



DET KONGELEGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KYRKJEDEPARTEMENTET

Prop. 140 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i partiloven

Innhald

1	Hovudinnhaldet i proposisjonen	5	5.1.7	Høyringsinstansane sine vurderingar	24
			5.1.8	Departementets vurderingar og forslag	31
2	Bakgrunn for lovforslaget	6	5.2	Rekommandasjon 2 - nærmare retningslinjer vedrørende rapportering av ikkje-monetære gåver m m	48
2.1	Innleiing	6	5.2.1	GRECOs rekommandasjon	48
2.1.1	Departementet si oppfølging	6	5.2.2	Høyringsnotatet sine forslag	48
2.1.2	Om GRECOs arbeid innan parti- og kandidatfinansieringa	7	5.2.3	Høyringsinstansane sine merknader	48
2.1.3	Kor fritt står kvart enkelt land m.o.t. å følgje opp rekommandasjonane?	7	5.2.4	Departementets vurderingar	49
2.1.4	Noregs tilnærming til Ministerkomiteens rekommandasjon 2003/4	8	5.3	Rekommandasjon 3 - plikt til å rapportere mottekne inntekter og oppsamla utgifter i samband med valkampar	49
2.1.5	Om Noregs internasjonale anti-korrupsjonsarbeid	9	5.3.1	GRECOs og OSCE/ODIHRs tilrådingar	49
2.1.6	OSCE/ODIHRs evaluering av stortingsvalet 2009	10	5.3.2	Høyringsnotatet si behandling av rekommandasjon 3	50
3	Høyringsrunden	11	5.3.3	Høyringsinstansane sine merknader	53
4	Samandrag	12	5.3.4	Departementets vurderingar og forslag	55
4.1	Oppfølging av rekommandasjon 1 - fullstendige rekneskapar	12	5.4	Rekommandasjon 4 - sjølvstende for revisorar som reviderer rekneskapar til politiske parti	57
4.2	Oppfølging av rekommandasjon 2 - retningslinjer	12	5.4.1	Oppfølging	57
4.3	Oppfølging av rekommandasjon 3 – innsyn i valkampfinansiering ..	12	5.4.2	GRECOs vurdering	57
4.4	Oppfølging av rekommandasjon 4 – uavhengige revisorar	13	5.4.3	Internasjonale røynsler	58
4.5	Oppfølging av rekommandasjon 5 – monitorering av parti-finansieringa	13	5.4.4	Høyringsnotatet sine forslag	58
4.6	Oppfølging av rekommandasjon 6 – meir fleksible sanksjonar	14	5.4.5	Høyringsinstansane sine merknader	59
			5.4.6	Departementets vurderingar og forslag	60
5	Innarbeiding av rekommandasjonane	15	5.5	Rekommandasjon 5 – passande, uavhengig monitorering av parti-finansieringa, inkludert valkampanjar	63
5.1	Rekommandasjon 1 - utgiftsrekneskapar (i), gjeld/eigedelar (ii), standardiserte skjema (iii)	15	5.5.1	Oppfølging	64
5.1.1	Oppfølging	15	5.5.2	GRECOs vurdering	63
5.1.2	GRECO om utgiftsrekneskapar ...	15	5.5.3	Internasjonale røynsler	64
5.1.3	Internasjonale røynsler med utgiftsrekneskapar	16	5.5.4	Høyringsnotatet sine forslag	65
5.1.4	Kva partilag har rekommandasjon 1 verknad for	16	5.5.5	Høyringsinstansane sine synspunkt	69
5.1.5	Rekneskapsplikta for politiske parti	16	5.5.6	Departementets vurderingar og forslag	71
5.1.6	Høyringsnotatet sine forslag til oppfølging av rekommandasjon 1	21	5.6	Rekommandasjon 6 - formåls-tenlege, fleksible sanksjonar for alle typar brot på partiloven	76
			5.6.1	Oppfølging	76

5.6.2	GRECOs vurdering	76	7.2	Underskriftskrav	93
5.6.3	Internasjonale røynsler	76	7.2.1	Høyringsnotatet sine forslag	93
5.6.4	Vurderingar og forslag i høyringsnotatet	77	7.2.2	Høyringsinstansane sine vurderingar	93
5.6.5	Høyringsinstansane sine merknader	82	7.2.3	Departementets vurderingar og forslag	93
5.6.6	Departementets vurderingar og forslag	83	7.3	Overskrifta til lovutkastet § 26:	94
6	Andre aktuelle endringar	89	7.3.1	Innspel frå Partilovnemnda	94
6.1	Kva for organisasjonsledd rapporteringsplikta bør gjelde for	89	7.3.2	Departementets vurderingar og forslag	94
6.1.1	Høyringsnotatet sine forslag	89	7.4	Auka tryggleik	94
6.1.2	Høyringsinstansane sine vurderingar	89	7.4.1	Departementets vurderingar og forslag	95
6.1.3	Departementets vurderingar og forslag	90	7.5	Høve til å søkje på vegner av fleire partilag	96
6.2	Berre parti eller også kandidatar?	90	7.5.1	Departementets vurderingar og forslag	96
6.2.1	Høyringsnotatet sine forslag	90	7.6	Forbod mot gåver frå bedrifter	97
6.2.2	Høyringsinstansane sine vurderingar	91	7.6.1	Nærings- og handelsdepartementets forslag	97
6.2.3	Departementets vurderingar og forslag	91	7.6.2	Departementets vurderingar og forslag	97
7	Forslag til lovendringar som ikkje følgjer av GRECOs rekommandasjonar	92	7.7	Ulovlege bidrag	97
7.1	Fjerne § 21 andre ledd og § 23 om innsyn i politiske partis rekneskapar?	92	7.7.1	Høyringsnotatet sine forslag	97
7.1.1	Høyringsnotatet sine forslag	92	7.7.2	7.7.2 Gjeldande lov	97
7.1.2	Høyringsinstansane sine vurderingar	92	7.7.3	Departementets vurderingar og forslag	98
7.1.3	Departementets vurderingar og forslag	93	8	Økonomiske og administrative konsekvensar	102
			9	Merknader til dei enkelte føresegnene	103
				Forslag til lov om endringar i partiloven	108



DET KONGELEGE FORNYINGS-,
ADMINISTRASJONS- OG KYRKJEDEPARTEMENTET

Prop. 140 L

(2011–2012)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringar i partiloven

*Tilråding frå Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet 22. juni 2012,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Hovudinnhaldet i proposisjonen

I denne proposisjonen foreslår Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet lovendringar som skal leggje til rette for meir openheit og kontroll med finansieringa av politiske parti for å følge Europarådet v/GRECOs rekommandasjonar til Noreg. Det blir gjort framlegg om at plikta til å sende inn årlege inntektsrekneskapar blir utvida til å gjelde fullstendige rekneskapar, og at det blir innført ei særskilt plikt til å innrapportere gåver over ein terskelverdi mottekne under valkamp.

Vidare blir det foreslått særskilte sjølvstende- og rotasjonskrav til den som reviderer rekneskapen til eit politisk parti og at Partilovnemnda får rett til å kontrollere innmelde opplysningar. Det blir foreslått å innføre eit større spekter av sanksjonar for brot på føresegnene i partiloven. Først og fremst gjeld dette administrative sanksjonar, men forslaget omfattar òg ei føresegn om straff, i form av bøter eller inntil to års fengsel, for vesentlege eller gjentekne lovbrot.

2 Bakgrunn for lovforslaget

2.1 Innleiing

Europarådet v/GRECO (Group of states against corruption) gjorde hausten 2008 ei evaluering av Noreg. Rapporten som følgde med blei behandla i GRECOs plenumsmøte i Strasbourg februar 2009. GRECO utarbeidde ein oppfølgingsrapport om Noreg i mars 2011.

2.1.1 Departementet si oppfølging

I plenumsmøtet 16.2.2009 gav GRECO følgjande rekommandasjonar til Noreg under Tema II Partifinansiering:

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

Forslaget til endringar i partiloven byggjer på eit høyringsnotat av 17.11.2010 som blei sendt til

meir enn 700 instansar med tre månaders høyringsfrist. Forslaget er utarbeidd på grunnlag av innspel frå aktuelle fagmiljø som er Finansdepartementet, Justisdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Partilovnemnda v/leiaren, Partiregisteret (Brønnøysundregistra), Statistisk sentralbyrå (SSB) og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. Målsetjinga har vore å utforme eit lovforslag som minst tilfredsstillar GRECOs standard på dei områda der Noreg har blitt utfordra, samtidig som Partifinansieringsutvalets forslag i NOU 2004: 25 ”Penger teller, men stemmer avgjør” blir vidareført i størst mogleg grad.

Lovforslaget blei vurdert av GRECO i plenumsmøte den 30.3.2011 som vedtok følgjande:

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

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

http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Partifinansiering/GRECO_oppfolgingsrapport_no.pdf

For å følgje opp GRECOs rapport av 16.2.2009 fullstendig legg departementet her fram eit forslag til korleis dei fire attståande rekommandasjonane kan gjennomførast i partiloven. Lovendringsforslaget omfattar òg ei vidare oppfølging av rekommandasjon iii når det gjeld innsyn i gåver mottekne i løpet av valkamp. OSCE/ODIHRs rekommandasjon til Noreg i tilknytning til valkampar blir òg drøfta. I tillegg blir det foreslått visse andre endringar i partiloven.

Departementet legg til grunn at høyringsforslaget av 17.11.2010 i utgangspunktet imøtekjem alle GRECOs seks rekommandasjonar. For rekommandasjon i, iv, v, og vi står det att å gjere dei konkrete lovendringsforslaga rettskraftige. Departementet vidarefører derfor i denne proposisjonen hovudpunkta i høyringsforslaget. Merknader og innspel mottekne i høyringsrunden tilseier likevel at det bør gjerast visse justeringar i og tilføyningar til forslaget.

2.1.2 Om GRECOs arbeid innan parti- og kandidatfinansieringa

Noreg har utan atterhald signert og ratifisert begge konvensjonane som Europarådet i perioden 1997-2004 har utarbeidd mot korrupsjon. Noreg har vore medlem av Europarådets antikorrupsjonsorgan GRECO sidan 2001. Alle 47 land i Europarådet er medlemmer av GRECO. I tillegg deltek USA og Kviterussland i dette samarbeidet slik at det totale talet på medlemmer for tida er 49. Ein føresetnad for GRECO sitt arbeid er at medlemslanda deltek i gjensidige evalueringsprosedyrar og lojalt følgjer opp dei tilrådingar som blir gitte av GRECO i plenum.

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

finansieringa av politiske parti og valkampar". Arbeidet som inneber ein ny epoke i internasjonalt anti-korrupsjonsarbeid, blei innleidd med GRECOs evalueringsbesøk i Finland juni 2007.

Innan utgangen av 2012 vil tilsvarende evalueringsbesøk vere gjennomførte i alle medlemslanda. GRECOs tredje evalueringsrunde har på denne måten vore starten på eit koordinert og harmonisert arbeid blant landa i Europarådet, USA og Kviterussland for å styrkje lovgivinga rundt parti- og kandidatfinansieringa med målsetjing om auka innsyn og kontroll i samsvar med Ministerkomiteens rekommandasjon Rec (2003)/4.

2.1.3 Kor fritt står kvart enkelt land m.o.t. å følgje opp rekommandasjonane?

Europarådets konvensjonar er folkerettsleg forpliktande for dei landa som har ratifisert desse. Rekommandasjonar frå Ministerkomiteen er rådgivande og er ikkje juridisk bindande på same måte som artikkane i konvensjonen. Likevel vil det i praksis bli lagt stor vekt på slike tilrådingar av politiske og andre omsyn. I særleg grad ventar ein at dette gjeld rekommandasjonar innan parti- og kandidatfinansieringa som er eit rettsområde med auka internasjonalt fokus frå organisasjonar, media og publikum. FN, EU, OSCE/ODIHR, OECD og Transparency International følgjer resultatane av GRECOs arbeid og merkjer seg land som ikkje lever opp til GRECOs standard. FN og OECD har observatørstatus i GRECO. I tillegg blir det no forhandla om særskilt medlemskap for EU.

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

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

I utgangspunktet har GRECO gitt ein frist på 18 månader til å gjennomføre rekommandasjonane. Fordi partifinansiering er eit komplekst område som generelt rører ved eit stort spekter av omsyn og rettsområde, har GRECO sett behov for å dele oppfølginga i to rundar - à 18 månader.

Konkret inneber dette at kvart land vil bli evaluert gjennom to oppfølgingsrapportar. Første oppfølgingsrapport vil fokusere på kva landet etter 18 månader har føreteke seg for å få rekommandasjonane gjennomførte. Kan det t.d. dokumenterast at det ligg føre konkrete lovforslag om implementering, vil konklusjonen kunne bli ”delvis implementert” for dei rekommandasjonane dette gjeld. I oppfølgingsrapport nr. 2 (levert halvtanna år etter) føreset GRECO at landet har gjennomført kvar enkelt rekommandasjon med rettskraftig verknad for at konklusjonen kan bli ”tilfredsstillande gjennomført”. I motsett fall vil den endelege konklusjonen kunne bli at landet (heilt eller delvis) ikkje tilfredsstillar GRECOs standardar. Som nemnt over, vil GRECO i slike tilfelle kunne setje i verk tiltak overfor medlemslandet.

2.1.4 Noregs tilnærming til Ministerkomiteens rekommandasjon 2003/4

Ei vurdering av rekommandasjon 2003/4 Om felles reglar mot korrupsjon i finansieringa av politiske parti og valkampar var ein del av mandatet til Partifinansieringsutvalet, jf. NOU 2004:25 ”Penger teller, men stemmer avgjør”. Utvalet blei oppnemnt i 2003 på grunnlag av to oppmodingsvedtak sendt regjeringa 13. desember 2002 om finansieringa av demokratiet og om offentlegheit rundt finansieringa av politiske parti. Mandatet kan samanfatta i desse punkta:

- Kartleggje finansieringa av demokratiet (dåverande og framtidig)
- Vurdere ønskt grad av transparens/innsyn, irekna utvida innsyn i tråd med Stortingets oppmodingsvedtak
- Kartleggje folkerettslege rammer for nasjonal lovgiving
- Vurdere Europarådets Rec 2003/4

Ei vurdering av Ministerkomiteens Rec 2003/4 var ikkje ein del av Stortingets oppmodingsvedtak, men blei føyd til i mandatet av departementet for å sikre at lovforslaget òg skulle ta omsyn til den felles standarden som Ministerkomiteen nyleg var blitt einig om og som Noreg hadde gitt si tilslutning til. Rec 2003/4 blei av departementet vurdert til å innebære strenge krav til openheit om finansieringa av politiske parti og restriksjonar på kven som kan støtte partia. Ei fullstendig implementering av rekommandasjonen blei derfor på ein del område rekna for å krevje ei strengare og meir omfattande lovgiving enn den skissen til lov-

endringar som familie-, kultur og administrasjonskomiteen hadde foreslått i Innst. O nr. 28 (2002-2003), jf. òg side 7 i Ot.prp. nr. 84 (2004-2005).

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

”Rekommandasjonen er ikke bindende for statene, men utvalget bør likevel vurdere hvordan de anbefalingar 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”.

Utvalets synspunkt, når det gjeld kva vekt ein skal leggje på Rec 2003/4, går fram i NOU 2004: 25 avsnitt 5.3.3:

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

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

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

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

Departementet viser til at Partifinansieringsutvalets rapport låg føre halvtanna år før GRECO sette igang sitt oppfølgingsarbeid for å medverke til at lovverket i medlemslanda blir tilpassa Ministerkomiteens Rec 2003/4. På det tidspunktet utvalet vurderte rekommendasjonen låg det ikkje føre avklaringar i Europarådet for korleis tilrådingane frå Ministerkomiteen konkret skulle følgjast opp, og kor strengt desse skulle praktiserast. Departementet konstaterer i ettertid at GRECO generelt praktiserer Rec 2003/4 strengare enn det som synest å ligge i Partifinansieringsutvalet sine føresetnader. I tillegg viser departementet til følgjande:

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

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

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

GRECOs tredje evalueringsrunde inneber at landa blir vurderte i forhold til eit utval av artiklar i Rec 2003/4. Partifinansieringsutvalet vurderte ei fullstendig implementering av rekommendasjonen. Fleire av dei områda som utvalet ikkje fann grunn til å ta inn i den norske loven, er heller ikkje tema for GRECOs evaluering.

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

2.1.5 Om Noregs internasjonale antikorrupsjonsarbeid

Noreg har vore evaluert av GRECO i begge føregåande evalueringsrundar (2002 og 2004). Konklusjonen i GRECOs plenums møte i oktober 2007 var at Noreg som det første medlemslandet har gjennomført alle tilrådde tiltak mot korrupsjon på ein tilfredsstillande måte. Noreg har òg eit godt renommé i GRECOs evalueringsarbeid gjennom deltaking i ei rekkje av landbesøka i tidlegare og i noverande evalueringsrunde - både innanfor Tema I Kriminalisering og Tema II Partifinansiering.

Departementet viser til at det er ei brei politisk oppslutning om at Noreg skal vise nulltoleranse overfor korrupsjon, noko som går att i ei rekkje stortingsmeldingar og proposisjonar. På denne bakgrunnen har òg Noreg støtta eit prosjekt om ny vallovgiving i Makedonia (tidlegare republikken Jugoslavia) i regi av Transparency International, der departementet har delteke saman med landet sine politiske parti, styresmakter og akademiske miljø.

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

verdig samarbeidspartnar og pådrivar i internasjonalt samarbeid for å motverke korrupsjon.

2.1.6 OSCE/ODIHRs evaluering av stortingsvalet 2009

Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) blei i juni 2009 invitert til å observere stortingsvalet og sametingsvalet som blei halde 14. september same år. OSCE/ODIHR sende juni 2009 ein kartleggingsdelegasjon til Oslo som seinare tilrådde valobservatørar til stortingsvalet. Delegasjonen, som var på ni valeksperter frå like mange OSCE-medlemsland, var i Noreg før og under valet. I tillegg til ekspertar baserte i Oslo sende OSCE/ODIHR ut observatørgrupper til fleire kommunar i hele landet.

OSCE/ODIHR vurderte bl.a finansieringa av valkampar i Noreg, jf kapittel VII i rapporten:

”Ein rapport frå 2009 frå «Group of States Against Corruption» (GRECO – Europarådets ekspertorgan mot korrupsjon), som evaluerte kor open partifinansiering i Noreg er, rådde til

å innføre obligatorisk innrapportering av inntekter og utgifter i valkampperioden, uavhengige revisjonar og inkludering av eigna sanksjonar for overtredingar av innrapporteringskrava. Fornyings- og administrasjonsdepartementet har ansvar for administreringa av partiloven, og informerte OSCE/ODIHRs valobservatørar at det støttar GRECOs tilrådingar, og planlegg å sende inn eit forslag til regjeringa i 2010 som inkluderer alle forslaga i rapporten, i tillegg til fleire andre forslag. Dei politiske partia uttrykte stort sett si støtte til forslaget om større openheit rundt valkampfinansieringa, og forventa at det ville auke tilliten til partia i folket.”

OSCE/ODIHR har på denne bakgrunnen den 27.9.2009 gitt Noreg følgjande rekkommandasjon:

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

3 Høyringsrunden

Departementet sende den 17.11.2010 eit høyringsbrev og høyringsnotat med forslag til korleis GRECOs rekommendasjonar kan gjennomførast til meir enn 700 høyringsinstansar. Høyringsfristen blei sett til 17.2.2011, men seinare utvida til 1.3.2011. Desse blei bedne om å uttale seg:

Alle departement og SMK

Alle fylkesmenn

Alle fylkeskommunar

Alle registrerte politiske parti (med innrapporteringsplikt etter partiloven §§ 18 og 19)

Brønnøysundregistra (Partiregisteret)

Den norske Revisorforening

Domstolsadministrasjonen

Finanstilsynet

Norges Autoriserte Regnskapsføreres forening (NARF)

Norsk Journalistlag

Norsk Presseforbund

Norsk Redaktørforening

Norsk Regnskapsstiftelse

Partilovnemnda v/leiaren

Riksrevisjonen

Statens medietilsyn

Statistisk sentralbyrå (SSB)

Universiteta

Alle dokument i saka er å finne her:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/horingar/horingsdokumenter/2010/horing-endringar-partiloven.html?id=624852>

Departementet har motteke 32 høyringssvar i saka. I alt 20 av desse var merknader, irekna to fellesfråsegner. I alt 12 instansar hadde ingen merknader. Alle mottekne fråsegner er vurderte. I det følgjande er merknadene siterte eller oppsummerte i tilknytning til kvart enkelt endringsforslag.

Det har vore halde møte mellom FAD, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå i etterkant av høyringsrunden.

