid har derfor tradisjonelt vært gitt av statlige tv- og radiostasjoner til både politiske taler og reklameinnslag. I tillegg har australske partier mulighet til å kjøpe politisk reklametid på kommersielle kanaler, noe som har medført store innhugg i partienes valgkampbudsjetter. Som en følge av dette vedtok man en lov i 1991 som forbød partier å kjøpe sendetid i media, samt påla private og offentlige kringkastere å sørge for mer gratis sendetid til politisk reklame. I 1992 erklærte imidlertid landets høyesterett at denne loven var i strid med grunnlovens bestemmelser om ytringsfrihet. Loven ble derfor opphevet (Nassmacher 2001: 64–65).

Det er i dag lite reguleringer av politisk tv-reklame i Australia. Det er likevel en regel i kringkastingsloven om at et politisk reklameinnslag skal inneholde navnet på den som står bak reklamen. I tillegg har det vært gjort forsøk på å innføre forbud mot usanne uttalelser i politiske reklameinnslag (The Truth in Political Advertising-law). Forslaget har vært begrunnet med at politiske partier bør stilles overfor de samme krav til sann reklame som kommersielle annonsører. Denne loven har imidlertid blitt erklært grunnlovsstridig på føderalt nivå (Orr m.fl. 2003: 397–398).

Ved valget i 1998 ble det brukt omkring 30 millioner australske dollar (ca 135 millioner norske kroner eller om lag syv kroner per innbygger) på tv-reklame, mens denne andelen sank noe ved valget i 2001. Australia har komparativt sett mye negativ reklame (Young 2003).

8.2.6 Finland

Kjøp av politisk fjernsynsreklame har vært tillatt i Finland siden 1991. Finland skiller seg således ut fra sine nordiske naboland Sverige, Danmark og Norge.³ En vanlig forklaring på dette er det faktum at Finland har hatt en mye lengre tradisjon med kommersielt fjernsyn enn de skandinaviske landene. I Finland har den statlig eide tv-stasjonen YLE og den kommersielle tv-stasjonen MTV operert side om side helt tilbake til de aller første tv-sendingene. MTV sendte på YLEs lisens frem til 1993, og var lenge den eneste kommersielle (og reklamefinansierte) tv-stasjonen med nasjonal dekning. I 1993 brøt den ut av samarbeidet og startet sin egen kanal MTV3 med egen lisens. I 1997 kom det enda en landsdekkende reklamefinansiert kanal – Nelonen (Moring 1995; Moring 2003).

Politisk fjernsynsreklame er underlagt få begrensninger i Finland. Det er for eksempel ingen lovbestemmelser som begrenser hvor mye politisk reklame som kan kjøpes eller hvor lange reklameinnslagene skal være. Når forbudet mot politisk fjernsynsreklame ble opphevet i 1991 ble derimot MTV pålagt av styret i YLE følgende regler for politisk reklame:

- Politiske reklameinnslag skulle bare selges til registrerte partier
- Politiske reklameinnslag skulle ikke inneholde negativ omtale av enkeltpersoner.
- Politiske reklameinnslag skulle ikke reklamere for andre produkter.

MTV3 følger fortsatt disse (selvpålagte) reglene i dag, men unntak av at de nå også tillater salg av politisk reklame til individuelle kandidater, valgkamporganisasjoner og fagforeninger. Nelonen har formelt sett ikke innført slike regler. I praksis følger de likevel MTV3 sine regler, siden det sjelden produseres reklame som bare skal sendes på denne kanalen og ikke på MTV3 (Moring 2003).

Regelen om å ikke tillate negativ omtale av enkeltpersoner i politisk fjernsynsreklame er ikke til hinder for at man kan kritisere konkurrerende partier. Studier av reklameinnslag før valgene i 1995 og 1999 viser likevel at også dette unngås i stor grad (Carlson 2000: 94–98).

De politiske tv-reklamene i Finland er forholdsvis korte i internasjonalt perspektiv, som regel et sted mellom 5 og 30 sekunder. Studier av reklameinnslagene ved valgene i 1995 og 1999 viste at en

3. Island tillater også kjøp av politisk fjernsynsreklame, men vil ikke bli omtalt her.

gjennomsnittlig politisk reklame varte i 16,5 sekunder.

Alle partier og kandidater kan benytte så mye penger de vil på å kjøpe politisk fjernsynsreklame. Den eneste faktiske begrensningen er de relativt høye kostnadene ved kjøp av fjernsynsreklame. I følge fjernsynsselskapene brukte partier og kandidater til sammen rundt to millioner Euro (16 millioner norske kroner, eller i overkant av tre kroner per innbygger) på tv-reklame før valget i 2003 (produksjonskostnader kommer i tillegg). Omkring halvparten av dette ble brukt av enkeltkandidater. De tre største partiene oppga å ha brukt ca 40 % av sine valgkampbudsjetter på fjernsynsreklame (Moring 2003).

8.2.7 Sverige

I Sverige er det forbudt med politisk fjernsynsreklame. Dette følger av Radio- og tv-loven (lag 1996: 844, kapittel 6 § 5). Her heter det at:

«I sändingar för vilka villkor om opartiskhet gäller får det inte förekomma meddelanden som sänds på uppdrag av nogon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden».

8.2.8 Danmark

I Danmark er det forbudt for visse politiske og religiøse aktører å reklamere i fjernsyn. Dette framgår av Bekendtgørelse nr. 506 af 10. juni 2004 § 76, stk. 3, som lyder:

«I fjernsyn må der ikke udsendes reklame for arbejdsgiverorganisationer eller fagforeninger eller for religiøse bevægelser eller politiske partier.»

Bestemmelsen innebærer ikke et generelt forbud. For de aktører som ikke nevnes spesifikt i ordlyden, er det tillatt å reklamere for politiske budskap i fjernsyn. Kulturministeriet i Danmark har imidlertid høsten 2004 sendt på høring et forslag om endringer i ordlyden i forbudet. Bakgrunnen er at man ønsker en skjerping av forbudet. Forslaget innebærer blant annet at også enkeltkandidater og allerede valgte personer forbys å reklamere i fjernsyn. I perioden fra utskrivning av valg eller folkeavstemning og frem til valgdagen/avstemningen, foreslås det innført et generelt forbud mot reklame for politiske budskap i fjernsyn. Det er forventet at forslaget får flertall i Folketinget.

8.3 Hva vet vi om effektene av politisk fjernsynsreklame?

Systematisk forskning om effektene av politisk fjernsynsreklame er kommet lengst i USA. For europeiske land er forskningen av et mindre omfang og mer fragmentarisk.

Den amerikanske forskningen utnytter både felldata og eksperimentelle data, og disse dataene understøtter hverandre. En kan spørre om de amerikanske resultatene lar seg overføre til norske forhold. Forskjellene er mange. I USA stemmer velgerne på presidentkandidater i indirekte flertallsvalg, eller på kongressmenn og senatorer i enperson flertallsvalg. Valgordningen oppmuntrer til konsentrasjon av stemmene om to kandidater. Det konkurreres i presidentvalgene om den utøvende makt. I Norge stemmer velgerne på partilister i et system med proporsjonale valg i flerpersonkretser. Valgordningen oppmuntrer til spredning av stemmer på flere partier. Det konkurreres om den lovgivende makt. Valgdeltakelsen, kunnskapen om politikk og samfunnsforhold og interessen for politikk er høyere i Norge enn i USA. Tilliten til politikere og politiske institusjoner er høyere i Norge enn i USA. USA har lang erfaring med politisk fjernsynsreklame, vi har ingen. Utover dette er spørsmålet om generaliserbarheten av eksperimentelle data til faktiske valg også omstridt. Selv om det må tas sterke forbehold om overføringsverdien av den amerikanske forskningen til norske forhold, kan det være noe å lære av den. I det som følger skisseres først hovedfunnene fra amerikansk forskning. Disse vedrører effekter på stemmegivning, valgdeltakelse, velgernes informasjon og læring, samt debattens karakter. Etter presentasjonen av disse hovedfunnene følger en utdypende diskusjon der det særlig legges vekt på det som finnes av forskning fra europeiske demokratier.

Hovedfunnene i amerikanske forskning er som følger⁴:

Effekt på stemmegivning:

- Flytende velgere (velgere med lav partiidentifikasjon) lar seg i liten grad påvirke av reklame i sitt valg av parti.
- Reklame leder til at velgere med partiidentifikasjon styrker sin identifikasjon (forsterkningseffekt).

4. Funnene er basert på følgende studier: Ansolabehere & Iyengar (1995); Kahn & Geer (1994); Iyengar, Peters & Kinder (1993); Goldstein & Freedman (2002); Just, Crigler & Wallach (1990); Finkel (1993)

- Reklame gir størst uttelling i form av oppslutning når den omhandler partienes hjertesaker (saker som partiet i særlig grad forbindes med).

Effekt på valgdeltakelse:

- Ensidig negativ reklame (angrepsreklame) kan redusere valgdeltakelsen og svekke tilliten til politikere blant de flytende velgerne. Enkeltstudier har dokumentert det motsatte; at negativ reklame kan øke valgdeltakelsen.
- Den negative effekten på valgdeltakelsen nevnt i forrige punkt brukes bevisst av kandidatene i amerikansk valgkamp for å redusere oppslutningen om motkandidater.

Effekt på debattens karakter:

- Reklamens form bestemmes i et samspill mellom kandidatene (negativ reklame besvares med negativ reklame).
- Journalistisk dekning av reklameinnslag forsterker reklameinnslagenes positive og negative effekter

Effekt på velgernes informasjon og læring:

- Et fast funn er at balansert reklame (sammenligning av egen god politikk med motstandernes dårlige politikk) er informativ, og bidrar til læring om kandidatenes standpunkter i ulike saker. Enkeltstudier har dokumentert at ubalansert reklame også kan lede til læring.
- Effekten av balansert reklame på læring er størst blant de som har lav utdanning og lavt politisk engasjement.
- Reklame former velgernes oppfatning om hvilke saker som er viktige i en valgkamp (dagsordeneffekten).
- Dagsordeneffekten er sterkest blant de som har lav utdanning og lavt politisk engasjement.
- Lengden på reklameinnslaget er omvendt proporsjonalt med seertallet.
- Oppfatninger om hvilke saker som er viktige avgjør hvilke saker kandidatene evalueres av velgerne på.

Generelt sett dokumenterer amerikansk forskning at politisk fjernsynsreklame har liten direkte effekt på hvilken kandidat velgerne gir sin stemme til. En forklaring på dette kan være at USA er et toparti-system med stor grad av partiidentifikasjon og tett konkurranse mellom kandidatene. Forskning viser at partiidentifikasjon og rase forklarer hele 80 % av

velgerbeslutningene (Finkel 1993). De resterende 20 % av stemmegivningen kan i stor grad forklares ved at velgerne belønner eller straffer sittende kandidater for oppnådde resultater, særlig resultater knyttet til amerikansk deltakelse i internasjonale konflikter og nasjonaløkonomiens tilstand (Abramowitz 1988, Coleman 1997, Lewis-Beck & Rice 1992, Rosenstone 1983). Dette innebærer at nesten all amerikansk stemmegivning lar seg forklare med henvisning til faktorer som ikke – eller i meget liten grad – kan tilbakeføres til valgkampene. Forskningen indikerer at bare 2–3 % av stemmegivningen lar seg forklare som en direkte effekt av politisk fjernsynsreklame («the minimal effects hypothesis»).

En kan lett komme i skade for å trekke den slutning at politisk fjernsynsreklame ikke har særlig betydning for utfallet av amerikanske valg. Dette er imidlertid en forhastet konklusjon. I føderale valg, særlig i presidentvalg, oppstår det ofte svært tette kappløp mellom kandidatene. Det er ikke uvanlig at differansen i oppslutning mellom presidentkandidater er mindre enn feilmarginene i meningsmålinger. I så tette løp kan 2 – 3 prosentpoeng forskjell i oppslutning være mer enn nok til å avgjøre valget. Partiene og kandidatene investerer også betydelig i fjernsynsreklame. Dette tilsier at fjernsynsreklame har effekt. I det minste i den forstand at ingen kandidat kan regne med å vinne dersom han eller hun avstår fra kjøp så lenge motkandidaten kjøper.

I Norge er omfanget av flytende velgere forholdsvis høyt (om lag 30 % i 2001 dersom en ikke regner med overganger til og fra hjemmesittergruppen). Stadig flere bestemmer seg stadig senere i valgkampen. Dersom man forutsetter at politisk fjernsynsreklame *har* effekt på partivalg, indikerer dette at potensialet for å overtale velgere ved hjelp av fjernsynsreklame er relativt større i Norge enn i USA.

I den norske debatten har det blitt fremhevet at politisk fjernsynsreklame i første rekke kan forventes å ha mobiliserende effekt ved retorisk og emosjonell appell.⁵ Resultatene fra den amerikanske forskningen nyanserer denne argumentasjonen ved å påpeke at politisk fjernsynsreklame også har demonstrerbare læringseffekter, og på denne måten kan sette velgere i stand til å foreta bedre funderte partivalg enn med fravær av fjernsynsreklame. Slike effekter kan særlig forventes blant velgere med lav utdanning, og er spesielt sterke i tiden umiddelbart før et valg.

5. Hans Fredrik Dahl, Dagbladet, 5. september 2004.

Sammenlignet med USA er det gjort lite forskning i Europa på effekten av politisk reklame. I den forskning som foreligger har man vært særlig interessert i å måle hvorvidt det er ulike effekter av positiv versus negativ reklame. De britiske forskerne David Sanders og Pippa Norris har i en studie fra 2002 fokusert på slike problemstillinger. De studerer effekter av Party Election Broadcasts (en ordning med gratis sendetid) på britiske velgere før valget i 2001, blant annet med eksperimentelle data. Resultatene viste at de negative reklamene til Labour og Conservative hadde en effekt på valgresultatet ved at det uthengte partiet fikk sympati og uthengeren selv mistet oppslutning.

Sanders & Norris (2002) viser i tillegg at de positive reklamene til både Labour og Conservative hadde liten effekt på velgerne, mens Liberals positive reklamer hadde betydelig effekt. Sanders & Norris tolker dette som et uttrykk for at de små partiene i Storbritannia har mer å hente ved å profilere seg på fjernsyn enn de to statsbærende partiene. Fordi de små partiene er mindre kjent blant velgerne som et reelt politisk alternativ, blir gratis reklametid et effektivt virkemiddel i valgkampen for disse partiene. Sanders & Norris konkluderer med at Political Election Broadcast kan være et viktig verktøy for å skape en mer balansert valgkamp med like vilkår for alle partier.

En studie av de tyske partienes bruk av politisk reklame, peker i samme retning (Holtz- Bacha 2003). På tross av at tyske partier har mulighet til å både kjøpe og få gratis sendetid er det observert en nedgang i de største partienes interesse for politisk tv-reklame. Denne nedgangen kan derimot ikke spores hos de mindre og mer ukjente partiene. I følge Holtz-Bacha har gratis sendetid for disse partiene betydd en mulighet til nå ut til et større publikum enn det de vanligvis ville gjort med andre kampanjeformer, og interessen har derfor ikke vært synkende for disse partiene.

I Storbritannia har man også vært opptatt av hvordan reklamens lengde kan være med på å påvirke dens evne til å overtale velgerne. Siden minimumskravet til en Party Election Broadcast er 2 minutter og 40 sekunder, kan reklameinnslaget bli for langt og medføre at velgerne mister interessen. Studier av valgkampen i 2001 viste at hele 51 % av befolkningen slo av fjernsynet eller skiftet kanal når det ble vist Party Election Broadcasts.

I en doktoravhandling fra 2000 har den finske forskeren Tom Carlson sett nærmere på innholdet i finske fjernsynsreklamer. Carlson analyserer innholdet i partienes fjernsynsreklamer ved de finske riksdagsvalgene i 1995 og 1999, og foretar deretter en sammenligning med studier som Lynda Lee

Kaid gjennomførte i blant annet USA, Storbritannia, Italia og Tyskland i årene 1992–1996.⁶ Den komparative undersøkelsen avdekker at Finland skiller seg ut fra de andre landene på enkelte punkter. Carlson peker på at dette kan skyldes den finske politiske kultur, men også andre kontekstuelle faktorer.

I undersøkelsen finner Carlson at Finland er det eneste landet der det er en jevn fordeling mellom reklamer med vekt på saksspørsmål og reklamer med vekt på partiets/kandidatens image. I de andre landene i undersøkelsen er det derimot en klar overvekt av reklamer med tyngdepunkt på saksspørsmål. Aller høyest innslag av saksspørsmål er å finne i de amerikanske reklamene (83 %). Carlson finner også at Finland skiller seg også ut ved å ha 100 % positiv reklame. Dette har sammenheng med at negativ omtale av kandidater ikke tilates av enkelte av fjernsynsselskapene i Finland (se avsnitt 8.2.6). Storbritannia og Italia hadde også en klar overvekt av positiv reklame, mens USA skiller seg ut ved en klar overvekt av negativ reklame. Når det gjelder formidlingsmetoden viser undersøkelsen at både de finske og de amerikanske reklamene har en omtrent lik fordeling på reklamer med appell til a) logiske argumenter, b) emosjoner og c) kandidatenes/partienes kvalifikasjoner og troverdighet. Storbritannia har derimot en overvekt av reklamer med vekt på logisk argumentasjon.

I Norge domineres kringkastingen i dag av to riksdekkende kanaler, NRK og TV2. Før valg sendes det et stort omfang av redaksjonelt stoff om valgkampen. Anne Krogstad (2004) har i en studie av valgkampen 2001 analysert fjernsynsoverførte valgkampdebatter på NRK1 og TV2 de siste fire ukene før valget. Hun fant at fjernsynsselskapene differensierte partienes taletid i fjernsynsdebatter etter deres oppslutning i meningsmålinger før valget. De største partiene fikk betydelig mer taletid enn de mindre partiene. Arbeiderpartiet, som var i regjering, sto for en fjerdedel av alle debattopptredene, og partiets representanter hadde den høyeste gjennomsnittlige taletid per opptreden.⁷ Et spørsmål er om politisk fjernsynsreklame kan bedre situasjonen for de mindre partiene ved at de nå kan kjøpe seg reklametid for å få formidlet sitt budskap.

6. Reklamene ble kategorisert etter 1) Tyngdepunkt (rettes reklamen mot spesielle politiske saker, partiets image eller en kombinasjon av disse), 2) Fokus (er reklamen i hovedsak negativ eller positiv), og 3) Metoden for å overtale mottakerne av budskapet (appelleres det til logiske argumenter, emosjoner eller til kandidatenes/partienes kvalifikasjoner og troverdighet).

Et annet spørsmål er om politisk fjernsynsreklame kan bidra til at partiene kan få formidlet sitt budskap på en ny og bedre måte? Et argument for å tillate politisk fjernsynsreklame har vært at politikerne trenger et medium der de kan formidle sitt budskap uten journalisters innblanding og redigering.⁸

En vanlig innvending er at politisk fjernsynsreklame kan komme til å erstatte de politiske fjernsynsdebattene. At fjernsynsreklame kan ha slike effekter kan imidlertid ikke dokumenteres i forskning. Utvalget mener at en utvikling i retning av færre valgdebatter enn i dag vil være uheldig. I dag er oppslutningen om politiske debatter generelt god i Norge. Tall fra NRK viser at hver sending av debattprogrammene Standpunkt og Redaksjon 1 i 2003 hadde en gjennomsnittlig oppslutning på henholdsvis 586 000 og 511 000 seere. I 2004 var den gjennomsnittlige oppslutningen 598 000 og 482 000.⁹ Under valgsendingene i 2001 var den gjennomsnittlige seeropplutningen for debattprogrammene 608 000, mens den under valgsendingene i 2003 var 572 000. Dersom politisk fjernsynsreklame tillates, anser utvalget at utviklingen må følges nøye med hensyn til å opprettholde et rimelig forhold mellom reklame og politisk debatt. Det er ikke ønskelig at reklamen fortrenger valgdebattene partiene imellom.

8.4 Prinsipale synspunkter på politisk fjernsynsreklame

Utvalget er ikke bedt om å ta stilling til hvorvidt dagens forbud mot politisk fjernsynsreklame bør oppheves eller ikke. *Utvalgets leder, Sørensen*, viser til at utvalget ikke har hatt som sitt mandat å utrede om det er ønskelig med politisk reklame på fjernsyn. Følgelig gir han heller ingen vurdering av dette spørsmålet. Flere av utvalgets medlemmer

har synspunkter i dette spørsmålet som de mener det er naturlig å gi uttrykk for her.

Medlemmene Bodahl-Johansen, Hole, Mo og Riise mener at dagens forbud mot reklame for politiske synspunkter på fjernsyn bør oppheves, og at det ikke bør utformes spesielle regler for politisk annonsering i fjernsynsmediet. Etter disse medlemmenes oppfatning er ikke fjernsynsmediet så forskjellig fra andre medier at det begrunner avvik fra det prinsipp som ellers følges: At reklametid fritt kan kjøpes av den som har betalingsvillighet og betalingsevne. Med et forbud mot politisk fjernsynsreklame kan kjøpesterke grupper uansett annonsere i andre kanaler. Disse medlemmene mener det er liten grunn til å forvente en forflatning av den politiske debatten eller et spesielt propagandistisk språk i de politiske fjernsynsreklamene. Disse medlemmene mener hensynet til ytringsfriheten tilsier at de politiske partiene – og andre aktører – bør kunne bruke fjernsynsmediet slik at de kan komme til orde uten redaksjonelle skranker på form og innhold.

Medlemmene Aksnes, Berg, Johansen, Kolberg, Meyer, Narud og Venås har det prinsipale standpunkt at dagens forbud mot reklame for politiske synspunkter på fjernsyn bør opprettholdes for alle. Ytringsfriheten er en fundamental verdi i et moderne rettssamfunn. Disse medlemmene mener imidlertid at hensynet til ytringsfriheten er godt ivaretatt ved de eksisterende muligheter partiene har til å presentere sine standpunkter i det offentlige ordskifte. Dette innebærer at spørsmålet om politisk fjernsynsreklame må vurderes på et annet grunnlag. Etter disse medlemmenes oppfatning er det to hovedargumenter som taler mot innføringen av politisk fjernsynsreklame. Det første har å gjøre med totalkostnadene for å drive valgkamp og de fordelingseffekter som følger av dette. Det er viktig å sikre partiene likeverdige vilkår i konkurransen om stemmene. Partienes konkurransevilkår er i stor grad betinget av deres finansielle ressurser, som er svært skjev fordelt mellom norske partier. Erfaringer med politisk fjernsynsreklame i andre land viser at den virker kostnadsdrivende og at den fordyrer valgkampene. Ved å oppheve forbudet vil en skape et sterkt press i retning av å bruke fjernsynsreklame som et virkemiddel i partikonkurransen. Dette vil favorisere partier med sterke finanser og vil ytterligere forsterke de økonomiske skjevhetene mellom dem. Det andre argumentet har å gjøre med språket og innholdet i den politiske debatt. Etter disse medlemmenes vurdering vil politisk reklame i fjernsyn gi sterke føringer i retning av mindre informasjonsbasert valg-

7. Under valgkampen 2001 mente 25 % av velgerne at enkelte partier ble favorisert fremfor andre i NRKs og TV2s valgsendinger. I følge disse velgerne kom Høyre og Arbeiderpartiet særlig godt ut, mens taperne var Rød Valgallianse, Venstre og Senterpartiet. Tre av fire velgere mente imidlertid at ingen av partiene ble favorisert fremfor andre (Waldahl & Aardal 2004).
8. Allern (2004) dokumenterer at fra 1961 og frem til 2001 har utviklingen gått i retning av stadig mer journaliststyrte valgsendinger. Fedøy (2003) viser hvordan NRKs partilederspøringer fra 1981–1993 i stigende grad fokuserer på person og konflikttemaer på bekostning av politiske saker.
9. Det viser seg at oppslutningen stiger med alderen, og at personer over 60 år skiller seg ut som den største seergruppen. Det er kun små forskjeller mellom kjønnene. Beregningene er gjort fra januar til september i det aktuelle året. Beregningene omfatter bare personer over 12 år.

kamp, der reklamespråket vil styre mye av den informasjon som tilflyter velgerne. Til dette kommer fjernsynets særskilte stilling som kommunikasjonsmedium. Som medium inviterer fjernsynet til personfokusering, repetisjon av forenklete budskap og bruk av sterke visuelle effekter, heller enn til reflektert debatt, bryting av standpunkter og saksorientering. Forskning indikerer også at visse typer av politisk reklame trettet velgerne, bidrar til redusert valgdeltakelse og sviktende tillit til politikere. Etter disse medlemmenes oppfatning kan eventuelle reguleringsregimer av politisk reklame bare i begrenset grad dempe de nevnte ulempene.

Medlemmene Breivik, Omholt og Taube mener at dagens forbud bør erstattes av en begrenset adgang for politiske partier til å reklamere for sine synspunkter i fjernsyn. Et slikt standpunkt representerer en mellomløsning. Etter disse medlemmenes oppfatning lar utvidet rett til politiske ytring seg forene med akseptable valgkampkostnader og rimelig like konkurransevilkår. Begrenset åpning for politisk fjernsynsreklame vil gi partiene anledning til å fremføre synspunkter i fjernsyn uten redaksjonell innblanding.

8.5 Partipolitisk reklame og politisk reklame

Utvalget er enige om følgende subsidiære syn: Dersom de politiske partiene underlegges en kvantumsgrense for kjøp av fjernsynsreklame, så bør ikke andre enn partiene samtidig gis adgang til fritt å reklamere for sine politiske synspunkter i dette mediet.

Reguleringer med sikte på å begrense omfanget av politisk fjernsynsreklame kan da anta to former:

1. Et reguleringsregime der alle, både partier og andre, gis begrenset adgang til å reklamere for politiske synspunkter i fjernsyn.
2. Et reguleringsregime der partier, og eventuelt andre som deltar ved valg, gis begrenset adgang til å reklamere for sine synspunkter på fjernsyn. For alle andre opprettholdes dagens forbud mot å reklamere for politiske synspunkter i fjernsyn.

I praksis er det vanskelig å se for seg et regime hvor omfanget av reklame som tillates kjøpt, begrenses for alle som ønsker å reklamere for politiske synspunkter på fjernsyn. I utformingen av et slikt regime ville en måtte ta stilling til en rekke spørsmål av skjønsmessig art, og forsøk på å gjen-

nomføre slike reguleringer vil møte betydelige administrative utfordringer. Hva skal for eksempel regnes som et «politisk synspunkt»? Skal arbeidslivsorganisasjoner begrenses i samme grad som foretak i privat sektor, og i samme grad som ideelle organisasjoner, etc.?

Et regime som tillater partiene å kjøpe fjernsynsreklame i et mindre omfang enn andre, inviterer til omgåelser og kan i siste instans lede til tillitsvikt: Partiene vil kunne fristes til å bruke andre til å fremføre reklame for egen politikk i fjernsyn, reguleringenes intensjoner vil i så fall undergraves, og omgåelsene kan ha følger for borgernes tillit til politikere og politiske institusjoner. Den amerikanske presidentvalgkampen høsten 2004 viser med tydelighet at slike bekymringer er reelle.¹⁰

For å unngå en tilsvarende utvikling i Norge mener utvalget at dersom man begrenser det omfang av politisk fjernsynsreklame som partiene tillates å kjøpe, så bør forbudet mot politisk fjernsynsreklame opprettholdes for alle andre. En slik avgrensning kan også begrunnes med valghensyn. I forbindelse med valg foreligger det særlige behov for effektiv kommunikasjon mellom velgerne og de som stiller til valg. Tilsvarende behov foreligger ikke mellom velgerne og de som ikke stiller til valg.