4 Samandrag

4.1 Oppfølging av rekommandasjon 1 - fullstendige rekneskapar

Rekommandasjonen inneber at rapporteringssystemet i partiloven må endrast frå berre å omfatte inntektsrekneskapar til innrapportering av fullstendige rekneskapar som inkluderer kostnader, gjeld og eigedelar. Det er partilag som i dag leverer inntektsrekneskapar ut frå gjeldande partilov § 18 første ledd og § 19, som rekommandasjonen får verknad for. Ut frå SSBs oversikt gjeld dette 654 partilag, dvs 20,3 pst av det samla talet på partilag og partieiningar som er om lag 3 228. Dei største politiske partiorganisasjonane er i tillegg til rapporteringskrava i partiloven bundne av reglane i rekneskapsloven. For desse vil GRECOs rekommandasjon ikkje innebere forandringar utover at rekneskapsførsla blir endra når det gjeld oppstilling for å imøtekomme dei nye krava i partiloven. Kort sagt er den praktiske implikasjonen av rekommandasjon 1 at den rekneskapsloven, må setjast opp på ein annan måte. Heile 79,7 prosent av partilaga kjem inn under forenklingsregimet i gjeldande partilov § 18 tredje ledd. Dette er i hovudsak mindre kommunelag, fylkesungdomsorganisasjonar i tillegg til ein del fylkeslag som etter forslaget ikkje vil bli omfatta av plikta til å sende inn fullstendige rekneskapar, men framleis kan nøye seg med erklæringar (føresett at samla inntekter i rekneskapsåret, eksklusiv all offentleg støtte, ikkje overskrider 12 000 kroner).

Departementet legg til grunn at eit fullstendig rekneskapskrav i partiloven må byggje på dei rekneskapsprinsipp, -standardar, vurderingsreglar og ikkje minst forenklingmoglegheiter som alleie følgjer av rekneskapsloven, så langt desse passar. Dette for å gjere rekneskapsføringa mest mogleg konsistent, effektiv og brukarvennleg. Det er òg aktuelt å fastslå minimumskrav til bokføring og oppbevaring av rekneskapsmateriale, irekna dokumentasjon. Krav om fullstendige rekneskapar, pluss visse bokførings- og oppbevaringsreglar, vil betre kontrollen med at det som blir innrapportert er riktig - både frå offentlege

styresmakter og andre rekneskapsbrukarar. Statistisk sentralbyrå (SSB) offentleggjer informasjonen på www.partifinansiering.no. Ein foreslår å utvikle ein nettbasert rekneskapsmodul med tilhøyrande rettleiing som skal gjere det enklare for partilaga å oppfylle rekneskaps- og rapporteringsplikta. Ein viser til lovforslaget i kapittel 5 og 9 nedanfor. Når det gjeld standardiserte rapporteringsskjema, legg departementet til grunn at det her vil vere snakk om å omarbeide dei elektroniske skjema for inntektsrapportering med rettleiar som SSB har laga. Denne delen av rekommandasjon 1 krev ingen endringar i regelverket.

4.2 Oppfølging av rekommandasjon 2 - retningslinjer

Departementet legg til grunn at denne rekommandasjonen no er oppfylt gjennom etablering av nærmare retningslinjer for ikkje-monetære gåver og avtalar med bidragsytarar. Retningslinjene er publiserte på www.partifinansiering.no.

4.3 Oppfølging av rekommandasjon 3 - innsyn i valkampfinansiering

GRECO har formulert denne rekommandasjonen som ein "consider", dvs at Noreg ikkje er forplikta til å følgje han opp, men kan nøye seg med å kvittere tilbake at rekommandasjonen er vurdert. Dette er òg gjort, og GRECO ser på rekommandasjonen som tilfredsstillande gjennomført. GRECO har likevel forventningar til ei vidare oppfølging av høyringsnotatet sine forslag.

OSCE/ODIHRs rekommandasjon kan derimot seiast å gå vesentlig lenger ved å tilrå at partiloven bør evaluerast "med tanke på å gi auka openheit rundt inntekter og utgifter i samband med valkampar gjennom regelmessige og uavhengige revisjonsrapportar".

For eventuelt å kunne følgje opp begge rekommandasjonane vidare, har departementet teke utgangspunkt i følgjande fem alternativ. Det blir innført:

1. ingen særskilde rapporteringsreglar i samband med valkampar, *eller*
2. ei særskild plikt i samband med valkampar til jamleg å rapportere om mottekne bidrag innan eit nærmare oppgitt tidsintervall, *eller*
3. ei generell plikt til jamleg å opplyse om mottekne bidrag, uavhengig om det er valår eller ikkje, innan eit nærmare fastsett tidsintervall, *eller*
4. ei generell plikt til jamleg å opplyse om mottekne bidrag innan eit nærmare fastsett tidsintervall, og ei særskild plikt i samband med valkampar til å opplyse om alle inntekter før valdagen, *eller*
5. ei særskild plikt i samband med valkampar til å opplyse om alle inntekter og utgifter innan eit nærmare fastsett tidsintervall. Rapportane skal vere revisorgodkjende.

”Bidrag” er definert i gjeldande § 19 tredje ledd, jf òg terskelverdiane i § 20 første ledd. Det er lagt til grunn at rapporteringsplikta etter alternativ 2, 3 og 4 kjem i tillegg til den generelle årlege rapporteringsplikta i gjeldande § 18 andre ledd og tredje ledd. For å hindre moglege omgangingar av reglane vil plikta gjelde alle partilag utan omsyn til organisasjonsnivå.

Alternativ 1 inneber at dagens system blir vida-reført uendra, men at det blir kvittert tilbake til GRECO at saka er vurdert. Alternativ 2 inneber at berre bidrag blir innrapporterte og offentleggjorde i løpet av valkampen, mens valkamputgifter og andre valkampinntekter blir rapporterte som ein del av den ordinære årsrapporten. Etter alternativ 3 skal bidrag meldast inn jamleg etter kvart som dei blir mottekne, uavhengig av om det er valår eller ikkje. Forskjellen mellom alternativ 2 og 3 er at førstnemnde avgrensar plikta om jamleg rapportering til ein nærmare definert valkamperiode – f.eks frå 1. januar til valdagen, mens alternativ 3 inneber at plikta blir gjord permanent. Alternativ 4 inneber at også andre valkampinntekter enn bidrag skal meldast inn før valdagen.

Departementet legg til grunn at kvart av dei fem alternativa vil tilfredsstillе GRECOs rekommandasjon. Berre alternativ 5 blir rekna for å tilfredsstillе ei streng tolking av OSCE/ODIHRs rekommandasjon.

Det finst ingen internasjonal standard for tidsramma for valkamprapportering. Departementet legg til grunn at alle innrapporteringspliktige forhold før val skal vere offentlege før valdagen. Som ein hovudregel foreslår departementet ein frist på fire veker for partilaga til å rapportere mottekne bidrag til SSB. For å sikre at alle meldingspliktige

forhold kan publiserast på www.partifinansiering.no før val, blir det foreslått for dei siste fire vekene av valkampperioden å fastsetje ein endeleg innrapporteringsfrist innan utløpet av fredag før valdagen.

Ut i frå ei heilskapsvurdering (der særleg nytte- og kostnadsforhold er gitt avgjerande vekt), og der hovudvekta er lagd på GRECOs vurderingar som eit internasjonalt ekspertorgan innan partifinansiering, tilrår departementet at alternativ 2 blir lagd til grunn. Forslaget blir støtta av fleire høyringsinstansar.

Departementet går inn for at innsynet i valkampbidrag blir styrkt i forhold til forslaget i høyringsnotatet. Det blir derfor tilrådd ei særskild grense for når identiteten til givarar bak valkampbidrag skal offentleggjerast. Ein foreslår at grensa blir sett til 10 000 kroner, som samsvarer med Arbeidarpartiets forslag.

4.4 Oppfølging av rekommandasjon 4 – uavhengige revisorar

Rekommandasjonen vil berre ha verknad for partias hovudorganisasjonar, dvs 18 einingar som ut frå gjeldande partilov er underlagde krav om revisorgodkjenning av innrapporteringa. Departementet foreslår at det i partiloven blir teke inn eit krav om at same revisor berre kan engasjerast av partiet for ein periode på inntil åtte år, dvs eit rotasjonskrav som inneber reell utskifting av revisor. Reengasjement vil derfor ikkje vere mogleg. Det blir sett som vilkår at revisor som utfører revisjonsoppdrag for partiet, ikkje samtidig kan vere medlem av partiet. For revisjonsselskap gjeld dette den som er utpeikt som ansvarleg revisor.

4.5 Oppfølging av rekommandasjon 5 – monitorering av partifinansieringa

Departementet meiner rekommandasjonen kan innarbeidast ved at Partilovnemnda får utvida fullmakter. Det blir foreslått at nemnda ved mistanke om mangelfull eller uriktig rapportering skal kunne krevje at partilaget legg fram all dokumentasjon som har noko å seie for forhold som nemnda finn er av særskild interesse i innrapporteringa. Det blir streka under at det blir foreslått at dette skal gjelde enkeltforhold i innrapporteringa som nemnda ser behov for å vurdere lovsamsvaret for. Regelen gir likevel ikkje nemnda generelt høve til rekneskapsinformasjon eller

annan dokumentasjon i partilaget. Ein foreslår at både innsynsrett og informasjonsomfang skal avgrensast til enkeltsaker.

Vidare blir det foreslått å opprette ein støttefunksjon under nemnda, eit Partirevisjonsutval, som på oppmoding frå nemnda skal kunne kontrollere innrapporteringa. Partirevisjonsutvalet skal, som ein del av kontrolloppdraget, kunne krevje å bli førelagd all relevant rekneskapsinformasjon, irekna fakturaer, bilag, kopi av avtalar med bidragsytarar etc. Myndigheita dekkjer innsyn i alle forhold som trengst for å kontrollere revisjonsoppdraget eller rapporteringa. Myndigheita omfattar ikkje kontroll av partirevisorar då slik kontroll er ein del av Finanstilsynets myndighetsområde. Partirevisjonsutvalet skal kunne rapportere forhold av relevans for partifinansieringa til Partilovnemnda, men skal ha teieplikt i alle andre forhold. Departementet legg til grunn at partilaget skal ha reelt høve til sjølv å ordne opp i enkeltsaker overfor Partilovnemnda før Partirevisjonsutvalet eventuelt blir kopla inn. Vidare skal Partirevisjonsutvalet ha i oppgåve å gjere rutinemessig kontroll/rettleiing av partiet eller partiledet i rekneskapsføringa på ein måte som er nøytral partipolitisk sett. Også i den samanheng skal Partirevisjonsutvalet kunne rapportere forhold av relevans for partifinansieringa til Partilovnemnda, men skal ha teieplikt i alle andre forhold. Departementet har i denne samanheng særleg lagt vekt på følgjande:

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

4.6 Oppfølging av rekommandasjon 6 – meir fleksible sanksjonar

Departementet foreslår at Partilovnemndas fullmakt i gjeldande lov § 24 andre ledd bokstav b til å halde tilbake heile partistøtta, blir utvida til òg å gjelde delar av støtta. Etter forslaget vil alle brot på loven sine føresegnar av relevans for partifinansieringa kunne sanksjonerast av nemnda. Det blir foreslått at administrative sanksjonar som formell åtvaring, heilt eller delvis tap av offentleg yting og administrativ inndraging (sistnemnde i samband med ulovleg mottekne bidrag i hht § 17 i gjeldande lov) blir heimla i partiloven. Det blir foreslått å leggje føringar i loven på korleis skjønnet skal utøvast. Departementet har med utgangspunkt i Ot. prp. nr. 90 (2003-2004) (Straffeloven) og NOU 2003: 15 Fra bot til bedring, drøfta om det bør takast inn ei straffeføresegn i loven. Det blir foreslått å ta inn ei føresegn om straff, i form av bøter eller inntil to års fengsel, for vesentlege eller gjentekne brot på føresegnene i partiloven. Departementet går inn for at straff bør reserverast for dei mest alvorlege lovbrota.

Departementet foreslår i forlenginga av GRECOs rekommandasjonar to tiltak for å hindre omgåing av regelverket:

- Heimel til i forskrift å kunne påleggje kandidat som har vunne representasjon, plikt til å innrapportere bidrag etter gjeldande § 19 tredje og fjerde ledd motteke under valkampen etter dei same reglar som for politiske parti. Rapporteringa skal eventuelt gjerast som ein del av partiet eller partiledet sin ordinære årsrapport.
- At bidrag etter § 19 tredje og fjerde ledd gitt til verksemdar eller føretak som heilt eller delvis er kontrollerte av politiske parti eller partiled, irekna partilag i utlandet, skal innrapporterast etter same reglar og som ein del av partiledet sin rapport.

GRECO imøteser begge endringsforslaga over.

I tillegg foreslår departementet at alle terskelverdiane i loven blir justerte i samsvar med prisstigingstakten sidan gjeldande lov trådde i kraft (1.1.2005) og at føresegnene om ulovlege bidrag blir gjort tydelegare. Vidare foreslår ein reglar for å styrkje tryggleiken i systemet. Dette for å hindre at statleg partistøtte fell i hendene på uvedkommande og at nokon rapporterer falskt på vegner av partiet eller partilaget.

5 Innarbeiding av rekommandasjonane

I det følgjande blir det gjort greie for hovudpunkta i høyringsforslaget av 17.11.2010 om korleis rekommandasjonane frå GRECO kan gjennomførast. Høyringsnotatet er basert på FADs røynter frå GRECOs tredje evalueringrunde der departementet sidan 1.1.2007 har delteke i den norske delegasjonen og i evalueringarbeidet knytt til finansieringa av politiske parti og kandidatar i medlemslanda. Til grunn for vurderingane ligg òg innspel frå aktuelle fagmiljø i saka og dessutan Partifinansieringsutvalets vurderingar i NOU 2004: 25. Som nemnt i kap. 2 over, har GRECO i mars 2011 vurdert høyringsforslaget til å svare på alle seks rekommandasjonar.

I tillegg til ovannemnde er departementets forslag til endringar i partiloven lagde fram i denne proposisjonen, baserte på innspel frå høyringsrunden. Høyringsinstansane sine merknader er refererte i tilknytning til kvart enkelt forslag nedanfor. Departementet har på bakgrunn av høyringa og møte i etterkant sett behov for å foreslå ein del nye tiltak, bl.a for å styrkje tryggleiken i systemet. Ein gjer derfor framlegg om ei føresegn som sikrar at kommunikasjonen mellom offentlege styresmakter og partilag skjer gjennom personar som partilaget har autorisert for formålet. Dette for å sikre at offentleg partistøtte ikkje kjem på avveggar og at det ikkje blir gjort falsk innrapportering på vegner av partilaget.

5.1 Rekommandasjon 1 - utgiftsrekneskapar (i), gjeld/eigedelar (ii), standardiserte skjema(iii)

GRECO tilrår:

i) at partiorganisasjonane blir pålagde å gi årlege rapportar om utgifter, i tillegg til dagens ordning med inntektsrekneskapar, ii) at partiorganisasjonane pliktar å sende inn informasjon om eigedelar og gjeld i høveleg grad, iii) at det blir etablert eit standardisert skjema (med tilhøyrande retningslinjer, om naudsynt) for utarbeidinga av denne informasjonen.

5.1.1 Oppfølging

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

5.1.2 GRECO om utgiftsrekneskapar

Det følgjer klart av GRECOs tilrådingar at dagens system for inntektsrapportering i §§ 18 og 19 må utvidast til òg å omfatte årlege utgiftsrekneskapar i tillegg til balanseopplysningar. Dette vil bl.a gjere det lettare å etterprøve kor riktig inntektsrapporteringa er. Det går fram av GRECOs rapport avsnitt 79 at forenklingsregelen i partiloven § 18 tredje ledd likevel kan gjerast gjeldande for utgiftsrekneskapar¹. For GRECO er det tilstrekkeleg at partilag med samla inntekter og utgifter over 10 000 kr (i proposisjonen foreslått endra til 12 000 kroner) etter frådrag for all offentlig støtte, blir pålagde ei utvida rapporteringsplikt. GRECO legg mao ikkje opp til at denne rekommandasjonen i seg sjølv skal medføre nokon endringar for dei minste partilaga.

GRECO drøftar ikkje detaljeringsgraden i utgiftsrekneskapane utover å framheve at i eit system som er såpass sjenerøst m.o.t. offentlig partistøtte som det norske, har publikum full rett til å vite korleis partia nyttar skattepengane, spesielt for å kunne sjå at offentlege midlar ikkje blir nytta for personleg gevinst.² Detaljeringsgraden går heller ikkje fram av Rec 2003/4 artikkel (art) 11 og 13b. I følgje art 11 bør statane "påleggje politiske parti og einingar tilknytte politiske parti å

¹ "The GET is aware that in the absence of a requirement on the central party organisation to consolidate its accounts to include the accounts of local and regional party units (which are under a separate obligation to report their income), it may be too much of an administrative burden on small parties and party units to report on their expenditure, assets and debts. In this regard, it would be appropriate if a requirement to report expenditure were applicable only to those parties and party units already required to report their annual income. Similarly, for the sake of transparency, it could suffice that debts and assets only be reported in as far as they – for example – have a value above a certain threshold".

føre riktige bøker og rekneskapar” og art 13 b - ”statane bør krevje at politiske parti regelmessig og minst éin gong i året offentliggjør rekneskapar som nemnt i artikkel 11, eller som eit minstekrav eit utdrag av desse rekneskapane, med dei opplysningar som krevst i artikkel 10 der dette er aktuelt, og i artikkel 12”. Av art. 10 om bokføring av utgifter framgår det at ”statane bør krevje at det blir ført eigne register over alle direkte og indirekte valkamputgifter for kvart politisk parti, kvar kandidatliste og kvar kandidat”.

Sett i samanheng med rekommandasjon 3 og 5 er det likevel klart at utgifter i samband med valkampanjar må vere med. Dette blir drøfta nærare nedanfor.

5.1.3 Internasjonale røynsler med utgiftsrekneskapar

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

- personellutgifter
- kjøp av varer og tenester
- finansielle utgifter i samband med lån
- utgifter i samband med partiaktivitetar
- andre administrative utgifter

Kulepunkt 1 dekkjer eit viktig forhold som GRECO har teke opp i den norske rapporten, - mellom anna kor mykje av partiet sine utgifter som tilfelle leiarar og tilsette i partiet. Forholdet mellom utgifter til partiaktivitetar og sum forbrukte midlar vil gi rekneskapsbrukarane infor-

masjon om kor mykje partilaget i løpet av året relativt sett har brukt på partipolitisk arbeid.

GRECO har fokus på partia sine lån og låneavtalar. I nokre land har parti teke opp lån t.d. i samband med dyre valkampanjar - noko som kan skape eit særskilt bindingsforhold til långivaren. Dette har òg vist seg å vere eit område der det går føre seg store, skjulte donasjonar til partia anten ved at lånet har kunstig låg rente (rentesubsidiar) eller ved at lånet blir avskrive etter ei viss tid. Ettergiving av lån kjem ikkje utan vidare fram som eit bidrag til partiet i dei årlege rapportane, dvs at identiteten til långivaren ikkje blir gjort kjend for allmenta sjølv om ettergitte lånebeløp blir inntektsførte i rekneskapen.

5.1.4 Kva partilag har rekommandasjon 1 verknad for

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

5.1.5 Rekneskapsplikta for politiske parti

5.1.5.1 Litt om forholdet mellom rekneskapslov og partilov

GRECOs rekommandasjon inneber at rapporteringssystemet i partiloven må utvidast frå berre å omfatte inntektsrekneskapar til innrapportering av fullstendige rekneskapar inkludert balansetal. Dei største politiske partiorganisasjonane (hovudorganisasjonane til partia som er representerte på Stortinget) er i tillegg til rapporteringskrava i partiloven underlagde reglane i rekneskapsloven. For desse vil GRECOs rekommandasjon innebere at rekneskapen som årleg blir levert til Rekneskapsregisteret i følgje rekneskapsloven, må stillast opp på ein alternativ måte for òg å kunne oppfylle krava i partiloven.

Departementet legg til grunn at GRECOs rekommandasjon ikkje direkte føreset innføring

² The GET finds that, above all, in a system in which such generous public funding is provided to political parties, the general public has every right to know how the parties spent their tax money, in particular to see that public funds are not used for personal gain. Reporting on expenditure will, furthermore, help provide a clearer picture as regards the accuracy of the reported income and can also assist political parties by reflecting more accurately their actual or net income.

av ei rekneskapsplikt for dei omlag 654 partilaga dette vil gjelde, men forstår rekommandasjon 1 slik at informasjonsplikta som per i dag gjeld for inntekter, må utvidast til å omfatte fullstendige rekneskapstal som inkluderer resultat og balanse. Som departementet argumenterer for i avsnittet nedanfor, er det vanskeleg å komme utanom at følgjene av eit utvida rapporteringsgrunnlag, kombinert med auka myndigheitskontroll med at informasjonen er fullstendig og korrekt, i realiteten tilseier ei rekneskapsplikt for partilaga i ei eller anna form. Ei særskilt problemstilling blir derfor om rekneskapsplikta for å vareta omsyn i partiloven skal regulerast i rekneskapsloven (som ein del høyringsinstansar tilrår) eller heimlast i partiloven der systemet for rapportering av inntektstal, gåver over ein viss storleik og avtalar med bidragsytarar allereie ligg. Som det følgjer av avsnittet nedanfor, går departementet inn for at plikta til å innrapportere komplette rekneskapstal og tilhøyrande plikt til å føre rekneskap for å oppfylle partiloven sitt formål, irekna krav til dokumentasjon og oppbevaring av relevant rekneskapsinformasjon, bør regulerast i partiloven og ikkje splittast mellom partilov, rekneskapslov og bokføringslov. Dette bl.a for å gjere systemet mest mogleg enkelt og tilgjengeleg for partilaga det har verknad for.