I Stortingsmelding nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100* går regjeringen også inn for å oppheve forbudet mot å reklamere for livssyn i fjernsyn. Det ligger utenfor utvalgets mandat å ta stilling til håndteringen av dette. Utvalget vil likevel bemerke at grensedragningen mellom politiske budskap og budskap som fremmer livssyn ikke alltid vil være åpenbar. Dersom politisk fjernsynsreklame og livssynsreklame begrenses i ulik grad vil det kunne oppstå omgåelser av reguleringene, ved at politisk fjernsynsreklame kamufleres som livssynsreklame eller motsatt. Det vil i første omgang være en oppgave for Statens medieforvaltning å foreta en eventuell grensedragning mellom «politiske budskap» og «budskap som fremmer livssyn» i konkrete saker vedrørende fjernsynsreklame.

10. Et smutthull i den amerikanske valglovgivningen gjør det mulig for såkalte 527-grupper å bruke enorme summer til å støtte sin kandidat gjennom fjernsynsreklame i valgkampen. Mens kandidatene selv er underlagt begrensninger i de siste månedene før valget, kan disse gruppene produsere og sende så mange politiske reklameinnslag de ønsker. Gruppene kan riktignok ikke direkte oppfordre velgerne til å stemme på en spesiell kandidat. Det er imidlertid fullt mulig å kritisere og så tvil om troverdigheten til den konkurrerende kandidaten, noe som er blitt gjort i utstrakt grad under presidentvalgkampen 2004.

8.6 Markedet og reklamekostnadene

8.6.1 Fjernsynsvirksomhet i Norge

Lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting ble vedtatt med sikte på å oppfylle forpliktelsene i henhold til EØS-direktivet om fjernsyn over landegrensene (89/552/EØF av 3.10.1989) og for kunne tiltre Europarådets fjernsynskonvensjon fra 1989.

Kringkastingsloven gjelder for alle kringkastere som er etablert i Norge. Kringkastere etablert i andre land reguleres ikke av kringkastingsloven, men er underlagt det aktuelle lands kringkastingsregime. Eksempelvis er TV3 og ZTV fjernsynskanaler som er etablert i Storbritannia, og således underlagt det britiske regelverket, deriblant det britiske forbudet mot kjøp av politisk fjernsynsreklame.¹¹

Norsk rikskringkasting (NRK) sender med hjemmel direkte i kringkastingsloven, jf. § 2-1 første ledd. NRK er organisert som et aksjeselskap underlagt lov om aksjeselskaper med de unntak kringkastingsloven setter. Staten eier alle aksjene. Virksomheten finansieres ved kringkastingsavgift, salgsinntekter m.v. Virksomheten kan ikke finansieres ved reklame i NRKs allmennkanaler. Kringkastingsavgiften fastsettes av Stortinget.

Styret i NRK A/S har ingen myndighet i løpende programvirksomhet. Styrets medlemmer kan imidlertid delta i drøftingene i Kringkastingsrådet. Kringkastings sjefen er administrerende direktør og har ansvaret for den løpende programvirksomhet. Han/hun deltar i drøftingene i Kringkastingsrådet. Kringkastingsrådet drøfter og uttaler seg om hovedlinjene for programvirksomheten i NRK. Kongen kan gi instruks for Kringkastingsrådet.

Generalforsamlingen i aksjeselskapet, kultur- og kirkeministeren, fastsetter selskapets vedtekter. I prinsippet kan NRK «instrueres» gjennom fastsetting i vedtekter om at NRK skal sette av en viss sendetid til politiske partier. En annen mulighet er å sette vilkår i forbindelse med tildeling av lisensmidler ved vedtakelsen av statsbudsjettet. Det er imidlertid lang tradisjon for at staten ikke blander seg inn i NRKs virksomhet på denne måten.

TV2 og lokale tv-stasjoner må søke konsesjon. Kringkastingsloven § 2-1 første ledd, jf. § 2-2, fastsetter at andre enn NRK må ha konsesjon for å drive kringkasting eller lokalkringkasting som for-

midles via trådløse, bakkebaserte senderanlegg som hovedsakelig er benyttet til kringkasting eller nærkringkasting. Det kan settes vilkår for tildeling av konsesjon, herunder at det skal betales vederlag for konsesjon til drift av riksdekkende reklamefinansiert kringkasting.

TV2 eies med om lag 1/3 av henholdsvis Schibsted ASA, Egmont Holding og A-Pressen ASA. TVNorge eies i sin tur av Scandinavian Broadcasting Group (SBS).¹² Virksomheten er hovedsaklig finansiert gjennom reklameinntekter.

TV2 har konsesjon til å sende riksdekkende kommersiell tv i Norge til utgangen av 2009. Konsesjonen fastsetter visse krav til programvirksomheten og redaksjonelle prinsipper. Reklame er ikke et forhold som reguleres i konsesjonen. Konsesjonsavtalen åpner for å reforhandle konsesjonsvilkårene dersom det følger av internasjonale forpliktelser eller nasjonal lovgivning. Det vil således kunne tenkes reforhandling av TV2-konsesjonen dersom kringkastingsloven endres.

Per i dag har vi 23 lokale tv-stasjoner i Norge.¹³ Av disse er 16 plassert i Sør-Norge, 4 i Midt-Norge og 3 i Nord-Norge. De lokale fjernsynsselskapene er drevet kommersielt, med både lokalt reklamesalg og reklamesalg mot riks- og regionmarkedet gjennom det felleseide selskapet Lokal-TV-samkjøringen AS. I tillegg får selskapene distribusjonsinntekter ved videreformidling av TVNorges sendinger på lokal eter, og inntekter fra nyhets- og programproduksjon for TVNorge m.m.

Livssynorganisasjoner og ideelle organisasjoner, eventuelt samarbeidsprosjekter hvor slike deltar, kan søke om konsesjon til å sende lokalfjernsyn på de lokale NRK2-senderne. Disse har ikke adgang til å sende fjernsynsreklame. Denne virksomheten er regulert i en egen forskrift; forskrift om lokalfjernsyn på NRK2s bakkesendere.

For kringkasting via kabel eller satellitt kreves ikke konsesjon, men virksomheten skal registreres hos offentlig myndighet, jf. kringkastingsloven

12. SBS eies av The Walt Disney Company (22.3%), Harry Evans Sloan (12.3%), The Capital Group Companies inc. (10.8%), og øvrige aksjonærer med under 10% eierandeler (til sammen 43.5%).

13. Lokale kringkastere defineres her som kringkastere som direkte og samtidig bare når ut til allmennheten i et avgrenset område av Norge. Med riksdekkende kringkastere forstås vi kringkastere som når ut med sine sendinger til tilnærmet hele den norske befolkningen direkte og samtidig. (jf. også Kringkastingsloven §1-1). De norske lokalkringkasterne er som følger: TV Haugaland; TV Vest; TV Trøndelag; TV Sunnmøre; TV Telemark; TV Nord Vest; TV Nordland; TV Nord; TV Tromsø; TV Sør; TV Østfold; TV Nord Trøndelag; TV Romerike; TV Hordaland; TV Hålogaland; TV Aust Agder (TV A); TV Vestfold; TV Innlandet; TV Asker og Bærum (ABTV), TV Drammen, TV Follo, TV Ringerike, TVNorge – Oslo.

11. Dersom Storbritannia hadde opphevet forbudet mot politisk reklame i TV, ville norske politiske partier fullt lovlig kunne kjøpe reklametid på TV3 og ZTV.

§ 2-1 tredje ledd. Dette gjelder for *TVNorge*. TVNorge er kun underlagt de alminnelige reglene i kringkastingsloven med forskrifter.

Det norske markedet for fjernsynsreklame er forholdsvis konsentrert. Det finnes seks sendere som har fra nesten full til moderat dekningsgrad i landet som helhet; NRK1, NRK2, TV2, TVNorge, TV3 og ZTV. Alle unntatt NRK1 og NRK2 er reklamefinansierte. Tabell 8.1 viser senderens dekningsgrad i 2002 (i prosent av private norske husholdninger som kunne ta inn de aktuelle sendingene), samt deres andeler av seermarkedet (i prosent av samlet tid brukt på fjernsynstitting i løpet av året).

Som vi ser av tabell 8.1 hadde TV2 32,2 % av markedsandelene for de fem største senderne i Norge i 2002. Tilsvarende for TVNorge var 9,6 %. Dersom det åpnes for kjøp av politisk fjernsynsreklame vil det riksdekkende markedet være begrenset til TV2 og TVNorge. NRK sender ikke fjernsynsreklame og TV3 og ZTV er underlagt det britiske forbudet mot politisk fjernsynsreklame.

I 2002 hadde 52% av den norske befolkningen tilgang til lokal fjernsyn. 41 prosent av befolkningen så i 2002 lokal fjernsyn månedlig, 31% ukentlig og 8% daglig. På landsbasis varierte prosentandelen daglige fjernsynseere fra 15 til 6. Andelen daglige fjernsynseere er større i distriktene enn på det sentrale Østlandet. I eget konsesjonsområde har de lokale fjernsynssenderne monopol på lokal fjernsyn. Mulighetene til å ta ut monopolgevinster må likevel antas å være kraftig begrenset av beskjedne seertall.

De 23 lokal-tv-stasjonene i Norge har til sammen en ukentlig oppslutning (mandag – fredag) på rundt regnet 1, 2 millioner seere (13 år og eldre). Sendingene er basert på nyheter, aktualiteter, sport, værmelding og ulike magasiner. De aller fleste stasjonene har daglige nyhetssendinger. Seksten av lokal-tv selskapene har daglige sendinger fra mandag til fredag i 3 x 25 minutter, i sende-

skjema-samarbeid med TVNorge. Enkelte stasjoner har frokost-tv og helgesendinger. Fem av lokal-tv selskapene sender såkalt loop-tv. Det vil si at de lager en sending og sender denne i loop i 24 timer. Lokal-tv selskapene er drevet kommersielt, med både lokalt reklamesalg og reklamesalg mot riks- og regionmarkedet gjennom det felleseide selskapet Lokal-tv-samkjøringen AS. I tillegg får selskapene distribusjonsinntekter ved viderefremføring av TV Norges sendinger på lokal eter, og inntekter fra nyhets- og programproduksjon for TVNorge m.m. Prisen på reklameinnslag på lokale fjernsyns-stasjoner er langt rimeligere enn på riksdekkende kanaler.

De norske reglene om fjernsynsreklame er nedfelt i kringkastingsloven kapittel 3 og i forskriften kapittel 3. I tillegg finnes det bestemmelser om fjernsynsreklame i EØS-direktivet. De norske reglene samsvarer med EØS-direktivet på en del punkter og er strengere på andre punkter.

Loven fastsetter at reklameinnslag ikke kan overstige 15% av kringkasterens daglige sendetid. Det kan ikke sendes reklame i tilknytning til barneprogram. Reklame for livssyn eller politiske budskap er forbudt.¹⁴ Meldinger fra kringkasteren selv, meldinger om offentlige tjenester og vederlagsfrie innslag om veldedige formål regnes ikke med i reklametiden. Kongen kan fastsette nærmere regler om utsending, innhold og tilsyn med reklamesendinger. Statens medieforvaltning fører tilsyn med etterlevelsen av regelverket.

Reklame skal hovedsakelig sendes i blokker mellom programmene og skilles klart fra ordinær programvirksomhet ved særskilt lyd- og bildesignal, jf. §3-2. Kongen har hjemmel til å gi nærmere bestemmelse om plassering.

I henhold til § 3-4 kan politiske partiorganisasjoner ikke sponse kringkastingsprogram (for på den måten å omgå reklameforbudet).

Ytterligere bestemmelser om fjernsynsreklame følger av forskrift av 28. februar 1997 nr. 153. Blant annet er Statens medieforvaltning gitt i oppgave å føre tilsyn med at forbudet mot politisk reklame overholdes. I forskriften § 3-4 er det gitt regler om reklamens innhold. Reklameinnslag skal ikke innholde varemerke eller logo som benyttes i markedsføring av produkt eller tjenester det ikke er tillatt å reklamere for (eks marlboro klær). Det kan ikke reklameres for våpen, og det er ikke tillatt å benytte metoder som påvirker underbevisstheten. Skjult reklame er forbudt. Utover dette er det ikke

Tabell 8.1 Dekningsgrad og andel av seermarkedet. 2002.

Fjernsynssender	Dekningsgrad	Markedsandel
NRK1	98	39.2
NRK2	83	3.0
TV2	96	32.2
TVNorge	85	9.6
TV3	62	6.0
ZTV	44	–

Kilde: TNS Gallup

14. Forbudet mot tobakks- og alkoholreklame gjelder generelt, ikke bare for kringkasting. Reklameforbudene fremgår av lov om vern mot tobakkskader og av alkoholloven.

gitt nærmere reguleringer av reklamens innhold ved forskrift. For øvrig gjelder alminnelige regler om reklame fastsatt i markedsføringsloven.

Et særskilt spørsmål er hvorvidt artikkel 12c i EØS-direktivet, om forbud mot reklame som krenker politisk eller religiøs overbevisning, også vil gjelde for politisk fjernsynsreklame. Utvalget antar at dette ikke er tilfellet. Se kapittel 5 (avsnitt 5.5) for en nærmere diskusjon av dette spørsmålet.

8.6.2 Kostnader ved fjernsynsreklame

Det fremholdes ofte at fjernsynsreklame er en spesielt kostbar måte å fremføre budskap på. Når det gjelder kostnadene ved å fremføre budskap i fjernsyn i forhold til andre medier, viser tabell 8.2 hva det koster å nå ut til 1000 personer med et budskap gjennom ulike medier (kostnader knyttet til produksjon er ikke medregnet).

I tabellen er TV3 inkludert i beregningen for riksdekkende fjernsyn. Dette gjør at beregningen ikke blir helt representativ for politisk fjernsynsreklame, siden slik reklame ikke vil kunne sendes på TV3. Det er likevel slik at tallene gir et relativt godt bilde av relative kostnader. Vi ser at fjernsynsreklame – målt på denne måten – ikke er en særlig dyr måte å nå frem med et budskap på. Å nå tusen mennesker gjennom kinoreklame er tre ganger så

dyrt som gjennom fjernsynsreklame. Det er vesentlig billigere å nå tusen mennesker gjennom fjernsynsreklame enn gjennom lokalavisene eller regionsavisene, og bare noe dyrere enn gjennom riksdekkende aviser.

8.7 Ulike typer reguleringer av politisk fjernsynsreklame

I stortingsmelding nr. 26 (2003–04) *Om endring av Grunnloven § 100* vektlegger regjeringen at en reguleringsordning særlig bør redusere omfanget av politisk fjernsynsreklame og dempe kjøpesterke gruppers adgang til politisk reklame i fjernsynsmediet. Utvalget viser i denne forbindelse til avsnitt 8.4 der det redegjøres for utvalgmedlemmens prinsippale syn på politisk fjernsynsreklame. I det videre tas regjeringens mål for gitt, og med dette som utgangspunkt drøftes reguleringer som kan ivareta disse målene. Et sentralt spørsmål er om foreslåtte reguleringer er treffsikre, dvs om de (med rimelig sannsynlighet) er i stand til å innfri reguleringsformål. I tillegg reiser det seg spørsmål om de administrative kostnadene som følger en regulering står i et rimelig forhold til målene som er satt opp.

Gitt at man skal innføre en reguleringsordning kan man også tenke seg andre hensyn som det er ønskelig at en slik ordning ivaretar. Reguleringen bør gi partiene en viss fleksibilitet, og den bør være enkel, oversiktlig og kontrollerbar. Det er også ønskelig at reguleringen bidrar til å fremme informative former for politisk fjernsynsreklame, og at den om mulig kan motvirke sviktende valgdeltakelse.

Utvalget er bedt om å utrede ordninger både for gratis reklametid og kjøp av politisk reklame. Utvalget har vurdert tre hovedtyper reguleringer for kjøp av fjernsynsreklame (i – iii). I tillegg har utvalget vurdert en ordning med gratis sendetid (iv). Alle ordningene forutsetter at det generelle lovforbudet mot politisk fjernsynsreklame opprettholdes, og at adgangen til å reklamere for politiske budskap på fjernsyn reguleres positivt (opphever forbudet for bestemte grupper/perioder).

- i. Allment lovforbud mot politisk fjernsynsreklame, men med periodebasert unntak for alle.
- ii. Allment lovforbud mot politisk fjernsynsreklame, men med periodebasert unntak for partier og lister.
- iii. Allment lovforbud mot politisk fjernsynsreklame, men med periodebasert unntak for partier og lister, som i tillegg underlegges en kvantumsgrense.

Tabell 8.2 Relative kostnader ved å reklamere i ulike medier

Medium	Total- befolkningen	Kostnader per tusen (i kroner)
Radio	9 år +	57
Utendørs plakater ²	12 år +	69
Ukeblader	15 år +	85
Magasiner	15 år +	130
Internett	13 år +	138
Riksaviser	13 år +	166
Riksdekkende TV ¹	12 år +	191
Lokalaviser	13 år +	409
Regionaviser	13 år +	418
Kino ³	15 år +	648

1. Vektete kostnader per tusen i høysesong, ulike deler av dagen for TV2, TV Norge og TV3, hensyn tatt til målgruppeindeks for de ulike TV-stasjonene.

2. Analysert med alle plakatserier fra både JCDecaux og Clear Channel i utendørsverktøyet.

3. Tall fra Capa, basert på MMI Norsk Medieindeks/ Målgruppeindeks 2003.2.

- iv. Allment lovforbud mot politisk fjernsynsreklame, men med gratis sendetid for politiske partier.

8.8 Lovforbud med periodebasert unntak for alle (alternativ i)

En mulig regulering for å begrense omfanget av politisk fjernsynsreklame er å bare tillate dette i en avgrenset periode. Dette er forenlig med at alle som ønsker det tillates å kjøpe slik reklame. Det er naturlig at et eventuelt periodebasert unntak fra lovforbudet legges til perioden før stortings- og lokalvalg. Forskning viser at stadig flere velgere bestemmer seg stadig senere i valgkampen. Det er således sent i valgkampen at behovet for kommunikasjon mellom velgere og partier er spesielt stort. Dessuten viser forskning at politisk fjernsynsreklame har størst effekt i denne perioden. Amerikansk forskning viser at i den siste måneden før valget påvirkes velgernes oppfatninger av hvilke saker kandidatene står for (nesten) utelukkende av fjernsynsreklame (Brians & Wattenberg 1996).

En mulig avgrensning er å tillate politisk fjernsynsreklame i de siste fire ukene før valget. Et annet alternativ er å tillate politisk fjernsynsreklame fra et visst antall uker før valg, men forby dette igjen i den siste uken før valget. For det sistnevnte alternativ kan det anføres at dette vil dempe det generelle reklamepresset i valgperioden. Særlig vil man unngå presset mot fjernsynskanalerne om å få sine reklamer vist den siste helgen før valget. Hensynet til at velgerne skal ha mulighet til å overveie sine valg i ro og mak de siste dagene før valget, kan også tale for en slik bestemmelse. For den som frykter at fjernsynsreklame vil få en urimelig sterk innflytelse i valgkampen, finner en støtte i amerikansk forskning for å la siste uke før valg være en «hvileuke» (ibid.). På en annen side kan det anføres at det er uheldig at politisk reklame ikke skal tillates i den perioden hvor det anses å være mest effektivt.

En ordning der man kun tillater politisk fjernsynsreklame i en periode før valg vil på flere måter ivareta stortingsmeldingens formål om å redusere omfanget av politisk fjernsynsreklame. Borgerne vil eksponeres for politisk fjernsynsreklame i en relativt kort tidsperiode, noe som må vurderes som en gevinst ut i fra det formål som reguleringen skal ivareta. Faren for negative effekter på den politiske debattform og politisk kommunikasjon for øvrig, vil antakeligvis reduseres i forhold til en ordning uten periodebegrensning. En ordning med periodebegrensning vil dessuten redusere omfanget av

politiske reklamekampanjer i kommersielt fjernsyn, og således være med på å dempe kostnadsspiralen mellom konkurrerende partier. Videre vil ordningen forhindre at kjøpesterke grupper kjøper politisk reklame for sine politiske saker på tidspunkter der disse er under behandling i folkevalgte organer eller hos offentlige myndigheter forøvrig. Et unntak fra det generelle reklameforbudet i valgkampperioder medfører at de politiske partiene kommer i forgrunnen, selv om også andre aktører tillates å reklamere for politiske budskap i fjernsyn.

En periodebegrensning er enkel å overvåke. Statens medieforvaltning overvåker i dag all reklame på norsk fjernsyn, og kontrollerer at norsk lov følges. Dersom noen sender reklame for politiske budskap i andre perioder enn det som tillates, vil dette straks registreres av Statens medieforvaltning. Tilsynet kan i så fall gis myndighet til å pålegge fjernsynsstasjonen å stanse videre sending av de aktuelle innslagene. Som i dag vil det kunne oppstå tvil om en reklame inneholder et politisk budskap eller ikke. I de senere år har man sett flere eksempler på reklamer som tester grensene for forbudet, blant annet reklamen fra Akademikernes Fellesforbund i 1995 og Sykepleierforbundets reklame fra 2000. I 2004 har det også vært debatt rundt lovmessigheten av Statoils reklame for norsk gass, alkoholkampanjen til Sosial- og helsedirektoratet, og reklamen for bekjemping av terror fra European Security Advocacy Group. Så lenge forbudet mot politisk fjernsynsreklame videreføres – med eller uten bestemte unntak – vil man med all sannsynlighet se reklamer som tester grensene også i fremtiden.

En vesentlig svakhet ved en periodebegrensning, er at denne alene i liten grad vil ivareta målet om demokratisk likhet, som regjeringen har vektlagt i stortingsmeldingen. En periodebegrensning alene forhindrer ikke at kjøpesterke grupper utenfor partiene kjøper slagkraftige politiske fjernsynskampanjer til støtte for egne saker, eller for å styrke eller svekke bestemte politiske partier i valgkampen. En periodebegrensning virker heller ikke i retning av utjevning partiene i mellom. Om sistnevnte forhold er nødvendig og/eller ønskelig diskuteres under pkt. 8.9.

Kringkastingslovens bestemmelser begrenser hvor mye reklame et fjernsynsselskap kan sende daglig. Et system der også andre aktører enn partiene slipper til i perioden før et valg kan derfor medføre sterk konkurranse om fjernsynsselskapenes begrensede reklametid. De aller mest kjøpesterke grupperingene vil antakeligvis komme best ut av denne konkurransen.

8.9 Lovforbud med periodebasert unntak for partier og lister (alternativ ii)

En periodebegrensning som kombineres med at bare politiske partier tillates å kjøpe reklame, vil begrense omfanget av politisk fjernsynsreklame ytterligere. Partienes kjøpekraft er relativt begrenset. Det er særlig fagforeninger, bransjeorganisasjoner og interesseorganisasjoner, bedrifter og næringsorganisasjoner som har ressurser til å kjøpe politisk reklame i stort omfang.

Ved at bare partiene tillates å kjøpe politisk fjernsynsreklame sikres også hensynet til demokratisk likhet i større grad. Man unngår at kjøpesterke grupper utenfor partiene sender egne reklamekampanjer i den hensikt å styrke eller svekke enkelte partier eller blokker i norsk politikk.

Reguleringen bidrar likevel ikke til å fjerne betydningen av partienes ulike kjøpekraft i konkurransen om å vinne stemmer gjennom reklamekampanjer på kommersielt fjernsyn. Kapittel 3 dokumenterer imidlertid at inntektsforskjellene mellom partiene er relativt moderate. Flere av utvalgets forslag vil bidra til ytterligere inntektsutjevning mellom partiene. Dette gjelder forslaget om skattefritak for gaver til partiene, at det ikke lenger skal være noen sperregrense på stemmestøtten til partienes hovedorganisasjoner og innføringen av et eget grunntilskudd i den statlige støtten til partiene.

Et viktig spørsmål blir nå hva en skal definere som «et politisk parti». Utvalget mener at alle konkurrerende valglister, uavhengig av om de er registrert som parti eller ikke, bør ha de samme formelle rettigheter til å ytre seg i ulike medier. Dette er i samsvar med Europarådets anbefaling om mediedekning av valgkampanjer.¹⁵ Selv om en ikke oppnår resultatlikhet for partier med ulikt sterke finanser, sikrer en alle som stiller til valg en reell sjanse til å finansiere, i det minste noe, uredigert sendetid. Det vil, etter utvalgets syn, være urimelig, – og uklokt, å begrense adgangen til å kjøpe politisk fjernsynsreklame til en mindre gruppe partier.

En eksklusiv reklameadgang for politiske partier og lister representerer likevel en begrensning i ytringsfriheten. En slik begrensning kan forsvares fordi det primært er disse gruppene som har behov for å kommunisere med velgerne gjennom politisk fjernsynsreklame før et valg. Andre grupper kan nok også ha et ønske om å ytre seg gjen-

nom politisk reklame i fjernsynet i forbindelse med valgkamper. Ønsket om en reell begrensning i omfanget av reklamen, og ønsket om å unngå mye politisk reklame fra kjøpesterke grupper utenfor partiene, taler for at dette hensynet må vike.

Reguleringen er treffsikker i den forstand at den vil begrense volumet av reklame og ivareta målsettingen om å unngå at kjøpesterke grupper kommer sterkt til orde gjennom politisk fjernsynsreklame.

I likhet med alternativ i vil en ordning der partier/lister tillates å kjøpe politisk fjernsynsreklame i en begrenset periode før valget, ikke medføre særlige problemer med hensyn til kontroll. Statens medieforvaltning kan enkelt overvåke at ingen andre enn partier og valglister sender politisk fjernsynsreklame i perioden. Etter valgloven § 6–6 skal valglister være godkjent av valgmyndighetene innen 1. juni i det året valget holdes. Dette gir en klar definisjon av hvem som er kjøpsberettiget.

8.10 Lovforbud med periodebasert unntak for partier og lister og kvantumsgrense (alternativ iii)

I Stortingsmelding nr. 26 (2003–2004) fremgår det at det er avgjørende med en regulering som setter grenser for hvor mye den enkelte kan sende. Her legges det altså opp til en begrensning av *hvor mye* reklame som det enkelte parti eller liste kan kjøpe i løpet av en viss tidsperiode. En kvantumsgrense vil redusere det samlede omfanget av politisk fjernsynsreklame, i tillegg til å også dempe virkningene av forskjeller i kjøpekraft partiene i mellom.

Skal en kvantumsgrense være effektiv må den gjøres gjeldende for en klart definert gruppe aktører. Som nevnt under avsnitt 8.5 vil en kvantumsgrense for andre enn politiske partier og lister medføre en rekke administrative utfordringer av skjønnsmessig art. En ordning der partier og lister reguleres strengere enn andre grupperinger, gir dessuten motiver for omgåelser, som igjen kan føre til tillitssvikt. Utvalget er derfor av den oppfatning at dersom en kvantumsgrense innføres, må den kun gjelde partier og lister som stiller til valg. For andre må forbudet fortsatt opprettholdes.

En ordning med kvantumsgrense åpner opp for spørsmål om hvorvidt reklamen skal kvantumsbegrenses både på riksdekkende og på lokale fjernsynsstasjoner, om mengden reklame skal differensieres mellom partier, og hvilke kriterier som skal legges til grunn for en fastsetting av en kvantumsgrense. Det er videre aktuelt å vurdere om man bør innføre prisregulering, samt i hvilken grad – og

15. Rec (99)15 Europarådets rekommandasjon om mediedekning i valgkampanjer.

hvordan – man skal kontrollere at reguleringsbestemmelsene etterleves. De enkelte problemstillingene diskuteres i det følgende.