Det er viktig å streke under at lovendringsforslaget i denne proposisjonen ikkje vil ha nokon innverknad på dei pliktene partia per i dag har ut frå rekneskapsloven. Som det går fram nedanfor gjeld dette berre fem eller seks partilag, nærmare bestemt hovudorganisasjonane til dei største av partia som er representerte på Stortinget i denne perioden. I det som følgjer er desse partia, dvs Arbeidarpartiet, Framstegspartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre omtalte som "Stortingspartia". Det er desse partilaga som framleis vil måtte innrette seg etter både partiloven og rekneskapsloven med tilhøyrande bokføringskrav regulerte i bokføringsloven.

Departementet legg likevel til grunn at rekneskapsføring og innrapportering etter partiloven, som vil bli gjort gjeldande for ein stor del av dei politiske partia, må byggje på etablerte rekneskapsprinsipp, -standardar og vurderingsreglar som i dag følgjer av rekneskapsloven så langt desse passsar. Dette for at partirekneskapane i størst mogleg utstrekning skal oppfylle rekneskapsmessige kvalitetskriterium, noko som bl.a. inneber å vere relevante, pålitelege og samanliknbare. Departementet legg opp til at relevante rekneskapsprinsipp (rekneskapsmetodar), etter

mønster av rekneskapslov og bokføringslov, bør regulerast nærmare i forskrift og eventuelt retningslinjer i tilknytning til partiloven.

På denne bakgrunnen kan det her vere tenleg å sjå nærmare på dei rekneskaps- og rapporteringskrav som politiske parti i Noreg per i dag er underlagde ut frå rekneskapsloven – blant desse relevante rekneskapsstandardar som skal følgjast etter god rekneskapsikk, jf. rekneskapsloven § 4-6. Under blir det òg vist til korleis politiske parti praktiserer prinsipp og skjønstema som følgjer av reglane i rekneskapsloven og rekneskapsstandardane.

5.1.5.2 Partias rekneskapsplikt etter rekneskapsloven

Rekneskapsloven (lov 1998-07-17-56) § 1-2 definerer rekneskapspliktige. Politiske parti kan blant anna ha rekneskapsplikt etter første ledd nr. 9 i føresegna som har følgjande ordlyd:

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

eller etter nr. 10 som har følgjande ordlyd:

"Stiftelser".

Foreiningar og stiftingar er sjøveigande i den forstand at dei ikkje har eigarar som har rett til utbyte eller rett til å dele formuesgoda ved avvikling. Desse organisasjonsformene er veilegna for ideelle organisasjonar. Politiske parti står fritt til å velje organisasjonsform. I følgje Partiregisteret er 21 av 22 politiske parti organiserte som "foreining/lag/innretning". Berre eitt parti kjem inn under nemninga "annan juridisk person".

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

- Den samla verdien av egedelane må vere meir enn 20 millionar kroner i året, eller
- Gjennomsnittleg tal tilsette i året må overstige 20 årsverk

Det er balanseverdiane på balansedagen som avgjer om partilaget er rekneskapspliktig ut frå egedelskriteriet. Alle egedelar som skal innreknast i balansen etter vurderingsreglane i rekneskapsloven, skal takast med i berekninga. Terskelverdien for årsverk inneber at gjennom-

snittleg tal må vere over 20 i løpet av året for at det skal oppstå rekneskapsplikt. Ein viser elles til nærmare reglar i § 1-2-1 i forskrift 17. juli 1998 nr. 56 til utfylling og gjennomføring av rekneskapsloven.

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

5.1.5.2.1 Nærmare om forenklingsreglar for små føretak

Hovudreglane i rekneskapsloven gjeld i utgangs- punktet for alle rekneskapspliktige. Det finst like- vel forenklingsreglar for små føretak, jf. rekne- skapsloven § 3-1 andre ledd mv. Dessutan er det fastsett nokre unntaksreglar for organisasjonar som ikkje har økonomisk vinning som formål, jf rekneskapsloven § 4-1 tredje ledd og § 6-3 tredje ledd.

”Små føretak” er definerte i § 1-6 første ledd:

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

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

Årsrekneskapsen for små føretak skal minst inne- halde resultatrekneskap, balanse og noteopplys- ningar. I tillegg skal det utarbeidast årsmelding. Krava til opplysningar i årsmeldinga og i notar er mindre omfattande for små føretak enn for andre føretak.

Resultatrekneskapsen

Det fell utanfor formålet å gjere ei fullstendig opp- listing av dei rekneskapsmessige forenklingsre- glane som per i dag eksisterer for små føretak. Det blir likevel nemnt at slike føretak er fritekne frå følgjande tre periodiseringsprinsipp, jf § 4-1 andre ledd:

- Inntekt skal resultatførast når ho er opptent (oppteningsprinsippet).

- Utgifter skal kostnadsførast i same periode som tilhøyrande inntekt (samanstillingsprin- sippet)
- Ved sikring skal gevinst og tap resultatførast i same periode

Loven set som føresetnad for unntak frå kule- punkt 1 og 2 at dette kan sjåast på som god rekne- skapsskikk for små føretak. Ei nærmare utgreiing om kva som ligg i omgrepet ”god rekneskaps- skikk for små føretak” er gitt av Norsk Regnskaps- stiftelse i rekneskapsstandarden NRS 8, seinast revidert i november 2006.

I tillegg definerer loven visse unntak frå vurde- ringsreglane som små føretak kan velje å nytte, jf § 3-1 andre ledd i loven.

Balansen

Balansen skal delast inn i anleggsmidlar, omløps- midlar, langsiktig og kortsiktig gjeld. Balansen kan òg inndelast etter likviditet dersom dette gir meir relevante og pålitelege opplysningar, jf rekneskapsloven § 6-2 fjerde ledd.

Kontantstraumoppstilling

Små føretak kan velje ikkje å utarbeide kontant- straumoppstilling.

Noteopplysningar

Forenkla notekrav for små føretak følgjer av § 7-1, jf §§ 7-35 til 7-45.

5.1.5.2.2 Korleis partia tilpassar seg regelverket

Av i alt seks rekneskapspliktige politiske parti er det berre Arbeidarpartiet (Ap) som ikkje kjem inn under definisjonen av små føretak og som følgje- leg ikkje kan nytte dei tilhøyrande forenklingsre- glane i rekneskapsloven og rekneskapsstandar- den NRS 8 ”God regnskapskikk for små føretak”. Ap følgjer hovudreglane i rekneskapsloven. Fram- stegspartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Sen- terpartiet, Kristeleg Folkeparti og Venstre nyttar i vesentleg mon forenklingsreglane for små føre- tak, medrekna òg rekneskapsstandarden for små føretak.

5.1.5.2.3 Nærmare om forenklingsreglar for ikkje- økonomiske organisasjonar

Rekneskapsloven § 4-1 tredje ledd set opp moglege avvik frå dei grunnleggjande prinsippa i

rekneskapsloven for rekneskapspliktige som nemnt i § 1-2 første ledd nr. 9, 10 eller 11 dersom desse ikkje har økonomisk vinning som formål. I den førebelse rekneskapsstandarden frå Norsk Regnskapsstiftelse, NRS(F) "God regnskaps-skikk for ideelle organisasjonar", dekkjer nemninga "ideelle organisasjonar" (og forkorta til "organisasjonar") rekneskapspliktige som ikkje har økonomisk vinning som formål. I rekneskapsstandarden blir ein organisasjon rekna som ein ideell organisasjon dersom han er omfatta av avgrensingane i skatteplikta etter skatteloven § 2-32, der første og andre ledd lyder:

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

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

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

Politiske parti er ikkje omfatta av skatteloven § 2-32 når det gjeld skatt på inntekt og formue i tilknytning til aktivitetar utan kommersielle formål. Døme på inntekt som er friteke for skattlegging er medlemskontingentar, offentleg støtte, gaver og inntekter/avkastning frå politiske arrangement. Økonomisk aktivitet som har til formål å skaffe finansieringsgrunnlag for politisk aktivitet skal skattleggjast, men berre dersom inntektene overskrider terskelverdien på 70 000 kroner i løpet av året.

I og med at politiske parti kjem inn under den såkalla verneføresegna i skatteloven § 2-32, vil desse vere å rekne som ideelle organisasjonar i rekneskapslovens forstand. Departementet legg til grunn at NRS(F) "God regnskapskikk for ideelle organisasjonar" som hovudregel må seiast å opplyse om innhaldet i god rekneskapskikk for parti som er organiserte som foreiningar eller stiftingar eller enkeltmannsføretak, jf rekneskapsloven § 1-2 nr. 9, 10 og 11. Som nemnt vil det primært berre vere nr. 9 som vil vere aktuell i og

med at så godt som alle parti per i dag er organiserte som foreiningar. Den tilhøyrande rekneskapsstandarden for ideelle organisasjonar skal derfor nyttast av politiske parti når det gjeld den delen av verksemda som ikkje har kommersielle formål i den mon dette må kunne reknast som god rekneskapskikk, jf. rekneskapsloven § 4-6.

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

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

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

Resultatrekneskapen skal vere *artsinndelt*, dvs vise dei ulike inntektene og kostnadene grupperte etter art. Frå og med rekneskapsåret 2006 er òg *funksjonsinndelt* resultatoppstilling tillaten, jf § 6-1a. Ein funksjonsinndelt rekneskap viser eit resultat der kostnadene er fordelte på dei ulike funksjonane i verksemda, eksempelvis vil lønnskostnader vere fordelte på produksjon, marknadsføring og sal. Dersom driftskostnader er spesifiserte etter funksjon i resultatrekneskapen, skal det i note givast ein spesifisering av driftskostnader etter art.

Partias oppstilling av rekneskapar

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

Resultatrekneskapen for ideelle organisasjonar

Dersom eit parti er rekneskapspliktig ut frå rekneskapsloven § 1-2 nr. 9, 10 eller 11 og ikkje har økonomisk vinning som formål, vil rekneskapen måtte utformast noko annleis enn etter krava som gjeld "små føretak" i den mon dette følgjer av god rekneskapskikk for slike organisasjonar, eller der

det er naudsynt for at rekneskapsbrukarane skal kunne vurdere partiet si stilling og resultat, jf. rekneskapsloven §§ 3-2a andre ledd og § 7-1. Bl.a kan dette innebere at transaksjonsprinsippet i visse situasjonar må fråvikast i tillegg til oppstillingsplanane nemnde i kulepunkt 2 ovanfor. Fråviking av transaksjonsprinsippet vil bl.a kunne vere aktuelt i samband med gåver som i rekneskapslovens forstand er å rekne som inntekt utan vederlag/motyting (som kan danne grunnlag for rekneskapsføring). For nærmare utgreiing om innhaldet i transaksjons-, opptenings- og samanstillingsprinsippet for ideelle organisasjonar, viser ein til avsnitt 3.5 i rekneskapsstandarden.

Hovudregelen i rekneskapsloven er likevel at gåver skal rekneskapsførast. I partiloven § 19 og § 20 er dette allereie eit eksplisitt krav, og det er òg gitt nærmare retningslinjer for verdifastsetjinga av andre gåver enn pengar i forarbeida til loven.

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

Rekneskapsstandarden tilrår *aktivitetsrekneskap* som oppstillingsplan for ideelle organisasjonar. Formålet med ein aktivitetsrekneskap er å vise alle midlar ein har skaffa seg, fordelte på hovudtypar av finansiering og korleis disse er nytta i løpet av rekneskapsåret. Dette skal gjere det lettare for rekneskapsbrukarane å sjå korleis organisasjonen har finansiert aktivitetane sine, til dømes ved medlemsinntekter, tilskot, gåver eller andre midlar. Vidare skal oppstillingsplanen vise korleis midlane er nytta til å nå organisasjonen sitt formål, blant anna kostnadene med å skaffe midlane.

Norsk Regnskapsstiftelse uttaler følgjande i rekneskapsstandarden side 296:

”Artsinndelt og funksjonsinndelt resultatregnskap er innrettet mot virksomhet som har inntjeningskrav og vil ikke gi informasjon om bruken av midler sett i forhold til et ideelt formål. Ideelle organisasjoner har ikke hovedfokus på inntjening, men på oppfyllelse av virksomhetens ideelle formål. Erfaringer viser at det har vært forholdsvis vanlig at ideelle organisasjoner har satt opp et aktivitetsregnskap i tillegg til det lovbestemte artsinndelte resultatregnskapet. Sentrale brukergrupper har gitt uttrykk for at nytteverdien av et aktivitetsbasert regnskap er større enn av det artsinndelte resultatregnskapet, siden aktivitetsregnskapet

dekker informasjonsbehovene bedre. Retningslinjer gitt av bevilgende og /eller kontrollerende myndighet eller instanser har i noen tilfeller også stilt krav om aktivitetsbasert resultatrapportering (...). Hensynet til sammenlignbarhet innenfor sektoren ideelle organisasjoner tilsier at sektoren bør bruke en felles oppstillingsplan. (...) Aktivitetsregnskap er derfor anbefalt oppstillingsplan. Dersom er organisasjonen likevel velger å videreføre en artsinndelt oppstillingsplan, vil det normalt være et krav at det utarbeides noter som i hovedtrekk gjengir hvilke aktiviteter som har vært gjennomført siste regnskapsår.”

Balansen

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

- Bevaringsverdige eigedelar,³
- Formålskapital,⁴
- Tilskot

Som hovudregel skal alle eigedelar som organisasjonen rår over eller har eigedomsrett til, takast med. Føresetnaden er at eigedelen kan først opp i balansen etter rekneskapslovens vurderingsreglar. Dersom slike eigedelar ikkje ligg i sjølvstendige juridiske einingar, skal dei omfattast av partiorganisasjonens årsrekneskap. Rekneskapslovens oppstillingsplan skil mellom innskoten og opptent egenkapital. I følgje Norsk Regnskapsstiftelse er ikkje denne sondringa like relevant for ideelle organisasjonar, og ein spesifikasjon av eigenkapitalen (kalla ”formålskapital”) ut i frå graden av restriksjonar blir sett på som meir relevant. Tilskot skal visast på ei eiga linje under kortsiktig og/eller langsiktig gjeld. Ein viser til nærmare utgreiing i rekneskapsstandarden kapittel 8 og 9.

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

³ Dette er driftsmidlar som kan vere typiske for ein del organisasjonar og som det kan vere vanskeleg å finne riktig verdi på.

⁴ Omgrepet ”formålskapital” er tilrådd i staden for eigenkapital og standarden har ei anna inndeling av rekneskapslinjene som inngår i formålskapitalen. Vel organisasjonen ei slik oppstilling, må ein likevel i alle høve oppgi grunnkapitalen.

Kontantstraumoppstilling

Kontantstraumoppstilling gir informasjon om likviditet, soliditet og finansiell handlefridom. Det er ikkje gjort unntak for plikta til å utarbeide kontantstraumoppstilling for ideelle organisasjonar. Organisasjonar som kan reknast som små føretak kan la vere å utarbeide kontantstraumoppstilling, dvs at alle politiske hovudorganisasjonar bortsett frå Ap ser ut til å komme inn under unntaksregelen i dag. I følgje Norsk Regnskapsstiftelse vil ideelle organisasjonar som utarbeider aktivitetsrekneskap i stor grad ha samanfall mellom rekneskapsresultat og kontantstraumar slik at informasjonen om kontantstraumane vil gå fram av aktivitetsrekneskapen. I rekneskapsstandarden blir det derfor lagt opp til ei forenkla kontantstraumoppstilling for ideelle organisasjonar som utarbeider aktivitetsrekneskap og som er underlagde kravet til kontantstraumoppstilling.

Noteopplysningar

Det er med verknad frå 2005 teke inn eit krav i rekneskapsloven § 7-1 fjerde ledd krav om tilleggsopplysningar (noteopplysningar) dersom bruk av føresegnene i rekneskapsloven ikkje er nok til å gi eit rettvisande bilete av den rekneskapspliktiges (og konsernets) egedelar og gjeld, finansielle stilling og resultat. Kravet gjeld fullt ut for ideelle organisasjonar. Likevel vil "vesentlighetsprinsippet" i § 7-1 tredje ledd gjelde, dvs at "opplysningar kan utelates når de ikke er av betydning for å bedømme den rekneskapspliktiges eller i tilfelle, konsernets stilling og resultat"

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

Verknaden av *endring av rekneskapsprinsipp og korrigerering av feil* i tidlegare årsrekneskapar skal først direkte mot eigenkapitalen. Organisasjonar som blir rekna som små føretak, kan likevel resultatføre verknaden av endring av rekneskapsprinsipp og korrigerering av feil i tidlegare årsrekneskapar. Bruken av rekneskapsprinsipp skal vere einarta og konsistent over tid. Årsrekneskap skal utarbeidast i samsvar med god rekneskapskikk, dvs følgje oppgitt rekneskapsstandard. Ein viser elles til rekneskapsstandarden for ideelle organi-

sasjonar for ei fullstendig beskriving av kva rekneskapsprinsipp organisasjonane er underlagde.

5.1.6 Høyringsnotatet sine forslag til oppfølging av rekommandasjon 1

Det blir her gjort greie for hovudpunkta i forslaget til oppfølging av GRECOs rekommandasjon 1 om fullstendige rekneskapar med meir som blei sendt på høyring 17.11.2010.

Departementet viser innleiingsvis i høyringsnotatet til at dagens ordning med å avgrense rekneskapsrapporteringa i partiloven til inntektsrekneskapar blei foreslått av Partifinansieringsutvalet i NOU 2004: 25 "Penger teller, men stemmer avgjør". Dette må bl.a sjåast i samheng med at innsyn i politiske partis rekneskapar tradisjonelt har vore grunngitt i anti-korrupsjonsomsyn. Formålet har vore å vurdere eventuelle bindinger mellom politiske parti og bidragsytarar eller samarbeidspartnarar som kan ha negativ innverknad på demokratiet (eller i yttertilfelle vere i konflikt med korrupsjonsføresegnene i straffeloven). Utvalet viste bl.a til at FN's konvensjon om korrupsjon har fokus på openheit om inntektene til dei politiske partia.

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

Noreg ser ut til å vere det einaste landet i GRECO som avgrensar rekneskapsplikta til berre å gjelde inntektsrekneskapar. Sjølv om regelverket varierer medlemslanda imellom, er fellesnemnaren eit krav om fullstendige rekneskapar for dei rapporteringspliktige - uavhengig om det blir stilt krav til bruk av offentlege tilskotsmidlar eller ikkje. GRECO har i rapporten om Noreg bl.a trekt fram omsynet til at skattebetalarane, i tilknytning til ei såpass sjenerøs tilskotsordning, må ha full rett til å sjå korleis dei politiske partia nyttar skattepengane.

Til forskjell frå verksemder som typisk driv profittmaksimering, vil ikkje ideelle organisasjonar, irekna politiske parti, vere gjenstand for "innebygd" kontroll frå aksjonærar eller eigarar – ved at dårleg styring slår ut i dårleg økonomisk resultat som igjen kan generere tiltak overfor lei-

inga osv. Krav om fullstendige rekneskapar vil betre kontrollen med at det som blir innrapportert er rett og komplett - både frå offentlege styresmakters og andre rekneskapsbrukarars side. SSBs røynsler med dagens rapporteringssystem i partiloven tilseier at det trengst auka kontroll med at opplysningane samsvarer med krava i loven. Ein viser i den samanheng til SSBs opplysning gjengitt nedanfor om at 51 partilag ved nest siste rapporteringsår blei kontakta for nærmare å undersøkje om desse hadde misforstått rapporteringa. I alt 53 prosent kom tilbake med ei fullstendig rapportering med inntekter som oversteig terskelverdien.

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

Fleire omsyn er viktige ved overgangen til fullstendig rekneskapsplikt i partiloven. Per i dag kjem berre om lag ein femtedel av alle partilag inn under dagens rapporteringssystem for inntekter. Det vil i utgangspunktet vere dei same som no vil bli pålagde årleg å rapportere om fullstendige rekneskapstal etter same lov. Eit særleg viktig omsyn vil vere at det blir utarbeidd eit system som gjer det enkelt og effektivt for partilaga å oppfylle plikta. Andre viktige omsyn vil vere at ein kan samanlikne rekneskapar ved å gjere det mogleg både å vurdere utviklinga i stilling og resultat i éin og same partiorganisasjon over tid og mellom ulike partiorganisasjonar. Dette tilseier at dei same rekneskapsprinsippa og vurderingsreglane i størst mogleg utstrekning bør leggjast til grunn for alle rapporteringspliktige og at desse blir nytta konsekvent og konsistent. Det bør òg vere ei målsetjing å medverke til ein klar samanheng mellom rekneskapsopplysningar som er gitte etter høvesvis rekneskapslov og partilov for dei partilag (6-7) dette gjeld.

På denne bakgrunnen er det i høyringsnotatet foreslått at rekneskapslovens hovudreglar, med dei unntak som er gjorde for ideelle organisasjonar og for små føretak som fell inn under definisjonen "ideelle organisasjonar", bør vidareførast fullt ut under partiloven. Eit forslag til oppstillingsplan er skissert i notatet. Det er i den samanheng vist til at rekneskapsloven og tilhøyrande rekneskapsstandardar har hovudfokus på artsinndelte resultatrekneskapar (oppstilling etter type kostnad og inntekt). Rekneskapspliktige som vel ein funksjonsinndelt rekneskap i note, må gi ein spesifisering av driftskostnader etter art. Rekneskapsstandarden for ideelle organisasjonar tilrår ein aktivitetsrekneskap, men organisasjonar som vel denne er like fullt pliktige til å avgi ein artsinndelt rekneskap i notar. Eit politisk parti vil derfor ikkje komme utanom ein artsinndelt årsrekneskap - som elles ser ut til å vere den oppstillingsplanen som politiske parti med rekneskapsplikt etter rekneskapsloven vel.

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

For kostnadssida er det teke utgangspunkt i denne lista:

- a. lønnskostnader
- b. kjøp av varer og tenester
- c. andre administrative kostnader
- d. kostnader i samband med partiaktivitetar
- e. overføringar til andre partiledde
- f. finansielle kostnader
- g. valkampkostnader
 - i. marknadsføringstiltak
 - ii. andre kostnader i samband med valkamp

Det er lagt til grunn at rekneskapsmalen eventuelt kan supplerast med fleire linjer."Overføringar til andre partiledde" er ein post som fleire rapporteringspliktige partilag har etterlyst. I dagens inntektsrapporteringssystem under partiloven vil det ikkje komme fram om delar av partilagets inntekter blir overførte til morpartiet, fylkeslaget etc. Partilagets *disponible* inntekter blir derfor mindre

grad synleg for allmenta, noko fleire partilag har påpeikt er ein mangel. Samanhalde med § 19 n) "Overføringer fra andre partiledde" vil ein kunne få eit meir komplett bilete av dei reelle inntektene i partiledde og korleis pengar blir flytta i partisystemet.

Inntektssida i resultatrekneskapen er i høyringsforslaget vidareført ut frå gjeldande reglar, jf. partiloven § 19. Departementet drøftar i høyringsnotatet om *medlemsavgifta/-kontingenten* bør heldast unna frå inntektsrekneskapen – noko som elles fleire instansar har teke til orde for i den etterfølgjande høyringsrunden. Medlemskontingenten er ei internasjonalt velkjend kjelde for å omgå innsynsystemet for gåver til politiske parti. Dette ved at ein givar vel å betale ei medlemsavgift monaleg høgare enn den som følgjer av partivedtektene for å unngå å bli identifisert som bidragsytar til partiet. I land der dette har blitt kjent for evalueringsteamet, har GRECO rådd til at maksimalgrenser for medlemskontingenten blir tekne inn i partifinansieringsregelverket, eller at det overskytande beløpet blir definert som bidrag eller gåver til partiet og underlagt tilhøyrande reglar for openheit.

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

Balansen

I høyringsnotatet er det foreslått at hovudreglane i rekneskapsloven om balansen, med dei unntak som gjeld for ideelle organisasjonar, irekna organisasjonar som er rekna som små føretak, blir lagde til grunn i partiloven. I balansen skal alle eignedelar som partilaget rår over eller har eigedomsrett til, takast med. Føresetnaden er at egedelen kan først opp i balansen etter rekneskapslovens vurderingsreglar. Dersom slike eignedelar ikkje ligg i sjølvstendige juridiske einingar, skal dei omfattast av partiorganisasjonens årsrekneskap. Utviklinga over tid i samla eignedelar vil kunne medverke til å synleggjere om delar av det offentlege tilskotet går til formuesoppbygging i

partiledde. Punktet kan elles òg sjåast i samanheng med partiloven § 19 andre ledd bokstav f "Kapitalinntekter" og bokstav g "Inntekter fra forretningsvirksomhet".

Kor viktig det er å oppgi samla *gjeld* ser ein i samanheng med drøftinga rundt finansielle utgifter i samband med lån. Kravet er i høyringsnotatet foreslått kombinert med ein regel om at ved gjeld (gjeldsgrad) over eit visst omfang, skal kreditors identitet vere oppgitt i notar. Dette fordi det føresetnadsvis vil vere eit økonomisk bindingsforhold av ein viss styrke og tidslengd mellom partiet og denne.

GRECO opnar for at Noreg kan ha minstegrenser for rapportering av gjeld og eignedelar i partiloven. Dette kan vere aktuelt, særleg i kombinasjon med eit eventuelt krav om at ein skal oppgi identiteten til fordringshavaren. Det mest ryddige vil truleg vere å vidareføre regelen i § 18 tredje ledd i gjeldande lov om at rapporteringskravet blir knytt opp mot storleiken på samla inntekter/utgifter, slik at rapport om gjeld/eignedelar blir ein del av plikta til å sende inn fullstendige rekneskapar. På denne måten vil småpartia framleis ha unntak frå kravet om fullstendig rapportering. Konklusjonen i høyringsnotatet er at det bør bli innført eit krav om at ein alltid skal føre opp gjeld/eignedelar når rekneskapsplikt etter partiloven inntreffer. Plikt til å oppgi identiteten til fordringshavarar bør knytast opp mot ein viss gjeldsgrad (gjeld/egenkapital) eller ein bestemt nominell verdi av gjelda, f.eks der terskelverdiane i gjeldande partilov § 20 første ledd blir lagde til grunn.

Høyringsnotatet opnar for at partilag kan velje ei oppstilling av balansen etter rekneskapsstandard for små føretak eller ideelle organisasjonar. For nærmare eksempel på oppstillingsplanar, viser ein til dei respektive rekneskapsstandardane for småbedrifter og ideelle organisasjonar utarbeidde av Norsk Regnskapsstiftelse.

Samanlikningstall og Kontantstraumoppstilling

Forslaget i høyringsnotatet er at krava i rekneskapsloven blir lagde til grunn i partiloven for begge forhold. Det blir ikkje vurdert som eit behov at politiske parti blir underlagde eit særskilt krav om kontantstraumoppstilling. Unntaksregelen for små føretak i rekneskapsloven bør vidareførast fullt ut, dvs at kontantstraumoppstilling vil vere frivillig for parti som ikkje er omfatta av plikt til å utarbeide kontantstraumoppstilling etter rekneskapsloven.

Notar

Høyringsnotatet legg til grunn at særskilte notekrav for politiske parti skal heimlast i partiloven og regulerast nærmere i forskrift. Visse notekrav følgjer allereie av partiloven: Ut frå § 20 andre ledd i gjeldande lov skal eksempelvis namn og bustadskommune til fysiske bidragsytarar opplysast i rapporteringa dersom gáva samla sett i løpet av året overstig nærmare oppgitte terskelverdier. Ut frå § 21 andre ledd skal det givast ei erklæring om politiske eller forretningsmessige avtalar som er inngåtte med bidragsytarar. Slike opplysningar vil bl.a vere særleg relevante i samband med sponsoravtalar. Sponsing av politiske parti skjer i aukande grad internasjonalt og er særleg utbreidd i Tyskland. "Sponsing" vil i rekneskapslovens forstand ikkje reknast som gåver dersom avtalen fullt ut kan seiast å leggje bør på begge partar. Dette fordi avtalen føreset at mottakaren (partilaget) skal yte noko i gjengjeld. F.eks tillate bruk av logo i partireklame, at partimedlemmer på stand skal gå med spesielle T-skjorter osv. Partiet vil i så måte normalt ikkje ha opptent inntekta frå sponsinga rekneskapsmessig før det har oppfylt sin del av avtalen. Det er likevel rimeleg å sjå på sponsing som likestilt med gåver når det gjeld moglege bindingstilhøve mellom partilag og bidragsytar. Forslaget i høyringsnotatet går ut på at det i tilknytning til partiloven blir presisert at sponsing skal likestillast med gåver m.o.t. rapporteringsplikt når den årlege verdien overstig terskelverdien i gjeldande partilov § 20 første ledd. Dette inneber at namn på avtalepartner og bustadskommune (eller postadresse) skal opplysast saman med avtalen sin verdi for partiet når beløpet overstig 30 000 kroner (sentralt nivå), 20 000 kroner (fylkeskommunalt nivå) eller 10 000 kroner (lokalt nivå).

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

Partifinansieringsutvalet gjekk i NOU 2004:25 ut frå at den altovervegande hovudregelen er at partilag fører rekneskapar i samsvar med egne vedtekter. Høyringsforslaget er basert på dette. GRECOs krav inneber ikkje berre at partia skal vere opne om fullstendige rekneskapar inkludert balansetal, men òg at desse skal rapporterast og offentleggjerast årleg. Med dette som utgangspunkt vil sjølve rekneskapsføringa vere ei vidareføring av noko som i ei eller anna form synest å vere utbreidd blant partilaga allereie. Offentleg-

gjerung av fullstendige rekneskapar og rekneskapsføring ut frå ein felles mal blir derfor den vesentlegaste konsekvensen av rekommandasjon 1 for partilag som blir omfatta av plikta.

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

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

5.1.7 Høyringsinstansane sine vurderingar

Forslaget til oppfølging av rekommandasjon 1 om rapportering av fullstendige rekneskapar har fått mest fokus frå høyringsinstansane si side - ved sidan av forslaget om offentleggjering av bidrag i samband med valkamp (rekommandasjon 3). Ulike sider av høyringsforslaget er kommenterte og nye problemstillingar spelte inn.

5.1.7.1 Utvida rapporteringsplikt

Oppfølging av GRECOs rekommandasjon 1 inneber at dagens system med årleg rapportering av inntektsrekneskapar for partilag med inntekter over 10 000 kr, eksklusive all offentleg støtte jf partiloven §§ 18 og 19, må utvidast til å omfatte fullstendige rekneskapstal, dvs resultat og balansetal. Følgjande fråsegner handlar om dette forholdet:

Finansdepartementet uttaler:

"Finansdepartementet mener åpenhet om støtte til politiske partier samt bruken av slik

støtte er en grunnleggende forutsetning for et velfungerende demokrati, og støtter derfor på generelt grunnlag en utvidelse av rapporteringsplikten til politiske partier.”

Statistisk sentralbyrå (SSB):

”Forslaget om å utvide dagens rapportering til også å omfatte utgiftsregnskaper, støttes på et generelt grunnlag av SSB. Denne utvidelsen vil etter vårt syn bidra til en mer aktuell statistikk og at kvaliteten på dataene heves med inkluderingen av utgiftssiden til partiene. Samtidig bidrar utvidelsen til at Norge følger denne praksisen fra andre sammenlignbare land.”

Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening uttaler i felles brev:

”Vi vil innledningsvis minne om betydningen av åpenhet om pengestrømmer. Åpenhet er et av våre viktigste redskaper for å avdekke og bekjempe korrupsjon. Gjennomsiktighet i partifinansieringen gjør det mulig å kontrollere smøring og eventuelle bindinger til privatpersoner, organisasjoner eller myndighetspersoner. Gjennom dette får også samfunnet større grad av tillit til systemet. For at dette skal fungere optimalt, er det helt avgjørende med åpenhet på ”begge sider” – dvs. både om hvor pengene kommer fra, og hva de brukes til. Dette er faktorer som er helt avgjørende for et velfungerende demokrati.”

Andre instansar er urolege for konsekvensane av utvida rapportering.

Vestfold Venstre uttaler:

”Venstre er svært opptatt av åpenhet i alle former for politiske organer, og Vestfold Venstre ønsker derfor velkommen en endring som medfører full åpenhet i de enkelte partiers regnskaper. Når det er sagt må man samtidig passe på at endringene faktisk medfører full åpenhet, og at ikke endringene medfører begrenset politisk aktivitet. Med dette tenker vi spesielt på to forhold:

1. At ikke rapporteringen av regnskaper, inntekter og utgifter blir så tungvint og skaper så mye merarbeid at økonomiske transaksjoner etc. unndras fra regnskapsførselen.
2. At ikke rapporteringen av regnskaper, inntekter og utgifter blir så komplisert at den blir til hinder for et mangfoldig politisk

miljø også i små kommuner og for små partier.”

Partilaget mener det er fare for at bidrag kan bli haldne skjulte dersom rapporteringa blir for arbeidskrevjande å setje seg inn i og å utføre.

Nordland fylkesting uttaler:

”De foreslåtte endringer i partiloven innebærer en sterkt utvidet rapporteringsplikt for mange partiledde. Nordland fylkesting minner om at politisk arbeid og drift av politiske partier/partilag i stor utstrekning er basert på frivillighet.(...)”

Hamar Arbeiderparti uttaler:

”Et annet forhold er også hvordan et slikt innsynsregime skal forvaltes i mindre og små byer/bygder. Er det klokt at alle og enhver kan se at et eller annet parti har brukt så og så mye på utdeling av frukt der og der, eller at man har frikjøpt en lokalpolitiker noen timer i dagene før valget? Har almennheten noen interesse av det? Og hvis ja, av hvilken grunn andre enn sensasjonsoppslag?”

5.1.7.2 *Rekneskapsplikt etter rekneskapsloven?*

I tillegg til kravet om openheit om alle finansielle forhold, rapportering til det offentlege og offentliggjerung av informasjonen som direkte følgjer av ordlyden, har fleire høyringsinstansar vore opptekne av kor langt rekommandasjon 1 går m.o.t. å påleggje partia rekneskapsplikt. Vidare, om høyringsforslaget inneber rekneskapsplikt etter rekneskapsloven eller om det skal lagast eit system frå grunnen av for rekneskapsføring i partiloven.

Finansdepartementet uttaler:

”På den annen side fremstår det etter Finansdepartementets vurdering som uklart ut fra forslagens utforming, om kravet om at det skal innberettes fullstendig regnskap i samsvar med regnskapslovens prinsipper medfører at partiene skal anses for å ha regnskapsplikt etter regnskapsloven. Finansdepartementet legger til grunn at dette ikke har vært hensikten. Etter Finansdepartementets vurdering synes imidlertid forslaget ut fra sin ordlyd å innebære at partier og partiledde ikke bare vil måtte innberette fullstendige regnskaper i samsvar med regnskapsloven, men vil også måtte gi tilleggsopplysninger i samsvar med partiloven.

(...)Samtidig utgjør regnskapsloven et prinsippbasert rammeverk. Det vil derfor ikke være forsvarlig å legge regnskapslovens regler til grunn for rapporteringen uten at det i noter til avlagte regnskaper opplyses om den faktiske prinsippavendelsen. Ut fra en forutsetning om at det er hensiktsmessig og forsvarlig å oppstille et enklere rapporteringsregime for mindre partier og partiled, antar Finansdepartementet etter dette at man kan se for seg følgende alternativer. Et alternativ kan være å oppstille alminnelig regnskapsplikt etter regnskapsloven for politiske partier, men tillate at forenklingsreglene for små regnskapspliktige benyttes fullt ut og gi unntak fra bestemmelser som ut fra formålet vil gi liten relativ informasjonsverdi målt opp mot den administrative byrden knyttet til å fremskaffe opplysningene. Et annet alternativ kan være å utrede et regelbasert regnskapsregelverk (i motsetning til regnskapslovens prinsippbaserte) for politiske partier, som er tilrettelagt for rapportering gjennom en webbasert innberetningsløsning uten at det kreves utfyllende prinsippnoter. Finansdepartementets vurdering er at det vil være lite hensiktsmessig å utrede et nytt regnskapsrapporteringsregime for politiske partier fra grunnen av. Regnskapsloven gir et hensiktsmessig og velprøvd rapporteringsregime som har utviklet seg over tid i tråd med samfunnsutviklingen og synet på hvilke forutsetninger som til enhver tid må ligge til grunn for kvalitativt gode regnskaper, herunder sammenlignbarhet og relevans. Dette tilsier at man bør søke å utforme et enkelt og hensiktsmessig rapporteringsregime innenfor regnskapslovens system (...).”

Finanstilsynet kommenterer same forhold:

”Det følger av lovforslaget § 18 at alle politiske partier årlig skal innberette fullstendige regnskaper i samsvar med regnskapslovens prinsipper. Etter Finanstilsynets syn vil det være en fordel om det kommer uttrykkelig frem i motivene hvorvidt denne rapporteringsplikten også innebærer at partiene har en regnskapsplikt. Når det gjelder de regnskapsreglene som skal gjelde for partiene, antar Finanstilsynet at det vil være en fordel dersom det vurderes nærmere hvordan partilovens regnskapsbestemmelser mest hensiktsmessig kan tilpasses regnskapsloven (...).”

Revisorforeningen tolkar høyringsforslaget slik at det inneber full rekneskapsplikt etter rekneskapsloven for alle partilag over partilovens terskelverdi i § 18 tredje ledd. Foreninga uttaler:

”Revisorforeningen støtter forslaget om å utvide regnskapsplikten etter regnskapsloven til å omfatte alle politiske partier, ungdomspartier og partilag med inntekter utenom offentlig støtte på 10.000 kroner eller mer. Etter gjeldende regler har bare partier som har samlede eiendeler over 20 millioner kroner eller 20 ansatte full regnskapsplikt etter regnskapsloven (regnskapsplikten for ikke-økonomiske foreninger). Dette er en betydelig utvidelse, men vi mener at de hensyn departementet trekker frem i høringsnotatet pkt 4.1.6 viser at en slik utvidelse er nødvendig og forsvarlig. Hensynet til tillit fra velgerne og samfunnet ligger i bunn for relativt omfattende krav om åpenhet om finansielle forhold i politiske partier. Revisorforeningen slutter seg i all hovedsak til det vi oppfatter er hovedinnholdet og intensjonen i forslaget til nærmere regulering av regnskapsplikten. Når det gjelder den konkrete utformingen av lovreglene, mener vi imidlertid at det er rom for betydelige forbedringer. En overordnet observasjon er at forslaget til lovregler samvirker med regnskapsloven på en unødvendig komplisert og uklar måte. Det bør det gjøres noe med før et lovforslag fremmes for Stortinget. Innføring av generell regnskapsplikt er en gjennomgripende endring i partienes rapportering av finansielle forhold. Det må reflekteres tydelig i partilovens bestemmelser.(...)”.

Revisorforeningen har i tillegg konkrete forslag til den tekniske utforminga av systemet. Fleire av desse innspela har departementet teke omsyn til i forslaget som blir lagt fram i denne proposisjonen.

5.1.7.3 Forholdet til bokføringsloven

Eventuelle følger av rekommandasjon 1 i forhold til bokføringsloven blei ikkje drøfta i høyringsnotatet. Under føresetnad at oppfølging av rekommandasjonen inneber ei rekneskapsplikt i ei eller anna form for partilaga og ikkje berre utvida grunnlag for rapporteringsplikta, vil problemstillinga kunne vere relevant.

Finansdepartementet uttaler:

”Finansdepartementet vil også vise til at innberetning av fullstendig regnskap etter regn-

skapsloven, forutsetter at det foreligger bilag og annan bokføringsdokumentasjon som er tilstrekkelige til at partirevisor og partilovutvalget kan etterprøve rapporteringen. Regler om dokumentasjon er gitt i bokføringsloven. Der som partiene pålegges alminnelig regnskapsplikt etter regnskapsloven vil de også få bokføringsplikt etter bokføringsloven. Finansdepartementet antar at det ikke er behov for å gjøre bokføringsregelverket gjeldende fullt ut for politiske partier og partiledde. Etter Finansdepartementets vurdering vil det være tilstrekkelig å gjøre enkelte sentrale dokumentasjonskrav gjeldende for politiske partier. For øvrig bør det kunne fastsettes et unntak fra bokføringsplikten for politiske partier og partiledde som ikke er omfattet av bokføringsplikten i dag.”