8.10.1 Kvantumsgrense både på riksdekkende og lokale fjernsynsstasjoner?

En vanlig bekymring er at en oppheving av forbudet mot politisk fjernsynsreklame vil lede partiene inn i et kostnadsdrivende kappløp der alle bruker mer ressurser enn de ønsker, men hvor ingen tør å avstå fra å kjøpe reklame i frykt for substansielle stemmetap.¹⁶ En annen bekymring er at de mindre partiene ikke har ressurser nok til å kunne delta i kappløpet og vil lide substansielle stemmetap som følge av dette. Ønsket om å begrense valgkampkostnadene, samt hensynet til demokratisk likhet, kan da tale for å begrense mengden politisk reklame som partiene tillates å kjøpe på riksdekkende kanaler.

Disse begrunnelsene står betraktelig sterkere hva gjelder riksdekkende fjernsyn enn lokal fjernsyn. Seertallene er langt lavere på lokal fjernsyn enn på riksdekkende fjernsyn. Dette vil isolert sett dempe etterspørselen etter reklame på disse kanalene. I tillegg er det langt rimeligere å reklamere på lokal fjernsyn, noe som bør redusere bekymringen for at mindre kjøpesterke partier skal komme dårlig ut.¹⁷

Det er heller ikke ukomplisert å kvantumsregulere kjøp av reklame på lokal fjernsyn. Siden det er partienes lokallag som kan forventes å være de største interessenter, er en mulighet å fastsette en kvote for hvor mye reklame hvert lokale partilag kan kjøpe hos den lokale fjernsynsstasjonen. Fornuftige grenser for kjøp vil imidlertid variere fra distrikt til distrikt, og et system med differensierte grenser vil bli unødvendig komplisert. Et slikt system vil dessuten innebære vesentlig arbeid i forbindelse med kontroll. En løsning kunne være å gi partienes hovedorganisasjoner ansvaret for å fordele en landskvote for kjøp av reklame på lokal fjernsyn til de ulike lokallagene. Dette ville institusjonalisere makt på hovedorganisasjonens hender, og er antakeligvis en løsning som ikke er ønskelig i alle partier. Alt i alt er det mye som taler for at en

eventuell kvantumsgrense bare bør gjelde for riksdekkende fjernsyn.

Det kan ikke utelukkes at også lokale og regionale partilag kan ønske å kjøpe politisk reklame på riksdekkende fjernsyn. Det forutsettes at en eventuell kvantumsgrense på riksdekkende fjernsyn må gjelde samlet for alle organisasjonsnivåer i det enkelte parti. Partiene må selv ta ansvar for at grensen ikke overskrides av partiet som helhet. For registrerte partier anbefaler utvalget at grensen knyttes til partinavnet (som er unikt for registrerte partier). For lokale lister som ikke er registrert med partinavn kan likelydende listenavn opptre i ulike valgkretser (men ikke innen samme valgkrets). For lister bør derfor grensen knyttes til listens navn pluss den valgkrets listen stiller i. Det vil være nødvendig at politiske fjernsynsreklamer merkes tydelig med vedkommende parti/listes unike navn (se avsnitt 8.12).

8.10.2 Differensierte kvoter?

Et annet spørsmål er om det ved en eventuell ordning med kvantumsgrenser også bør innføres differensierte kvoter for hvor mye fjernsynsreklame det enkelte parti/liste skal tillates å kjøpe. Det forutsettes at differensiering i så fall må baseres på objektive kriterier, slik som for eksempel prosentvis oppslutning ved siste valg. Det er etter utvalgets oppfatning lite som taler for en slik regulering.

Sett fra et ytringsfrihetsperspektiv bør den formelle muligheten til å ytre seg i fjernsyn gjelde likt for alle konkurrerende partier og lister. Selv om den reelle muligheten til å kjøpe reklametid avgjøres av partienes ressurser, er det lite heldig om regelverket forhindrer at konkurrerende partier og lister gis formell sjanselighet i dette spørsmålet. Før et valg bør alle politiske alternativer ha samme formelle muligheter til å formidle sine budskap til velgerne i noenlunde samme utstrekning. Det er ingenting som tilsier at et større parti trenger mer tid på å formidle sitt budskap enn et lite parti. Å differensiere kvoter etter partienes størrelse kan dessuten bidra til å opprettholde de eksisterende maktstrukturer. Til sist vil det være kompliserende for fjernsynskanalene å forholde seg til ulike kvoter for ulike partier.

8.10.3 Kriterier for fastsetting av kvantumsgrenser

Hvordan kan en bestemt sendetidsgrense eller beløpsgrense for kjøp av politisk fjernsynsreklame begrunnes? En måte å nærme seg spørsmålet på er å undersøke hvor mange sendeminutter, og hvor

16. En oversikt over mekanismer som kan drive frem denne typen utfall gis blant annet i Grossmann & Helpmann (2001).

17. I Sverige har man sett en utvikling der lokal fjernsynsstasjoner slår seg sammen i et eget selskap, og således får en dekningsgrad tilsvarende de riksdekkende kanalene. En tilsvarende utvikling i Norge vil medføre behov for å vurdere kvantumsgrenser for lokal fjernsyn på nytt.

store tilhørende kostnader, som skal til for å nå en bestemt andel av elektoratet. Utvalget har innhentet slike opplysninger fra TV2 og TVNorge. Disse presenteres under.

Selskapene ble spurt om hvilke kostnader som er forbundet med å nå en bestemt prosentandel personer over 18 år i Norge (elektoratet). Til grunn for tallene ligger en forutsetning om at det *ikke* gis noen form for rabatter (det er altså tale om maksimale kostnader). Kostnadene er stipulert for et reklameinnslag på hhv. 30 sekunder, 60 sekunder og 90 sekunder. Videre er det gitt et anslag (et gjennomsnittstall basert på selskapets erfaringer med reklamekampanjer) på det totale antall sendeminutter som de ulike kampanjevariantene i tabellene vil kreve. Det er lagt til grunn at TV2s standard budsjettfordeling følges (dvs. at den sendetid som kjøpes fordeles etter følgende sendetids-skjema: 10 % kl. 06.30 – 12.00; 15 % kl. 12.00 – 18.00; 72 % kl. 18.00 – 23.30; 3 % kl. 23.30 – 06.30). Dersom selskapene ikke er i stand til å nå de høyeste dekningsgradene, har utvalget bedt om at disse rekkene blir stående uutfyllt. Tallene gjelder ulike sesonger (se note til tabell).

Som en ser kan det være kostbart å nå en høy andel av befolkningen, og kostnadene stiger med lengden på innslaget. Samtidig er kostnadene ved å nå en mindre andel av befolkningen relativt beskjedne.

Det er en del variasjon mellom TV2 og TVNorge. Siden TVNorge har en mindre andel av seermarkedet enn TV2, vil det ta lengre tid for denne fjernsynskanalen å nå en større andel av befolkningen. Beregningene viser for eksempel at 10 minutter på TVNorge når 20 % av befolkningen over 18 år, mens 9 minutter på TV2 når 50 % av

befolkningen over 18 år. Motsvarende: Med for eksempel 1,2 millioner kroner på TVNorge når 50 % av befolkningen over 18 år, mens tilsvarende investering på TV2 når 70 % av elektoratet.

Hensynet til demokratisk likhet taler for at en kvantumsgrense ikke settes så høyt at bare noen få partier har reell sjanse til å nå opp mot den. En bekymring er at et svært høyt omfang på den samlede politiske fjernsynsreklamen kan skape politisk tretthet blant velgere.¹⁸ En annen bekymring gjelder faren for at et høyt omfang av politisk fjernsynsreklame vil medføre at kringkasterne nedprioriterer de ordinære valgsendingene. Isolert sett taler dette for en moderat grense.¹⁹

Det kan hevdes at dersom kvantumsgrensen settes for lavt vil partiene ikke finne det lønnsomt å investere i dyre produksjoner, og resultatet kan bli reklamer av lav kvalitet. Det finnes imidlertid mange muligheter for å lage gode reklamer uten alt for store investeringer. Produksjonskostnader er variable. I reguleringssammenheng må sendetidsgrensen gis en selvstendig begrunnelse, og partiene må så tilpasse seg denne ved et fornuftig valg av produksjonskostnad.

Ved fastsettelsen av en grense for kjøp av politisk fjernsynsreklame bør en ta hensyn til fjern-

18. Under valgkampen 2001 mente to av tre velgere at omfanget av valgsendinger i fjernsyn var omtrent passe. Hele 29 prosent mente derimot at det var for mye, og bare noen få prosent mente det var for lite valgstoff i fjernsynet (Waldahl & Aardal 2004).

19. I 2001 oppga nesten halvparten av velgerne at NRK eller TV2 var deres viktigste nyhetskilde. Tre av fire sa de synes valgsendingene i fjernsyn var svært gode eller nokså gode. Likevel oppga nesten 40 prosent at de ikke så et eneste program av debattseriene «Folkemøte» i NRK og «ValgHolmgang» i TV2 (Waldahl & Aardal 2004).

Tabell 8.3 Kostnadsinformasjon mv. knyttet til tenkte kampanjer, TV2*

Personer 18 + som nås av kampanjen	Estimert total sendetid (i minutter)	Kostnad med 30 sekunders innslag (i kroner)	Kostnad med 60 sekunders innslag (i kroner)	Kostnad med 90 sekunders innslag (i kroner)
90 %	122 min	7 530 000	15 060 000	22 590 000
80 %	37 min	2 297 000	4 594 000	6 891 000
70 %	20 min	1 261 000	2 522 000	3 783 000
60 %	13 min	818 000	1 636 000	2 454 000
50 %	9 min	562 000	1 124 000	1 686 000
40 %	6 min	381 000	762 000	1 143 000
30 %	4 min	253 000	506 000	759 000
20 %	2,5 min	154 000	308 000	462 000
10 %	1 min	72 000	144 000	216 000

* Beregninger basert på ukene 12, 13 og 14 våren 2004 (verken høy eller lav sesong).

Tabell 8.4 Kostnadsinformasjon mv. knyttet til tenkte kampanjer, TV Norge*

Personer 18 + som nås av kampanjen	Estimert total sendetid (i minutter)	Kostnad med 30 sekunders innslag (i kroner)	Kostnad med 60 sekunders innslag (i kroner)	Kostnad med 90 sekunders innslag (i kroner)
90 %	–	–	–	–
80 %	–	–	–	–
70 %	854 min	15 425 000	30 850 000	46 275 000
60 %	167 min	3 022 000	6 044 000	9 066 000
50 %	70 min	1 265 000	2 530 000	3 795 000
40 %	35 min	640 000	1 280 000	1 920 000
30 %	20 min	370 000	740 000	1 110 000
20 %	10 min	178 000	356 000	534 000
10 %	4 min	75 000	150 000	225 000

*Beregninger basert på siste halvdel av august og hele september.

synssendernes daglige reklamekapasitet, slik at politisk fjernsynsreklame ikke båndlegger for mye av den samlede reklametiden. I følge kringkastingsloven kapittel 3 skal reklame ikke utgjøre mer enn 15 % av kringkasterens daglige sendinger. Beregninger fra Statens medieforvaltning viser at reklamesendingene på TV2 og TVNorge ligger tett opp mot dette, med et gjennomsnitt på omkring 160 minutter daglig. I tabell 8.5 fremgår det hva politisk reklame vil utgjøre i prosent av TV2s totale daglige reklamesending, dersom kvantumsgrensen settes til henholdsvis 15, 20, 25 og 30 minutter. Beregningen forutsetter at åtte partier kjøper maksimum tillatt reklametid.²⁰ Som vi ser øker beslaget av senderens totale reklametid fra 2,7 % ved en sendetidsgrense på 15 minutter til 5,4 % ved en grense på 30 minutter.

I tabellen fremgår hvor stor andel av befolkningen som nås ved de ulike sendetidsgrensene, og hva dette koster det enkelte parti. Det er også foretatt en beregning av de samlede kostnadene ved politisk fjernsynsreklame med ulike kvantumsgrenser (forutsatt at åtte partier kjøper maksimum tillatt reklametid). Beregningene viser at kostnadene per innbygger stiger fra i underkant av 2 kroner per innbygger ved 15 minutter, til i overkant av 3 kroner per innbygger ved 30 minutter. Selv ved en sendetidsgrense på 30 minutter vil dette gi en moderat ressursbruk per innbygger.

20. Denne forutsetningen er høyst skjønsmessig. Vi har ingen erfaring med partienes etterspørsel etter fjernsynsreklame. Skjønnnet er satt lik det antall partier som var representert i Stortinget 2001–05.

Et viktig spørsmål er om reguleringen ivaretar de formål den er ment å ivareta. Den finske erfaringen med politisk fjernsynsreklame viser at til tross for en uregulert adgang for partier til å kjøpe fjernsynsreklame, holdes omfanget på et moderat nivå. Før valget i 2003 brukte de finske partiene omkring 16 millioner norske kroner samlet til kjøp av sendetid (produksjonskostnader kommer i tillegg).²¹ Dette svarer til kr. 3,1 per innbygger. Det er det samme beløpet per innbygger som beregningene overfor viser for en 30 minutters kvantumsgrense.²² Forutsatt at de finske erfaringene kan overføres til Norge, er det lite som tyder på at det foreligger et vesentlig behov for å regulere det totale omfanget av politisk fjernsynsreklame. Noe annet kan likevel gjelde målet om å sikre demokratisk likhet. At det totale omfanget av politisk fjernsynsreklame er lavt i Finland, innebærer ikke nødvendigvis en jevn fordeling av sendetid mellom de finske partiene. Dessverre mangler utvalget tallmateriale som viser den eksakte fordelingen av sendekostnader over de finske partiene. Vi vet imidlertid at de seks største partiene i Finland benytter politisk fjernsynsreklame. I følge Moring (2003) investerte de fire største partiene tilnærmet like mye i politisk fjernsynsreklame før riksdagsvalget i 2003.

21. Utvalget har – etter å ha blitt vist flere innslag fra den finske valgkampen i 2003 – vondt for å tro at produksjonskostnadene trekker ressursbruken per innbygger vesentlig opp. En adekvat fjernsynsproduksjon for norsk fjernsyn sies å ha en produksjonskostnad i området 25 000 kroner til 1 000 000 kroner (Kåre Valebrokk i foredrag for utvalget).

22. Et tilsvarende forbruk per innbygger i Norge ville i sammenligning har utgjort om lag 5,9 % av de statlige stemmetilskuddene til partiene i 2004 budsjettet.

Tabell 8.5 Kostnad og sendetidsinformasjon knyttet til tenkte kampanjer på TV2.

Sendetids- grense i minutter:	Kostnad per parti i 1000 kr ved kjøp av maks. sendetid	Dekning i befolkning over 18 år	Samlet kostnad for åtte partier i 1000 kr (kr per innb. ¹)	Prosent av TV2s reklametid (min./dag)
15 min	945	63 %	7 560 (1,7)	2,7 % (4,3)
20 min	1 261	70 %	10 088 (2,2)	3,6 % (5,7)
25 min	1 500	73 %	12 000 (2,6)	4,5 % (7,1)
30 min	1 800	76 %	14 400 (3,1)	5,4 % (8,6)

¹ Norges befolkning per juli 2004: 4 574 560

8.10.4 Måleenheter for kvantum (beløpsgrense, sendetidsgrense, BDP)

Det fjernsynsselskapene selger er brutto dekningspunkter (BDP).²³ Et BDP sier hvor mye det koster å nå én prosent av befolkningen over 13 år. Når man kjøper et BDP kjøper man et visst antall seere. Kringkasteren innhenter opplysninger om seeropplutningen, og tar reklamefilmen av sendeskjemaet når avtalt antall BDP er nådd. For et gitt kronebeløp kan man altså kjøpe et visst antall BDP. Ideelt sett burde en kvantumsgrense derfor settes som et maksimalt antall BDP.

Det er to problemer knyttet til dette. For det første eksisterer det ikke prosedyrer eller institusjoner som kan kontrollere at partiene holder seg innenfor en BDP grense. En BDP grense ville derfor kreve at det opprettes et eget kontrollapparat. For det andre varierer prisen på et BDP blant annet med sesong, tid på døgnet, innslagets lengde og plassering i reklamebolken. I tillegg gir fjernsynsselskapene betydelige rabatter. De største rabattene tilfaller de største kundene. En BDP grense vil av slike grunner ikke sikre partiene tilgang til like store kvanta fjernsynsreklame.

Lignende argumenter kan innvendes mot en beløpsgrense i kroner. Også her vil det være nødvendig å opprette et eget apparat for kontroll av at grensen er fulgt. På grunn av fjernsynsselskapenes praksis med å gi betydelige rabatter, kan enkelte partier komme til å få kjøpe større kvanta fjernsynsreklame enn andre også om man setter grensen som et maksimalt antall kroner.

Heller ikke en sendetidsgrense vil sikre partiene tilgang til like store kvanta fjernsynsreklame. Dette skyldes at tiden det tar å nå én prosent av befolkningen over 13 år varierer over døgnet og sesongene, og med seermønsteret over de enkelte dager og i tilknytning til ulike programtilbud. Å fylle opp et gitt antall sendeminutter vil koste ulikt

mye, avhengig av blant annet sesong, tid på døgnet, innslagets lengde og plassering i reklamebolken.

I seg selv er en sendetidsgrense lettere å kontrollere enn en beløpsgrense. Statens medieforvaltning registrerer i dag lengden på reklameinnslag i fjernsyn 24 timer i døgnet, 7 dager i uken, på både TV2 og TV Norge. Dersom et parti går utover en lovfestet sendetidsgrense vil dette umiddelbart avsløres, og Statens medieforvaltning har myndighet til å sanksjonere overtredelsen. Med en sendetidsgrense vil en altså ikke måtte sette opp et eget kontrollapparat og utvikle egne kontrollprosedyrer. Isolert sett taler dette for at en sendetidsgrense er å foretrekke fremfor en beløpsgrense. Som nevnt overfor vil imidlertid heller ikke en sendetidsgrense sikre partiene tilgang til like store kvanta fjernsynsreklame. Under avsnitt 8.10.5 drøftes hvordan en kombinasjon av sendetidsgrense og standard budsjettfordeling kan løse dette problemet.

Utvalget anser det som et viktig prinsipp at alle partier og lister som ønsker å kjøpe politisk fjernsynsreklame, behandles på like vilkår av kringkasterne. Dette prinsippet er også vektlagt i Europarådets rekommandasjon om mediedekning av valgkampanjer. Dersom kjøp av politisk fjernsynsreklame tillates, mener utvalget at et slikt prinsipp bør lovfestes i kringkastingsloven.

8.10.5 Sendetidsgrense og standard budsjettfordeling

For at en sendetidsgrense skal skape likhet må den knyttes til samme produkt. Det enkleste er å knytte grensen til det vi skal kalle en «standardpakke» bygget opp som følger:

1. Kjøpsberettigede partier kan kjøpe BDP i inntil et gitt antall minutter samlet sendetid på riksdekkende fjernsynskanaler.
2. BDP kjøpes etter TV2s standard budsjettfordeling.²⁴

23. Etter engelsk GRP (Gross Rating Point).

3. Det legges til grunn at innslagene har en lengde på 30 sekunder.
4. Et fjernsynsselskap plikter å tilby partiene BDP til samme pris.

En beløps- eller sendetidsgrense vil med kjøp etter en standardpakke gi et likeverdig tilbud til partier som velger å reklamere like mye i samme fjernsynskanal. Det vil si at to partier som velger å benytte samme beløp, eller samme sendetid, vil nå den samme andel av befolkningen over 13 år for den samme prisen dersom de sender i samme fjernsynskanal etter samme standardfordeling. Med en standardpakke vet en hvor mange BDP som kan kjøpes for et gitt beløp. En kan også si hvor mange sendeminutter dette svarer til (se oversiktene i tabellene 8.3 og 8.4).²⁵

Etter utvalgets skjønn er en standardpakke som kombinerer en enkelt kontrollerbar sendetidsgrense med et likeverdig tilbud til partiene en hensiktsmessig form for kvantumsregulering. Dette er videre en ordning som det er grunn til å tro at kanalene vil se seg tjent med. Plikten til å selge etter standard budsjettfordeling gjør at fjernsynsstasjonene slipper å ta stilling til når på døgnet reklamen til det enkelte parti/liste skal på. Sammen med plikten til å selge til samme pris fjerner dette grunnlaget for mistanke om at fjernsynsstasjonene favoriserer enkelte partier fremfor andre gjennom gunstige sendetider og/eller gode rabatter.

8.10.6 Plikt til å rabattere politiske partier?

Tilbydersiden i det norske markedet for riksdekkende fjernsynsreklame er konsentrert, og dette reiser bekymringer om at tilbyderne av politisk fjernsynsreklame vil utnytte sin markedsrett.²⁶ Et konsentrert reklamemarked, kombinert med at politisk reklame kun tillates i en begrenset periode, reiser bekymring om økte priser (fravær av rabatter). Spørsmålet er om politisk fjernsynsreklame i riksdekkende fjernsyn derfor bør prisreguleres.

24. TV2s standard budsjettfordeling er som følger: 10 % av sendetiden i tidsrommet kl. 06.30 – 12.00; 15 % av sendetiden i tidsrommet kl. 12.00 – 18.00; 72 % av sendetiden i tidsrommet kl. 18.00 – 23.30; og 3 % av sendetiden i tidsrommet kl. 23.30 – 06.30.

25. Antall sendeminutter som skal til for å nå en bestemt del av befolkningen kan ikke fastslås helt nøyaktig, men det kan fastslås med meget stor grad av sikkerhet basert på fjernsynsselskaperens erfaringer gjennom en årrekke.

26. TV2 har i dag 65 % av fjernsynsreklameomsætningen i Norge. I følge Konkurransetilsynet (saksnr. V2002–58) vil markedsandeler i denne størrelsesorden indikere at et selskap har markedsrett.

I USA og Canada pålegges fjernsynsselskapene å tilby politiske partier/kandidater reklametid etter en bestevilkårsklausul. Dette innebærer at politiske partier ikke kan gis et dårligere tilbud enn det den best rabatterte kunden til fjernsynsselskapet får. I Tyskland pålegges fjernsynsselskapene å tilby de politiske partiene reklametid til kostnadsdekning. I disse tre landene begrunnes prisreguleringen med at fjernsynsselskaper er gitt sine konsesjoner av staten, og som motytelse plikter de å bidra til det allmenne vel i sine programtilbud. Redusert pris for salg av sendetid til politiske partier regnes som en del av denne plikten.

Å innføre prisregulering for politisk reklame på de riksdekkende fjernsynskanalene vil begrense tilbyderens mulighet for utnyttelse av markedsrett. Å forhindre utnyttelse av markedsrett er et spesielt tungtveiende argument i forhold til partipolitisk fjernsynsreklame. Dette fordi partiene i stor grad er skattefinansiert. Effektivitetstapet ved monopolprising kommer derfor i tillegg til effektivitetstapet ved beskatning. En bestevilkårsklausul er i utgangspunktet ikke ment å begunstige partiene, men har en sterk samfunnsøkonomisk begrunnelse. Prisregulering kan ikke gis en overbevisende begrunnelse hva gjelder lokal fjernsyn. Markedssituasjonen i lokal fjernsyn innbyr ikke til overprising i særlig grad (se over).

Det mest nærliggende alternativet for en eventuell prisregulering på riksdekkende fjernsyn er å lovfeste en bestevilkårsklausul, etter mønster av USA og Canada. Så langt utvalget har kunnet bringe på det rene gir TV2 sine best rabatterte kunder et avslag i størrelsesorden 40 % av ordinær pris. Det er grunn til å tro at rabattene i TVNorge kan være større enn dette.

8.10.7 Partienes fleksibilitet i et reguleringsregime med kvantumsgrense

Fjernsynsselskapene tilbyr i dag en rekke spesielle løsninger som ikke omfattes av den skisserte standardpakken. Dette inkluderer blant annet plassering av reklame først eller sist i en bolk, to plasseringer i samme bolk, plassering før eller etter bestemte programmer (med BDP garanti i TV2), målretting av innslaget mot kjønn og aldersgrupper (TVNorge), og kortere eller lengre innslag enn 30 sekunder.

Hensynet til fleksibilitet taler for at partier/lister som ønsker spesielle løsninger (løsninger som avviker fra standardpakken) skal kunne kjøpe slike innenfor den fastsatte totalrammen av sendetid. Det er mulig å åpne for dette uten å gi helt slipp på

ordningen med en standardpakke og en bestevilkårs klausul. En kan tillate partiene å velge spesielle løsninger innenfor den fastsatte sendetids grensen. Partier som velger spesielle løsninger bør imidlertid ikke kunne kreve pris etter bestevilkårs klausulen. En rett til å kreve rabatter dersom standardpakken følges kan likevel antas å styrke forhandlingsposisjonen til partier/liste som velger spesielle løsninger (fordi partiene troverdig kan fremholde at de er sikret et adekvat tilbud til en gunstig pris i forhandlingene om spesielle løsninger). Hensynet til fleksibilitet ivaretas for øvrig også ved at partiene/listene ikke underlegges noen regulering av produksjonsinvesteringene.

Tabellene 8.3 og 8.4 viser at TV2 når en gitt andel av befolkningen over 18 år til en lavere pris enn TVNorge. Dette tilsier isolert sett kjøp av reklametid på TV2. I motsetning til TV2 selger imidlertid TVNorge reklamer rettet mot målgrupper (alder og kjønn). Dette kan gjøre TVNorge attraktivt for partier som ønsker å nå ut med sitt budskap til mer spesifikke grupper av befolkningen. Flexibiliteten i en ordning med anledning til å avvike fra standardpakken bidrar til at TVNorge kan utnytte sine komparative fortrinn, også i salg av politisk fjernsynsreklame. Mye tyder også på at TVNorge gir betraktelig høyere rabatter enn TV2.²⁷

Det er viktig at reguleringsregimet ikke favoriserer en kringkaster. TV2 har en større andel av seermarkedet enn TVNorge i dag. Slik utvalget ser det vil verken en beløpsgrense eller en sendetids grense vri eksisterende styrkeforhold i særlig grad.

En innvending mot regimet med standardpakker, bestevilkårs klausul og anledning til å avvike fra bestevilkårs klausulen ved kjøp av spesielle løsninger, er at det vil gi et komplisert og uoversiktlig regelverk, som det vil være krevende å administrere og overvåke. Erfaringer fra andre land – i særlig grad USA – viser at et komplisert regelverk for politisk fjernsynsreklame kan invitere til omgåelser. Aktørene som søkes regulert opererer i tillegg i et raskt omskiftelig mediemarked, preget av høy innovasjonstakt. Et komplisert og detaljert regelverk, basert på dagens markeder og dagens teknologi, vil av denne grunn antakeligvis utdateres raskt. Dette favoriserer i seg selv et enkelt regelverk. Utvalget legger til grunn at de finske erfaringene er et beste estimat på den etterspørsel en kan forvente i det norske markedet. Med dette som utgangspunkt er det grunn til å tro at partienes etterspørsel etter fjernsynsreklame vil bli forholds-

vis moderat. Det er da vanskelig å forsvare et komplisert regelverk, med bestevilkårs klausuler og adgang til å avvike fra en standardpakke.

Det mest hensiktsmessige vil trolig være at en eventuell kvantumsregulering gjennomføres som en forholdsvis enkel løsning, bestående av kun den skisserte standardpakken. Kostnadene ved å velge den enkle løsningen er noe mindre fleksibilitet i partienes valg av løsninger, og antakeligvis et moderat samfunnsøkonomisk tap som følge av at fjernsynsselskapene får prise fritt. Samtidig sparer man administrative kostnader knyttet til kontroll med et komplisert regelverk (mer om dette i neste avsnitt).

8.10.8 Nærmere om kontroll

For at en eventuell kvantumsregulering skal kunne ivareta sine formål, er det viktig å redusere risikoen for omgåelser. Reguleringen forutsetter derfor et kontrollapparat.