5.1.7.4 *Foreslått oppstillingsplan for kostnadssida, balanse, notar etc.*

Det er i høyringsnotatet foreslått ein oppstillingsplan for kostnadssida. Vidare er det drøfta kva rapportering av balansetal og bruk av notar bør innebære. Forslaga er kommenterte av følgjande instansar:

SSB uttaler:

”Oppstillingsplanen som er skissert for kostnadssiden i resultatregnskapet er oversiktlig, består av gjensidig utelukkende kategorier og er hensiktsmessig i forhold til oppbyggingen av et rapporteringsskjema. Posten ”Overføringer til andre partiledde” er et gunstig supplement til oppstillingsplanen som med fordel kan inkluderes. Både forslaget om at partiene skal oppgi sine totale eiendeler og sin totale gjeld – inklusive notehenvising med kreditors identitet dersom denne er overstiger foreslåtte terskelverdier, støttes av SSB og den vil også være en interessant utvidelse av vår statistikk. Også en presisering i partiloven om at sponning likestilles med gaver når det gjelder rapporteringsplikt, er fornuftig for å unngå misforståelser..”

Revisorforeningen har eit anna syn på dette:

”(…) Kravene til spesifisering i resultatregnskapet er ulike ettersom partiet utarbeider aktivitetsregnskap etter regnskapsstandarden for ideelle organisasjoner eller resultatregnskap etter regnskapsloven kap. 6. Spesifiseringen som er foreslått i høyringsnotatet blander opplysninger etter art og aktivitet. For eksempel

vil lønnskostnader (bokstav a) typisk kunne utgjøre en viktig del av kostnader i forbindelse med partiaktiviteter (bokstav d). Det passer derfor ikke å kreve en slik spesifisering i samme oppstilling som tar sikte på å inkludere alle partiets kostnader. Vi antar at dette kan løses ved å fastsette at:

”Følgende kostnader skal spesifiseres i noter til årsregnskapet eller i resultatregnskapet:

- Kostnader etter art
- a) Lønnskostnader
 - b) Varekostnader
 - c) Kostnader til anskaffelse av tjenester
 - d) Finanskostnader
- Kostnader etter aktivitet
- e) Administrasjonskostnader
 - f) Kostnader i forbindelse med partiaktiviteter
 - g) Valgkampkostnader
 - i. markedsføringstiltak
 - ii. andre kostnader

Overføringer til andre parti ledd skal spesifiseres i note eller i tilknytning til resultatregnskapet.

§ 21- balansetal: Opplysningskrav i samsvar med forslaget følger fullt ut av regnskapsloven. Bestemmelsen er derfor unødvendig og bør sløyfes.”

Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet (i teksten omtalt som ”Stortingspartia”) uttaler

”Dersom at man med dette forutsetter at Norsk Regnskapsstandard legges til grunn er dette uproblematisk. Det vil være unødvendig byråkratiserende å skulle utarbeide en egen mal for politiske partier når det gjelder rapportering av utgifter.”

5.1.7.5 *Utvida rapporteringssystem under SSB*

Høyringsnotatet føreset at dagens system med innrapportering til SSB for publisering på www.partifinansiering.no blir vidareført. Fleire instansar har kommentert dette punktet:

Finansdepartementet uttaler:

”Videre er SSBs webbaserte innberetnings-skjema ikke tilpasset innberetninger etter regnskapslovens system. Finansdepartementet er i tvil om krav til fullstendige noter etter

regnskapsloven vil la seg forene med et webbasert innberetningsskjema av den typen som benyttes i dag. (..) Dersom denne løsningen velges vil det særskilt måtte tas stilling til hvilken innsendingsløsning som skal benyttes i fremtiden. FAD synes å ha lagt til grunn at en løsning med webbasert innsending til SSB skal videreføres. Finansdepartementet mener, som antydnet ovenfor, at det kan stilles spørsmål ved om en slik løsning i praksis vil være gjennomførbar, blant annet på bakgrunn av FADs forslag om at det skal innberettes fullstendige noteopplysninger i samsvar med regnskapslovens krav. I praksis medfører forslaget antagelig at det vil måtte settes opp et alminnelig regnskap etter regnskapsloven. Opplysninger fra regnskapet vil deretter måtte overføres til det webbaserte innberetningsskjemaet. Dette kan fremstå som en unødig administrativ byrde, idet dette trolig vil måtte gjøres manuelt i overskuelig fremtid. Finansdepartementet mener ut fra dette at det kan være grunn til å søke å avklare om det kan legges til rette for at disse opplysningene istedenfor kan hentes elektronisk fra Regnskapsregisteret eller om SSB kan gis i oppgave å hente de opplysningene som trengs fra partienes innsendte årsregnskap. I tilfelle vil ressursbehovet til SSB og/eller Regnskapsregisteret i forbindelse med en slik ordning også måtte avklares.”

Revisorforeningen baserer si fråsegn på at rekneskapsplikta for alle partilag som kjem over terskelverdien i § 18 tredje ledd, blir lagd inn under rekneskapsloven med tilhøyrande rapportering til Rekneskapsregisteret - og at SSB hentar dataa derfrå:

”Det bør vurderes om det er tilstrekkelig at det sentrale registeret for ordningen (SSB) innhenter årsregnskapet fra Regnskapsregisteret. Da vil partiene unngå å måtte sende inn regnskapet flere steder. Det er heller ikke foreslått noen frist for innsending til SSB, slik det er for innsending til Regnskapsregisteret etter regnskapsloven § 8-2.”

SSB uttaler:

”Innhenting av disse dataene gjennom utarbeidelsen av et nytt standardisert rapporteringsskjema (både som elektronisk og postal rapporteringsmodul) som utvider det eksisterende inntektsrapporteringsskjema, vil etter vårt syn fullt ut være praktisk gjennomførbart.”

Utan å ta stilling til kvar rekneskapane skal sendast, har *Finanstilsynet* følgjande kommentar:

”Finanstilsynet antar at det ikke, gjennom henvisning til regnskapsloven, har vært meningen å innføre en innsendingsplikt til Regnskapsregisteret, se regnskapsloven § 8-2 som pålegger alle regnskapspliktige en innsendingsplikt. Dette forholdet bør omtales i motivene. Finanstilsynet viser til at regnskaper som sendes Regnskapsregisteret vil være offentlig tilgjengelig, jf. regnskapsloven § 8-1.”

5.1.7.6 Om forslaget til rekneskapsmodul inkludert rettleiingshjelp

I høyringsnotatet er det lagt til grunn at det i tilknytning til utvida rapporteringsplikt blir etablert standardiserte rapporteringsskjema, med bl.a. ein rekneskapsmodul i regi av departementet for rapportering til SSB. Forslaget gjeld òg rettleiingshjelp for bruken av modulen og kva rekneskapsprinsipp/-metodar som skal liggje til grunn for innrapporteringa. Det er ikkje gitt nokon nærare teknisk spesifikasjon av modulen når det gjeld funksjonalitet etc.

SSB uttaler:

”Retningslinjer for rapporteringen vil utarbeides i samarbeid med departementet og gjøres tilgjengelig for partiene. Samtidig vil regnskapsfaglig veiledningsbistand i tilknytning til rapporteringen gis fra SSBs side.”

Stortingspartia uttaler

”At det utarbeides standardiserte rapporteringsskjemaer til bruk for partilag som kommer inn under forenklingsregimet i gjeldende partilov, er positivt.”

I ei særskild fråsegn frå *Framstegspartiet* blir følgjande teke opp:

”(..) Både denne endring og praksis i dag, tilsier for øvrig at SSB får forholdene lagt til rette for å løse det oppdrag de her er pålagt. Praksis de siste årene har vært at SSB til dels har vært svært sent ute med sin del – noe som igjen har gjort at tiden lagene har hatt til respons har vært tilsvarende kort. Departementet bør således vurdere å lovfeste også fristen for utsendelse av veiledning og materiell til lagene. Framskrittspartiet mener denne i så fall minst bør være på en måned.”

Nordland fylke uttaler:

”For å hjelpe de som tar på seg disse oppgavene og sikre ensartet rapportering, er det viktig med god informasjon. Fylkestinget ser den omtalte nettbaserte regnskapsmodulen som et egnet virkemiddel og ber om at det ved utviklingen av denne legges stor vekt på brukervennlighet. Det er også viktig at den foreligger i god tid før lovens bestemmelser trer i kraft.”

Vestfold Venstre uttaler:

”Alle politiske partier baserer seg i stor grad på frivillig arbeid, spesielt gjelder jo dette i små partier og små lokallag. Det vil derfor ofte være tilfelle at et lokallag ikke har blant sine tillitsvalgte ressurspersoner med inngående kjennskap til for eksempel regnskapsføring, pc-er og internett osv. En slik mangel på kompetanse kan ikke medføre at lokallaget ikke kan få oppfylt de krav som stilles. Vi ser at det i notatet og lovforslaget er spesifisert at det må tas høyde for nettopp dette, men vil likevel understreke dette punktet”.

Partilaget tek òg opp følgjande problemstillingar:

”Av dette følger at innrapporteringssystemene, både for komplette regnskap og for valgkampbidrag, må være enkelt å forholde seg til, ikke stille store krav til omfattende registrering av organisasjon eller den person som skal rapportere inn, og være lett tilgjengelig. Det må her sies at dagens skjema for innrapportering av partiinntekter ikke kan anses som enkelt å forholde seg til, men krever oppfølging fra sentrale partiorganer selv for relativt oppgående kasserere i de enkelte lokallag. Veiledningen som følger må også være bedre, for eksempel må det forklares i detaljer hva som skal kategoriseres som ”Kjøp av varer og tjenester” kontra ”Kostnader i forbindelse med partiaktiviteter”, og det må være lett tilgjengelig veiledning for å svare på spørsmål i forbindelse med innrapporteringen. Systemene bør videre for eksempel inneholde funksjonalitet for at ansvarlige på et overordnet nivå (for eksempel fylkeslag) kan stå for rapporteringen til et lokallag, slik at ikke mindre lokallag som plutselig får et større bidrag eller større inntekter fra et arrangement får praktiske problemer med å oppfylle lovkravene.”

5.1.7.7 Frist for innrapportering

I høyringsnotat er det lagt opp til at ei utvida rapportering som omfattar fullstendige rekneskapar inkludert balanse, skal skje innanfor gjeldande frist i § 18 andre ledd som er seks månader etter at rekneskapsåret er avslutta, dvs 1.juli. Fleire har kommentert fristen.

Stortingspartia uttaler:

”Frist for rapportering settes til 1.juni året etter.”

Framstegspartiet uttaler:

”Fristen for innrapportering endres fra 1. juli til 1. juni. Dette samsvarer mer med aktiviteten i partilagene. Det vises i den sammenheng til at fristen for rapportering er lagt til starten av den tradisjonelle ferieperioden. Dette er uheldig all den tid de fleste rapporteringspliktige enheter er basert på frivillig tillitsarbeid.”

Vestfold Venstre meiner derimot at det er greit å leggje dagens fristar til grunn for eit utvida rapporteringssystem.

5.1.7.8 Om behovet for ein forskriftsheimel om rekneskapsrapporteringa mm

I høyringsnotatet er det foreslått at departementet blir gitt myndigheit til i forskrift å gi nærmare reglar om rapporteringsmåten, irekna rekneskapsmessige prinsipp, verdivurderingar, bruk av revisorar og om organiseringa av det sentrale registeret.

Forslaget m.o.t. rekneskapsmessige prinsipp blir støtta av *Finansdepartementet* som uttaler:

”Forenklinger kan tenkes innanfor oppstillingsplanene og noteopplysningene. Slike forenklinger vil imidlertid måtte utredes nærmere. Finansdepartementet mener derfor at det bør vurderes å gi en forskriftshjemmel lagt til Kongen i statsråd, og at FAD foretar en gjennomgang av regnskapsloven med henblikk på å avklare hvilke bestemmelser det i forskrift kan gis unntak fra for partier og partilag”

Revisorforeningen, som elles føreset at innrapporteringssystemet blir regulert i samsvar med rekneskapsloven, ser ikkje behov for ein slik forskriftsheimel:

”Vi ser i utgangspunktet ikke behov for en egen adgang til å gi forskrifter om regnskapsmessige prinsipper, verdivurderinger og bruk av partirevisor.”

5.1.7.9 Kven er omfatta av rapporteringsplikta – heving av terskelverdier?

I høyringsnotatet er det drøfta om det er mogleg å auke terskelverdiene i § 20 første ledd, dvs. grensene for når verdien av gáva utløyser plikt for partilaget til å oppgi identiteten til givaren. Det blir vist til at Noreg er blant dei GRECO-land som har høge tersklar for når gáver til politiske parti skal vere gjenstand for innsyn frå allmenta og at omsynet til givaren sitt ønske om anonymitet allereie verkar å vere godt ivareteke i loven. Ein auke av grensene i § 20 første ledd vil innebere at færre partigáver vil bli offentleg kjende og såleis avgrense innsynet ut i frå dagens nivå. Departementet er likevel i høyringsnotatet innforstått med at terskelverdiene i loven bør oppjusterast over tid som følgje av generell prisvekst. Det er i høyringsnotatet lagt til grunn at prisveksten i følgje SSB har vore ca 2,81 pst per år sidan loven trådde i kraft 1.1.2006. Dette skulle eventuelt tilseie at terskelverdiene for innsyn i bidrag eventuelt blir endra frå 30 000 kr til 33 375 kroner (sentralt nivå), frå 20 000 kroner til 22 250 kroner (fylkeskommunalt nivå) og frå 10 000 kroner til 11 125 kroner (lokalt nivå). Dette må reknast som moderate auingar. I høyringsnotatet går departementet likevel ikkje inn for å foreslå at terskelverdiene i partiloven blir auka no. Til grunn for dette synspunktet ligg at terskelverdiene allereie er romslege og at ei heving av desse, for å la fleire partilag ”sleppe unna” rapporteringsplikta eller avgrense innsynsretten for veljarane, kan bli oppfatta negativt av GRECO. Det er i notatet lagt opp til at verditvilkninga (prisveksten) blir følgd framover med tanke på eit endringsforslag seinare.

Fleire høyringsinstansar har vore opptekne av terskelverdiene i loven, først og fremst for å hindre at for mange lokallag kjem inn under systemet.

Harstad Arbeiderparti uttaler:

”Av hensyn til et levende demokrati er det viktig at det frivillige og aktive arbeidet som utføres i de respektive partiers lokallag ikke må profesjonaliseres og dermed utelukke alle frivillige ulønnede amatørers arbeid. Harstad Kristelig Folkeparti forslår derfor at grensen for å rapportere økes fra kr 10.000 til kr 20.000, og at dette skal være eksklusiv all offentlig

støtte og medlemskontingent. Dette er støtte som ikke beforder uheldige bindinger av korrupsjonmessig karakter.”

Kristelig Folkeparti uttaler:

”Endringen vil omfatte ca 150 av KrFs 361 lokallag. I tillegg til fylkeslagene og landspartiet. Det er ikke tvil om at dette vil medføre enda mer arbeid for lokallagene og for fylkessekretærene som må veilede mange av lokallagene. KrF ser viktigheten av at det er åpenhet rundt partienes økonomi, også på lokalt plan. Likevel er det viktig å påpeke at lokallagene drives av frivillige og at en må passe seg for å demotivere lokallagsledere og kasserere. KrF foreslår derfor at grensen for å rapportere holdes på kr 10 000, men at dette skal være eksklusiv både offentlig støtte og medlemskontingent. Det vil for vår del redusere antall lokallag som må rapportere fra ca 150 til ca 60 lokallag.”

Høyres Hovedorganisasjon uttaler:

”Som fellesmerknadene (fra stortingspartiene) påpeker, innebærer rekommandasjonene, og tilhørende forslag til implementering fra FAD, små endringer for Høyres Hovedorganisasjon. Våre regnskaper sendes Brønnøysund og offentliggjøres i dag. Derimot innebærer forslagene blant annet plikt til innsendelse og offentliggjøring av utgiftsregnskaper for brorparten av lokalforeninger i Høyre, noe som innebærer betydelig byråkratisering av det frivillige arbeidet i hundrevis av lokalforeninger uten fast ansatte og med svært begrenset økonomi. Det anbefales at departementet i sitt forslag justerer beløpsgrensene for rapporteringsplikt i § 18-3 og i §20- 1 for å dempe byråkratiseringen, og for å sikre fokus på de reelle siktemålene med loven.”

FrP kommenterer både grensene for høvesvis gáver i gjeldande § 20 første ledd og når rapporteringsplikta blir utløyst i § 18 tredje ledd:

”Det er et behov for en økning av terskelverdien for når rapportering for mottatte gaver inntreffer for partienes ulike organisasjonsledd. Terskelverdiene har stått stille siden loven ble innført – noe som i realiteten betyr at de er lavere i dag enn ved innføringen. Det er viktig å bidra til at partienes avhengighet av offentlig støtte reduseres – og således bør det stimuleres til at private kan gi gaver – uten at navnene

deres må offentliggjøres. For å sørge for en harmonisering mot lønns- og prisvekst, samt en rimelig avgrensning i forhold til å begrense byråkrati foreslås følgende terskelverdier: Lokallag: kr 15 000,-, Fylkeslag: kr 25 000,-, Hovedorganisasjon: kr 40 000. Fremskrittspartiet mener også primært at verdiene bør indeksreguleres etter på forhånd faste intervaller”.

Vidare uttaler partiet:

”Det fremstår også som logisk å heve terskelverdien for når innrapportering av inntekter skal skje. I dag er denne på kr. 10 000,- etter at offentlig støtte er fratrukket. Fremskrittspartiet foreslår denne økt til kr. 15 000,- etter at offentlig støtte og medlemskontingent er fratrukket. En slik endring vil være en betydelig lettelse for hundrevis av små partilag som hovedsakelig har offentlig støtte og medlemskontingent som inntekter. Endringen vil heller ikke være til skade for hensikten og formålet med slik innrapportering. En slik endring kan medføre en problematisering av begrepet ”medlemskontingent”. Fremskrittspartiet mener ikke at dette vil utgjøre noe stort praktisk problem, da alle partiene i sine vedtekter har klare definisjonar på hva et medlem er. Der- som det likevel skulle være behov for en slik definisjon bør den slå fast at medlemskontingent er kontingent betalt av enkeltpersoner i partiet i den hensikt å oppnå medlemsrettigheter som valgbarhet og stemmerett.”

Østfold fylkeskommune uttaler:

”Det forutsettes videre at inntektsgrensene ikke innbefatter kontingenter. Disse inntektsgrensene bør for øvrig vurderes hevet.”

Partilovnemnda uttaler:

”Partilovnemnda vil generelt advare mot å pålegge partilagene administrative byrder som ikke er godt begrunnet, og forholdsmessige. Det er derfor positivt at departementet synes å ha funnet fram til en fornuftig avgrensning med hensyn til hvilke partilag som skal unntas fra plikten til å innberette fullstendige regnskaper, jf. utkastet § 18 femte ledd. Antall partilag med årlige inntekter — fratrukket offentlig støtte under 10 000 kroner, vil kunne variere noe fra år til år. Men bestemmelsen innebærer uansett at denne nye, klart utvidede plikten i hovedsak

må antas å kun ramme partier med administrative ressurser gode nok til å makte oppgaven.”

SSB har i høyringsrunden gitt følgjande overslag over kor mange partilag som vil bli omfatta av rapporteringsplikta:

”Anslaget om at om lag 20 pst av populasjonen vil bli omfattet av rapporteringen av utgiftsregnskaper, er muligens noe lavt. Det er fortsatt større kommunepartier som melder at de har under 10 000 kr i inntekter etter fradrag av all offentlig støtte. Ved siste rapporteringsår (2009) ble 51 partilag kontaktet for nærmere å undersøke om disse hadde misforstått rapporteringen. I alt 53 prosent kom tilbake med en fullstendig rapportering med inntekter som oversteg terskelverdien. For de tre største partiene på Stortinget – Ap, FrP og Høyre, endret i alt 86 prosent sin rapportering fra forenklet til fullstendig. Inkluderingen av utgiftsiden vil gi en bedre kontroll med rapporteringen over eller under terskelverdien, og kan bidra til å fange opp partilag som per i dag sannsynligvis ikke har rapportert korrekt.”

5.1.8 Departementets vurderingar og forslag

Nedanfor kommenterer ein problemstillingar tekne opp i høyringsrunden i tilknytning til høyringsnotatet sine forslag til oppfølging av rekommandasjon 1.

5.1.8.1 Utvida rapporteringsplikt

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

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

er, inkludert å spegle av meir nøyaktig partias faktiske eller netto inntekter.

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

GRECO kommenterer elles retten til generelt innsyn i eller kontroll av ein partirekneskap, som kvar og ein har på førespurnad til partilaget ut frå partiloven § 23. GRECO meiner dette er eit kreativt forslag for å kompensere for mangelen på informasjon om partias utgifter og gjeld, men finn det usannsynleg at denne retten til kontroll nokon gong er nytta sidan loven trådde i kraft. I følgje GRECO hadde ingen av partia som evaluerings-teamet møtte under landbesøket nokon gong fått førespurnad frå publikum om å få kontrollere rekneskapen. GRECO meiner det i alle høve vil vere vanskeleg for utanforståande å forstå og samanlikne relevant informasjon pga vesentlege forskjellar i kvalitet og substans i rekneskapsføringa partilaga i mellom. GRECO konkluderer med at offentleggjering av utgifter, aktiva og gjeld i tillegg til informasjonen som allereie er tilgjengeleg om partia sine inntekter, utan tvil vil gjere partifinansieringssystemet i Noreg endå meir transparent og auke tilliten til systemet blant publikum.