Med en beløpsgrense vil det måtte gjennomføres *etterkontroll* av inngåtte kontrakter. Kontroll av at beløpsgrensen etterleves må trolig også understøttes av straff eller lignende sanksjoner for å gjøres effektiv. Med en sendetids grense kan det derimot gjennomføres *løpende kontroll* av at denne overholdes. En slik oppgave kan legges til Statens medieforvaltning, som i dag har liknende kontrolloppgaver i forhold til annen fjernsynsreklame. Om grensene overskrides, materialiseres dette i ytre synlige forhold. Statens medieforvaltning kan gis myndighet til å stanse innslag umiddelbart dersom et parti går utover sendetids grensen.²⁸ Det er trolig ikke nødvendig med ytterligere sanksjoner for å sikre etterlevelse av en sendetids grense.

Dersom et parti ønsker å kjøpe reklame hos en fjernsynskanal utover den fastsatte kvantumsgrensen, bør kanalen gjøre partiet oppmerksom på at dette innebærer et lovbrudd, og avstå fra videre salg. Dersom et parti kjøper for mindre enn kvantumsgrensen fra flere enn en kanal, men samlet kjøp overgår kvantumsgrensen, er det ikke rimelig å holde det enkelte fjernsynsselskap ansvarlig. I et slikt tilfelle er det naturlig at partiet holdes økonomisk ansvarlig for de kontrakter det har inngått med det enkelte fjernsynsselskap. Dersom kvantumsgrensen er satt som en sendetids grense bør

28. Statens medieforvaltning har i dag myndighet til å ilegge kringkastere overtredelsesgebyr dersom de ikke overholder bestemmelsene i kringkastingsloven kapittel 3 om reklame og sponning. Statens medieforvaltning har også myndighet til å forby kringkasteren å sende reklame for en tidsavgrenset periode. Ved gjentatte og grove overtredelser kan tilsynet også inndra kringkasterens konsesjon.

27. Konkurransetilsynet, sak V2002-58

Statens medieforvaltning gis myndighet til å stanse videre sending når partiet går over sendetidsgrensen. Utvalgets oppfatning er at dersom politisk fjernsynsreklame tillates, bør det være partiets – ikke myndighetens eller fjernsynsselskapenes – ansvar å sørge for at samlet kjøp holdes innenfor en eventuell fastsatt kvantumsgrense.

Det vil eventuelt være hensiktsmessig at Statens medieforvaltning årlig rapporterer til rådet omtalt i avsnitt 6.12, om hvor mye politisk reklame som er sendt på de riksdekkende kanalene, samt om det har vært noen overskridelser av eventuelle kvantumsgrenser. Rådet kan så innta disse opplysningene i sin årlige rapport til departementet.

Innføringen av en eventuell bestevilkårsklausul vil også fordre et kontrollapparat. En mulighet er at kontrakter inngått mellom riksdekkende fjernsynsselskaper og politiske partier sendes til det rådet som foreslås opprettet i partiloven (se avsnitt 6.12). Rådet kan selv kontrollere om partiene er gitt de samme betingelser fra samme fjernsynsselskap. Av hensyn til fjernsynsselskapenes markedsstrategier er det rimelig at disse kontraktene unntas offentlighet. Dersom det avdekkes at et fjernsynsselskap har gitt forskjellige betingelser til ulike partier, eller dersom et parti klager til rådet over at det ikke har oppnådd betingelsene stipulert i bestevilkårsklausulen, bør rådet kunne oversende saken til Konkurransetilsynet for videre oppfølging. Konkurransetilsynet har vidtgående granskningsadgang og sanksjonsmyndighet.

Dersom det skal åpnes opp for at partier/lister som ønsker det skal kunne fravike systemet med standard budsjettfordeling og prisregulering, vil det ikke være nødvendig at disse kontraktene sendes til rådet. Eventuelle klager om urimelige vilkår bør kunne sendes direkte til Konkurransetilsynet i slike tilfeller.

Uavhengig om man innfører et system med bestevilkårsklausul eller ikke, mener utvalget at det bør være mulig for partier og lister å klage til rådet omtalt i avsnitt 6.12, dersom de mener at en kringkaster har brutt prinsippet om likebehandling, jf. avsnitt 8.10.4.

8.11 Gratis sendetid (alternativ iv)

En ordning der partiene får gratis sendetid i avgrensede perioder vil kunne ivareta målet om å begrense omfanget av fjernsynsreklame, samt fremme demokratisk likhet blant de partiene som omfattes av ordningen. Inkluderte partier vil – dersom sendetiden ikke differensieres – konkurrere på like vilkår i fjernsyn. Ordningen gir dessuten

god kontroll med de samlede kostnadene knyttet til fjernsynsreklame. Den er også enkel å forvalte, og omgåelsesmulighetene er begrensede.

Ordningen er imidlertid lite fleksibel, og kan oppfattes som en skjult subsidieringsordning, der partiene ikke selv får prioritere hvilket medium de skal formidle sine budskap i. Øremerking i form av gratis sendetid overstyrer partienes valgkampstrategier og bryter med prinsippet om at partiene bør stå fritt i sine prioriteringer, herunder kjøp av politisk fjernsynsreklame. Videre er det en alvorlig svakhet ved ordningen at den, i motsetning til en kjøpsordning, vanskelig kan inkludere alle konkurrerende partier og lister. Erfaringene fra Storbritannia viser også at deres ordning med gratis sendetid har produsert lave seertall.

Utvalget vil uttrykke skepsis til en ordning med gratis sendetid. I lys av mandatet drøftes i det følgende ulike spørsmål som en slik ordning vil reise; hvilke kanaler skal pålegges å tilby gratis sendetid, når og til hvem skal det tilbys sendetid, skal sendetiden differensieres mellom partier, og skal det settes krav til hvordan slike sendinger innrettes?

8.11.1 Hvilke sendere?

Dersom det innføres en ordning med gratis sendetid antar utvalget at det er naturlig at denne begrenses til Norsk Rikskringkasting. Det er flere grunner til dette. For det første har NRK en meget høy dekningsgrad (98 %). For det andre er NRK en statlig kanal, som det juridisk sett er forholdsvis ukomplisert å pålegge sendeplikt. For det tredje vil politiske reklameinnslag på NRK kunne presenteres som egne programmer, noe som vil kunne ha betydning for innhold og form og dermed informasjonsverdien i innslagene.

Også internasjonalt er det normalt at gratis sendetid bare tilbys i statlige kanaler. Gratis sendetid på statlig fjernsyn er også forutsetningen fra Europarådet i anbefalingen om mediedekning av valgkampanjer.²⁹ Utvalget mener det er urimelig om kommersielle fjernsynskanaler pålegges å bidra til partienes markedsføring av seg selv uten kompensasjon fra staten.

For å kunne innføre en gratis sendetidsordning i NRK må man endre statskanalens vedtekter. Myndigheten til å gjøre dette ligger hos generalforsamlingen, som består av statsråden i Kultur- og kirke departementet. Antakelig bør ordningen også lovfestes, jf. EMK artikkel 10 og Europarådets rekommandasjon om mediedekning i valgkampan-

29. Rec (1999)15 Europarådets rekommandasjon om mediedekning av valgkampanjer

jer. Spørsmålet om NRK skal kompenseres økonomisk for meroppgavene vil også reise seg.

8.11.2 Hvilke perioder?

Det er utvalgets oppfatning at en eventuell ordning med gratis sendetid må begrenses til perioden før valg. Det er i denne perioden velgernes behov for informasjon – og partienes ønske om å informere – er størst. Tilsvarende behov eksisterer ikke i samme grad utenom valgperioden, noe som gjør det vanskelig å begrunne bruk av offentlige midler, og en særlig prioritering av partienes ytringsfrihet, utenfor valgperioden.

Ved stortingsvalg er det naturlig at de nasjonale partiorganisasjonene tildeles tid i NRKs riksdekkende sendinger. Spørsmålet er om det vil være ønskelig med tilsvarende ordning i lokalvalg. Det fremholdes ofte at lokalvalgkamp i for stor grad utfolder seg på nasjonalt fjernsyn med nasjonale politikere, og at dette er beklagelig. Utvalget er enig i at det er behov for å vitalisere lokalpolitikken, samt å synliggjøre lokale politikere i lokalvalg. En ordning der de nasjonale partiorganisasjonene tildeles gratis sendetid i riksdekkende fjernsyn under lokalvalg kan bidra til ytterligere sentralisering av lokalvalgkampen.

8.11.3 Hvilke partier?

En ordning med gratis sendetid på NRK kan av hensyn til kanalens øvrige drift ikke omfatte enhver liste som stiller til stortingsvalg. Praktiske grunner tilsier derfor at ordningen avgrenses til et mindre antall partier. Det antas at det ikke vil være i strid med EMK (eller Norges folkerettslige forpliktelser for øvrig) at tilbudet om gratis sendetid begrenses. En forutsetning er at partiene velges ut på basis av oversiktlige og objektive kriterier, jf. kapittel 5.

Det er nærliggende å avgrense ordningen til registrerte partier. Siden ordningen vil gjelde i forbindelse med valg, er det også nærliggende å kreve at partiet stiller liste og deltar ved valget, slik at partiets standpunkter er relevante for velgernes beslutninger. Ved stortingsvalget i 2001 stilte 22 registrerte partier liste. Fem av disse fikk under 600 stemmer (eller under 0,02 prosent av stemmene). Praktiske grunner tilsier at det å stille liste til stortingsvalget er et for lite restriktivt inngangskriterium for en gratis sendetidsordning. Et objektivt og oversiktlig tilleggskriterium er at partiet var representert på Stortinget i forrige periode. Et annet objektivt og oversiktlig tilleggskriterium er at partiet hadde en viss oppslutning i forrige

stortingsvalg. Utvalget mener en mulig avgrensning er å gi registrerte partier som oppnådde minst 1 % i oppslutning ved siste stortingsvalg, og/eller var representert på Stortinget, gratis sendetid. I 2001 var det ni registrerte partier som kom over 1 % (RV fikk 1,2 % eller 30 015 stemmer, mens Kystpartiet fikk 1,7 % med sine 44 010 stemmer).

Fra et ytringsfrihetsperspektiv er det likevel prinsipielt betenkelig å stenge bestemte (små) partier helt ute fra retten til å fremføre sine ytringer i uredigert form på fjernsyn. Utvalget mener dette er en alvorlig svakhet ved en ordning med gratis sendetid. Et gjennomgangstema i politisk filosofi er at mindretallsmeninger bør gis minst like gode vilkår som flertallsmeninger. I motsatt fall løper man en risiko for å utvikle et flertallstyranni (Mill 1993 [1869], Sundstein 1993). Utvalget har også merket seg at internasjonal forskning dokumenterer at politisk fjernsynsreklame er spesielt nyttig for mindre partier (se avsnitt 8.3).

8.11.4 Differensiering av sendetid over partier?

Mandatet ber utvalget om å utrede hensiktsmessigheten av å differensiere gratis sendetid mellom de berettigede partiene. Her kan man tenke seg (minst) følgende alternativer:

1. alle partier tildeles samme sendetid
2. partiene deles inn i ulike grupper etter valgopplutning, og partier i grupper med høy oppslutning tildeles mer sendetid
3. alle partiene får en basistid og et tillegg i proporsjon til valgopplutning
4. tiden fordeles proporsjonalt etter partienes valgopplutning.

En gratisordning basert på differensiering etter valgopplutning vil kunne legge press på å inkludere flere partier i ordningen. Konsekvensen kan bli at den totale sendetid øker.

Utvalgets oppfatning er at differensiering av gratis sendetid ikke er ønskelig. Utvalget mener at det er uheldig med et system der meningers tyngde vektas etter de sendetidsberettigede partienes historiske valgopplutning. Anne Krogstad (2004) viser i sin studie av valgkampen 2001 at fjernsynsselskapene allerede differensierer partienes taletid i fjernsynsdebatter etter deres oppslutning i meningsmålinger før valget (se avsnitt 8.3). En gratisordning med differensiering av politisk reklametid vil forsterke et allerede skjevfordelt gode.

Mens differensiering av partistøtte etter valgopplutning gjerne begrunnes med at det er i

tråd med konkurransedemokratiske prinsipper at velgernes dom gis utslag på bevilgningene til partiene, kan tilsvarende argumentasjon ikke begrunne differensiering av reklametid. Politisk fjernsreklame er ment å gi velgerne tilstrekkelig informasjon om hvilke politiske alternativer de står overfor før det kommende valget. Det er ingen ting som tilsier at et stort parti har behov for mer sendetid for å formidle sitt budskap enn et lite parti. Differensiering av sendetid vil dessuten komplisere ordningen.

8.11.5 Form og lengde på reklameinnslag

Når det gjelder plassering av politiske reklameinnslag i NRK antar utvalget at de ikke kan plasseres mellom programmer, slik det gjøres i kommersielle sendere. Dette vil bryte med NRKs programprofil for øvrig, der reklame ikke tillates. Partienes innslag bør i stedet fremstå i egne programmer, bestående av et visst antall innslag satt sammen i bolker. Dette gir velgerne mulighet til å vite når partireklamen kommer, gjennom forhåndsannonsering i programoversikten.

Utvalget har vurdert hva som vil kunne vært en hensiktsmessig lengde for et innslag i en ordning med gratis sendetid. Det bør være et mål at politisk fjernsreklame er informativ og at partienes standpunkter underbygges av seriøs argumentasjon. Lengre reklamer gir mer rom for dette. Problemet er at seertallene har en tendens til å synke med stigende lengde på innslagene. Dette har vært et problem i Storbritannia, der minimumstiden på en politisk reklame er satt til 2 minutter og 40 sekunder. Studier av valgkampen 2001 viste at hele 51 % av befolkningen slo av fjernsynet når det ble vist slike politiske reklamer (se avsnitt 8.3). Utvalget mener derfor at hensynet til seriositet og seertall må balanseres. Utvalget mener at 60 sekunder er en rimelig lengde på et innslag i en eventuell ordning med gratis sendetid.

For å kunne nå ut til en større andel av befolkningen er en viss gjentakelse av reklamen påkrevd. Gjentakelse gjør det også mer regningssvarende for partiene å produsere egne innslag. Antakeligvis bør innslagene sendes minst to ganger hver. Der som ni partier inkluderes i ordningen vil to sendinger med ni 60-sekunders reklamer utgjøre 18 minutters sendetid. Tilsvarende vil fire sendinger utgjøre 36 minutter, seks sendinger 54 minutter osv. Det er neppe rimelig å pålegge NRK å sende partienes innslag mer enn åtte ganger hver. Dette vil under en ordning med ni partier og innslag på 60 sekunder utgjøre til sammen 72 minutter sendetid.

Utvalget mener at partiene selv må bekoste produksjon av sine innslag i en eventuell ordning med gratis sendetid. Dersom NRK skulle stilt seg behjelpelig med produksjon, vil man lett kunne skape situasjoner der det blir satt spørsmålsteget ved NRKs uavhengighet. Når partiene selv betaler produksjonen, vil man kunne forhindre at NRK mistenkes for å favorisere enkelte partier fremfor andre. For NRK vil slike forhold være av stor betydning. Siden styret i NRK er statlig oppnevnt, og myndigheten til å endre kringkasterens vedtekter ligger hos kultur- og kirkeministeren, vil det være meget uheldig om det skulle komme beskyldninger om at partiene forskjellsbehandles. I en eventuell ordning med gratis sendetid kan man likevel ikke eliminere faren for slik mistenkeliggjøring fullt ut.

En ordning med gratis fjernsreklame reiser spørsmål vedrørende fjernsynskanalenens redaksjonelle frihet og rett til å fylle sin sendetid. I Norge er det et grunnleggende prinsipp at redaktøren/kringkastingssjefen har redaksjonell frihet, men samtidig bærer det fulle og hele ansvar for avisens/kringkasterens innhold. Dersom NRK plikter å sende reklamer for et visst antall partier er det et spørsmål om kringkastingssjefen kan gjøres ansvarlig for innholdet i disse reklamene. Kringkastingssjefen vil trolig finne det viktig å understreke avstanden mellom disse innslagene og de øvrige sendingene, for å unngå at seerne tar feil av hva som er politisk nøytralt og ikke (jf. utviklingen i Tyskland, avsnitt 8.2.3).

8.12 Regulering av form og innhold

Utvalget legger til grunn at kringkastingstloven kapittel 3, vedrørende fjernsreklamens plassering, varighet, omfang m.m., vil måtte gjelde tilsvarende for politisk reklame som for annen reklame. I det følgende drøfter utvalget om det vil være behov for spesielle regler for form og innhold i politisk fjernsreklame, om det bør være krav til minstetid, om politiske reklameinnslag bør merkes med avsenders navn, samt om det bør innføres forbud mot negativ omtale av enkeltpersoner.

Det er en vanlig oppfatning at et krav om en viss minstelengde for politiske fjernsreklamer vil fremtvinge seriøse og informative innslag. Utvalget er enig i at det er viktig at politisk reklame er informativ, og at partienes standpunkter underbygges av seriøs argumentasjon. Problemet er, som tidligere nevnt, at seertallene har en tendens til å synke med stigende lengde på reklameinnslagene (se også avsnitt 8.3). Dessuten kan krav om lange

innslag begrense de mindre partienes evne til å kjøpe. Utvalget mener at det derfor ikke er hensiktsmessig å innføre en slik minstetid.

Utvalget mener at dersom det åpnes opp for politisk fjernsynsreklame, er det nødvendig at disse innslagene blir tydelig merket med navnet på avsenderen. Dette vil sikre bevissthet om at sendingen ikke er politisk nøytral, og at seerne bør forholde seg kritiske. Partiene vil også ansvarliggjøres for sine budskap, noe som kan gjøre harde angrep på meningsmotstanderne mindre attraktive.

Utvalget har vurdert hvorvidt bruken av angrepsreklame (ensidige angrep på meningsmotstandere) bør underkastes regulering. I Finland kan politiske reklamer ikke inneholde negativ omtale av enkeltpersoner.³⁰ Forskning fra USA viser at ensidig negativ reklame reduserer valgdeltagelsen og svekker tilliten til politikere blant velgere med lav partiidentifikasjon. Samtidig viser forskning at balanserte reklamer er informative og bidrar til læring om kandidatenes standpunkter i ulike saker (se avsnitt 8.3).

Utvalget har forståelse for at man ønsker å unngå skittkastingskampanjer der uthenging av enkeltpersoner overskygger det politiske budskap. Utvalget kan likevel ikke se at løsningen ligger i å

regulere innholdet i partienes innslag. Kritikkk av politiske motstandere hører naturlig hjemme i en valgkamp og kan være med på å gi velgerne nyttig informasjon om aktuelle saker. Videre er det vanskelig å trekke en skarp grense mellom på den ene siden nyttig sammenligning av egen politikk med konkurrentenes politikk, og på den andre siden usakelige angrep på meningsmotstandere. Det vil derfor være meget krevende å utforme bestemmelser om hva et forbud mot negativ reklame skal ramme, samt å kontrollere at forbudet overholdes. Dersom det åpnes opp for politisk fjernsynsreklame ser utvalget det likevel som fordelaktig om partiene skaper en politisk overenskomst om å behandle hverandre på en anstendig og skikkelig måte.

For øvrig finnes det bestemmelser i lovverket som rammer diskriminering av minoriteter og injurierende uttalelser. Slike bestemmelser vil også gjelde partienes reklamesendinger. Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt EØS-avtalens fjernsynsdirektiv av 3. oktober 1989, artikkel 12, gjelder for politisk fjernsynsreklame, vises det til kapittel 5. Markedsføringsloven gjelder kun for handlinger foretatt i næringsvirksomhet, og kommer således ikke til anvendelse for politisk reklame.³¹

30. Det er åpent for negativ omtale av andre partier, men heller ikke dette benyttes i særlig grad.

31. Se sak MR-sak 23/01, Forbrukerombudet

Kapittel 9

Lovteknisk løsning

9.1 **Én lov om partier; registrering, offentlig støtte, private bidrag og innsyn**

Utvalget går i kapittel 6 inn for at reglene om de politiske partienes rapporteringsplikt vedrørende deres inntekter fortsatt skal nedfelles i en særskilt lov.

Utvalget tar videre i kapittel 5 og 7 til orde for at regelverket for tildeling av statsstøtte til de politiske partiene fastsettes i lov. I dag er Stortingets forutsetninger for støtten slik de fremkommer i budsjettproposisjonen, nedfelt i et rundskriv fra departementet. Rundskrivet inneholder også enkelte nærmere detaljerte regler. Med en lovfesting får regelverket et sterkere rettslig vern og det blir lettere tilgjengelig for dem som berøres av regelverket på en eller annen måte. Dette bidrar til å skape forutsigbarhet for partiene. Regelverket foreslås også supplert med nye regler knyttet til partienes adgang til å ta i mot private bidrag, jf. kapittel 6.

Utvalget mener det er naturlig at bestemmelsene om tildeling av statsstøtte, adgangen til å ta i mot private bidrag og plikten til å avgi inntektsinnberetning tas inn i en og samme lov. Begge regelsettene gjelder partienes finansielle forhold. Det legges dessuten til grunn at avgitt innberetning stilles som vilkår for å få utbetalt den statlige støtten.

Utvalget vil i tillegg foreslå at reglene om registrering av politiske partier tas inn i den samme loven. På denne måten vil man få et ryddig og systematisk regelverk hvor alle reguleringer som gjelder spesielt for politiske partier, er samlet i én, felles lov.

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

Valgloven for øvrig regulerer borgernes rettigheter i forbindelse med valg og anviser hvordan myndighetene skal legge til rette for valget. Registrering av partier er ikke en del av valgavviklingen i Norge. Både registrerte partier og andre grupper kan stille til valg. Det er ikke hos oss som i mange andre land, at partiene må registrere seg for å delta ved valg. Det er heller ikke et vilkår for registrering av partinavnet at partiet deltar ved valg. Registreringen foregår i det hele tatt uavhengig av valg.

At bestemmelsene om partiregistrering er tatt inn i valgloven skyldes at dette har vært en naturlig løsning så lenge vi ikke har hatt andre steder de har passet bedre. Med vedtakelsen av en lov om offentlig og privat støtte til politiske partier og innsyn i deres inntekter, vil dette etter utvalgets oppfatning fremstå som et mer nærliggende alternativ.

Å samle alle regler som særskilt gjelder for de politiske partiene i én felles lov, vil gjøre regelverket mer oversiktlig og ivareta viktige rettspedagogiske hensyn. For de som er aktive i partipolitisk arbeid eller som ønsker å starte slik virksomhet, vil en samling av reglene medføre en forenkling. En målsetting om å sikre at regelverket når frem til dem det angår, vil ofte tilsi at regler som gjelder samme samfunnssektor eller livsområde samles i én lov. For offentlige myndigheter som er involvert i valgavviklingen, er ikke bestemmelsene om partiregistrering av betydning. Det er således ikke grunn til å tro at det vil utgjøre noe savn dersom reglene om partiregistrering ikke lenger vil bli å finne i valgloven.

Utvalget har vurdert ulike lovtitler. Etter forslaget regulerer loven tre områder; offentlig og privat støtte, åpenhet og registrering av partinavn. En tittel som tar opp i seg alle disse områdene kan for eksempel utformes slik: «Lov om registrering av partinavn, finansiering av partiers virksomhet og om offentliggjøring av deres inntekter». En slik tittel etter utvalgets oppfatning for lang og upraktisk.

Utvalget går i stedet inn for en mer overordnet lovtittel, som angir at loven regulerer visse forhold knyttet til de politiske partiene. Utvalget går inn for at loven får følgende tittel: «Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)». At

lovtittelen avgrenser loven til å gjelde enkelte forhold, svekker grunnlaget for assosiasjoner til en type gjennomregulerende partilov som er fremmed for det norske demokratiet. Utvalget er oppattatt av at partiene fortsatt i størst mulig grad bør være frie fra statlig regulering. Utvalget antar likevel at loven hensiktsmessig kan få korttittelen «partiloven».

Utvalget foreslår at det i § 1 i loven tas inn en formålsbestemmelse. Bestemmelsen angir at lovens formål med en registreringsordning for de politiske partiene er å legge til rette for gjennomføring av valg. Formålet med regelverket knyttet til offentlige tilskudd og private bidrag er å etablere rammer for partienes finansielle forhold som kan sikre dem selvstendighet, integritet og uavhengighet. Formålet med regler om åpenhet er å sikre offentlighetens rett til innsyn og å virke mot korrupsjon og uønskede bindinger ved at det er åpenhet om finansieringen av de politiske partienes virksomhet.

Utvalget tilrår:

- At regler for tildeling av statsstøtte, innsyn i partienes inntekter og registrering av politiske partier, samles i én, felles lov. Loven får følgende tittel: *Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)*.
- Det tas inn en formålsbestemmelse i § 1.

9.2 Klagemyndigheten i saker om partiregistrering

Utvalget går også inn for avvikling av den særskilte klagenemnda for behandling av klager over vedtak i registreringssaker etter dagens valglov. Utvalget foreslår at de saker denne nemnda behandler i stedet tas hånd om av det uavhengige råd som foreslås oppnevnt for å overvåke at reguleringene vedrørende partistøtte og inntektsinnberetninger etterleveres. Rådets sammensetning og oppgaver er nærmere omtalt i avsnitt 6.12.

Utvalget finner at det ligger til rette for samordning og effektivisering ved at rådet etter partiloven også tillegges myndigheten som klageorgan i partiregistreringssaker.

Klagenemnda etter valgloven § 5–7 er i dag satt sammen med tre personer som alle har dommerkompetanse. Rådet etter partiloven foreslås satt ned med fem personer, hvorav minst lederen skal være juridisk utdannet og ha dommerkompetanse. Øvrige medlemmer forutsettes å være personer med bred og variert politisk erfaring. Utvalget

antar at rådet med dette vil ha den nødvendige kompetanse for å kunne behandle klager også i registreringssaker med tilstrekkelig integritet og troverdighet. Et råd med et bredere saksfelt, satt ned med både juridisk og politisk ekspertise, vil etter utvalgets oppfatning ha vel så gode forutsetninger for behandling av klagesaker som en rent juridisk nemnd. Rådets avgjørelse vil dessuten, som før, ikke være endelige, men kan klages inn for domstolene. Reglene for behandling av disse sakene slik de er nedfelt i valgloven og valgforskriften, forutsettes videreført. Utvalget går derfor inn for at det fortsatt opereres med en særlig forskriftshjemmel i reglene om partiregistrering.

Utvalget tilrår:

- Den særskilte klagenemnda for behandling av klager over vedtak knyttet til partiregistrering avvikles. Oppgavene legges til det uavhengige rådet etter partiloven.

9.3 Forvalteransvar

Valgloven er i dag administrert av Kommunal- og regionaldepartementet. Reglene om tildeling av statsstøtte og loven om innsyn i partienes inntekter sorterer under Moderniseringsdepartementet. Dersom reglene om partiregistrering integreres i en mer omfattende partilov slik utvalget går inn for, er det et spørsmål om denne delen av regelverket fortsatt skal forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet eller om forvalteransvaret bør overføres til Moderniseringsdepartementet.

Det er Registerenheten i Brønnøysund som treffer vedtak om registrering av politiske partier. Brønnøysundregistrenes vedtak kan påklages til en særskilt klagenemnd. Kommunal- og regionaldepartementet oppnevner klagenemnda, men har ellers ingen oppgaver knyttet til selve registreringsordningen. Tidligere lå ansvaret for å registrere politiske partier hos Kommunaldepartementet. På 1970-tallet ble dette ansvaret overført til Notarius publicus i Oslo, på bakgrunn av at man ønsket oppgaven ivaretatt av en helt ut nøytral instans.

Som nevnt er registreringsordningen formelt sett ikke knyttet opp til valgavviklingen. Kommunal- og regionaldepartementet har således ikke særskilte faglige forutsetninger for å forvalte partiregistreringsordningen. Dersom reglene tas inn i Partiloven, antar utvalget at bestemmelsene mest hensiktsmessig kan forvaltes av Moderniseringsdepartementet. Man slipper da ulempen med at

forvalteransvaret for én lov er delt mellom ulike departement. Det vises dessuten til at klagemyndigheten etter partiregistreringsbestemmelsene foreslås lagt til det uavhengige rådet etter forslag til partilov kapittel 5. Utvalget foreslår på denne bakgrunn at forvalteransvaret overføres til Moderniseringsdepartementet.

Utvalget tilrår:

- At forvalteransvaret for regelverket knyttet til registrering av politiske partier overføres fra Kommunal- og regionaldepartementet til Moderniseringsdepartementet. Moderniseringsdepartementet får derved forvalteransvaret for hele partiloven.

9.4 Iverksetting og overgangsregler

Utvalget anser at det vil være en fordel om den nye loven trer i kraft så snart som mulig, særlig med tanke på at det avvikles stortingsvalg i 2005.

Det er imidlertid en del praktiske forhold som må tas i betraktning, blant annet skal det etter loven opprettes et sentralt register for mottak og sammenstilling av inntektsinnberetninger. Det vil

nødvendigvis ta noe tid før SSB har på plass det administrative og tekniske apparat som kreves for å motta, sammenstille og offentliggjøre inntektsregnskapene og ellers fungere som forutsatt i forslaget. Utvalget ser ikke bort fra at det vil kunne oppstå behov for midlertidige løsninger. Utvalget antar derfor at departementet bør gis en hjemmel til å gi overgangsregler i forbindelse med iverksettingen.

Det legges til grunn at det ikke vil være problemer med å pålegge nye partiledde plikt til å avgi innberetning om sine inntekter noe ut i et inntektsår. Eventuelt kan innberetningsplikten det første året knyttes til inntekter mottatt etter tidspunktet for lovens ikraftsetting.

Når det gjelder bidrag fra privatpersoner antar utvalget at plikten til å innberette navn på givere av gaver over et visst beløp, bare vil kunne gjelde for gaver mottatt etter at loven er iverksatt. Gaver gitt før dette tidspunkt vil måtte håndteres i henhold til gjeldende regelverk.

Det antas ikke å være problemer forbundet med å etablere krav om avlagt inntektsinnberetning som vilkår for utbetaling av statsstøtte, selv om støtten allerede er innvilget etter gjeldende regelverk for en fireårsperiode.

Kapittel 10

Administrative og økonomiske konsekvenser

Utvalget foreslår endringer i støtteordningen for de politiske partiene og i regelverket for åpenhet og innsyn i partienes inntekter. Forslagene medfører hver for seg økonomiske og administrative konsekvenser.

Den offentlige støtteordningen

Forslaget til omlegginger i partifinansieringsordningen innebærer sanering av to øremerkede ordninger. Pressestøtten og nominasjonsstøtten foreslås innlemmet i den alminnelige partistøtten. Samlet sett innebærer det at 16,8 millioner kroner frigjøres. Disse midlene foreslås lagt inn i de frie tilskuddene til partienes organisasjoner. Forslaget er følgelig uten rammevirkninger. Støtten til de folkevalgte gruppene og representantene i kommunestyret og fylkestinget foreslås innlemmet i rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene. Forslaget innebærer forenkling og er uten rammevirkninger. Innlemming av gruppe- og representantstøtten i rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene er dessuten i tråd med prinsippet om kommunalt selvstyre. Samlet innebærer dette en omdisponering av 27 millioner kroner.

Støtten til partienes organisasjoner (dagens stemmetilskudd) foreslås splittet opp slik at en tiendedel av støtten utbetales i form av et grunntilskudd, mens resterende utbetales som stemmetilskudd. Det foreslås at støtten til partienes ungdomsorganisasjoner i fylkene tas inn som egen post på statsbudsjettet. Dette vil synliggjøre formålet for bevilgningen. Forslaget om å ta registrerte politiske partier inn under skattelovens bestemmelse om inntektsfradrag for gaver, jf. skatteloven § 6–50, antas ikke å innebære administrative konsekvenser av betydning for myndigheter som er involvert i å administrere ordningen. Det er vanskelig å anslå provenyvirkingen, men denne antas å bli relativt beskjedne. De partiene som ønsker å delta i ordningen vil måtte opprette et system for innrapportering av gaver via det sentrale nivået i partiet.

Forslagene til endringer i tilskuddsordningen medfører at en større andel av tilskuddene tilfaller de aller minste partiene. Det samlede tapet for de

etablerte partiene er beregnet til om lag 10 millioner kroner. Utvalget foreslår at partiene kompenseres for dette. I tillegg foreslår utvalget at bevilgningene til partiene i kommende valgperiode viderefører realveksten fra perioden 1986 – 2004. Dette innebærer at bevilgningene må økes med til sammen 46 millioner kroner i kommende valgperiode. Rammevirkningene av utvalgets forslag er etter dette 56 millioner kroner i valgperioden 2005 – 2009.

Utvalget går inn for at kommuner og fylkeskommuner bare skal utbetale statsstøtte til dem som har avgitt innberetning om sine inntekter i tråd med lovens krav. Dette krever rutiner for mottak og kontroll. Det antas likevel ikke å være nødvendig med noe omfattende administrativt apparat hos kommunene og fylkeskommune, siden de støtteberettigede vil ha en klar egeninteresse i å følge regelverket på dette punktet.

Det foreslås at det råd som skal oppnevnes, årlig skal avgi et begrunnet råd til regjeringen om et hensiktsmessig nivå på partistøtten i forbindelse med budsjettbehandlingen. Forslaget vil kunne bidra til større grad av forutsigbarhet og mindre tautrekking om bevilgningsnivået i Stortinget. Ordningen medfører at departementet vil få et ytre organ å forholde seg til i utarbeidelsen av forslag til bevilgningsnivå for partistøtten.

Åpenhet og innsyn i partienes inntektsforhold

Forslaget til endringer i systemet for åpenhet og innsyn vil medføre administrative konsekvenser for de politiske partiene, kommunen, fylkeskommunene, departementet og Statistisk Sentralbyrå (SSB).

Partiene vil bli ansvarlig for å avgi inntektsinnberetning på alle nivå, ikke kun på det nasjonale som i dag. Med en standardisert innberetningsrutine til kommunen og fylkeskommunen i forbindelse med krav om utbetaling av statsstøtte, antas at dette vil medføre beskjedne administrative kostnader for partiene på de ulike nivå. Antall inntektskategorier det skal innberettes på er begrenset, og for mange lag er det grunn til å tro at de fak-

tiske inntektene faller i et fåtall av disse kategoriene.

Som nevnt vil kommunene og fylkeskommunene måtte påse at innberetningene kommer inn som vilkår for utbetaling av støtte. I tillegg vil kommunene og fylkeskommunene årlig måtte videreformidle opplysningene fra de lokale partilagene til SSB. Det er lagt opp til at dette skal skje via KOSTRA-systemet. Det er ikke lagt til grunn at det skal føres noen innholdsmessig kontroll med de innrapporterte opplysninger utover det å se til at innberetningene tilfredsstiller lovens krav.

SSB vil måtte utvikle og etablere systemer for mottak, sammenstilling og offentliggjøring av inntektsinnberetningene. Fra SSB er det gitt et omtrentlig anslag av kostnadene knyttet til dette. Det anslås her at utgiftene til utvikling og drift de første årene vil utgjøre minst ett årsverk, mens alminnelig drift anslagsvis vil kunne utgjøre omkring et halvt årsverk etter at systemet er ferdig utviklet. SSB har understreket at dette er høyst foreløpige tall.

Moderniseringsdepartementet vil etter forslaget få forvaltningsansvaret for hele partiloven, inkludert bestemmelsene om registrering av politiske partier som i dag står i valgloven og forvaltes av Kommunal- og regionaldepartementet.

Utvalget foreslår at det opprettes et råd for rapportering og klagebehandling som skal ha fem medlemmer. Rådets oppgaver vil være de som i dag ivaretas av eksisterende klagenemnd etter valgloven (klager vedr. registrering av partinavn) og det sentrale utvalget for behandling av klager over beregning av partistøtte. Ved sammenslåing av de to organene får vi en sanering av én offentlig nemnd; en forenkling som også vil medføre økonomiske besparelser. Rådet vil i tillegg få nye oppgaver som i dag ikke er ivaretatt i og med forslaget om at rådet skal avgi en årlig rapport til departementet. Det antas at ressursbehovet knyttet til nye oppgaver kan dekkes med de ressursene som frigjøres ved at en eksisterende nemnd legges ned.

En konsekvens av at rådet skal avgi en årlig rapport er at departementet må ta stilling til rapporten og vurdere behovet for eventuelle tiltak. Dette antas ikke å påføre departementet en arbeidsbelastning av et slikt omfang at dette krever ressurstilførsel.

Utvalget understreker at de økonomiske konsekvensene som følger av et innrapporterings- og offentliggjøringssystem som foreslått, oppfattes som sekundære i forhold til de demokratiske gevinster man kan forvente å oppnå dersom forslaget gjennomføres.

Kapittel 11

Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget**Kapittel 1 Innledende bestemmelser****§ 1 Lovens formål og virkeområde**

Lovens formål er

- å legge til rette for valg etter lov 28. juni 2001 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) gjennom en offentlig registreringsordning for de politiske partiene,
- å etablere rammer for partienes finansielle forhold som kan sikre dem selvstendighet, integritet og uavhengighet, og
- å sikre offentlighetens rett til innsyn og å virke mot korrupsjon og uønskede bindinger ved at det er åpenhet om finansieringen av de politiske partienes virksomhet.

Til § 1

Bestemmelsen trekker opp virkeområdet for loven og de ulike formål som søkes ivaretatt. Registreringsordningen for de politiske partiene legger til rette for at valgene kan gjennomføres trygt og demokratisk og i tråd med formålsbestemmelsen i valgloven § 1–1.

Lovens rammer for partienes finansielle forhold ligger i regelverket for den statlige støtteordningen og reglene som regulerer partienes adgang til å ta i mot private bidrag. Samlet må regelverket sikre at partiene gis adgang til å skaffe seg tilstrekkelige ressurser. Partiene skal ikke behøve å gå på akkord med viktige demokratiske prinsipper i arbeidet for å skaffe seg finansielle forutsetninger for sin virksomhet.

Loven sikrer offentlighetens demokratiske rett til innsyn i hvem som finansierer de ulike partiene og hvem partiet kan ventes å stå i et forhold til. Et krav om åpenhet fjerner en mulig arena for korrupsjonsliknende forbindelser.

Kapittel 2 Registrering av politiske partier**§ 2 Registreringsmyndigheten. Virkninger av registreringen**

(1) Et politisk parti som oppfyller vilkårene i § 3, kan søke om registrering av partinavnet i Partiregisteret som føres av Registerenheten i Brønnøysund.

(2) Før partiet kan bli registrert i Partiregisteret, må det registreres i Enhetsregisteret og tildeles et eget organisasjonsnummer, jf. enhetsregisterloven § 5. Når partiet er registrert i Enhetsregisteret legges de opplysninger som der er registrert, til grunn for Partiregisteret.

(3) Registrering i Partiregisteret innebærer at partiet får enerett til å stille valgliste under det registrerte navnet.

Til § 2

Det materielle innholdet i bestemmelsen er identisk med gjeldende valglov § 5–1.

§ 3 Vilkår for registrering av partinavn i Partiregisteret

(1) For at et partinavn skal kunne bli registrert i Partiregisteret, må det ikke kunne forveksles med navnet på

- a) annet parti registrert i Partiregisteret eller*
 - b) samepolitisk enhet registrert hos Sametinget*
- Når særlige grunner foreligger, kan registreringsmyndigheten også ellers nekte å registrere partinavn.*

(2) Sammen med søknaden skal partiet legge ved følgende dokumentasjon:

- a) stiftelsesprotokoll for partiet,*
- b) opplysning om hvem som er valgt til medlemmer i partiets hovedstyre og som har fullmakt til å representere partiet sentralt i saker etter denne loven,*
- c) vedtekt som fastsetter hvilket organ i partiet som velger hovedstyre og*
- d) erklæring fra minst 5 000 personer med stemmerett ved stortingsvalg, om at de ønsker partinavnet registrert. Den som avgir erklæring, må ha nådd stemmerettsalderen innen utløpet av det ka-*

lenderår søknaden fremsettes. Settes søknaden frem mindre enn ett år før et valg, er det tilstrekkelig at stemmerettsalderen er nådd innen utløpet av valgåret. Av erklæringen skal fremgå navnet, fødselsdatoen og adressen til den som har avgitt den. Erklæringen skal være egenhendig underskrevet og datert av den som har avgitt den. Ingen erklæring skal være mer enn ett år eldre enn søknaden.

(3) Søknaden må ha blitt journalført hos registreringsmyndigheten innen 2. januar i valgåret, for at registreringen skal kunne få virkning ved valget.

Til § 3

Bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i gjeldende valglov § 5-2.

§ 4 Endring av registrert partinavn. Sammenslåing av partier under nytt navn

(1) Et registrert politisk parti kan søke om å få endre det registrerte partinavnet. Bestemmelsene i § 3 gjelder tilsvarende. Til erstatning for stiftelsesprotokoll skal det legges ved protokoll fra det møtet hvor det ble vedtatt å endre navnet på partiet. Hvis partiet fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer i hele landet ved siste stortingsvalg, gjelder ikke vilkårene i § 3 annet ledd bokstav d.

(2) Hvis to eller flere registrerte partier slår seg sammen og søker registrering under et nytt navn, anses det for søknad om navneendring. Til erstatning for stiftelsesprotokoll skal det legges ved protokoll fra det møtet hvor det ble vedtatt å slå partiene sammen og søke registrering under et nytt navn. Hvis ett av partiene fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer i hele landet ved siste stortingsvalg, gjelder ikke vilkårene i § 3 annet ledd bokstav d.

Til § 4

Det materielle innholdet i bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i gjeldende valglov § 5-3.

§ 5 Avregistrering. Når et partinavn blir fritt

(1) Virkningen av registreringen opphører og partinavnet blir fritt når partiet ikke har stilt liste i noe valgdistrikt ved to påfølgende stortingsvalg. Partinavnet skal da strykes fra Partiregisteret.

(2) Det samme gjelder fire år etter at partiet er oppløst eller har skiftet navn.

Til § 5

Bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i gjeldende valglov § 5-4.

§ 6 Opplysning om hvem som sitter i partiets hovedstyre

(1) Registrerte partier skal ved endring av tidligere registrerte opplysninger, sende melding til Registerenheten i Brønnøysund om hvem som er medlemmer av partiets hovedstyre.

(2) Partiene skal innen 2. januar i valgåret sende inn oppdaterte opplysninger eller bekreftelse på de opplysninger som er registrert i Enhetsregisteret, om hvem som er medlemmer i partiets hovedstyre med virkning for valget. Registreringsmyndigheten skal i god tid innen fristen informere partiene om de opplysninger som er registrert i Enhetsregisteret.

Til § 6

Bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i gjeldende valglov § 5-5.

§ 7 Kunngjøring av vedtak

Registreringsmyndigheten skal kunngjøre vedtak om registrering av nye partinavn eller sletting av navn fra Partiregisteret.

Til § 7

Bestemmelsen er identisk med bestemmelsen i gjeldende valglov § 5-6.

§ 8 Klage

(1) Registreringsmyndighetens vedtak etter dette kapittel kan påklages til rådet for rapportering og klagebehandling, jf. kapittel 5. Fristen for å klage er tre uker. Klagen fremsettes for registerfører og skal være skriftlig og begrunnet. Rådet sender melding om avgjørelser i klagesaker til registerfører. Rådets vedtak i klagesaker skal kunngjøres.

(2) Rådets vedtak kan bringes inn for domstolene. Søksmål må i tilfelle reises innen to uker fra det tidspunktet melding om rådets vedtak med opplysning om søksmålsfristen kom frem til vedkommende part. En rettsavgjørelse om partiregistrering har bare virkning for et forestående valg dersom den er rettskraftig senest 31. mars i valgåret. Inntil eventuell rettskraftig dom foreligger legges rådets vedtak til grunn for Partiregisteret.

(2) Rådets vedtak i klagesaker skal kunngjøres.

Til § 8

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende § 5–7 i valgloven med justeringer og redaksjonelle endringer. Klagenemnda etter valgloven er erstattet med rådet for klagebehandling og rapportering som oppnevnes med hjemmel i partiloven kapittel 5. Nærmere regler om klageordningen som i dag er gitt i valgforskriften § 11 er tatt inn i bestemmelsen her.

§ 9 Forskrift

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om registreringsordningen og om registreringsmyndighetens virksomhet.

Til § 9

Bestemmelsen tilsvarende valglov § 5–8. Ettersom valgforskriftens regler om klage (forskriften § 11) er foreslått tatt inn i partiloven § 8, er forskriftshjemmelen avgrenset til å gjelde registreringsordningene og registreringsmyndighetens virksomhet. Det forutsettes at bestemmelsene i valgforskriften kapittel 2 §§ 4–10 videreføres i sin nåværende form under det nye hjemmelsgrunnlaget.

Kapittel 3 Finansiering av politiske partiers organisasjoner og av folkevalgte grupper

§ 10 Overordnede prinsipper for offentlig støtte

(1) Støtte fra statskassen til de registrerte politiske partiers organisasjoner på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå ytes med de beløp som fastsettes av Stortinget.

(2) Stortinget finansierer de folkevalgte gruppene i Stortinget. Fylkeskommunen finansierer de folkevalgte gruppene i fylkestinget. Kommunen finansierer de folkevalgte gruppene i kommunestyret. Støtten til de folkevalgte gruppene i fylkestinget og kommunestyret skal ytes forholdsmessig etter deres oppslutning ved valget.

(3) Til støtte fra stat, kommune eller fylkeskommune skal det ikke knyttes betingelser som kan komme i konflikt med de politiske partienes selvstendighet og uavhengighet, jf. formålsbestemmelsen i § 1.

(4) Myndighetene skal ikke føre kontroll med partienes eller gruppenes disponering av støtten.

Til § 10

Første ledd fastslår at støtten til de politiske partienes organisasjoner og nivået på denne avhenger av de bevilgningsvedtak Stortinget treffer. Bestemmelsen viderefører gjeldende ordning slik den er beskrevet i rundskriv P-650.

Annet ledd fastslår at virksomheten til de folkevalgte gruppene i Stortinget, fylkestingene og kommunestyrene finansieres av henholdsvis Storting, fylkesting og kommunestyret selv. Dette er en endring i forhold til dagens ordning for så vidt gjelder kommuner og fylkeskommuner. Dagens øremerkede tilskuddsordning foreslås innlemmet i rammetilskuddet. Det folkevalgte organ tar selv stilling til omfanget av støtten. Fordelingen mellom partiene må skje i forhold til deres oppslutning ved valget. Støtten kan da fordeles i forhold til antall representanter, som representantstøtten i dag, eller i forhold til antall stemmer. Annet ledd sier ikke noe om kommunal/fylkeskommunal støtte til lokale partilag i kommunen/fylkeskommunen og fordelingen av denne. Det er adgang til å gi slik støtte. Det er viktig at ingen partilag kommer urimelig godt eller dårlig ut av en offentlig støtteordning. At offentlig støtte til politiske partier må fordeles rettferdig, anses å følge av alminnelige rettsgrunnsetninger.

Tredje og fjerde ledd fastslår de forutsetninger som legges til grunn for Stortingets bevilgningsvedtak og som kommer til uttrykk flere steder i gjeldende rundskriv P-650 om støtteordningen til de politiske partiene. Betingelser som ikke støter an mot partienes krav på selvstendighet og uavhengighet av offentlige myndigheter, omfattes ikke av forbudet. Forutsetningene gjelder støtte på alle nivå. De som mottar offentlig støtte disponerer fritt over denne og skal ikke stilles til ansvar for bruken.

§ 11 Statlig støtte til registrerte partiers organisasjoner og ungdomsorganisasjoner på nasjonalt nivå

(1) Registrerte politiske partier kan søke om statlig støtte til partiets hovedorganisasjon på nasjonalt nivå. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte.

(2) Stemmestøtte ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd ved siste stortingsvalg. Grunnstøtte ytes som et likt kronebeløp til partier som ved siste stortingsvalg mottok minst 2,5 prosent av stemmene på landsbasis eller som fikk innvalgt minst én representant i Stortinget. Av den samlede støtte fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte.

(3) Den sentrale ungdomsorganisasjonen til et politisk parti som er berettiget til stemmestøtte, kan søke departementet om statlig støtte. Støtten ytes som et likt kronebeløp per stemme partiet oppnådde ved siste stortingsvalg.

(4) Søknad om støtte første år etter et valg anses å gjelde hele valgperioden så lenge søkeren ikke gir annen underretning i perioden.

Til § 11

Bestemmelsen regulerer statsstøtte som utbetales til partiers organisasjonsledd på sentralt nivå. Reglene står i dag i rundskriv P-650 romertall I. Bestemmelsen om at søknaden skal settes frem for departementet er i tråd med det som har vært intensjonen også etter tidligere ordning. Bestemmelsen viderefører kravet om at kun registrerte politiske partier har krav på statsstøtte. Kravet til oppslutning ved siste stortingsvalg er satt til 2,5 % av stemmene på landsbasis eller representasjon i Stortinget for å få tildelt grunnstøtte. Stemmestøtte ytes fra første stemme, uavhengig av oppslutning. Kravet om at partiet må ha stilt liste i minst halvparten av fylkene er bortfalt. Ordningen med grunnstøtte er ny. Etter gjeldende ordning fordeles hele støtten i henhold til partienes stemmetall. Ordningen med støtte til partienes sentrale ungdomsorganisasjoner videreføres. Støtten skal fortsatt beregnes i forhold til moderpartiets oppslutning, men det er nytt at ungdomsorganisasjonene selv må søke om støtte og at denne utbetales direkte. Støtte utbetales fra første stemme. Støtten til ungdomsorganisasjonene består kun av stemmestøtte, ikke grunnstøtte. Som tidligere gjelder søknad om støtte for hele perioden. Imidlertid vil utbetalingen være avhengig av at den støtteberettigede har innlevert inntektsinnberetning jf. § 14.

§ 12 Statlig støtte til registrerte partiers organisasjoner og ungdomsorganisasjoner i fylkene

(1) En fylkesorganisasjon for et registrert politisk parti kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonene i Oslo kan søke om støtte både som fylkesorganisasjon og som kommuneorganisasjon, jf. § 13.

(2) Stemmestøtte ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd i fylket ved siste fylkestingsvalg. Grunnstøtte ytes som et likt kronebeløp til partier som ved siste fylkestingsvalg mottok minst 4 prosent av stemmene i fylket eller som fikk innvalgt minst én representant i fylkestinget. Av den samlede støtte fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte.

(3) Fylkesungdomsorganisasjonen til et politisk parti som er berettiget til stemmestøtte, kan søke om statlig støtte. Støtten ytes som et likt kronebeløp per stemme partiet oppnådde ved siste fylkestingsvalg i fylket.

(4) Søknaden fremsettes for vedkommende fylkeskommune. Søknad om støtte første år etter et valg anses å gjelde hele valgperioden så lenge søkeren ikke gir annen underretning i perioden.

(5) Støtten utbetales av det enkelte fylke til partiernes fylkesorganisasjoner og ungdomsorganisasjoner. Regningen attesteres av fylkesrevisjonen og sendes fylkesmannen for refusjon fra statskassen.

(6) Partier som stilte på fellesliste sammen med andre partier som oppfyller kravene i første ledd, får støtte for hver stemme som blir utregnet som partiets del av stemmene avgitt på felleslisten. Det ytes ett grunntilskudd til felleslisten dersom kravene for tildeling av grunnstøtte i annet ledd er oppfylt. Dette fordeles forholdsmessig mellom partiene etter det beregnede stemmetallet i første punktum. Blir partiene på felleslisten selv ikke enige om fordelingen, skal støtten fordeles etter skjønn og med utgangspunkt i stemmetallene for partiene på landsbasis, eller i tilfelle etter stemmetallene ved et tidligere valg.

Til § 12

Bestemmelsen regulerer statsstøtte som utbetales til registrerte partiers organisasjonsledd på fylkesnivå. Reglene står i dag i rundskriv P-650 romertall II 3 og III. Bestemmelsen viderefører kravet om at det må være opprettet en fylkesorganisasjon for å kunne motta støtte. Ordningen med grunnstøtte er ny. Det har tidligere ikke vært krav om en viss oppslutning for tildeling av støtte. At en del av støtten, grunnstøtten, er betinget av oppslutning/oppnådd representasjon er således nytt. Det presiseres at partilagene i Oslo kommune, som er en kommune med både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, har krav på støtte både som fylkesparti og kommuneparti dersom de tilfredsstiller kravene. Dette er i tråd med etablert praksis.

Som tidligere gjelder søknad om støtte for hele perioden. Imidlertid vil utbetalingen være avhengig av at den støtteberettigede har innlevert inntektsinnberetning, jf. § 14. Det er nytt at ungdomsorganisasjonen selv søker om støtte og får denne utbetalt direkte. Kravet til inntektsinnberetning må oppfylles før ungdomsorganisasjonen har krav på å få utbetalt stemmestøtte. Støtte ytes fra første stemme moderpartiet oppnådde ved siste fylkestingsvalg.

Reglene om fordeling av støtte mellom partier på fellesliste videreføres. Det er krav om at alle del-

takere er registrerte politiske partier. Kravene om at partiet må ha en fylkesorganisasjon gjelder tilsvarende. Det utbetales kun ett grunntilskudd, dersom kravet til oppslutning/representasjon er oppfylt.

§ 13 Statlig støtte til registrerte partiers organisasjoner i kommunene

(1) En kommuneorganisasjon for et registrert politisk parti kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonene i Oslo kan søke om støtte både som kommuneorganisasjon og som fylkesorganisasjon, jf. § 12.

(2) Stemmestøtte ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd i kommunen ved siste kommunestyrevalg. Grunnstøtte ytes som et likt kronebeløp til partier som ved siste kommunestyrevalg mottok minst 4 prosent av stemmene i kommunen eller som fikk innvalgt minst én representant i kommunestyret. Av den samlede støtte fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte.

(3) Søknaden fremsettes for vedkommende kommune. Søknad om støtte første år etter et valg anses å gjelde hele valgperioden så lenge søkeren ikke gir annen underretning i perioden.

(4) Støtten utbetales av den enkelte kommune til partienes kommuneorganisasjoner. Regning attestert av kommunerevisjonen sendes fylkesmannen for refusjon fra statskassen.

(5) Partier som stilte på fellesliste med andre partier som oppfyller kravene i første ledd, får støtte for hver stemme som blir utregnet som partiets del av stemmene avgitt på felleslisten. Det ytes ett grunntilskudd til felleslisten dersom kravene for tildeling av grunnstøtte i annet ledd er oppfylt. Dette fordeles forholdsmessig mellom partiene etter det beregnede stemmetallet i første punktum. Blir partiene på felleslisten selv ikke enige om fordelingen, skal støtten fordeles etter skjønn og med utgangspunkt i stemmetallene for partiene på fylkes- eller landsbasis, eller i tilfelle etter stemmetallene ved et tidligere valg.

Til § 13

Bestemmelsen regulerer statsstøtte til registrerte partiers organisasjonsledd på kommunenivå. Reglene står i dag i rundskriv P-650 romertall II 1. Bestemmelsen viderefører kravet om at det må være opprettet en kommuneorganisasjon for å kunne motta støtte. Det har tidligere ikke vært krav om en viss oppslutning for tildeling av støtte. At en del av støtten, grunnstøtten, er betinget av en viss oppslutning/oppnådd representasjon er således nytt. Det presiseres at partilagene i Oslo kom-

mune, som er en kommune med både kommunale og fylkeskommunale oppgaver, har krav på støtte både som fylkesparti og kommuneparti dersom de tilfredsstiller kravene. Dette er i tråd med etablert praksis.