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

”GRECOs evalueringsteam (GET) er klar over at i mangel av eit krav til det sentrale partiapparatet om å sameine rekneskapen til å omfatte rekneskapane til lokale og regionale partieiningar (som har eigne krav om å rapportere inntektene sine), vil det kunne bli for stor administrativ belastning for små parti og partieiningar å rapportere utgifter, aktiva og gjeld. I denne samanheng ville det vere på sin plass om eit krav om å rapportere utgifter berre blei gjort gjeldande for dei parti og partieiningar som allereie var pliktige til å rapportere sine årlege inntekter. På liknande vis, for innsynet si skyld, kunne det halde at gjeld og aktiva berre måtte rapporterast så langt dei – for eksempel – har ein verdi over ein viss terskel.”

Departementet har i høyringsforslaget prøvt å vareta alle GRECO sine omsyn. Det er i forslaget lagt til grunn at dagens system for inntektsrappor-

tering i gjeldande partilov §§ 18 og 19 må utvidast til å omfatte årlege utgiftsrekneskapar i tillegg til balanseopplysningar. Relevante rekneskapsprinsipp i rekneskapsloven blir lagde til grunn for innrapporteringa. Vidare er det føresett at forenklingsregelen i partiloven § 18 tredje ledd framleis kan gjerast gjeldande. Dette inneber at partilag med mindre enn 10 000 kroner (foreslått utvida til 12 000 kroner) i årlege inntekter, eksklusiv all offentlig støtte, ikkje blir omfatta av plikta. Desse kan framleis nøye seg med å sende inn ei erklæring om at inntektene ikkje har overstige dette nivået. Som nemnt over inneber høyringsforlaget at om lag 80 pst av partilaga vil komme inn under unntaksføresegna. Overslaget er basert på dagens innrapporteringstal for inntekter.

GRECO kommenterer departementets høyringsforslag om oppfølging av rekommandasjon 1 (del 1 og 2) i oppfølgingsrapporten av 30.3.2011 avsnitt (18, 20 og 21):

”For å oppfylle krava i dei første og andre delane av rekommandasjonen har Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet laga eit forslag til endring av partiloven som inneber at partia/partieiningar som allereie innrapporterer sine inntekter, skal utarbeide fullstendige rekneskapar i tråd med prinsippa i rekneskapsloven.

GET set pris på motteken informasjon som viser at det er gjort framsteg i retning av å gjennomføre denne rekommandasjonen. GET konkluderer med at rekommandasjon 1 er blitt delvis gjennomført.”

Departementet legg derfor til grunn at høyringsforslaget imøtekjem alle forventningar frå GRECO på dette punktet, også omsynet til små partilag.

Departementet drøftar i det følgjande om det er behov eller rom for å justere høyringsforslaget for å kunne imøtekomme synspunkt frå høyringsinstansane. Det blir vist til avsnittet over der alle fråsegner om rekommandasjon1 er refererte. Kort oppsummert har høyringsinstansane i tilknytning til utvida innrapporteringsplikt argumentert slik:

- openheit om støtte til politiske parti og om bruken av slik støtte (”både om kvar pengane kjem frå, og kva dei blir nytta til”) er ein grunnleggjande føresetnad for eit velfungerande demokrati
- omsynet til tillit frå veljarane og samfunnet ligg i botn for relativt omfattande krav om openheit om finansielle forhold i politiske parti

- utviding av innrapporteringspliktene fører til at Noreg følgjer praksis frå andre samanliknbare land
- endringane medfører avgrensa politisk aktivitet og er til hinder for eit mangfaldig politisk miljø også i små kommunar og for små parti, gjennom rekruttering av frivillige
- beklageleg at ein legg opp til innsyns- og rapporteringsregime som medfører betydeleg meirarbeid for tusenvis av frivillige og utbetalte tillitsmenn som allereie bruker mykje av fritida si til ideelt arbeid
- meirarbeid kan resultere i at økonomiske transaksjonar etc. blir haldne unna rekneskapsførsla
- avgrensa allmenn interesse, berre grunnlag for sensasjonsoppslag i media

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

Media har fokus på at partiloven blir følgd. Dette har ein sett fleire døme på hausten 2010. På denne måten oppfyller media dei føresetnader om publikumskontroll som Partifinansieringsutvalet la til grunn for partiloven. Etter departementets røynsler med loven, er det ikkje haldepunkt for å hevde at innsynsregimet har medverka til sensasjonsoppslag rundt partias inntekter. Om ein med "sensasjonsoppslag" forstår medieoppslag som er ute av proporsjonar eller baserte på tolkingar av fakta eller spekulasjonar, ser departementet tvert imot at det blir mindre sannsynleg å få slike opp-

slag i framtida, som ei følgje av innsyn i alle delar av rekneskapen.

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

Departementet vil i den samanheng presisere at forslaget berre inneber at omfanget av informasjonsgrunnlaget for innrapporteringa aukar – ein foreslår ingen tiltak for å få fleire partilag inn under rapporteringssystemet enn i dag. Tvert imot blir det lagt til grunn at partilaga per idag følgjer loven, som igjen inneber at om lag 654 har inntekter over 10 000 kroner (lovens terskelverdi), mens resten faktisk ikkje har inntekter over den grensa.

Partifinansieringsutvalet foreslo i NOU 2004: 25 "Penger teller, men stemmer avgjør" at alle partilag på sentralt, fylkeskommunalt og kommunalt nivå (inkludert ungdomsorganisasjonar) skulle omfattast av rapporteringsplikta. Det blei mao ikkje frå utvalet si side foreslått nokon unntaksføresegner eller forenklingsreglar i tilknytning til rapporteringsplikta. Dette er i tråd med Dok. 8-forslaget og Innst. nr. 28 (2002-2003) som var bakgrunnen for at Partifinansieringsutvalet blei oppretta. Til grunn for mandatet låg to oppmodingsvedtak sende regjeringa i 2002 om å styrkje innsynet i partifinansieringa på alle valnivå og å utgreie finansieringa av demokratiet. I Ot.prp. nr. 84 (2004-2005) Om lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (side 54) argumenterte departementet likevel for at det var grunnlag for å unnta dei minste partia for full rapporteringsplikt av inntektsrekneskapar ved at det i staden blei etablert eit forenkla innrapporteringskrav. Dette for å avgrense dei administrative byrdene ved ordninga. På dette tidspunktet hadde verken departementet eller SSB statistikkgrunnlag for å kunne føresjå at unntaksregelen innebar at heile 80 pst av partilaga blei omfatta av regelen for forenkla rapportering. Departementet meiner at det til grunn for lovforslaget om utvida rapporteringsplikt allereie er teke nok omsyn til å halde små partilag med avgrensa økonomiske administrative ressursar og frivillig arbeidskraft utanfor. Dette både sett i forhold til Partifinansieringsutvalets forslag, GRECOs synspunkt og reelle omsyn.

Kvar auke i lovbestemte plikter overfor ideelle organisasjonar vil kunne ha som konsekvens at

frivillige fell frå. Dette er forhold som lovgivaren må ta omsyn til. I denne saka er det aktuelt å vege dette opp mot omsynet til eit velfungerande demokrati, irekna borgarane sin tillit til at det politiske systemet på alle måtar er basert på demokratiske prinsipp. Som Partifinansieringsutvalet understreka, ligg det til dei politiske partia å løyse viktige kjerneoppgåver for demokratiet. Dette legitimerer at politiske parti i større grad blir underlagde krav om openheit og innsyn enn andre ideelle organisasjonar.

Departementet meiner at vilkåret for å pålegge politiske parti auka krav til rekneskapsføring og innrapportering må vere at krava står i rimeleg forhold til kostnadene ved å skaffe informasjon og til brukargruppene sine behov for informasjon - mao at informasjonsverdien blir vegen mot den administrative byrda det vil vere å skaffe fram opplysningane. Lovforslaget legg opp til at fokus framleis vil vere på partia sine inntekter, i og med at forslaget til oppstillingsplan for rekneskapen, jf avsnittet nedanfor, inneber ein meir aggregert presentasjon av kostnadssida og balansen samanlikna med gjeldande reglar for inntektsrapporteringa. Føreset at rekneskapsføring i dag er utbreidd på ulike nivå i partilaga, som departementet meiner det er rimeleg å tru bl.a på grunnlag av Partifinansieringsutvalets føresetnader, vil den vesentlege konsekvensen vere rekneskapsføring ut frå ein felles mal - i tillegg til ein viss auke i omfanget av innsendingspliktige opplysningar.

Det er rimeleg å gå ut frå at økonomisk aktivitet og innsendingsbyrder i ein viss grad står i forhold til kvarandre. Jo mindre partilaget er, desto mindre vil den økonomiske aktiviteten vere. Dette vil igjen innebere at rapporteringa blir mindre omfattande. Vidare legg departementet til grunn at tyngda av plikta om utvida rapporteringsgrunnlag vil avhenge av kva system som blir lagde til grunn for registrering og innrapportering av opplysningane. Departementet foreslår derfor at det blir etablert effektive innrapporteringssystem baserte på IKT. Departementet drøftar i avsnittet nedanfor to ulike modellar for registrering og inn-sending der begge alternativa føreset hjelp med rettleiing til partilaga.

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

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

Departementet drøftar i høyringsnotatet om *medlemsavgifta/-kontingenten* bør haldast unna frå inntektsrekneskapen – noko som elles fleire instansar har teke til orde for i den etterfølgjande høyringsrunden. Medlemskontingenten er ei internasjonalt velkjend kjelde for å omgå innsynsystemet for gåver til politiske parti. Dette ved at ein givar vel å betale ei medlemsavgift monaleg høgare enn den som følgjer av partivedtektene for å unngå å bli identifisert som bidragsytar til partiet. I land der dette har blitt kjent for evaluerings-teamet, har GRECO rådd til at maksimalgrenser for medlemskontingenten blir tekne inn i partifinansieringsregelverket, eller at det overskytande beløpet blir definert som bidrag eller gåver til partiet og underlagt tilhøyrande reglar for openheit.

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

5.1.8.2 *Rekneskapsplikt etter rekneskapsloven*

Departementet viser til at GRECO i evalueringsrapporten under rekommandasjon 1 drøftar rapportering av fullstendige rekneskapar. GRECO viser til at dei største partia har plikt til å levere fullstendige rekneskapar ut frå rekneskapsloven med tilhøyrande plikter etter bokføringsloven, men kommenterer ikkje kva selve rekneskapsplikta går ut på eller kva rekneskapsprinsipp eller -metodar som blir nytta. GRECO er oppteken av at grunnlaget for innrapporteringsplikta blir utvida til å omfatte kostnader, gjeld og egedelar. Vidare, at plikta blir gjort gjeldande for parti eller partilag som elles ikkje kjem inn under rekneskapsloven eller har unntak frå fullstendig rapportering i partiloven § 18 tredje ledd. Det blir uttalt i avsnitt 73

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

Ministerkomitéens Rec (2003/4), som GRECO viser til, er likevel klar både når det gjeld rekne-

skapsplikt og bokføringsplikt for politiske parti. Artikkelen 11 første setning lyder:

”Rekneskapar

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

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

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

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

”Sjølv om GET er fornøgd med at dei fem største politiske partia er pliktige til å arkivere rekneskapa og årsmeldinga, som er ein viktig reiskap for å styrkje den økonomiske disiplinen til politiske aktørar, finn ein òg at rapportane som blir arkiverte i følgje rekneskapsloven heilt klart ikkje vil vere av stor nytte for folk flest eller media. Er ein ikkje van med å lese og forstå rekneskapsdokument som “vinning og tapsoppgåve” og “balanse” vil ikkje informasjonen som blir gitt vere umiddelbart forståeleg. I tillegg er det – slik reviderte finansrekneskapar og rekneskapsoppgjer er sette opp – ikkje mogleg i desse årsmeldingane å finne ut av verken storleiken på enkeltbidrag eller identiteten til store bidragsytarar.”

I avnitt 75 kommenterer ein innsynsystemet i partiloven:

”Ein set òg pris på at Statistisk sentralbyrå har utvikla standardiserte skjema for innrapportering av partias årsinntekter og enkeltbidrag som, ifølgje dei politiske partia GET møtte, er enkle å fylle ut, og at byrået gir – om naudsynt – vidare rettleiing i å fylle ut desse skjema. Døme på inntektsrapportar framskaffa av SSB som òg er å finne på byrået sine nettsider, tydeleggjer dessutan at desse rapportane – i mot-

setning til dei ovannemnde rapportane som er arkiverte ut frå rekneskapsloven – vil vere relativt lette å forstå for meinigmann. Dessutan er måten denne informasjonen blir presentert på avgjerande for alle former for gransking. GET ville derfor finne det tilrådeleg at det blei innført eit felles format for rapportering av denne typen informasjon, slik det no òg er tilfelle for dei årlege inntektsrapportane. Eit slikt format ville gjere det enklare å samanlikne frå år til år og mellom partia og auke verdien av den framlagde informasjonen, men ville òg gi vidare rettleiing til partia med omsyn til kor langt rapporteringsplikta strekkjer seg.”

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

Høyringsforslaget tek vare på desse omsyna. Forslaget er omtalt i GRECOs oppfølgingsrapport (30.3.2011):

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

Som nemnt over ser GRECO på dette som eit steg i retning av å gjennomføre denne rekommandasjonen.

Nærmare om forholdet mellom partilov og rekneskapslov

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

”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. (...) Dersom regnskapsloven skal legges til grunn, vil det således

være nødvendig å pålegge de politiske partiene en særskilt forpliktelse, slik at alle nivåer av de politiske partiene, uavhengig av verdien av eiendeler og antall tilsette, blir regnskapspliktige.

(...) 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 noteapparat (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 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.”

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

«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)

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

- ein fordel om det kjem uttrykkjeleg fram i motiva om rapporteringsplikta at den òg inneber at partia har ei rekneskapsplikt
- ut frå ordlyden ser forslaget ut til å innebere at parti og partiledd ikkje berre vil måtte innrapportere fullstendige rekneskapar i samsvar med rekneskapsloven, men vil òg måtte gi tilleggsopplysningar i samsvar med partiloven
- ein fordel dersom ein vurderer nærmare korleis rekneskapsføresegnene i partiloven mest formålstenleg kan tilpassast rekneskapsloven
- eit alternativ kan vere å setje opp alminneleg rekneskapsplikt etter rekneskapsloven for politiske parti, men tillate at forenklingsreglane for små rekneskapspliktige blir nytta fullt ut og gi unntak frå føresegnar som ut frå formålet vil gi liten relativ informasjonsverdi målt opp mot den administrative byrda knytt til å skaffe fram opplysningane. Eit anna alternativ kan vere å utgreie eit regelbasert rekneskapsregelverk (i motsetning til rekneskapslovens prinsippbaserte) for politiske parti, som er tilrettelagt for rapportering gjennom ei webbaserert rapporteringsløysing utan at det blir kravd utfyllande prinsippnotar
- rekneskapsloven gir eit formålstenleg og velprøvd rapporteringsregime som har utvikla seg over tid i tråd med samfunnsutviklinga og synet på kva føresetnader som til kvar tid må liggje til grunn for kvalitativt gode rekneskapar, blant anna jamføringshøve og relevans. Dette tilseier at ein bør søkje å utforme eit enkelt og formålstenleg rapporteringsregime innanfor rekneskapsloven sitt system
- ikkje forsvarleg å leggje rekneskapslovens reglar til grunn for rapporteringa utan at det i notar til avlagde rekneskapar blir opplyst om den faktiske prinsippbruken
- forslaget til lovreglar samverkar med rekneskapsloven på ein unødvendig komplisert og uklår måte

Ein viser til drøftinga over eventuelle føringar gitt i GRECOs evalueringsrapport om rekommanda-

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

Departementet meiner at det ut i frå fleire forhold i saka er logisk at plikta til å innrapportere fullstendige rekneskapstal må innebere ei eller anna form for rekneskapsføring føreåt. Auka myndigheitskontroll frå Partilovnemnda, jf rekommendasjon 5 nedanfor, tilseier at det må vere noko å kontrollere. Eit utfylt rapporteringsskjema til SSB vil i liten grad kunne vere gjenstand for etterprøving og kontroll - verken av nemnda, det foreslåtte Partirevisjonsutvalet eller revisor. Dette tilseier at skjemaet må støttast av ein rekneskap med dokumentasjon. Departementet føreset at systemet i alle samanhengar ikkje blir gjort meir komplisert enn at det dekkjer behova til rekneskapsbrukarane (irekna offentlege myndigheiter). Til dømes ser ikkje departementet behov for meir enn ein rekneskapstermin årleg, i og med at rapporteringa til SSB skjer berre ein gong i året og at forslaget til valkamprapportering (jf rekommendasjon 3 nedanfor) ikkje inneber fullstendige rekneskapar, men berre gjeld gåver. Det vil heller ikkje vere snakk om å levere full årsmelding i rekneskapslovens forstanå. Rapportering til SSB blir ståande som det einaste kravet om rapportering til det offentlege etter partiloven.

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

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

Som referert over, la Partifinansieringsutvalet i sitt forslag til grunn at rekneskapsloven sitt formål ikkje samsvarer med dei omsyn som partiloven har. Sjølv om begge lovane gjeld finansielle

forhold, har partiloven fokus på økonomiske bindingar mellom parti og bidragsytarar, ikkje om partiet går med økonomisk overskot eller korleis dette eventuelt kjem fram eller blir fordelt. Vidare er det to viktig omsyn i saka som må vurderast ved val av system:

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

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

notekrav, bl.a når det gjeld balanse, ivaretek anti-korrupsjonsomsyn.

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

Departementet (FAD) viser til at dette er standard grunngeving for å unnta små bedrifter frå hovudreglane i rekneskapsloven. Rekneskapsloven må seiast å vere eit generelt rammeverk for å fange opp ulike verksemder, små og store, i eit stort spekter av næringar og bransjar. Utviklinga har det siste tiåret gått i retning av å gi småbedriftene større fleksibilitet gjennom stadig fleire unntaksføresegnar. Det kjem fram i rapporten frå utvalet som evaluerte rekneskapsloven i 2003 at fleire høyringsinstansar har gitt uttrykk for at det er ein klar veikskap ved rekneskapsloven at størsteparten av næringslivet i Noreg kjem inn under unntaka og ikkje under hovudreglane. Dette ved at over 90 prosent av populasjonen består av småbedrifter. Loven hadde blitt meir tilgjengeleg dersom det motsette hadde vore hovudprinsippet. Vidare er det i den samanheng hevda at tilvisingane i loven til "god rekneskapskikk" kan opplevast som uforståelege for nokre av dei mindre føretaka, og dermed gjere loven sine føresegnar mindre tilgjengelege for desse. Det har derfor blitt teke til orde for ein eigen rekneskapslov for små bedrifter.

Departementet viser til at det berre er føretak over ein viss storleik som kjem inn under rekneskapsloven sine føresegnar i dag, dvs dei med eignedelar over 20 millionar kroner eller eit gjennomsnittleg tal tilsette høgare enn 20 årsverk. Dette må i partilovsamanheng seiast å vere ressurssterke føretak. Å påleggje 3 228 partilag, dei fleste baserte på frivillig, ulønt arbeidskraft og med årlege inntekter rundt 10 000 kroner, alminneleg rekneskapsplikt etter rekneskapsloven vil neppe styrkje demokratiet sjølv med alle moglegheit til å nytte unntaksreglane i loven. Departementet trur derfor at eit system der det implisitt blir føresett at rekneskapspliktige har klar forståing for hovudreglane for å kunne forstå rekkjevidda eller ha nytte av unntaksføresegnene, ikkje er eigna for partilaga. I tillegg vil delar av rekneskapsloven neppe vere relevant for den verksemda som partilaga driv. Partilaga har generelt

heller ikkje økonomi til å nytte profesjonelle rekneskapsførarar og det vil derfor bli ei stor utfordring for det offentlege å yte rettleiingshjelp innanfor eit slikt system. Departementet meiner derfor at det må skipast eit system der det klart framgår kva lovbestemte plikter partiet har gjennom konkretisering i forskrifter, retningslinjer og rapporteringsskjema.

Departementet ser likevel at omsynet til å sikre konsekvent og konsistent bruk av rekneskapsfaglege prinsipp og -metodar ("hvilke forutsetninger som til enhver tid må ligge til grunn for kvalitativt gode regnskaper, herunder sammenlignbarhet og relevans") truleg vil bli betre vareteke ved at alle politiske parti og partilag blir lagde under rekneskapsloven, men meiner dette omsynet aleine ikkje kan tilleggjast større vekt enn andre omsyn i saka. Ein viser elles øvrig til at GRECO føreset at dagens system blir vidareført og dessutan dei vurderingar som evaluerings-teamet har gitt m.o.t. relevansen av rekneskapsrapportering etter rekneskapsloven i antikorrupsjonssamanheng. Departementet legg elles opp til at rekneskapsfaglege prinsipp og omsyn blir tilstrekkeleg ivaretekne i det etterfølgjande forskriftsarbeidet.