Ordningen med grunnstøtte er ny. Som tidligere gjelder søknad om støtte for hele perioden. Imidlertid vil utbetalingen være avhengig av at den støtteberettigede har innlevert inntektsinnberetning jf. § 14.

Reglene om fordeling av støtte mellom partier på fellesliste videreføres. Det er krav om at alle deltakere er registrerte politiske partier. Kravene om at partiet må ha en kommuneorganisasjon gjelder tilsvarende. Det utbetales kun ett grunntilskudd, dersom kravene om oppslutning er oppfylt.

§ 14 Krav om innberetning av inntekter og inntektskilder

Det er et vilkår for utbetaling av statsstøtte til partienes ulike organisasjoner at disse har innberettet sine inntekter etter reglene i kapittel 4.

Til § 14

Bestemmelsen innfører et nytt vilkår ved at det settes som betingelse for all utbetaling av statsstøtte at den støtteberettigede har avgitt innberetning om sine inntekter i tråd med bestemmelsene i kapittel 4.

§ 15 Klage over vedtak om statlig støtte

Vedtak om tildeling av statsstøtte kan klages inn til rådet for rapportering og klagebehandling, jf. kapittel 5, innen tre uker etter at det ble fattet. Det samme gjelder vedtak om å holde støtte tilbake på grunnlag av manglende inntektsinnberetning, jf. § 14. Rådets avgjørelse er endelig.

Til § 15

Bestemmelsene om adgang til å klage over vedtak om tildeling av statlig støtte til partilagene er samlet i én bestemmelse. Disse står i dag i rundskriv P-650 romertall I bokstav F for tilskudd til partiene sentralt, romertall II nr. 1 bokstav F for kommunelagene og nr. 3 bokstav F for fylkeslagene.

Når det gjelder støtte til gruppene i kommunestyret og fylkestinget vil den etter forslaget bevilges og utbetales av kommunen/fylkeskommunen. Det anses derfor mest hensiktsmessig at gruppe-inger som mener det er skjedd urimelig forskjellsbehandling ved fastsettingen og som ønsker å

klage, gjør dette i form av en lovlighetsklage etter kommuneloven § 59. Fylkesmannen vil kunne oppheve vedtaket dersom det er ugyldig.

§ 16 Forskrift

Departementet kan gi forskrift om at stemmestøtte ikke skal utbetales dersom beløpet kommer under en nærmere fastsatt beløpsgrense.

Til § 16

Bestemmelsen er ny. Flere lover opererer med beløpsgrenser med sikte på å unngå innkreving og utbetaling av bagatellmessige beløp. Eksempelvis fastsetter skattebetalingsloven § 24 nr. 2 at tilbakebetaling av skatt ikke skjer med beløp under kr 20. Restskatt under kr 100 innkreves ikke, jf. § 23 nr. 1. I høringsnotat 7. juli 2003 om en ny skatteinnkrevingslov har Finansdepartementet foreslått at de nøyaktige beløpsgrensene skal tas ut av loven og heller vedtas i forskrift for å skape fleksibilitet og mulighet for å justere beløpene etter hvert som pengeverdien reduseres. Det legges til grunn at beløpsgrensen for utbetaling av stemmestøtte settes relativt lavt. Den bør vurderes i forhold til administrative kostnader ved å utbetale støtten.

Kapittel 4 Støtte fra andre. Innberetning om partiers inntekter og inntektskilder. Offentliggjøring

§ 17 Adgangen til å ta i mot gaver

(1) Det er tillatt for alle å gi bidrag til politiske partier med de begrensninger som følger av bestemmelsen her.

(2) Politiske partier kan ikke ta i mot bidrag dersom giveren er ukjent (anonyme bidrag). Dersom det ikke er mulig å returnere et anonymt bidrag, tilfaller det statskassen.

(3) Politiske partier kan ikke ta i mot bidrag fra

- a) rettssubjekter under statens eller annen offentlig myndighets kontroll.*
- b) utenlandske givere, det vil si privatpersoner som ikke er norske statsborgere eller som ikke oppfyller vilkårene for å ha stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, jf. valgloven § 2–2, eller juridiske personer som ikke har hovedkontor eller sete her i landet.*

(4) Med bidrag menes i denne bestemmelse enhver form for støtte som partiet vil være forpliktet til å innberette som inntekt i medhold av § 19.

Til § 17

Bestemmelsen er ny og legger rammer for partienes adgang til å ta i mot bidrag ut over den offentlige støtteordningen. Første ledd fastslår hovedregelen, nemlig at det er tillatt å gi bidrag til politiske partier. Retten tilkommer alle, dvs. både juridiske og fysiske personer. Forbudet mot å ta i mot anonyme gaver i annet ledd er nytt. Alminnelige bidrag gitt i lotterier, bøsseinnsamlinger, «krone-rolling» på medlemsmøter og lignende regnes ikke som anonyme bidrag.

Forbudet i tredje ledd bokstav a) mot å ta i mot bidrag fra rettssubjekter under statens eller annen offentlig myndighets kontroll er tatt inn etter mønster fra Europarådsrekommendasjon (2003)4 art. 5c. Det fremgår ikke presist av bestemmelsen hvilke rettssubjekter som omfattes. Siden formålet er å hindre korrupsjonsliknende adferd og tilflyt av offentlige midler til enkeltpartier utenom den alminnelig støtteordningen, antas det ikke å være grunn til å gi bestemmelsen noen særlig snever fortolkning.

Utenlandske givere i tredje ledd bokstav b) kan være både fysiske og juridiske personer. For private personer som ikke er norske statsborgere innebærer kravet om stemmerett ved lokalvalg at stemmerettsalderen må være nådd. Hvilke juridiske personer som skal regnes som utenlandske, vil måtte bero på en konkret vurdering. Det antas hensiktsmessig å ta utgangspunkt i tilsvarende vurderingskriterier som i annet regelverk, så som for eksempel skatteloven og foretaksregisterloven.

I siste ledd presiseres at det er uten betydning om bidraget gis i form av penger eller ikke-mone-tære ytelser.

§ 18 Innberetningsplikt, rapporteringsperiode, oppretting av et sentralt register m.m.

(1) Alle organisatoriske ledd av partier som er berettiget til statsstøtte i medhold av reglene i kapittel 3, skal avgi årlige innberetninger om sine inntekter.

(2) Innberetningen skal omfatte inntekter i perioden 1. januar til 31. desember og avgis innen 1. juli påfølgende år.

(3) Fylkeskommunale og kommunale partiledde innberetter til henholdsvis fylkeskommunen og kommunen. Partienes ungdomsorganisasjoner i fylkene innberetter til fylkeskommunen. Fylkeskommunen og kommunen sammenstiller opplysningene og sender dem videre til et sentralt register. Partienes sentrale organer og ungdomsorganisasjoner på nasjonalt nivå innberetter direkte til det sentrale registeret.

(4) Nærmere regler om innberetningsmåten og om organiseringen av det sentrale registeret fastsettes av departementet.

Til § 18

Bestemmelsen utvider innberetningsplikten til å gjelde partienes organisatoriske ledd på alle nivå. Innberetningsplikten knyttes til rett til statsstøtte. Regnskapsåret følger kalenderåret. Innberetningene fra lag på kommunalt og fylkeskommunalt nivå avgis til henholdsvis kommunen/fylkeskommunen. Derfra sendes de videre til et sentralt register, etter utvalgets forslag Statistisk sentralbyrå (SSB). Det legges til grunn at informasjonen formidles via det etablerte rapporteringssystemet KOSTRA. De sentrale organisasjonene innberetter direkte til SSB. Departementet kan ikke utbetale statsstøtte til støtteberettigede sentralorganisasjoner og ungdomsorganisasjoner før det er innberettet i henhold til loven. Det må etableres rutiner for å skaffe sikkerhet for dette.

I fjerde ledd er det tatt inn en hjemmel til å gi forskrifter om hvordan rapporteringen mer konkret skal foregå i praksis.

§ 19 Inntekter som skal innberettes

(1) Innberetningen skal inneholde en fullstendig oversikt over de inntekter den innberetningspliktige enheten har hatt i løpet av perioden.

(2) Inntektene skal kategoriseres på følgende måte:

Offentlig støtte

- a) Statlig støtte etter kapittel 3 i denne lov*
- b) Kommunal/fylkeskommunal partistøtte*
- c) Annen offentlig støtte*

Inntekter av egen virksomhet

- d) Kontingentinntekter*
- e) Inntekter fra lotterier, innsamlingsaksjoner og lignende*
- f) Kapitalinntekter*
- g) Inntekter fra forretningsvirksomhet*
- h) Andre inntekter*

Bidrag fra andre

- i) Privatpersoner*
- j) Kommersielle foretak*
- k) Organisasjoner i arbeidslivet*
- l) Andre organisasjoner, foreninger og sammenslutninger, institusjoner, stiftelser og fonds*
- m) Andre*

Interne overføringer

n) Overføringer fra andre partiled

(3) Med bidrag menes pengebidrag og verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris. Ytelse fra privatpersoner som består i ordinært dugnadsarbeid som ikke krever særskilte kvalifikasjoner, regnes ikke som bidrag. Det samme gjelder utlån av lokaler og gjenstander fra privatpersoner som ikke driver ervervsvirksomhet av pågjeldende art.

(4) Andre bidrag enn pengebidrag skal verdsettes til omsetningsverdi og innberettes som inntekt dersom de overstiger de fastsatte beløpsgrenser i § 20 første ledd.

Til § 19

Første ledd fastsetter at alle typer inntekter skal innberettes. Under hver av hovedkategoriene er det således stilt opp en rubrikk for «andre». Annet ledd har en oppstilling over ulike typer inntekter som skal føres opp.

Første hovedgruppe er offentlig støtte. Her føres opp alminnelig statstilskudd etter partiloven, jf. bokstav a. Kommunal og fylkeskommunal støtte som kommunen eller fylkeskommunen deler ut til partilagene på frivillig basis, skal føres opp under bokstav b. Dette dreier seg altså ikke om støtte til partienes grupper i de folkevalgte organer. Disse gruppene er ikke forpliktet til å avgi inntektsinnberetning etter denne loven. Annen støtte, for eksempel støtte et parti etter søknad har mottatt til særskilte prosjekter, kan føres opp under bokstav c.

Inntekter av egen virksomhet er neste hovedgruppe, satt opp i typiske kategorier. Når det gjelder innsamlingsaksjoner og liknende må det forutsettes at enkeltbidrag av større verdi likevel føres opp som bidrag fra andre.

Bidrag fra andre omfatter alle typer økonomiske bidrag, både fra fysiske personer og juridiske personer, som ikke er offentlig støtte eller inntekter av egen virksomhet. Det er ført opp typiske kategorier og en rubrikk for andre.

Til slutt er det en kategori som består av overføringer fra andre ledd i partiet. Mange partier har et system for omfordeling av økonomiske midler mellom nivåene. Partiene har for eksempel ulik praksis med hensyn til partimedlemskap og innkreving og forvaltning av kontingentinntekter. I enkelte partier overføres pengene til partienes ulike nivåer etter en fastsatt fordelingsnøkkel. I slike tilfeller vil omfordelte kontingentinntekter føres opp som en overføring fra andre partiled. Når det sentrale registeret skal sette opp en konsolidert oversikt over partienes inntekter, vil inntekter som kommer i form av overføringer fra andre

partiledd, måtte trekkes fra, slik at inntekter ikke dobbeltføres.

Tredje ledd fastslår at bidrag også omfatter ytelser som gis i annen form enn kontante penger, for eksempel i form av tjenester, utlån av gjenstander, rabatter og annet. Det er gjort unntak for alminnelig dugnadsarbeid og annen innsats fra medlemmer og frivillige. Unntaket gjelder ikke ytelser som giveren vanligvis tar betalt for. Bestemmelsen er utformet etter mønster fra tilsvarende bestemmelser i Finland og Danmark.

Fjerde ledd innebærer en innskrenkning av hovedregelen om at også ikke-monetære ytelser skal innberettes. Det fastsettes her at bidrag som ikke overstiger terskelverdien for identifisering av givere i § 20, ikke behøver verdsettes og innberettes. Unntaket er satt av hensyn til de innberetningspliktige og fordi bidrag under denne beløpsgrensen presumptivt ikke er av offentlig interesse.

§ 20 Identifisering av bidrag og bidragsytere

(1) Dersom en bidragsyter jf. § 19 annet ledd bokstavene i-m i løpet av perioden har gitt ett eller flere bidrag til partiets sentrale organ på nasjonalt nivå som til sammen utgjør en verdi av kr 30 000 eller mer, skal bidragets verdi og bidragsyterens identitet oppgis særskilt. Det samme gjelder for bidrag til partiledd på fylkeskommunalt nivå som til sammen utgjør en verdi av kr 20 000 eller mer, og for bidrag til partier på kommunalt nivå som til sammen utgjør kr 10 000 eller mer. Bidrag til partienes ungdomsorganisasjoner følger reglene for bidrag til moderpartiet på tilsvarende nivå.

(2) Privatpersoner skal identifiseres med navn og bostedskommune. Andre bidragsytere skal identifiseres med navn og postadresse.

Til § 20

Regelen i første ledd fastsetter plikt for partier på nasjonalt nivå å gi til kjenne hvem som står bak gaver med en verdi av kr 30 000 eller mer. Etter gjeldende rett inntreder denne plikten allerede for gaver med verdi av kr 20 000 eller mer. Beløpsgrensen for partier på regionalt nivå er kr 20 000 og på kommunalt nivå kr 10 000. Beløpsgrensen gjelder summen av bidrag gjennom året, dvs. perioden fra 1. januar til 31. desember. Det anses tilstrekkelig for identifikasjonen at giveren oppgis med navn og bostedskommune, for juridiske personer med navn og postadresse, slik det fastsettes i annet ledd. Det må fremstilles oversiktlig slik at det fremgår tydelig hvilke givere som står bak hvilke beløp.

§ 21 Erklæringer, signatur, revisorgodkjenning

(1) Innberetningen skal inneholde en erklæring om at partiet ikke har hatt andre inntekter enn de oppgitte.

(2) Dersom partiet har inngått politiske eller forretningsmessige samarbeidsavtaler med noen bidragsytere, skal partiet avgi erklæring om dette i innberetningen. Dersom noen ønsker innsyn i de inngåtte avtaler, plikter partiet å gi dette.

(3) Innberetning fra partiets sentrale organ skal undertegnes av partiets leder og være godkjent av revisor.

(4) Innberetning fra partiledd på kommunalt og fylkeskommunalt nivå skal undertegnes av den som søker om eller kvitterer for partistøtte etter kapittel 3 og ett annet styremedlem. Revisorgodkjenning er ikke påkrevd.

Til § 21

Første ledd viderefører gjeldende rett. Annet ledd innfører et nytt krav. Partiet skal her angi om det er inngått samarbeidsavtaler av noe slag med noen av dem som har gitt økonomiske bidrag til partiet. Det må eventuelt også oppgis hvem av bidragsyterne det er inngått avtaler med. Det er en forutsetning at avtalen foreligger skriftlig, slik at det vil være mulig å praktisere regelen om innsyn. Det legges til grunn av hvem som helst vil ha rett til innsyn i de eventuelle avtaler det er inngått erklæring om, dersom det fremsettes krav om det. Tredje ledd viderefører gjeldende rett. Fjerde ledd regulerer kommunale og fylkeskommunale partiledd. Revisorgodkjenning anses her som et uforholdsmessig krav, særlig med tanke på at mange lag er meget små. Dersom den som har rett til å få utbetalt partistøtten signerer sammen med ett annet styremedlem, antas dette å være en regel som gir tilstrekkelig sikkerhet for de opplysninger som gis.

§ 22 Offentliggjøring

Det sentrale register sammenstiller opplysningene om partienes inntekter og inntektskilder og gjør dette offentlig tilgjengelig på hensiktsmessig måte.

Til § 22

Det forutsettes at de innrapporterte opplysningene skal gjøres tilgjengelig på SSBs hjemmeside på Internett. Det skal være mulig å søke frem opplysninger både om enkeltlag på kommunalt og fylkeskommunalt nivå og om partiene på aggregert nivå. For øvrig anses det ikke hensiktsmessig å stille

nærmere lovbestemte krav til hvordan opplysningene skal håndteres og presenteres.

Registeret over givere vil trolig inneholde sensitive personopplysninger slik dette er definert i personopplysningsloven § 2. Dette innebærer at det kreves særskilt hjemmel for oppretting av registeret og offentliggjøring av opplysningene, jf. personopplysningsloven §§ 8 og 9. Det forutsettes at forslag til §§ 20 og 22 vil utgjøre et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag. For øvrig vil personopplysningsloven komme tilsvarende til anvendelse.

§ 23 Innsyn i partiers regnskaper

Partier på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå som er støtteberettiget etter kapittel 3 i denne lov, plikter på forespørsel å gi innsyn i det regnskap som er utarbeidet for siste år.

Til § 23

Bestemmelsen pålegger ikke plikt til å føre regnskaper eller til å føre regnskap på en bestemt måte. De som ønsker innsyn har kun krav på innsyn i regnskapene slik de foreligger og eventuelt fremlagt for det øverste organ så som årsmøtet e.l. Den praktiske tilretteleggingen for innsyn vil være et forhold mellom partiet og den som ber om innsyn. Det er ikke lagt opp til kontroll- eller klageordninger.

Kapittel 5 Råd for rapportering og klagebehandling

§ 24 Råd for rapportering og klagebehandling

(1) Det oppnevnes et råd som skal

- a) avgi en begrunnet uttalelse til regjeringen om hva som bør være nivået på partistøtten, jf. kapittel 3,*
- b) utarbeide en årlig rapport om partienes inntektsinnberetninger etter kapittel 4,*
- c) behandle klager etter kapittel 2 og 3.*

(2) Rådets medlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd for seks år av gangen.

Til § 24

Bestemmelsen fastsetter at det skal oppnevnes et særskilt råd med en overordnet rolle knyttet til ulike forvaltningsoppgaver etter partiloven. Rådet har ikke et tilsvarende motstykke i dag. Rådet overtar imidlertid oppgavene til klagenemnda etter valgloven kapittel 5 og til det sentrale upartiske

utvalg etter rundskriv P-650 om støtteordningen til de politiske partiene romertall I bokstav F. Rådet skal i tillegg gi et råd til regjeringen om hva som skal være nivået på partistøtten, og det skal avgi en årlig rapport om etterlevelsen av lovens regler om inntektsinnberetninger. Dersom det åpnes opp for politisk fjernsynsreklame, kan det være aktuelt med en rapport fra Statens medieforvaltning til rådet i de år det avholdes valg. Se nærmere merknader til skisse til endringer i kringkastingsloven § 3–3, vedlegg 3.

For å sikre rådet en nøytral og uavhengig status, skal rådet oppnevnes av Kongen i statsråd. For å sikre kontinuitet og upartiskhet, bør medlemmene oppnevnes for 6 år, en periode som går ut over en alminnelig valgperiode. Det bør også unngås at samtlige medlemmer byttes ut på en gang.

§ 25 Rådets sammensetning

Rådet skal ha fem medlemmer. Lederen skal ha dommerkompetanse.

Til § 25

Det er ikke fastsatt i loven hva slags kompetanse rådets medlemmer skal ha. Det forutsettes av medlemmene oppnevnes blant personer med integritet og bred og variert politisk erfaring som kan bidra til å gi rådet demokratisk legitimitet.

§ 26 Rådets årlige rapport

Den årlige rapport skal inneholde en orientering om rådets virksomhet. Eventuelle brudd på innberetningsplikten etter kapittel 4 skal påpekes særskilt. Rapporten overleveres departementet innen 1. september.

Til § 26

I den årlige rapporten skal rådet gjøre rede for sin virksomhet og de saker det har hatt til behandling i løpet av året, jf. § 24. Det legges til grunn at rådet i den årlige rapporten i tillegg til det obligatoriske innholdet gjør slike tilføyelser og betraktninger som det finner relevant. Dersom det åpnes for politisk fjernsynsreklame og Statens medieforvaltning får en rolle i arbeidet med å overvåke regelverket, vil det så kunne fastsettes i reglene for Statens medieforvaltning at det skal skrive en rapport til rådet.

§ 27 Forskrift

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om rådets virksomhet.

Til § 27

Det antas at det vil kunne oppstå behov for nærmere regulering av den virksomhet rådet skal bedrive, ut over det som er påkrevet å nedfelle i lovs form. Det er mulig at forskrifts form strengt tatt ikke vil være påkrevet for slike reguleringer. Av hensyn til at rådet søkes gitt en særlig legitimitet, bør slike utfyllende bestemmelser etter utvalgets syn likevel være å finne i forskrifts form.

Kapittel 6 Ikrafttredelses- og overgangsregler. Endringer i andre lover

§ 28 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser

(1) *Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves kapittel 5 i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).*

(2) *Kongen bestemmer når lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter oppheves.*

(3) *Departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.*

Til § 28

Utvalget forutsetter at iverksettingen skjer snarest slik at loven kan gi virkning fra og med valgåret 2005, dvs. at partiene forpliktes til å avgi innberetninger første gang juli 2006 om de inntekter de har hatt i 2005. Det antas ikke nødvendig å vente med iverksettingen til årsskiftet 2005/2006, da det ikke bør være særskilte problemer med å iverksette bestemmelser om innberetningsplikt noe inn i inntektsåret. Det kan eventuelt vurderes å la innberetningsplikten det første året kun gjelde inntekter partiet har hatt etter iverksettingstidspunktet. Bestemmelsene om identifisering av givere av bidrag til partiledde på alle nivå kan etter utvalgets syn uansett ikke gi anvendelse på bidrag mottatt før loven trådte i kraft.

Ved iverksettingen av den nye loven vil partiene altså bli pålagt plikt til å innberette inntekter de mottar etter at loven er iverksatt.

Det er viktig at den gamle loven om offentliggjøring av politiske partiers inntekter ikke oppheves ved iverksettingen av den nye, men fortsetter å virke helt frem til inntektsregnskaper skal legges

frem etter den nye loven for første gang. Det vil si at sentrale partiorganisasjoner skal være forpliktet til å innberette inntekter for 2004 i medhold av den gamle loven. Det foreslås at Kongen gis fullmakt til å fastsette tidspunktet for opphevelsen av den gamle loven.

Ved tidspunktet for iverksettingen av loven kan kapittel 5 i valgloven oppheves, ettersom det da vil bli tatt inn i partiloven.

Utvalget antar at det kan være behov for overgangsregler og har tatt inn en hjemmel for departementet til å gi dette. I påvente av at det sentrale registeret er på plass kan det for eksempel være nødvendig med midlertidige regler som sikrer offentlig innsyn. En mulighet er at innberetningene offentliggjøres der de er innlevert i første hånd, nemlig i kommunen, fylkeskommunen og SSB.

§ 29 Endringer i andre lover

Fra den tid loven her tar til å gjelde, gjøres følgende endring i lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven):

§ 6–50 skal lyde:

§ 6–50. Gaver til visse frivillige organisasjoner mv.

(1) Det gis fradrag for pengegave til selskap, stiftelse eller sammenslutning som har sete her i landet og som ikke har erverv til formål og som driver

- a) omsorgs- og helsefremmende arbeid for barn eller ungdom, og for eldre, syke, funksjonshemmede eller andre svakstilte grupper,
- b) barne- og ungdomsrettet arbeid innen musikk, teater, litteratur, dans, idrett, friluftsliv o.l.,
- c) religiøs eller annen livssynsrettet virksomhet,
- d) virksomhet til vern av menneskerettigheter eller utviklingshjelp,
- e) katastrofehjelp og virksomhet til forebygging av ulykker og skader, eller
- f) kulturvern, miljøvern, naturvern eller dyrevern.

(2) Selskapet eller sammenslutningen må ha nasjonalt omfang 1. januar i det år gaven gis. Stiftelser må 1. januar i det år gaven gis oppfylle vilkårene i lov om stiftelser m.m. § 14 og motta offentlig støtte.

(3) Ved grove brudd på vilkårene kan fylkes-skattekontoret for en periode på inntil tre år frata mottaker retten til å motta gaver med fradrag etter denne paragraf.

(4) Fradrag etter reglene i denne paragraf gis bare når gaven utgjør minst 500 kroner i det året da gaven er gitt. Det gis maksimalt fradrag for gaver

etter denne paragraf med til sammen 6.000 kroner årlig.

(5) Den norske kirke likestilles i denne paragraf med sammenslutning som går inn under første ledd. *Det samme gjelder registrerte politiske partiers sentrale organisasjoner.*

(6) Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av denne paragraf, og kan herunder gi regler om krav til vedtekter, regnskap, revisjon, registrering i Enhetsregisteret og maskinell innberetning.

Til § 29

Politiske partier vil måtte følge de alminnelige reglene som er fastsatt i forskrift om utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr 14 og forskrift om levering av ligningsoppgaver

over gaver til visse frivillige organisasjoner. Det er et krav for administrativ godkjenning at partiet er registrert i Partiregisteret i Brønnøysund. I forskrift om levering av ligningsoppgaver er organisasjonen pålagt å gi oppgave for hver giver over pengegave som er inntektsfestet i inntektsåret. Oppgaveplikten gjelder likevel ikke anonyme givere. Etter partiloven vil politiske partier ikke kunne ta i mot anonyme gaver. Samtidig skal navnet på givere kun offentliggjøres dersom gavens verdi overstiger visse beløpsgrenser (30, 20 og 10 tusen på henholdsvis nasjonalt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå). Dette blant annet av hensyn til dem som ikke ønsker publisitet om sitt forhold til et politisk parti. Det forutsettes derfor at det må gjøres et unntak i forskriften for politiske partier, slik at politiske partier bare innberetter gaver til ligningsmyndighetene dersom giveren ønsker det.

Kapittel 12

Lovutkast

Utkast til lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1 Lovens formål og virkeområde

Lovens formål er

- å legge til rette for valg etter lov 28. juni 2001 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven) gjennom en offentlig registreringsordning for de politiske partiene,
- å etablere rammer for partienes finansielle forhold som kan sikre dem selvstendighet, integritet og uavhengighet, og
- å sikre offentlighetens rett til innsyn og å virke mot korrupsjon og uønskede bindinger ved at det er åpenhet om finansieringen av de politiske partienes virksomhet.

Kapittel 2 Registrering av politiske partier

§ 2 Registreringsmyndigheten. Virkninger av registreringen

(1) Et politisk parti som oppfyller vilkårene i § 3, kan søke om registrering av partinavnet i Partiregisteret som føres av Registerenheten i Brønnøysund.

(2) Før partiet kan bli registrert i Partiregisteret, må det registreres i Enhetsregisteret og tildeles et eget organisasjonsnummer, jf. enhetsregisterloven § 5. Når partiet er registrert i Enhetsregisteret legges de opplysninger som der er registrert, til grunn for Partiregisteret.

(3) Registrering i Partiregisteret innebærer at partiet får enerett til å stille valglistene under det registrerte navnet.

§ 3 Vilkår for registrering av partinavn i Partiregisteret

(1) For at et partinavn skal kunne bli registrert i Partiregisteret, må det ikke kunne forveksles med navnet på

- a) annet parti registrert i Partiregisteret eller

b) samepolitisk enhet registrert hos Sametinget. Når særlige grunner foreligger, kan registreringsmyndigheten også ellers nekte å registrere partinavn.

(2) Sammen med søknaden skal partiet legge ved følgende dokumentasjon:

- a) stiftelsesprotokoll for partiet,
- b) opplysning om hvem som er valgt til medlemmer i partiets hovedstyre og som har fullmakt til å representere partiet sentralt i saker etter denne loven,
- c) vedtekt som fastsetter hvilket organ i partiet som velger hovedstyre og
- d) erklæring fra minst 5 000 personer med stemmerett ved stortingsvalg, om at de ønsker partinavnet registrert. Den som avgir erklæring, må ha nådd stemmerettsalderen innen utløpet av det kalenderår søknaden fremsettes. Settes søknaden frem mindre enn ett år før et valg, er det tilstrekkelig at stemmerettsalderen er nådd innen utløpet av valgåret. Av erklæringen skal fremgå navnet, fødselsdatoen og adressen til den som har avgitt den. Erklæringen skal være egenhendig underskrevet og datert av den som har avgitt den. Ingen erklæring skal være mer enn ett år eldre enn søknaden.

(3) Søknaden må ha blitt journalført hos registreringsmyndigheten innen 2. januar i valgåret, for at registreringen skal kunne få virkning ved valget.

§ 4 Endring av registrert partinavn. Sammenslåing av partier under nytt navn

(1) Et registrert politisk parti kan søke om å få endre det registrerte partinavnet. Bestemmelsene i § 3 gjelder tilsvarende. Til erstatning for stiftelsesprotokoll skal det legges ved protokoll fra det møtet hvor det ble vedtatt å endre navnet på partiet. Hvis partiet fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer i hele landet ved siste stortingsvalg, gjelder ikke vilkårene i § 3 annet ledd bokstav d.

(2) Hvis to eller flere registrerte partier slår seg sammen og søker registrering under et nytt navn, anses det for søknad om navneendring. Til erstatning for stiftelsesprotokoll skal det legges ved pro-

tokoll fra det møtet hvor det ble vedtatt å slå partiene sammen og søke registrering under et nytt navn. Hvis ett av partiene fikk minst 500 stemmer i ett fylke eller minst 5 000 stemmer i hele landet ved siste stortingsvalg, gjelder ikke vilkårene i § 3 annet ledd bokstav d.

§ 5 Avregistrering. Når et partinavn blir fritt

(1) Virkningen av registreringen opphører og partinavnet blir fritt når partiet ikke har stilt liste i noe valgdistrikt ved to påfølgende stortingsvalg. Partinavnet skal da strykes fra Partiregisteret.

(2) Det samme gjelder fire år etter at partiet er oppløst eller har skiftet navn.

§ 6 Opplysning om hvem som sitter i partiets hovedstyre

(1) Registrerte partier skal ved endring av tidligere registrerte opplysninger, sende melding til Registerenheten i Brønnøysund om hvem som er medlemmer av partiets hovedstyre.

(2) Partiene skal innen 2. januar i valgåret sende inn oppdaterte opplysninger eller bekrefte på de opplysninger som er registrert i Enhetsregisteret, om hvem som er medlemmer i partiets hovedstyre med virkning for valget. Registreringsmyndigheten skal i god tid innen fristen informere partiene om de opplysninger som er registrert i Enhetsregisteret.

§ 7 Kunngjøring av vedtak

Registreringsmyndigheten skal kunngjøre vedtak om registrering av nye partinavn eller sletting av navn fra Partiregisteret.

§ 8 Klage

(1) Registreringsmyndighetens vedtak etter dette kapittel kan påklages til rådet for rapportering og klagebehandling, jf. kapittel 5. Fristen for å klage er tre uker. Klagen fremsettes for registerfører og skal være skriftlig og begrunnet. Rådet sender melding om avgjørelser i klagesaker til registerfører. Rådets vedtak i klagesaker skal kunngjøres.

(2) Rådets vedtak kan bringes inn for domstolene. Søksmål må i tilfelle reises innen to uker fra det tidspunktet melding om rådets vedtak med opplysning om søksmålsfristen kom frem til vedkommende part. En rettsavgjørelse om partiregistrering har bare virkning for et forestående valg dersom den er rettskraftig senest 31. mars i valgå-

ret. Inntil eventuell rettskraftig dom foreligger legges rådets vedtak til grunn for Partiregisteret.

(2) Rådets vedtak i klagesaker skal kunngjøres.

§ 9 Forskrift

Departementet kan i forskrift gi utfyllende bestemmelser om registreringsordningen og om registreringsmyndighetens virksomhet.

Kapittel 3 Finansiering av politiske partiers organisasjoner og av folkevalgte grupper

§ 10 Overordnede prinsipper for offentlig støtte

(1) Støtte fra statskassen til de registrerte politiske partiers organisasjoner på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå ytes med de beløp som fastsettes av Stortinget.

(2) Stortinget finansierer de folkevalgte gruppene i Stortinget. Fylkeskommunen finansierer de folkevalgte gruppene i fylkestinget. Kommunen finansierer de folkevalgte gruppene i kommunestyret. Støtten til de folkevalgte gruppene i fylkestinget og kommunestyret skal ytes forholdsmessig etter deres oppslutning ved valget.

(3) Til støtte fra stat, kommune eller fylkeskommune skal det ikke knyttes betingelser som kan komme i konflikt med de politiske partienes selvstendighet og uavhengighet, jf. formålsbestemmelsen i § 1.

(4) Myndighetene skal ikke føre kontroll med partienes eller gruppenes disponering av støtten.

§ 11 Statlig støtte til registrerte partiers organisasjoner og ungdomsorganisasjoner på nasjonalt nivå

(1) Registrerte politiske partier kan søke om statlig støtte til partiets hovedorganisasjon på nasjonalt nivå. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte.

(2) Stemmestøtte ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd ved siste stortingsvalg. Grunnstøtte ytes som et likt kronebeløp til partier som ved siste stortingsvalg mottok minst 2,5 prosent av stemmene på landsbasis eller som fikk innvalgt minst én representant i Stortinget. Av den samlede støtte fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte.

(3) Den sentrale ungdomsorganisasjonen til et politisk parti som er berettiget til stemmestøtte, kan søke departementet om statlig støtte. Støtten ytes som et likt kronebeløp per stemme partiet oppnådde ved siste stortingsvalg.

(4) Søknad om støtte første år etter et valg anses å gjelde hele valgperioden så lenge søkeren ikke gir annen underretning i perioden.

§ 12 Statlig støtte til registrerte partiers organisasjoner og ungdomsorganisasjoner i fylkene

(1) En fylkesorganisasjon for et registrert politisk parti kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonene i Oslo kan søke om støtte både som fylkesorganisasjon og som kommuneorganisasjon, jf. § 13.

(2) Stemmestøtte ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd i fylket ved siste fylkestingsvalg. Grunnstøtte ytes som et likt kronebeløp til partier som ved siste fylkestingsvalg mottok minst 4 prosent av stemmene i fylket eller som fikk innvalgt minst én representant i fylkestinget. Av den samlede støtte fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte.

(3) Fylkesungdomsorganisasjonen til et politisk parti som er berettiget til stemmestøtte, kan søke om statlig støtte. Støtten ytes som et likt kronebeløp per stemme partiet oppnådde ved siste fylkestingsvalg i fylket.

(4) Søknaden fremsettes for vedkommende fylkeskommune. Søknad om støtte første år etter et valg anses å gjelde hele valgperioden så lenge søkeren ikke gir annen underretning i perioden.

(5) Støtten utbetales av det enkelte fylke til partienes fylkesorganisasjoner og ungdomsorganisasjoner. Regningen attesteres av fylkesrevisjonen og sendes fylkesmannen for refusjon fra statskassen.

(6) Partier som stilte på felleliste sammen med andre partier som oppfyller kravene i første ledd, får støtte for hver stemme som blir utregnet som partiets del av stemmene avgitt på fellelisten. Det ytes ett grunntilskudd til fellelisten dersom kravene for tildeling av grunnstøtte i annet ledd er oppfylt. Dette fordeles forholdsmessig mellom partiene etter det beregnede stemmetallet i første punktum. Blir partiene på fellelisten selv ikke enige om fordelingen, skal støtten fordeles etter skjønn og med utgangspunkt i stemmetallene for partiene på landsbasis, eller i tilfelle etter stemmetallene ved et tidligere valg.

§ 13 Statlig støtte til registrerte partiers organisasjoner i kommunene

(1) En kommuneorganisasjon for et registrert politisk parti kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjo-

nene i Oslo kan søke om støtte både som kommuneorganisasjon og som fylkesorganisasjon, jf. § 12.

(2) Stemmestøtte ytes som et likt kronebeløp per stemme oppnådd i kommunen ved siste kommunestyrevalg. Grunnstøtte ytes som et likt kronebeløp til partier som ved siste kommunestyrevalg mottok minst 4 prosent av stemmene i kommunen eller som fikk innvalgt minst én representant i kommunestyret. Av den samlede støtte fordeles 9/10 som stemmestøtte og 1/10 som grunnstøtte.

(3) Søknaden fremsettes for vedkommende kommune. Søknad om støtte første år etter et valg anses å gjelde hele valgperioden så lenge søkeren ikke gir annen underretning i perioden.

(4) Støtten utbetales av den enkelte kommune til partienes kommuneorganisasjoner. Regning attestert av kommunerevisjonen sendes fylkesmannen for refusjon fra statskassen.

(5) Partier som stilte på felleliste med andre partier som oppfyller kravene i første ledd, får støtte for hver stemme som blir utregnet som partiets del av stemmene avgitt på fellelisten. Det ytes ett grunntilskudd til fellelisten dersom kravene for tildeling av grunnstøtte i annet ledd er oppfylt. Dette fordeles forholdsmessig mellom partiene etter det beregnede stemmetallet i første punktum. Blir partiene på fellelisten selv ikke enige om fordelingen, skal støtten fordeles etter skjønn og med utgangspunkt i stemmetallene for partiene på fylkes- eller landsbasis, eller i tilfelle etter stemmetallene ved et tidligere valg.

§ 14 Krav om innberetning av inntekter og inntektskilder

Det er et vilkår for utbetaling av statsstøtte til partienes ulike organisasjoner at disse har innberettet sine inntekter etter reglene i kapittel 4.

§ 15 Klage over vedtak om statlig støtte

Vedtak om tildeling av statsstøtte kan klages inn til rådet for rapportering og klagebehandling, jf. kapittel 5, innen tre uker etter at det ble fattet. Det samme gjelder vedtak om å holde støtte tilbake på grunnlag av manglende inntektsinnberetning, jf. § 14. Rådets avgjørelse er endelig.

§ 16 Forskrift

Departementet kan gi forskrift om at stemmestøtte ikke skal utbetales dersom beløpet kommer under en nærmere fastsatt beløpsgrense.

Kapittel 4 Støtte fra andre. Innberetning om partiers inntekter og inntektskilder. Offentliggjøring

§ 17 Adgangen til å ta i mot gaver

(1) Det er tillatt for alle å gi bidrag til politiske partier med de begrensninger som følger av bestemmelsen her.

(2) Politiske partier kan ikke ta i mot bidrag dersom giveren er ukjent (anonyme bidrag). Dersom det ikke er mulig å returnere et anonymt bidrag, tilfaller det statskassen.

(3) Politiske partier kan ikke ta i mot bidrag fra

- a) rettssubjekter under statens eller annen offentlig myndighets kontroll.
- b) utenlandske givere, det vil si privatpersoner som ikke er norske statsborgere eller som ikke oppfyller vilkårene for å ha stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, jf. valgloven § 2-2, eller juridiske personer som ikke har hovedkontor eller sete her i landet.

(4) Med bidrag menes i denne bestemmelse enhver form for støtte som partiet vil være forpliktet til å innberette som inntekt i medhold av § 19.

§ 18 Innberetningsplikt, rapporteringsperiode, oppretting av et sentralt register m.m.

(1) Alle organisatoriske ledd av partier som er berettiget til statsstøtte i medhold av reglene i kapittel 3, skal avgi årlige innberetninger om sine inntekter.

(2) Innberetningen skal omfatte inntekter i perioden 1. januar til 31. desember og avgis innen 1. juli påfølgende år.

(3) Fylkeskommunale og kommunale partiledde innberetter til henholdsvis fylkeskommunen og kommunen. Partienes ungdomsorganisasjoner i fylkene innberetter til fylkeskommunen. Fylkeskommunen og kommunen sammenstiller opplysningene og sender dem videre til et sentralt register. Partienes sentrale organer og ungdomsorganisasjoner på nasjonalt nivå innberetter direkte til det sentrale registeret.

(4) Nærmere regler om innberetningsmåten og om organiseringen av det sentrale registeret fastsettes av departementet.

§ 19 Inntekter som skal innberettes

(1) Innberetningen skal inneholde en fullstendig oversikt over de inntekter den innberetningspliktige enheten har hatt i løpet av perioden.

(2) Inntektene skal kategoriseres på følgende måte:

Offentlig støtte

- a) Statlig støtte etter kapittel 3 i denne lov
- b) Kommunal/fylkeskommunal partistøtte
- c) Annen offentlig støtte

Inntekter av egen virksomhet

- d) Kontingentinntekter
- e) Inntekter fra lotterier, innsamlingsaksjoner og lignende
- f) Kapitalinntekter
- g) Inntekter fra forretningsvirksomhet
- h) Andre inntekter

Bidrag fra andre

- i) Privatpersoner
- j) Kommersielle foretak
- k) Organisasjoner i arbeidslivet
- l) Andre organisasjoner, foreninger og sammenlutninger, institusjoner, stiftelser og fonds
- m) Andre

Interne overføringer

- n) Overføringer fra andre partiledde

(3) Med bidrag menes pengebidrag og verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris. Ytelse fra privatpersoner som består i ordinært dugnadsarbeid som ikke krever særskilte kvalifikasjoner, regnes ikke som bidrag. Det samme gjelder utlån av lokaler og gjenstander fra privatpersoner som ikke driver ervervsvirksomhet av pågjeldende art.

(4) Andre bidrag enn pengebidrag skal verdsettes til omsetningsverdi og innberettes som inntekt dersom de overstiger de fastsatte beløpsgrenser i § 20 første ledd.

§ 20 Identifisering av bidrag og bidragsytere

(1) Dersom en bidragsyter jf. § 19 annet ledd bokstavene i-m i løpet av perioden har gitt ett eller flere bidrag til partiets sentrale organ på nasjonalt nivå som til sammen utgjør en verdi av kr 30 000 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 kr 20 000 eller mer, og for bidrag til partier på kommunalt nivå som til sammen utgjør kr 10 000 eller mer. Bidrag til partienes ungdomsorganisasjoner følger reglene for bidrag til moderpartiet på tilsvarende nivå.

(2) Privatpersoner skal identifiseres med navn og bostedskommune. Andre bidragsytere skal identifiseres med navn og postadresse.

§ 21 Erklæringer, signatur, revisorgodkjenning

(1) Innberetningen skal inneholde en erklæring om at partiet ikke har hatt andre inntekter enn de oppgitte.

(2) Dersom partiet har inngått politiske eller forretningsmessige samarbeidsavtaler med noen bidragsyter, skal partiet avgi erklæring om dette i innberetningen. Dersom noen ønsker innsyn i de inngåtte avtaler, plikter partiet å gi dette.

(3) Innberetning fra partiets sentrale organ skal undertegnes av partiets leder og være godkjent av revisor.

(4) Innberetning fra partiledde på kommunalt og fylkeskommunalt nivå skal undertegnes av den som søker om eller kvitterer for partistøtte etter kapittel 3 og ett annet styremedlem. Revisorgodkjenning er ikke påkrevd.

§ 22 Offentliggjøring

Det sentrale register sammenstiller opplysningene om partienes inntekter og inntektskilder og gjør dette offentlig tilgjengelig på hensiktsmessig måte.

§ 23 Innsyn i partiers regnskaper

Partier på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå som er støtteberettiget etter kapittel 3 i denne lov, plikter på forespørsel å gi innsyn i det regnskap som er utarbeidet for siste år.

Kapittel 5 Råd for rapportering og klagebehandling*§ 24 Råd for rapportering og klagebehandling*

(1) Det oppnevnes et råd som skal

- a) avgi en begrunnet uttalelse til regjeringen om hva som bør være nivået på partistøtten, jf. kapittel 3,
- b) utarbeide en årlig rapport om partienes inntektsinnberetninger etter kapittel 4,
- c) behandle klager etter kapittel 2 og 3.

(2) Rådets medlemmer oppnevnes av Kongen i statsråd for seks år av gangen.

§ 25 Rådets sammensetning

Rådet skal ha fem medlemmer. Lederen skal ha dommerkompetanse.

§ 26 Rådets årlige rapport

Den årlige rapport skal inneholde en orientering om rådets virksomhet. Eventuelle brudd på innberetningsplikten etter kapittel 4 skal påpekes særskilt. Rapporten overleveres departementet innen 1. september.

§ 27 Forskrift

Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om rådets virksomhet.

Kapittel 6 Ikrafttredelses- og overgangsregler. Endringer i andre lover*§ 28 Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser*

(1) Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Fra samme tid oppheves kapittel 5 i lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven).

(2) Kongen bestemmer når lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter oppheves.

(3) Departementet kan gi nærmere overgangsbestemmelser.

§ 29 Endringer i andre lover

Fra den tid loven her tar til å gjelde, gjøres følgende endring i lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven):

§ 6–50 skal lyde:

§ 6–50. Gaver til visse frivillige organisasjoner mv.

(1) Det gis fradrag for pengegave til selskap, stiftelse eller sammenslutning som har sete her i landet og som ikke har erverv til formål og som driver

- a) omsorgs- og helsefremmende arbeid for barn eller ungdom, og for eldre, syke, funksjonshemmede eller andre svakstilte grupper,
- b) barne- og ungdomsrettet arbeid innen musikk, teater, litteratur, dans, idrett, friluftsliv o.l.,
- c) religiøs eller annen livssynsrettet virksomhet,
- d) virksomhet til vern av menneskerettigheter eller utviklingshjelp,
- e) katastrofehjelp og virksomhet til forebygging av ulykker og skader, eller
- f) kulturvern, miljøvern, naturvern eller dyrevern.

(2) Selskapet eller sammenslutningen må ha nasjonalt omfang 1. januar i det år gaven gis. Stiftelser må 1. januar i det år gaven gis oppfylle vilkå-

rene i lov om stiftelser m.m. § 14 og motta offentlig støtte.

(3) Ved grove brudd på vilkårene kan fylkes-skattekontoret for en periode på inntil tre år frata mottaker retten til å motta gaver med fradragrett etter denne paragraf.

(4) Fradrag etter reglene i denne paragraf gis bare når gaven utgjør minst 500 kroner i det året da gaven er gitt. Det gis maksimalt fradrag for gaver etter denne paragraf med til sammen 6.000 kroner årlig.

(5) Den norske kirke likestilles i denne paragraf med sammenslutning som går inn under første ledd. *Det samme gjelder registrerte politiske partiers sentrale organisasjoner.*

(6) Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av denne paragraf, og kan herunder gi regler om krav til vedtekter, regnskap, revisjon, registrering i Enhetsregisteret og maskinell innberetning.

Litteraturliste

- Abramowitz A (1988) An Improved Model for Predicting Presidential Election Outcomes. *Political Science and Politics* 21: 843–47
- Allern S (2004) Fra politiker makt til journalist makt. Programlederrollen i fjernsynsvalglampen 1961–2001. I: B Aardal m.fl. (red) *I valgkampens hete. Strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Allern E & Heidar K (2001) Partier og interesseorganisasjoner i Norge. I: J Sundberg (red) *Partier og interesseorganisasjoner i Norden*. Nord 2001: 8, København: Nordisk ministerråd.
- Amr D & Lisowski R (2001) Political Finance in Old Dominions: Australia og Canada. I: K H Nassmacher (red) *Foundations for democracy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ansolobehre S, de Figueiredo J & Snyder J (2002) Why is there so little money in U.S. politics? *NBER Working Paper* w9498
- Ansolobehre S & Iyengar S (1995) *Going Negative*. New York: The Free Press
- Arstein T (1997) *Gøy på landet?: bygdelister i norsk lokalpolitikk 1945–1995*. Hovedoppgave i sammenliknende politikk. Universitetet i Bergen.
- Austen-Smith D (1997) Interest groups: Money, information and influence. I: D Mueller (red.) *Perspectives on Public Choice. A Handbook*. Cambridge University Press
- Austen-Smith D (1987) Interest Groups, Influence and Welfare. *Economics and Politics* 7:119–146.
- Austin R & Tjernström M (2003) (red) *Funding of political parties and elections campaigns*. The International IDEA Handbook Series.
- Baron D (1994) Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters. *American Political Science Review* 88:33–47.
- Benoit K & Mars M (2002) *For a Few Euros More: Campaign Spending Effects in the Irish Local Elections of 1999*. Dublin: Trinity College (upublisert).
- Brians C & Wattenberg M (1996) *Negative Campaign Advertising: Demobilizer or Mobilizer?* Irvine: University of California (upublisert)
- Campbell A, P Converse, W Miller & D Stokes (1960) *The American Voter*. New York: Wiley.
- Carlson T (2000) *Partier och kandidater på väljarmarknaden: studier i finländsk politisk reklam*. Åbo: Åbo Akademis förlag
- Cohen C (1984) Demokratietts former. I: B Hagtvéd & W Lafferty (red.) *Demokrati og demokratisering*. Oslo: Aschehoug.
- Coleman J (1997) The Decline and Resurgence of Congressional Party Conflict. *Journal of Politics* 59:165–84
- Committee on Standards in Public Life (1998) *The funding of Political Parties in the United Kingdom*. Vol.1. The Fifth Report of the Committee on Standards in Public life.
- Dasgupta P (1988) Trust as a Commodity. I: D Gambetta (red.) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*. New York: Blackwell.
- Denzau A & Munger M (1986) Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented. *American Political Science Review* 80: 89–106.
- Devlin P L (1995) Political commercials in American Presidential Elections. I: L Kaid & C Holtz-Bacha (red) *Political advertising in Western democracies: parties & candidates on television*.
- Downs A (1957) *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Dworkin G (1997) *Mill's On Liberty*. New York: Rowman & Littlefield.
- Elster J (1983) *Sour Grapes: Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Epstein L (1967) *Political Parties in Western Democracies*. London: Pall Mall.
- Erikson R & Palfrey T (1998) Campaign Spending and Incumbency: An Alternative Simultaneous Equation Approach. *Journal of Politics* 60: 355–373.
- Europarådet Rec(2003)4: Anbefaling fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer. Vedtatt av Ministerkomiteen den 8. april 2003.
- Europarådet Rec(1999)15: Anbefaling fra Ministerkomiteen til medlemsstatene om mediedekning i valgkampanjer. Vedtatt av Ministerkomiteen den 9. september 1999.
- Fedøy D A (2003) *Kampen om studio. Utviklingen av Partilederspørringen i NRK Fjernsynet 1981–1993*. Hovedoppgave i medievitenskap, UiO.
- Finkel S (1993) Reexamining «the minimal effects-model» in recent presidential campaigns. *Journal of Politics* 55:1–21.

- Gerber A (1998) Estimating the Effect of Campaign Spending on Election Outcomes Using Instrumental Variables. *American Political Science Review* 92: 401–11.
- Gidlund G (1991) Public Investments in Swedish Democracy. I: M Wiberg (red) *The Public Purse and Political Parties. Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Jyväskylä: The Finnish Political Association.
- Gidlund G & Koole R A (2001) Political finance in the North of Europe: The Netherlands and Sweden. I: K H Nassmacher (red) *Foundations for democracy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Goldstein K & P Freedman (2002) Lessons learned: Campaign advertising in the 2000 elections. *Political Communication* 19:5–28
- Goldstein K & Freedman P (2002) New Evidence for New Arguments: Money and Advertising in the 1996 Senate Elections. *Journal of Politics* 62: 1087–1109.
- Grossman G & Helpman E (2001) *Special Interest Politics*. Cambridge Mass.: The MIT-Press.
- Grossman G & Helpman E (1996) Electoral Competition and Special Interest Politics. *Review of Economic Studies* 63:265–86
- Gunlicks A (1993) *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Boulder: Westview Press.
- Hansen T m.fl. (2000) *Stortinget som lokalpolitisk aktør*. Oslo: NIBR Pluss serien 3/2000.
- Heidar K & Saglie J (2002) *Hva skjer med partiene?* Gyldendal Norsk Forlag AS: Oslo
- Helland L (2004) *Public Finance and Voter Reactions: Why Cartel Parties Ought to Shy Performance Based Subventions*. Working paper. Norwegian School of Management (unpublished).
- Holtz-Bacha C (2003) *Party electoral advertising in Germany. Trends in content and style from 1957 to 2002*. Paper prepared for presentation at the ECPR General Conference in Marburg 18–21.09.2003
- Holtz-Bacha C & Kaid Lee L (1995) Television Spots in German National Elections. I: L Kaid & C Holtz-Bacha (red) *Political advertising in Western democracies: parties & candidates on television*. Thousand Oaks, California: Sage
- Iyengar S, Peters M & Kinder D (1993) Experimental Demonstrations of the «not so minimal» consequences of Television News Programs. I: D Kinder m.fl. (red) *Experimental Foundations of Political Science*, Ann Arbor: University of Michigan Press
- Jacobson G (1990) The effect of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments. *American Journal of Political Science* 34: 334–62
- Jacobson G (1985) Money and Votes Reconsidered: Congressional Elections, 1972–1982. *Public Choice* 47: 7–62.
- Jacobson G (1978) The Case of Vanishing Challengers. I: L Maisel & J Cooper (red.) *Congressional Elections. Sage Electoral Studies Yearbook* 6: 219–47
- Just M, Crigler A & Wallach L (1990) Thirty seconds or thirty minutes: What viewers learn from spot advertisement and candidate debates *Journal of Communication* 40:120–33
- Kahn K & Geer J (1994) Do negative campaigns mobilize or suppress turnout? Clarifying the relationship between negativity and participation. *American Political Science Review* 93:877–89.
- Kaid Lee L & Johnston A (2000) *Videostyle in Presidential Campaigns*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Kaid L Lee (1997) *Political Television Advertising: A Comparative Perspective on Styles and Effects*. Paper fremlagt på konferansen Images of Politics, Amsterdam, 23.–26. oktober 1997.
- Kaid Lee L & Holtz-Bacha C (1995) *Political advertising in Western democracies: parties & candidates on television*. Thousand Oaks, California: Sage
- Katz R & P Mair (1995) Changing Models of Party Organizations and Party Democracy. *Party Politics* 1: 5–28.
- Katz R & P Mair (1994) *How Parties Organize. Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Katz R & P Mair (1993) The Evolution of Party Organizations in Europe: Three Faces of Party Organization. *American Review of Politics* 14: 593–617.
- Koole R A (2001) Political Finance in Western Europe (Britain and France). I K H Nassmacher (red) *Foundations for democracy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Koole R A og Nassmacher K H (2001) Political Finance in the United States. I K H Nassmacher (red) *Foundations for democracy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Krasno J & Green D (1990) Rebuttal to Jacobson's «New Evidence for Old Arguments.» *American Journal of Political Science* 34: 363–372.
- Krasno J & Green D (1988) Salvation for the Spendthrift Incumbent: Reestimating the Effects of Campaign Spending in House Elections. *American Journal of Political Science* 32: 884–907