På denne bakgrunn går departementet inn for at partia som ikkje har rekneskapsplikt etter rekneskapsloven ikkje skal innrette seg etter meir enn éin lov når rekneskap skal førast og rapportering leverast. For slike parti går departementet difor inn for at reglane blir gitt samla i partiloven. På denne måten medverkar departementet sitt forslag òg til å vareta omsynet til eit system for effektiv pliktoppfylling for partilaga. Ved derimot å påleggje partia alminneleg rekneskapsplikt etter rekneskapsloven, med tilhøyrande plikter etter bokføringsloven, vil rapporteringa framleis måtte gjerast etter systemet i partiloven (jf. grunngevinga nedanfor om vilkår for tilslutning til Rekneskapsregisteret). Konsekvensen blir at partia må innrette seg etter tre ulike lovverk, der minst eitt av dei blir sett på som krevjande å forstå sjølv for relativt ressurssterke føretak. Departementet rår frå det sistnemnte alternativet.

Om bruk av rekneskapsprinsipp

Det går fram av forarbeida til rekneskapsloven at småbedrifter i Noreg er ei heterogen gruppe som dekkjer eit stort spekter av næringar og bransjar – alt frå finansieringsføretak til billakkeringsfirma. For å dekkje heile spekteret må lovgivinga naudsynleg vere generell. Behov for alternativ bruk av rekneskapsprinsipp vil òg oppstå på tvers av popu-

lasjonen, t.d. har ein overfor småbedrifter gjort unntak frå fleire av dei grunnleggjande rekneskapsprinsippa i § 4-1. Vidare finst det ulike rekneskapsstandardar for små bedrifter og ideelle organisasjonar.

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

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

5.1.8.3 Forholdet til bokføringsloven

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

Forholdet til bokføringsloven er ikkje drøfta i høyringsnotatet, men i høyringsrunden spelt inn av Finansdepartementet som føreset at det ligg føre bilag og annan bokføringsdokumentasjon som er tilstrekkelege til at partirevisor og partilovutvalet kan etterprøve rapporteringa. Finansdepartementet viser til at dersom partia blir pålagde alminneleg rekneskapsplikt etter rekneskapsloven, vil dei òg få bokføringsplikt etter bokføringsloven. Det er neppe behov for å gjere bokføringsregelverket gjeldande fullt ut for politiske parti og partiledde som ikkje er omfatta av bokføringsplikt etter bokføringsloven. Etter Finansdepartementets vurdering vil det vere tilstrekkeleg å gjere visse sentrale dokumentasjonskrav gjeldande for slike politiske parti.

Departementet (FAD) viser til drøftinga over der det blir konkludert med at politiske parti ikkje bør påleggjast alminneleg rekneskapsplikt etter

rekneskapsloven, dvs at bokføringsloven ikkje vil gjelde for partilag som i dag ikkje kjem inn under rekneskapsloven. Like fullt ser departementet at det er behov for å gjere grunnleggjande prinsipp for rekneskapsføring, dokumentasjon og oppbevaring gjeldande. Dette inneber krav til at all relevant rekneskapsinformasjon må systematiserast og oppbevarast på ein eigna måte. Vidare er det behov for ein regel om oppbevaring av rekneskapsinformasjon som omfattar nedlagde partilag, for ei tid som svarer til foreldingsfristen i loven. Dette for å imøtekomme Rec 2003/4 og for at det skal vere substans i Partilovnemndas kontrollfunksjon. Departementet legg i forslaget til grunn at det ikkje blir innført meir omfattande bokføringsreglar enn naudsynt for partiloven sitt formål. Ein foreslår at krava blir heimla i partiloven og med utfyllande reglar og forskrifter.

Grunnleggjande bokføringsprinsipp framgår av § 4 i bokføringsloven (lov19.11.2004 nr.73).

”Bokføring, spesifikasjon, dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsopplysningar skal skje i samsvar med følgende grunnleggjande prinsipp:

1. Regnskapssystem: Det skal foreligge et ordentlig og oversiktlig regnskapssystem som muliggjør produksjon av pliktig regnskapsrapportering og spesifikasjoner, og som er innrettet slik at opplysningsplikten kan ivaretas.
2. Fullstendighet: Alle transaksjoner og andre regnskapsmessige disposisjoner skal bokføres på en fullstendig måte i regnskapssystemet.
3. Realitet: Bokførte opplysninger skal være resultat av faktisk inntrufne hendelser eller regnskapsmessige vurderinger og skal gjelde den bokføringspliktige virksomheten.
4. Nøyaktighet: Opplysninger skal bokføres og spesifiseres korrekt og nøyaktig.
5. Ajourhold: Opplysninger skal bokføres og spesifiseres så ofte som opplysningenes karakter og den bokføringspliktige virksomhetens art og omfang tilsier.
6. Dokumentasjon av bokførte opplysninger: Bokførte opplysninger skal være dokumentert på en måte som viser deres berettigelse.
7. Sporbarhet: Det skal foreligge toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering.
8. Oppbevaring: Dokumentasjon, spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering skal

oppbevares så lenge det er saklig behov for å kontrollere pliktig regnskapsrapportering. Oppbevaring skal skje i en form som opprettholder muligheten for å lese materialet.

9. Sikring: Regnskapsmaterialet skal på en forsvarlig måte sikres mot urettmessig endring, sletting eller tap.

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

Rekneskapssystem

Departementet meiner ein føresetnad for riktig og fullstendig rapportering til SSB er at rapporteringspliktige opplysningar blir registrerte i eit rekneskapssystem i partilaga. I kor stor grad Partilovnemnda kan etterprøve innrapporterte opplysningar vil bl.a. avhenge av kva slags rekneskapssystem som blir nytta, og i tillegg korleis dette er organisert. Med "rekneskapssystem" meiner ein det medium som inneheld registreringspliktige opplysningar. Dette kan vere et IKT-system eller eit manuelt system sett saman av tradisjonelle bøker. Systemet kan òg vere ein kombinasjon av eit manuelt og eit IKT-basert system. Ut frå bokføringsloven § 6 første ledd skal rekneskapssystemet kunne gjengi spesifikasjonar av pliktig rekneskapsrapportering som nemnt i § 5 på papir. Andre ledd, første setning, krev at det "skal foreligge dokumentasjon av regnskapssystemet som beskriver kontrollmulighet og hvordan systemgenererte poster kan etterprøves, herunder aktuelle koder og faste data, dersom det er nødvendig for å kontrollere bokførte opplysninger."

Bokføringsregelverket krev dokumentasjon både knytt til rapporteringspliktige opplysningar og til sjølv rekneskapssystemet. Omsyn som ligg til grunn for dette framgår av Ot.prp. nr. 42 (1997-98). Opplegg og verkemåte for rekneskapssystemet skal framgå slik at rekneskapskyndige kan setje seg inn i systemet og korleis rekneskapsføringa er gjennomført. Det må framgå på ein lettfatteleg måte korleis rekneskapskapen kan etterprøvast, om naudsynt ved beskriving av korleis systema verkar. Finansdepartementet uttaler i proposisjonen kap. 5:

"Dokumentasjonen skal etter forslaget vise hvordan registrerte opplysninger tilordnes i regnskapssystemet, og hvordan sammenhen-

gen er mellom de registrerte opplysningene og størrelser i årsregnskapet, årsberetningen og annen pliktig rapportering i henhold til lov eller forskrifter. I likhet med det som følger av det svenske regelverket bør det etter departementets syn stilles krav om opplysninger om eventuelle endringer i regnskapssystemet. Endringer i faste data og koder som nevnt i gjeldende løsløsningsforskrift § 3-1 må i denne forbindelse anses som endringer i regnskapssystemet."

Departementet har i denne samanheng vurdert kor formålstenleg det er at det blir utvikla eit elektronisk nedlastbart rekneskapssystem for politiske parti som inneheld alle naudsynte krav og spesifikasjonar i tillegg til ein rettleingsmodul. På denne måten vil ein kunne unngå å innføre særskilte dokumentasjonskrav til rekneskapssystemet. Systemet vil kunne nyttast til intern, løpande rekneskapsføring i partia med ein eksportfunksjon for aggregerte rekneskapsdata til SSB ved årsslutt. På denne måten vil innrapporteringssoppgåva lettare kunne fordelast over året i staden for at all tasting måtte gjerast frå "scratch" like før innleveringsfristen. SSBs rettleingshjelp vil følgjeleg òg kunne fordelast jamnare over året. Rekneskapssystemet kan òg tenkjast å ivareta dokumentasjonsomsyn, eksemplvis ved ein funksjon for skanning og systematisering av rekneskapsbilag mm. Eventuelt kunne ein òg sjå for seg ein sentral database for backup av rekneskapsdata og dokumentasjon som berre partia hadde jamleg tilgang til. På denne måten kunne ein òg lettare kunne ta omsyn til oppbevaring m.o.t. seinare kontroll.

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

på som aktuelt å foreslå. Ein viser elles til avsnittet nedanfor om utviding av SSBs rapporterings-skjema.

Som nemnt over, er det rimeleg å gå ut frå at rekneskapsførsel i ei eller anna form er utbreidd i partilaga i samsvar med vedtekter - som eit ledd i den interne styringa. Dette inneber eit rekneskapsystem, anten i form av tradisjonelle bøker, elektroniske rekneark eller meir profesjonelle elektroniske rekneskapsystem som allereie er utbreidde. Departementet ser likevel for seg at rekneskapsystem i partilaga gjennomgåande ikkje er så kompliserte at det krevst særleg omfattande dokumentasjon for å forstå strukturen eller oppbygninga. Det bør likevel stillast eit grunnleggjande krav til orden og oversikt og at systemet kan nyttast som grunnlag for rapportering til SSB. Departementet legg opp til at det i partiloven blir teke inn basisreglar for rekneskapsystem – eventuelt med utfyllande reglar i forskrift, men at det elles blir overlate til partia å velje system.

Departementet meiner det bør takast inn ein regel om at rekneskapsystem ut frå partiloven må vere slik at det mogleggjer etterkontroll frå offentlege myndigheiter si side, dvs Partilovenemnda og det særskilte Partirevisjonsutvalet som er foreslått etablert under rekommandasjon 5 nedanfor. Omsynet til revisoren sine kontrollmoglegheiter er òg relevant. For partilag som allereie har rekneskapsystem som tilfredsstillar bokføringsloven, medfører ikkje regelen nokon ekstra krav.

Rekneskapsføring

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

For å styrkje innsynsretten i gjeldande partilov har GRECO tilrådt at partia, i tillegg til at krav om rapportering av inntekter blir vidareført, skal påleggjast plikt til å avgi fullstendige rekneskapsrapportar, inkludert opplysningar om gjeld og egedelar. Departementet har i høyringsnotatet foreslått at utvida plikter blir sette opp i samsvar med prin-

sippa i rekneskapsloven, noko GRECO ikkje har merknader til i oppfølgingsrapporten. Verken Rec (2003/4) eller GRECOs evalueringsrapport seier noko om kor ofte rekneskapsføringa skal skje. I tråd med rekneskapsføring etter rekneskapsloven, vil jamleg ajourføring av rekneskapskapane i utgangspunktet vere noko ein naturleg forventar av rekneskapspliktige. I samband med partiloven er det ikkje klare omsyn eller argument som tilseier hyppigare ajourhold enn at partilaget i tide kan oppfylle rapporteringspliktene ut frå loven, dvs årleg rapportering til SSB - og i tillegg opplysningar om bidrag mottekne i valkampen, jf. forslaget i tilknytning til rekommandasjon 3 nedanfor. I høyringsutkastet til endringar i partiloven blir det lagt til grunn at Partilovenemnda ved mistanke om ukorrekt *innrapportering* kan krevje at vedkommande parti/partieining legg fram alle rekneskapsopplysningar. Føresegna gir ikkje nemnda generell tilgang til rekneskapsopplysningar eller annan partidokumentasjon – verken m.o.t substans eller tid. Nemndas tilgang til informasjon vil vere avgrensa til enkelttilfelle der det er mistanke om mislegheiter knytte til innrapporterte forhold. Etter forslaget inneber dette inga fullmakt til kontroll med den løpande rekneskapsføringa i partia frå myndigheitene si side. I forhold til partiloven vil det heller ikkje vere behov for rekneskapsrapportering eller utkjøringar undervegs i året - som tilfellet eksempelvis er for meirverdiavgiftspliktige verksemdar etter rekneskapsloven. Om partilaget rekneskapsfører inntektene frå eit kakelotteri same dag som dei er opptente eller to månader etterpå, kan vanskeleg seiast å ha noko å seie i relasjon til partiloven så lenge dette skjer innanfor same rekneskapsår og rekneskapsføringa ellers er korrekt. Forholdet til revisor og den mogleheita denne har til å utføre revisjonsoppdraget kan likevel tilseie noko anna.

Departementet legg til grunn at kvaliteten på rekneskapsmessige data for partilovens formål må sikrast gjennom krav til rekneskapsføring i loven – dette omfattar omsynet til at materialet skal vere både fullstendig, nøyaktig og sporbart. Elles bør forhold av betydning for forsvarleg intern styring og kontroll av partilaget dekkjast av interne vedtekter. Departementet føreset at det i partiloven er slått fast at kvar transaksjon eller disposisjon som har verknad på samansetning av og omfanget av partilaget sine inntekter og kostnader, egedelar og gjeld, skal registrerast i rekneskapsystemet. Dette inneber at opplysningar om alle forhold som har innverknad på tilgang og avgang av ressursar derfor skal registrerast. Interne transaksjonar mellom partilag innan same

registrerte parti, f. eks. overføring av lotteriinntekter, vil òg omfattast av regelen. Opplysningane skal bokførast og spesifiserast korrekt og nøyaktig. Vidare bør partiloven krevje at opplysningane skal førast på ein slik måte at det i etterhand er mogleg å gjere ein rekonstruksjon. Det er ein føresetnad at kvar transaksjon blir registrert med tilstrekkelege kjenneteikn til at han er eintydig bestemt i rekneskapsystemet. Ein understrekar at innrapporteringa til SSB vil vere aggregerte rekneskapsdata, ikkje enkeltregistreringar.

Regelen byggjer på relevante prinsipp i bokføringsloven § 4. På same måte som i bokføringsloven legg departementet til grunn at det blir nytta tilstrekkelege kjenneteikn til at transaksjonen er eintydig bestemt i rekneskapsystemet. Finansdepartementet si fråsegn i Ot.prp. nr. 42 (1997-98) kan illustrere dette:

”Kravene til slik dokumentasjon må også sikre at det er mulig å etablere et kontrollspor. Med kontrollspor menes opplysninger om hvordan registrerte opplysninger tilordnes i regnskapsystemet og sammenhengen mellom registrerte opplysninger og størrelser i årsregnskap og annen rapportering. Dette gir mulighet til å følge opplysningene om en transaksjon eller annen disposisjon, herunder avtaler, forretningsdokumenter, ressurstransformasjon, fra første gangs registrering til endelig årsregnskap eller omvendt. Kontrollspor er et nyttig hjelpemiddel for ekstern instans som skal foreta etterkontroll.”

Utover dette ser ein det ikkje som formålstenleg å gi ei omfattande opprekning av kva for andre data som skal registrerast i rekneskapsystemet ved kvar transaksjon eller disposisjon. Dette vil elles òg kunne vere eit område som blir dekt av interne vedtekter. Departementet ser behov for at dei ovannemnde forholda i partiloven blir konkretiserte nærmare i forskrift og eventuelt i retningslinjer. Dette vil bl.a kunne omfatte ein teknisk spesifikasjon av korleis identiteten til bidragsytarar bak gaver over lovens terskelverdiar saman med identitetar knytte til sponsor-, låne- og leasingavtaler skal registrerast.

Dokumentasjon av registrerte opplysningar

Departementet viser til at særskilte dokumentasjonskrav knytte til rekneskapsystem er drøfta over.

Bokføringsloven § 10 første og andre ledd om dokumentasjon av bokførte opplysningar lyder:

”Bokførte opplysninger skal være dokumentert. Dokumentasjonen skal utstedes med et korrekt og fullstendig innhold og vise de bokførte opplysningenes berettigelse. Dokumentasjonen skal ikke endres etter utstedelse. Dersom dokumentasjonen består av flere dokumenter, skal det være referanse fra primærdokumentet til øvrige dokumenter.

Bokførte opplysninger skal lett kunne følges fra dokumentasjon via spesifikasjoner frem til pliktig regnskapsrapportering. Det skal likeledes på en lett kontrollerbar måte være mulig med utgangspunkt i pliktig regnskapsrapportering å kunne finne tilbake til dokumentasjonen for de enkelte bokførte opplysningene. Dokumentasjonen skal være systematisert på en måte som gjer det mulig å kontrollere at den er fullstendig.”

Departementet legg til grunn at rekneskapsføring etter partiloven blir gjord på ein slik måte at det blir eit klart samband mellom bilag og bøker (rekneskapsystem). Alle relevante posteringar skal vere dokumenterte på ein måte som stadfestar innhaldet - i den grad dette er mogleg. Rekneskapsloven legg til grunn at kostnader skal vere legitimerede ved bilag. Det same gjeld for inntekter i den grad det er mogleg, bl.a. ved fakturakopiar, kassasetlar og kassastrimlar.

Departementet ser at visse typar partiinntekter, f.eks kollekt på partimøte, vil kunne vere vanskelege å dokumentere utover at dette er ”kollekt frå partimøte av den og den dato”. Andre døme vil vere sal av partieffektar mm. Departementets forslag føreset ikkje at partiet skal kunne dokumentere kven som kjøpte t-skjorter eller skjerf, men at registrerte inntekter kjem fram frå slikt sal. Dokumentasjonskravet bør elles ikkje vere eit hinder for partiet i å utøve sine kjerneoppgåver for demokratiet ved at kravet blir oppfatta som såpass kunstig eller ekstraordinært at partiet droppar å gjennomføre aktiviteten. Departementet vil tru at interne vedtekter har reglar knytte til bilagskontroll f.eks for bruken av partiet sine midlar av tiltrudde personar. ”Uforklarleg pengebruk” vil i så måte vere relevant både ut frå interne vedtekter og partiloven.

Departementet meiner det så langt det er mogleg bør leggjast originalt papirbilag til grunn. Eit slikt krav kan likevel ikkje tenkjast innfridd ved kvar transaksjon. Dokumentasjon bør også givast i ei anna form som gjer det mogleg at opphav og innhald kan etterprøvast på ein tilfredsstillande måte. I rekneskapslovens forstand har det vore vanlig å forstå dette slik at elektronisk over-

førte dokument kan godkjennast som dokumentasjon, føresett at dei relevante dataa kan skrivast ut på papir.

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

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

Oppbevaringsplikt

Vidare følgjer det av bokføringsloven § 4:

6. Dokumentasjon av bokførte opplysninger: Bokførte opplysninger skal vere dokumentert på en måte som viser deres berettigelse.
7. Sporbarhet: Det skal foreligge toveis kontrollspor mellom dokumentasjon, spesifikasjoner og pliktig regnskapsrapportering.

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

Det er behov for å slå fast i partiloven at oppbevaringskravet omfattar all legitimasjon eller stadfesting (dokumentasjon) knytt til rapporteringspliktige forhold. Dette vil dels omfatte det generelle oppbevaringskravet i rekneskapsloven om dokumentasjon av registrerte opplysningar, eigedelar og gjeld og dokumentasjon av rekneskapsystemet. I tillegg vil det vere oppbevaringskrav knytte til særskilt rapporteringspliktige forhold i partiloven som er gåver over terskelverdiane i gjeldande § 20 første ledd vedrørende avtalar med bidragsytarar, etter forslaget sponsoravtalar og låneavtalar. Prinsippet frå rekneskapsloven om at alt relevant rekneskapsmateriale skal oppbevarast ordna, slik at det vil vere lett å finne fram i, er føresett å gjelde. Vidare foreslår ein at prinsippet om at rekneskapsmateriale skal vere forsvarleg sikra mot øydelegging og tjuveri òg skal gjelde for oppbevaringsplikta ut frå partiloven. I Ot. prp. nr 42

(1997-87) viser ein til følgjande som ei nærmare konkretisering av kva plikta inneber:

”Om ut- og inngående dokumentasjon viser underutvalget til Skattedirektoratets melding 12.11.1991 (Ko nr. 3/91) hvor fraktbrev, ordresedler, pakksedler, utleveringssedler, følgeskriv, konnossementer og tilsvarende underbilag til fakturaer i utgangspunktet defineres som regnskapsmateriale som faller inn under oppbevaringsplikten i rekneskapslovens § 11, med mindre fakturaen i seg selv inneholder all nødvendig informasjon fra disse underbilagene.”