- Krogstad A (2004) Fjernsynsvalgkamp. Noen retoriske øvelser i fordeling av skyld og ære. I: B Aardal m.fl. (red) *I valgkampens hete. Strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lassen D (2002) *Essays in the Political Economy of Public Finance*. Ph.D Thesis No.110. University of Copenhagen, Institute of Economics.
- Levi M (1988) *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Levi M (1997) *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewis-Beck M & Rice T (1992) *Forecasting Elections*. Washington DC: CQ Press.
- Lijphart A (1994) *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset S (1959) Some Social Requisites for Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* 53:69–105.
- Listhaug O (1998) *Confidence in Political institutions: Norway 1982–1996*. Paper prepared for presentation to the Research seminar at the Center for Policy Studies, University of Aberdeen, november 27, 1998.
- Listhaug O (2003) *A review and proposal for a comparative study of political trust*. Paper presented at the conference on Measuring the Emotional Economy of Europe, Brussels, June 2002.
- Lupia A & M McCubbins (1998) *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need To Know?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Maage S, Brock W & L Young (1989) *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mill J S (1993) [1869] *On Liberty*. London: Bantam.
- Moring T (2003) *Between ban and laissez faire – Nordic strategies to political television advertisement*. Paper prepared for presentation at the ECPR General Conference in Marburg 18–21.09.2003
- Moring, Tom (1995): The North European exception. Political advertising on TV in Finland. I L Kaid & C Holtz-Bacha (red): *Political advertising in Western democracies: parties & candidates on television*. Thousand Oaks, California: Sage
- Mueller D (2003) *Public Choice III*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Myerson R (1999) Joseph Schumpeter Lecture: Theoretical comparisons of electoral systems. *European Economic Review* 43:671–697.
- Nassmacher K H (2003) Party Funding in Continental Western Europe. I: R Austin & M Tjernström (red) *Funding of Political parties and Election Campaigns*. The International IDEA Handbook Series.
- Nassmacher K H (2003b) Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation. I: R Austin & M Tjernström (red) *Funding of Political parties and Election Campaigns*. The International IDEA Handbook Series.
- Nassmacher K H (2001) (red) *Foundations for democracy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Nassmacher K H (2001b) Political Finance in West Central Europe (Austria, Germany, Switzerland). I: K H Nassmacher (red): *Foundations for democracy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Nassmacher K H (2001c) Political Finance in Established Democracies. I: K H Nassmacher (red): *Foundations for democracy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft
- Norris P (2005) *Radical Right: Parties and Electoral Competition*. Cambridge: Cambridge University Press (under publisering).
- Olson M (1965) *The logic of collective action*. New York: Harper.
- Orr G, Mercurio B & Williams G (2003) Australian Electoral Law: A Stocktake. *Election Law Journal* Volume 2, Nr. 3.
- Parsons T (1967) *Sociological Theory and the Modern Society*. New York: The Free Press.
- Pateman C (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre J, Svåsand L & Widtfeldt A (2000) State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality. *Western European Politics*, Volum 23, nr. 3.
- Pinto-Duschinsky M (2003) *Regulations and Subsidies, a Practical Guide*. International IDEA Conference – Towards Sustainable Democratic Institutions in Southern Africa. Stockholm: International IDEA.
- Rasch B (2004) *Kampen om regjeringsmakten*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rawls J (1974) *A Theory of Justice*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Rekkas M (2003) *The Impact of Campaign Spending on Votes in Multiparty Elections*. British Columbia: Department of Economics at Simon Fraser University (upublisert).
- Riker W (1982) *Liberalism against Populism. A Confrontation Between the Theory of Democracy*

- and the Theory of Social Choice*. San Francisco: Freeman.
- Rosenstone S (1983) *Forecasting presidential elections*. New Haven: Yale University Press.
- Samfunnsspeilet nr. 4, 2003: Sosial og politisk deltaking. Oslo: Statistisk Sentralbyrå:
<http://www.ssb.no/vis/samfunnsspeilet/utg/200304/12/art-2003-09-26-01.html>
- Samuelson P (1954) The Pure Theory of Public Expenditures. *Review of Economics and Statistics* 36: 387-89
- Sanders, D & Norris P (2002) *Advocacy versus Attack: The impact of political advertising in the 2001 UK general election*. Upublisert paper.
- Sartori G (1976) *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scammell M & Semetko H A (1995) Political Advertising on Television: The British Experience. I L Kaid & C Holtz-Bacha (red) *Political advertising in Western democracies: parties & candidates on television*. Thousand Oaks, California: Sage
- Schumpeter J A (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper and Brothers.
- Snyder J (1990) Campaign Contributions as Investments: The U.S. House of Representatives 1980-1986, *Journal of Political Economy* 98: 1195-1227.
- Strøm K (1994) Oppløsningsrett og parlamentarisme: Et internasjonalt perspektiv. I: B Rasch & K Midgard (red.) *Representativt Demokrati: Spilleregler under debatt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sunstein C (1993) *Democracy and the problem of free speech*. New York: The Free Press.
- Svåsand L (2001) Statlig finansiering av politiske partier: intensjonene og utfallet. Vedlegg 5 til NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*
- Svåsand L (1994) Partienes finansieringsmønster: Fra medlemmenes lommebøker til statsbudsjettet. I: K Heidar & L Svåsand (red): *Partiene i en brytningstid*. Bergen: Alma Mater
- Svåsand L (1992) Norway. I: R Katz & P Mair (red): *Party organizations: a data handbook on party organizations in Western democracies, 1960-90*. London: Sage.
- Svåsand L (1991) State Subventions for Political Parties in Norway. I: M Wiberg (red) *The public purse and political parties. Public financing of political parties in Nordic Countries*. The Finnish Political Science Association.
- Tagapera R & Shugart M (1989) *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.
- The Electoral Commission (2003) *Party political Broadcasting. Report and recommendations*.
- The USAID Office of Democracy and Governance (2003) *Money in politics handbook: A guide to increasing transparency in emerging democracies*.
- Tyler T (1998) Trust and Democratic Governance. I: V Braithwaite & M Levi (red.) *Trust and Governance*. New York: Russel Sage Foundation.
- Tyler T (1990) *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.
- Van Biezen I & Nassmacher K H (2001) Political Finance in Southern Europe: Italy, Portugal and Spain. I: K H Nassmacher (red): *Foundations for democracy*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Waldahl R & Aardal B (2004) Velgernes eksponering for valgkampen i mediene. I: B Aardal m.fl. (red) *I valgkampens hete. Strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget
- Ware A (1987) *Citizens, Parties and the State*. Cambridge: Politiy Press.
- Young S (2003) Scare Campaigns. Negative Political Advertising in Australia. Paper levert til *Australasian Political Studies Association (APSA) Annual Conference*, University of Tasmania, Hobart, 29 September-1 October 2003.
- Aardal B, Krogstad A & Narud H M (red) (2004) *I valgkampens hete. Strategisk kommunikasjon og politisk usikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aardal B (2003) *Velgere i villrede ...: En analyse av stortingsvalget 2001*. Oslo: Damm
- Aardal B (1999) *Velgere i 90-åra*. Oslo: NKS-Forlaget
- Offentlige publikasjoner**
- Innstilling fra Partifinansieringsutvalget av 1968. Instilling Stortinget nr. 33 1974-1975
- Ot.prp. nr. 78 (2002-2003) *Om lov om endringer i straffeloven mv. (straffebud mot korrupsjon)*
- Ot.prp. nr 92 (1998-1999) *Om lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven)*.
- Odelstingsproposisjon nr. 58 (1998-99) *Om lov om endringer i lov 4. desember 1992 nr. 127 om kringkasting m.m.*
- NOU 2003: 30 *Ny offentlighetslov*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 10. desember 1999.
- NOU 2003: 23 *Evaluering av regnskapsloven*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. juni 2002.

- NOU 2003: 19 *Makt og demokrati*. Utredning fra en forskergruppe oppnevnt ved kongelig resolusjon 13. mars 1998.
- NOU 2003: 9 *Skatteutvalget. Forslag til endringer i skattesystemet*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. januar 2002
- NOU 2002: 22 *En alminnelig straffebestemmelse mot korrupsjon*. Utredning fra Straffelovrådet etter oppdrag fra Justis- og politidepartementet av 28. september 2000.
- NOU 2001: 3 *Velgere, valgordning, valgte*. Innstilling fra Valglovutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. oktober 1997.
- NOU 1999: 27 «*Ytringsfrihed bør finde Sted*». *Forslag til ny Grunnlov § 100*. Utredning fra en kommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon 26. august 1996.
- NOU 1997: 19 *Et bedre personvern – forslag til lov om registrering av personopplysninger*. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 6. oktober 1995.
- NOU 1995: 19 *Statlige tilskuddsordninger til barne- og ungdomsorganisasjoner*. Rapport fra en granskningskommisjon oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. mars 1995 for å vurdere praktiseringen av de statlige tilskuddsordningene til barne- og ungdomsorganisasjoner.
- NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring*. «... Og for øvrig kan man gjøre som man vil». Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 10. november 1993.
- NOU 1973: 57 *Støtte til politiske organisasjoner og formål*. Delutredning av 15. november 1973 fra Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen.
- SOU 2004: 22 *Allmänhetens insyn i partiets och valkandidatens intäkter*. Betänkande av Utredningen om offentlighet för partiets och valkandidatens intäkter.
- Stortingsmelding nr. 26 (2003–2004) *Om endring av Grunnloven § 100*
- Stortingsproposisjon nr. 108 1969–1970
-

Vedlegg 1

Rekommandasjon 2003/4 fra Europarådet om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer

(Vedtatt av Ministerkomiteen den 8. april 2003 på det 835. møtet mellom ministrenes stedfortredere)

Ministerkomiteen,

som tar i betraktning at det er Europarådets mål å oppnå større enhet mellom medlemmene,

som tar i betraktning at politiske partier er et grunnleggende element i demokratiske statssystemer og et avgjørende verktøy for å uttrykke innbyggernes politiske vilje,

som mener at finansieringen av politiske partier og valgkampanjer i alle stater bør være underlagt normer for å hindre og bekjempe fenomenet korrupsjon,

som er overbevist om at korrupsjon utgjør en alvorlig trussel mot rettsstaten, demokratiet og menneskerettene og mot likeverd og sosial rettferdighet, at den hindrer økonomisk utvikling, truer demokratiske institusjoners stabilitet og undergraver samfunnets moralske grunnvoller,

som tar hensyn til anbefalingene som ble vedtatt på den 19. og den 21. europeiske justisministerkonferansen (henholdsvis Valetta 1994 og Praha 1997);

som tar hensyn til handlingsprogrammet mot korrupsjon som ble vedtatt av Ministerkomiteen i 1996,

som henviser til slutterklæringen og handlingsplanen som ble vedtatt av stats- og regjeringssjefene i Europarådet på deres andre toppmøte i Strasbourg den 10. og 11. oktober 1997,

som tar hensyn til Resolusjon (97) 24 om de 20 veiledende prinsipper for korrupsjonsbekjempelse som ble vedtatt av Ministerkomiteen den 6. november 1997, særlig prinsipp 15 som tar til orde for korrupsjonsforebyggende regler for finansiering av politiske partier og valgkampanjer,

som tar hensyn til Anbefaling 1516 (2001) om finansiering av politiske partier, vedtatt 22. mai 2001 av Europarådets parlamentarikerforsamling,

som henviser til konklusjonene fra den tredje europeiske konferansen for spesialtjenester innen korrupsjonsbekjempelse om temaet påvirkningshandel og ulovlig finansiering av politiske partier, som ble holdt i Madrid fra 28. til 30. oktober 1998,

som i denne henseende minner om betydningen av at også ikke-medlemsstater deltar i Europarådets aktiviteter mot korrupsjon, og gleder seg over deres verdifulle bidrag til gjennomføringen av handlingsplanen mot korrupsjon,

som tar i betraktning Resolusjon (98) 7 om tillatelse til å inngå delavtale og utvidet avtale om opprettelse av Gruppen av stater mot korrupsjon (GRECO), samt resolusjon (99) 5 om opprettelse av Gruppen av stater mot korrupsjon (GRECO), som tar sikte på å gi gruppens medlemmer økt evne til å bekjempe korrupsjon ved å følge opp etterlevelsen av deres forpliktelser på dette området,

som er overbevist om at økt offentlig oppmerksomhet om spørsmål vedrørende forebygging og bekjempelse av korrupsjon i finansieringen av politiske partier er avgjørende for at demokratiske institusjoner skal fungere godt,

anbefaler i samsvar med bestemmelsene i artikkel 15.b i Europarådets vedtekter at medlemsstatenes regjeringer i sine nasjonale rettssystemer vedtar regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer, inspirert av de felles reglene som er gjengitt i vedlegget til denne rekommandasjon – i den grad statene ikke allerede har særskilte lover, prosedyrer eller systemer som byr på effektive og velfungerende alternativer, og pålegger «Gruppen av stater mot korrupsjon – GRECO» å overvåke gjennomføringen av denne anbefaling.

Vedlegg

Felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer

I. Eksterne kilder til finansiering av politiske partier

Artikkel 1

Offentlig og privat støtte til politisk partier

Både staten og dens innbyggere har rett til å støtte politiske partier.

Staten bør gi støtte til politiske partier. Statlig støtte bør bare gis i rimelig omfang. Staten kan gi pengestøtte.

Fordelingen av statlig støtte bør skje etter objektive, rettferdige og rimelige kriterier.

Statene bør sikre at støtte fra staten og/eller innbyggerne ikke kommer i konflikt med politiske partiers uavhengighet.

Artikkel 2

Definisjon av gave til et politisk parti

Gave betyr enhver villet handling for å gi et politisk parti en økonomisk eller annen fordel.

Artikkel 3

Alminnelige prinsipper for gaver

- a. Tiltak som iverksettes av stater for å regulere gaver til politiske partier, bør inneholde konkrete regler for å:
 - unngå interessekonflikter,
 - sikre innsyn og hindre hemmelige gaver,
 - unngå føringer på politiske partiers virksomhet,
 - sikre politiske partiers uavhengighet.
- b. Statene bør:
 - i. kreve at gaver til politiske partier gjøres offentlig kjent, særlig gaver over en fastsatt grense,
 - ii. overveie å innføre regler som setter grenser for verdien av gaver til politiske partier;
 - iii. vedta tiltak for å hindre at fastsatte grenser omgås.

Artikkel 4

Rett til skattefradrag for gaver

Skattelovgivningen kan gi rett til skattefradrag for gaver til politiske partier. Slik rett til skattefradrag bør være begrenset.

Artikkel 5

Gaver fra rettssubjekter

- a. I tillegg til de alminnelige prinsippene for gaver bør statene kreve:
 - i. at gaver fra rettssubjekter til politiske partier bokføres og regnskapsføres hos rettssubjektene; og
 - ii. at aksjeeiere eller andre enkeltmedlemmer av rettssubjektet informeres om gavene.
- b. Statene bør iverksette tiltak for å begrense, forby eller på annen måte strengt regulere gaver fra rettssubjekter som leverer varer eller tjenester til noen offentlig administrasjon.
- c. Statene bør forby rettssubjekter under statens eller andre offentlige myndigheters kontroll å gi gaver til politiske partier.

Artikkel 6

Gaver til enheter knyttet til et politisk parti

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.

Artikkel 7

Gaver fra utenlandske givere

Statene bør særskilt begrense, forby eller på annen måte regulere gaver fra utenlandske givere.

II. Finansieringskilder for valgkandidater og folkevalgte

Artikkel 8

Finansieringsregler anvendt på valgkandidater og folkevalgte

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

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

III. Valgkamputgifter

Artikkel 9

Grenser for utgifter

Statene bør overveie å vedta tiltak for å hindre urimelige finansieringsbehov i politiske partier, for eksempel ved å fastsette grenser for valgkamputgifter.

Artikkel 10

Bokføring av utgifter

Statene bør kreve at det føres egne registre over alle direkte og indirekte valgkamputgifter for hvert politisk parti, hver kandidatliste og hver kandidat.

IV. Innsyn

Artikkel 11

Regnskaper

Statene bør pålegge politiske partier og enheter tilknyttet politiske partier som nevnt i artikkel 6 å føre riktige bøker og regnskaper. De politiske partiene bør konsolidere sine regnskaper slik at de omfatter eventuelle enheter nevnt i artikkel 6.

Artikkel 12

Bokføring av gaver

- a. Statene bør kreve at det i et politisk partis regnskap oppgis hvilke gaver partiet har mottatt, med angivelse av art og verdi for hver gave.
- b. For gaver over en viss verdi bør giverne være navngitt i regnskapet.

Artikkel 13

Plikt til framlegging og offentliggjøring av regnskaper

- a. Statene bør kreve at politiske partier regelmessig og minst én gang i året legger fram regnskaper som nevnt i artikkel 11 for den uavhengige myndigheten som er nevnt i artikkel 14.

- b. Statene bør kreve at politiske partier regelmessig og minst én gang i året offentliggjør regnskaper som nevnt i artikkel 11, eller som et minstekrav et utdrag av disse regnskapene, med de opplysninger som kreves i artikkel 10 der dette er aktuelt, og i artikkel 12.

V. Tilsyn

Artikkel 14

Uavhengig kontroll

- a. Statene bør sørge for uavhengig kontroll med finansieringen av politiske partier og valgkampanjer.
- b. I den uavhengige kontrollen bør det inngå tilsyn med regnskapene til politiske partier, med valgkamputgiftene og med måten disse presenteres og offentliggjøres på.

Artikkel 15

Spesialpersonell

Statene bør legge til rette for spesialisering innen rettsvesen, politi eller annet personell i kampen mot ulovlig finansiering av politiske partier og valgkampanjer.

VI. Sanksjoner

Artikkel 16

Sanksjoner

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

Vedlegg 2

Den europeiske menneskerettskonvensjon

Den europeiske menneskerettskonvensjon artiklene 8, 10, 11

Art 8. Retten til respekt for privatliv og familieliv

1. Enhver har rett til respekt for sitt privatliv og familieliv, sitt hjem og sin korrespondanse.

2. Det skal ikke skje noe inngrep av offentlig myndighet i utøvelsen av denne rettighet unntatt når dette er i samsvar med loven og er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter.

Art 10. Ytringsfrihet

1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike former, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet,

for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.

Art 11. Forsamlings- og foreningsfrihet

1. Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.

2. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli undergitt andre innskrenkninger enn de som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. Denne artikkel skal ikke hindre at lovlige innskrenkninger blir pålagt utøvelsen av disse rettigheter for medlemmene av de væpnede styrker, av politiet og av statsforvaltningen.

Tilleggsprotokoll I, art. 3

Art 3. Rett til frie valg

De høye Kontraherende Parter forplikter seg til å holde frie valg med rimelige mellomrom ved hemmelig avstemning, under forhold som sikrer at folket fritt får uttrykke sin mening ved valget av den lovgivende forsamling.

Vedlegg 3

Politisk fjernsynsreklame. Skisse til endringer i kringkastingsloven med merknader

Alt. I Allment forbud, tillatt for alle i en bestemt periode

§ 3–1 tredje ledd skal lyde:

(3) Kringkastere kan ikke sende reklame for livs- syn i fjernsyn eller tekstfjernsyn. Kringkastere kan ikke sende reklame for politiske budskap i fjernsyn eller tekstfjernsyn når dette ikke er særskilt tillatt med hjem- mel § 3–3.

§ 3–3 Politisk fjernsynsreklame

I de år det avholdes valg kan kommersielle kring- kastere sende politisk fjernsynsreklame i en fire- ukersperiode frem til og med siste fredagen før valg- dagen.

Til § 3–3

Alle som ønsker det kan reklamere i fjernsyn i den perioden det er tillatt. Reklameperioden starter lørdagen 4 uker før valgdagen og varer frem til og med siste fredagen før valgdagen. Man sikrer således velgere i kretser hvor det holdes valg både søndag og mandag minst én reklamefri dag før valgdagen. Øvrige kretser får to reklamefrie dager. En «day of reflection» er nevnt som et aktuelt tiltak i Europarådets rekommandasjon R(99)15 om mediedekning av valgkamper.

Alt. II Allment forbud, tillatt for partier og lister i en bestemt periode

§ 3–1 tredje ledd skal lyde:

(3) Kringkastere kan ikke sende reklame for livs- syn i fjernsyn eller tekstfjernsyn. Kringkastere kan ikke sende reklame for politiske budskap i fjernsyn eller tekstfjernsyn når dette ikke er særskilt tillatt med hjemmel § 3–3.

§ 3–3 Politisk fjernsynsreklame

(1) I de år det avholdes valg kan kommersielle kringkastere sende politisk fjernsynsreklame fra registrerte politiske partier eller andre grupper som har fått godkjent liste til valget, jf. valgloven § 6–6, i en fire-ukersperiode frem til og med siste fredagen før valgdagen.

(2) Ved salg av politisk fjernsynsreklame skal alle berettigede kjøpere tilbys likeverdige betingelser.

Til § 3–3

Bestemmelsen gjelder ved stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestingsvalg. Alle som deltar ved valget i noen krets kan reklamere for seg selv og sitt politiske budskap i kommersielle fjernsynska- naler som omfattes av kringkastingsloven. Rekla- meperioden starter lørdagen 4 uker før valgdagen og varer frem til og med siste fredagen før valgdagen. Man sikrer således velgere i kretser hvor det holdes valg både søndag og mandag minst én reklamefri dag før valgdagen. Øvrige kretser får to reklamefrie dager. En «day of reflection» er nevnt som et aktuelt tiltak i Europarådets rekommandasjon R(99)15 om mediedekning av valgkamper. Det kan eventuelt fastsettes i reglene for Statens medieforvaltning (SMF) at dette organet skal over- våke at regelverket overholdes, og i de år det avhol- des valg være pliktig til å avgi en rapport til rådet etter partiloven kapittel 5 om omfanget av politisk fjernsynsreklame. Dette pålegget kan tas inn i de regler om SMFs oppgaver som departementet fast- setter i medhold av kringkastingsloven § 2–1 fjerde ledd.

Regelen fastsetter at kringkastere må behandle partier og lister likt med hensyn til pris og plasse- ring. Regelen etablerer ikke noe særskilt kontroll- eller sanksjonsregime. Det antas imidlertid at kringkastingsloven kapittel 10 om straff og sank- sjoner eventuelt vil kunne komme til anvendelse ved brudd på reglene.

Alt. III Allment forbud, tillatt for partier og lister i en bestemt periode innenfor kvantumsgrenser

§ 3-1 tredje ledd skal lyde:

(3) Kringkastere kan ikke sende reklame for livs- syn i fjernsyn eller tekstfjernsyn. Kringkastere kan ikke sende reklame for politiske budskap i fjernsyn eller tekstfjernsyn når dette ikke er særskilt tillatt med hjemmel § 3-3.

§ 3-3 Politisk fjernsynsreklame

(1) I de år det avholdes valg kan kommersielle kringkastere sende politisk fjernsynsreklame fra registrerte politiske partier eller andre grupper som har fått godkjent liste til valget, jf. valgloven § 6-6, i en fire-ukersperiode frem til og med siste fredagen før valgdagen. Riksdekkende fjernsynskanaler kan kun sende politisk fjernsynsreklame med de begrensninger som er fastsatt i tredje ledd.

(2) De som er berettiget til å kjøpe politisk fjernsynsreklame etter første ledd, kan kjøpe inntil X minutter sendetid fordelt på en eller flere riksdekkende fjernsynskanaler. For registrerte politiske partier gjelder sendetidsgrensen samlet for alle organisasjonsnivå i partiet.

(3) Riksdekkende fjernsynskanaler kan ikke sende politisk fjernsynsreklame utover de maksimalgrenser som er fastsatt i annet ledd. Statens Medieforvaltning gir pålegg om å stanse reklamesendinger som overskrider de fastsatte begrensninger. Kringkastere kan ikke stilles ansvarlig for økonomisk tap som påføres partier eller grupper som følge av at de har overskredet kjøpsbegrensningene i annet ledd.

(4) Reklame for politiske partier skal være merket med det registrerte partinavnet. For andre grupper må reklamen være merket med listeoverskriften og navnet på kretsen der listen stiller til valg.

(5) Politisk fjernsynsreklame skal selges etter følgende budsjettfordeling:

- 10 % kl. 06.30 – 12.00*
- 15 % kl. 12.00 – 18.00*
- 72 % kl. 18.00 – 23.30*
- 3 % kl. 23.30 – 06.30.*

For øvrig skal alle berettigede kjøpere tilbys likeverdige betingelser.

Merknader til § 3-3

Første ledd fastsetter at bestemmelsen gjelder ved stortingsvalg og kommunestyre- og fylkestings-

valg. Bestemmelsen åpner for politisk reklame for alle som deltar ved valget i noen krets, i kommersielle fjernsynskanaler som omfattes av kringkastingsloven. Reklameperioden starter lørdagen 4 uker før valgdagen og varer frem til og med siste fredagen før valgdagen. Man sikrer således velgere i kretser hvor det holdes valg både søndag og mandag minst én reklamefri dag før valgdagen. Øvrige kretser får to reklamefrie dager. En «day of reflection» er nevnt som et aktuelt tiltak i Europarådets rekommandasjon R(99)15 om mediedekning av valgkamper. For politisk reklame i riksdekkende fjernsyn er det fastsatt nærmere regler om en kvantumsbegrensning i annet og tredje ledd. I lokale fjernsynskanaler gjelder ikke tilsvarende begrensninger.

Annet ledd fastsetter en minuttbasert kvantumsbegrensning som gjelder uavhengig av om reklametid kjøpes i en eller flere kanaler. Registrerte politiske partier kan for sitt parti kun kjøpe inntil det fastsatte antall minutter med reklametid. Det er uten betydning hvor mange steder partiet stiller liste. Det forutsettes at partiet selv samordner innkjøp av reklametid. For andre knyttes sendetidsbegrensningen til listenavnet og den krets der listen stiller til valg. En uregistrert gruppe som stiller til valg i én kommune kan således i prinsippet kjøpe like mye sendetid som et registrert politisk parti.

I tredje ledd gis Statens medieforvaltning oppgaven med å påse at begrensningene overholdes. Kjøpsbegrensningen i annet ledd er knyttet til partiet/listen, som derved får ansvaret for å overholde begrensningene. Kringkastere pålegges ikke å samordne seg i mellom omfanget av de reklameminutter som selges til den enkelte liste. Dvs at hver enkelt kringkaster til hver enkelt berettiget vil kunne selge inntil maksimumsgrensen. Kringkastere er ikke ansvarlig for at partier eller grupper bryter regelverket og kjøper mer sendetid enn tillatt.

En regel om salg av reklametid til standard budsjettfordeling garanterer at den tid partier og andre tilbys å kjøpe, blir like mye verdt i antall brutto dekningspunkter, dvs det antall seere som nås. Bestemmelsen fastsetter videre at kringkastere må behandle partiene og lister likt med hensyn til pris. Regelverket vil kunne beskytte kringkastere mot mistanke om favorisering av enkelte partier. Det antas at kringkastingsloven kapittel 10 om straff og sanksjoner vil kunne komme til anvendelse ved brudd på reglene.

Se for øvrig alt. II om hvilken rolle Statens medieforvaltning kan gis.

Vedlegg 4

Lovspeil

Lovspeilet gir en oversikt over de enkelte paragrafer i utvalgets forslag til ny partilov og reflekterer hvor forholdet er regulert i dag, i den grad det er regulert.

Tabell 4.1

Utvalgets forslag	Gjeldende regelverk
Kapittel 1	
§ 1	Ingen tilsvarende bestemmelse
Kapittel 2	
§§ 2–9	Valgloven ¹ kapittel 5 med forskrifter
Kapittel 3	
§§ 10–16	Rundskriv P-650 ²
Kapittel 4	
§ 17	Delvis ny. Offentliggjøringsloven ³ § 2 tredje ledd
§ 18	Offentliggjøringsloven § 1, § 3 første ledd, § 4
§ 19	Offentliggjøringsloven § 2 første ledd
§ 20	Offentliggjøringsloven § 2 annet ledd
§ 21	Offentliggjøringsloven § 3 annet ledd
§ 22	Ingen tilsvarende bestemmelse
§ 23	Ingen tilsvarende bestemmelse
Kapittel 5	
§§ 24–27	Ingen tilsvarende bestemmelser

¹ Lov 28. juni 2002 nr. 57 om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)

² Rundskriv P-650, 24. mai 1993, daværende Arbeids- og administrasjonsdepartement

³ Lov 22. mai 1998 nr. 30 om offentliggjøring av politiske partiers inntekter