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

5.1.8.4 Foreslått oppstillingsplan for kostnadssida, balanse, notar etc

GRECO føreset i evalueringsrapporten at det blir etablert eit standardisert format for partias rapportering av kostnader, gjeld og eigedelar, jf avsnitt 79. GRECOs konklusjon i oppfølgingsrapporten er at det er gjort framsteg i retning av å følge opp rekommandasjon 1. Høyringsforslagets oppstillingsplan er ein del av vurderinga:

”Når det gjeld tredje del av rekommandasjonen melder norske styresmakter at så snart endringsforslaga til partiloven er vedtekne, vil ein revidert versjon av dei noverande elektroniske skjema for innrapportering av inntekter (med passande rettleiing) bli utarbeidd av Statistisk sentralbyrå for alle parti/partieiningar som må gi full oversikt over sin økonomi (inn-

tekter, utgifter, gjeld og eigenkapital med meir.)”

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

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

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

5.1.8.5 Utvida rapporteringssystem under SSB

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

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

”Ein set òg pris på at Statistisk sentralbyrå har utvikla standardiserte skjema for innrapporte-

ring av partias årsinntekter og enkeltbidrag som, ifølgje dei politiske partia GET møtte, er enkle å fylle ut, og at byrået gir – om naudsynt – vidare rettleiing i å fylle ut desse skjema. Døme på inntektsrapportar framskaffa av SSB som òg er å finne på byrået sine nettsider, tydeleggjer dessutan at desse rapportane – i motsetning til dei ovannemnde rapportane som er arkiverte ut frå rekneskapsloven – vil vere relativt lette å forstå for meinigmann.”

Publiseringa av partiinntekter er kommentert i avsnitt 83:

”Det finst ikkje krav om at politiske parti sjølve skal offentleggjere informasjon om inntektene sine. I staden har Statistisk sentralbyrå i samarbeid med Fornyings- og administrasjonsdepartementet oppretta ei nettside med informasjon om finansiering av politiske parti (www.partifinansiering.no). GET vil rose norske styresmakter for å ha oppretta denne internettsida der ein har publisert dei enkelte inntektsrapportar frå forskjellige parti og partieiningar (så vel som informasjon utleidd frå desse rapportane i ei samanfatta og oppsummert form), supplert med vidare statistikk presentert på ein samanhengande og tilgjengeleg måte.”

Sjølv om GRECO har uttalt seg positivt til dagens innsynsystem og SSBs administrasjon, går departementet ut frå at det vil vere innanfor føresetnadene om eit anna organ eventuelt tek over heile eller delar av denne funksjonen om dette ikkje svekkjer kvaliteten på innsynet. To løysingar peiker seg ut som moglege alternativ:

1. Rekneskapsregisteret, som i dag er innsendingsinstans for rekneskapsrapportar etter rekneskapsloven, får ansvaret for mottak, samanstilling og publisering av all informasjon rapportert etter partiloven.
2. Rekneskapsregisteret mottek rekneskapsrapportar i samsvar med partiloven. SSB hentar dataa derfrå for samanstilling og publisering på www.partifinansiering.no

Departementet viser til at fleire høyringsinstansar har kommentert gjeldande system og moglegheita for å utvide dette. Nokon av fråsegnene føreset at rapporteringsplikta blir nærmare knytt opp til rekneskapsloven enn det som er departementets forslag. Finansdepartementet meiner at SSBs webbaserte rapporteringsskjema ikkje er tilpassa rapporteringar etter rekneskapslovens system og er i tvil om krav til fullstendige notar etter rekne-

skapsloven vil la seg foreine med eit webbasert rapporteringsskjema av den typen som blir nytta i dag. Finansdepartementet meiner det kan vere grunn til å avklare om det kan leggjast til rette for at desse opplysningane i staden kan hentast elektronisk frå Rekneskapsregisteret eller om SSB kan få i oppgåve å hente inn dei opplysningane som trengst frå partias innsende årsrekneskapar. Revisorforeningen meiner det bør vurderast om det er tilstrekkeleg at det sentrale registeret for ordninga (SSB) hentar inn årsrekneskapen frå Rekneskapsregisteret, slik at partia unngår å måtte sende inn rekneskapen fleire stader.

SSB meiner i si høyringsfråsegn og i seinare møte med departementet at det fullt ut vil vere praktisk gjennomførleg å innhente rekneskapsdata ved å utarbeide eit nytt standardisert rapporteringsskjema (både som elektronisk og postal rapporteringsmodul) som utvidar det eksisterande inntektsrapporteringsskjemaet.

Departementet viser til at Partifinansieringsutvalet vurderte dette temaet i NOU 2004:25, jf avsnitt 6.9.2:

”Enheter som sender regnskaper til Brønnøysund må vere etablert som egne juridiske personer. De må vere 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 sammenstilling av regnskapstall og oversikter på overordnet nivå.”

Partifinansieringsutvalet foreslo at det i staden blei oppretta eit eige, sentralt register for ordninga med administrativ funksjon lagt til SSB.

Departementet legg til grunn at Rekneskapsregisteret som alternativ for mottak av rekneskapsinformasjon etter partiloven, føreset at alle partilag frå sentralt nivå til kommunenivå, inkludert ungdomsorganisasjonar på sentralt og fylkesnivå, er tilslutta Einingsregisteret (ER) med eigne organisasjonsnummer. Departementet har vurdert saka i samband med behov for auka tryggleik og effektivitet i innrapporteringa. I så måte vil obligatorisk tilslutning vere svært fordelaktig,

dels pga ER-lovens krav til vedlikehald av registeropplysningar og ved at partia kan bruke ALTINN som innrapporteringsmodul. Som det går fram av Brønnøysundregistras fråsegn av 28.9 2009, vil eit krav om obligatorisk tilslutning til ER få konsekvensar for organisasjonsfridomen til partilaga - som Partifinansieringsutvalet òg var inne på:

”Som utgangspunkt er det et krav etter enhetsregisterloven § 4 at alle enheter som skal registreres i Enhetsregisteret og få tildelt organisasjonsnummer, må oppfylle kravene til å være en egen registreringsenhet. For politiske partier vil det si at de må være etablert som egne juridiske personer. Hver enkelt enhet som søker registrering, blir behandlet individuelt og separat. Etter dagens regelverk vil det dermed ikke være nok at sentralleddet i partiorganisasjonen er etablert som en egen juridisk person dersom man ønsker at også fylkeslagene og eventuelt kommunelagene skal kunne registreres og få tildelt egne organisasjonsnumre. Hver enkelt enhet nedover i organisasjonen må i tilfelle være etablert slik. (...) Slik vi oppfatter det ovennevnte, og lovendringen, vil det bety at alle partiledde som per i dag ikke er selvstendige juridiske personer, må etablere seg som selvstendige. Det innebærer blant annet at de må foreta endringer av vedtektene sine for å bli selvstendige. Enhetsregisteret krever at alle som søker registrering legger ved et sett vedtekter som dokumenterer deres selvstendighet.”

Brønnøysundregistra kjem i same brev til at særreglane om registrering av underreiningar (bedrifter) i enhetsregisterloven § 4 fjerde ledd ikkje er relevante i denne samanhengen:

”Den praktiske registreringen av underenheter og retningslinjene rundt dette, bestyres i hovedsak av Statistisk sentralbyrå (SSB). Som utgangspunkt gjelder dette imidlertid for næringsdrivende enheter som kan registrere flere underenheter dersom de driver virksomhet innen ulike bransjer eller på ulike geografiske steder. For foreninger og andre ikke-næringsdrivende enheter gjelder det særskilte retningslinjer for registrering av eventuelle underenheter. For eksempel skal det ikke registreres underenhet med mindre det er minst fem ansatte på hver. Videre er det slik at selv om registrerte underenheter også tildeles organisasjonsnummer, er dette et nummer som ikke skal brukes utad. Det er kun til bruk

innad i forvaltningen. For eksempel brukes undernummeret ved registrering av ansatte. Uansett er det hovednummeret som alltid skal brukas utad for heile registreringsenheten med alle de deler (underenheter) den måtte bestå av.”

I følgje registreringsdata er berre ca 15 pst av partilaga i dag registrerte som sjølvstendige juridiske personar i ER. Plikt til rapportering til Rekneskapsregisteret etter gjeldande system vil derfor innebere eit krav om omorganisering, gjennom vedtektsendring som dokumenterer fullt sjølvstende frå morpartiet, for heile 85 pst - dvs om lag 2 700 partilag. Departementet meiner eit slikt forslag grip for mykje inn i partia sin organisasjonsfridom til at ein vil tilrå dette. Departementet viser elles til at omsynet til opplysningar om prinsippbruk i notar, som Finansdepartementet har vist til, vil kunne varetakast på anna vis, jf diskusjonen over om forholdet til rekneskapsloven.

Forslaget i høyringsnotatet om at dagens rapporteringssystem under SSB blir utvida til å omfatte fullstendige rekneskapsdata, gjeld og eignedelar – blir derfor vidareført uendra i denne proposisjonen.

5.1.8.6 Om forslaget til rekneskapsmodul inkludert rettleiingshjelp

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

GRECO har i evalueringsrapporten ingen krav til at det skal utarbeidast ein rekneskaps- eller rapporteringsmodul frå myndighetene si side, men føreset at det blir utarbeidd eit standardisert rapporteringsskjema og om det trengst, blir gitt retningslinjer for innrapporteringa, jf avsnitt 79.

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

skapsmodulen ligg føre i god tid før loven trer i kraft.

Alternativ 1 Fullstendig rekneskapsystem

Departementet viser til drøftinga om rekneskapsystem over og om vurderingar gjorde i samråd med SSB rundt utvikling av eit elektronisk nedlastbart rekneskapsystem for politiske parti. Systemet vil kunne oppfylle alle naudsynte krav og spesifikasjonar for rapportering etter partiloven, medrekna rekneskaps- og bokføringsfaglege prinsipp, i tillegg til ein rettleiingsmodul. Systemet vil kunne brukast til intern rekneskapsføring inkludert utkjøring av rekneskapsrapportar ved behov. Rapporteringa av aggregerte rekneskapsdata til SSB blir eksportert via ein særskilt funksjon når året sluttar. Eit slikt rekneskapsystem, skreddarsydd for politiske parti - eventuelt også supplert med ein sentral database for kryptert lagring av rekneskapsdata der berre partia har tilgang, vil òg kunne medverke til at omsynet til dokumentasjon og oppbevaring kan varetakast meir effektivt.

Sjølv om departementet ser fleire fordelar med eit felles rekneskapsystem med slik funksjonalitet, vurderer ein kostnadene knytte til utvikling og kontinuerleg drift til å vere for høge i forhold til forventta nytte (brukarfrekvens). Det blir i den samanheng vist til at berre 35 pst av partilaga i dag nyttar det elektroniske systemet for inntektsrapportering, resten føretrekkjer papir. Alternativ 1 må derfor i alle tilfelle supplerast med eit papirbasert eller manuelt alternativ. Departementet har i samråd med SSB på dette grunnlaget ikkje valt å gå vidare med dette alternativet.

Alternativ 2 Rapporteringsmodul

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

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

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

5.1.8.7 Frist for innrapportering

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

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

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

5.1.8.8 Om behovet for ein forskriftsheimel om rekneskapsrapporteringa mm

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

To høyringsinstansar har kommentert forholdet. Også her synest fråsegnene å byggje på føresetnaden om ei forankring av partilagaskapsskapsplikt i rekneskapsloven og ikkje partiloven som departementet i høyringsnotatet og i denne proposisjonen går inn for. Finansdepartementet uttaler at FAD bør ta ein gjennomgang av rekneskapsloven med sikte på å avklare kva føresegner det i forskrift kan gjerast unntak frå for parti og partilag, mens Revisorforeningen meiner det ikkje er behov for forskrift om rekneskapsmessige prinsipp, verdivurderingar og bruk av partirevisorar.

Departementet viser til at retningslinjene for rekneskaps- og rapporteringsordninga, som er foreslått gitt i eller i forlenginga av utfyllande forskrifter, vil sikre at etablerte prinsipp i rekneskapsloven og tilhøyrande rekneskapsstandardar frå Norsk Regnskapsstiftelse blir basis for partilagaskapsskapsføring. Retningslinjene vil omfatte både inntekter, kostnader og balansetal. Det er i forskrifter og utfyllande retningslinjer at sjølv tilpassinga til føresegnene i rekneskapsloven og bokføringsloven mest effektivt kan gjerast. På denne måten kan ein unngå at partilaga må

handle ut frå eit sett lovar der storparten av føresegnene ikkje er relevant for partilovens formål, samtidig som omsynet til rekneskapsfagleg kvalitet på rapporteringen er ivareteke. Departementet tek derfor sikte på å gjere ein gjennomgang av rekneskapsloven med sikte på å avklare kva føresegner som ut frå forskrift skal gjelde for parti og partilag. Det vil bli lagt vekt på at systemet i partiloven "ikke samvirker med regnskapsloven på en unødvendig komplisert og uklar måte" som påpeikt i høyringsrunden, bl.a for å unngå at revisors arbeid blir gjort vanskeleg. Forslaget inneber at det ved behov òg kan fastsetjast særskilte reglar om revisors utføring av revisjonsoppdrag i partilovsamheng, men at ein så langt som mogleg unngår konflikt med revisorlov og tilhøyrande forskrifter. I den grad det oppstår tvil om rekneskaps-, bokførings- og revisjonsfaglege prinsipp, legg departementet i proposisjonen opp til at etablerte rekneskapsfaglege myndigheiter har overordna tolkingskompetanse i slike spørsmål (og ikkje Partilovnemnda som foreslått i høyringsnotatet).

Departementet opprettheld forslaget i høyringsnotatet om at departementet får myndigheit til i forskrift å gi nærmare reglar om mellom anna rapporteringsmåten, rekneskapsprinsipp, bruk av revisor og om organiseringa av det sentrale registeret. Forslaget vil ut frå drøftinga over også omfatte bokføringsmessige prinsipp.

5.1.8.9 Om heving av terskelverdiar

Departementet viser til at høyringsforslaget drøftar dette forholdet, også om satsane skal givast i forskrift eller framleis lovregulerast. Ut frå gjeldande lov § 18 tredje ledd har parti eller partiledde som i løpet av året har hatt samla inntekter på under 10 000 kroner etter frådrag av all offentleg støtte, unntak frå plikta til å innrapportere inntektsrekneskap etter § 19. Desse pliktar å gi ei erklæring om at inntektene for året har vore under dette nivået. Ut frå § 20 første ledd skal identiteten til givaren opplysast når verdien av gåva overstig høvesvis 30 000 kroner (sentralt nivå), 20 000 kroner (fylkeskommunalt nivå) og 10 000 kroner (lokalt nivå). Departementet viser til Partifinansieringsutvalets fråsegn i NOU 2004:25 side 97 følgjande:

"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 pris-

veksten. En slik regel vil kunne virke komplisert, samtidig som det har fordeler å operere med faste kronebeløp. Det skaper forutberegnlighet for givene, 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 rapporteringspliktige 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.”

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

Departementet er innforstått med at terskelverdiane i loven bør oppjusterast over tid som følge av generell prisvekst. Hovuddelen av partiloven trådte i kraft 1.1.2006. Kapittel 4 om rapportering om partias inntekter og inntektskjelder blei likevel gitt tilbakeverkande kraft med gjeldande frå 1.1.2005. Om ein går ut frå at loven vil tre i kraft 1.1.2013, har grensene lege fast i åtte år. SSB opplyser at KPI-veksten har vore 14,2 pst sidan 1.1.2005.

I motsetning til i høyringsforslaget går departementet i denne proposisjonen inn for at det blir gjort ei justering av grensene no som tilsvarende utviklinga i Konsumprisindeksen (KPI) for same periode. Det må understrekast at forslaget utelukkande er grunnlagt i kompensasjon for prisvekst - ikkje i andre omsyn som er påpeikte i høyringsrunden om at små partilag i større grad enn i dag må få unntak frå pliktene i loven. Som departementet argumenterer for over, meiner ein at omsynet til småpartia allereie er tilstrekkeleg teke vare på og i langt større grad enn det Partifinansieringsutvalet føresette. Forslaget vil likevel ha som effekt at fleire partilag enn i dag slepp fullstendig rapportering. Med utgangspunkt i rapporteringstal for KrF, som i følge SSB er partiet der flest lag leverer fullstendige inntektsrekneskapar, vil ei heving av grensa på 14,2 pst medføre at ca 12 pst fleire av KrFs partilag kjem inn under grensa for forenklet rapportering.

På denne bakgrunnen foreslår departementet at terskelverdiane i loven blir justerte no. Med avrunding oppover til nærmaste tusen kr, vil dette gi desse satsane:

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

5.2 Rekommandasjon 2 - nærmare retningslinjer vedrørende rapportering av ikkje-monetære gåver m m

5.2.1 GRECOs rekommandasjon

GRECO tilrår i evalueringsrapporten avsnitt 82:

”at det blir utarbeidd nærmare retningslinjer vedrørende rapporteringane av ikkje-monetære gåver i tillegg til omgrepet ”politiske avtaler” som skal innrapporterast ut frå partiloven”

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

5.2.2 Høyringsnotatet sine forslag

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

5.2.3 Høyringsinstansane sine merknader

Følgjande har kommentert denne delen av høyringsforslaget:

Stortingspartia uttaler:

”Partiene har ingen motforestillinger til at departementet utarbeider retningslinjer for dette.”

Harstad Arbeiderparti uttaler:

”Det vil være nyttig med retningslinjer, og disse må være enkle å følge for partilag uten at de må søke profesjonell hjelp.”

SSB uttaler:

”SSB støtter på et generelt grunnlag behovet for nærmere retningslinjer knyttet til skriftlige politiske og forretningsmessige avtaler med bidragsytere i forbindelse med innrapportering av politiske partiers inntekter. I forhold til ikke-monetære bidrag så er disse grundig beskrevet i veiledningen til det eksisterende skjema.”

5.2.4 Departementets vurderingar

Med utgangspunkt i drøftingane i forarbeida til partiloven, høyringsforslaget og innspel frå høyringsrunden, fastsette departementet den 28.2.2011 ”Retningslinjer for rapportering av ikke-monetære bidrag og rapportering av politiske og forretningsmessige avtaler med bidragsyter”. Disse finn ein her:

<http://www.partifinansiering.no/retningslinjer.pdf>

GRECO har i oppfølgingsrapporten 30.3.2011 kommentert retningslinjene slik:

”Myndighetene i Noreg rapporterer at Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet i samarbeid med Statistisk sentralbyrå har utarbeidd retningslinjer som forklarar omgrepet ”politiske avtalar” og korleis ikkje-monetære bidrag skal vurderast og verdisetjast. Retningslinjene trådde i kraft 28. februar 2011 og er lagde ut på nettsida som omhandlar partifinansiering (www.partifinansiering.no), med tanke på neste rapporteringsfrist for parti/partieiningar som er 1. juli 2011. GRECO noterer seg opplysningane og forventar at desse retningslinjene vil medverke til betre forståing av kva som blir rekna som ikkje-monetære bidrag og politiske avtalar som skal rapporterast ut frå partiloven. GRECO konkluderer med at rekommandasjon ii er tilfredsstillande gjennomført.”

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

5.3 Rekommandasjon 3 - plikt til å rapportere mottekne inntekter og oppsamla utgifter i samband med valkampar

5.3.1 GRECOs og OSCE/ODIHRs tilrådingar

GRECO tilrår:

”at det det blir vurdert å innføre plikt til å rapportere mottekne inntekter og oppsamla utgifter i samband med valkampar”

GRECO har formulert rekommandasjon 3 som ein ”consider”, dvs ei mildare form for tilråding der medlemslandet i prinsippet kan nøye seg med å kvittere tilbake at det faktisk har vurdert tiltaket.

OSCE/ODIHR har som nemnt i kapittel 1 også vurdert partifinansieringa i Noreg og rådd til at:

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

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

5.3.2 Høyringsnotatet si behandling av rekommandasjon 3

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

Utover å peike på fordelane ved å ha rapportering av inntekter før val, seier GRECO lite om kor-

leis dette systemet bør vere eller kva for godkjeningskrav som bør stillast til rapportane. GRECO pålegg heller ikkje Noreg å vurdere tak for valkamputgifter (som elles er relativt vanleg i kandidat-/partilovgivinga internasjonalt). GRECO snakkar om inntekter generelt i valkampen, utan å drøfte om dette berre bør gjelde gåver og/eller andre ekstraordinære inntekter.

5.3.2.1 Internasjonale røynsler

I høyringsnotatet er det vist til korleis innsynsystemet rundt valkampfinansiering er organisert i Storbritannia:

Storbritannia har det mest velutvikla systemet i Europa for innsyn i bidrag frå privat sektor, inkludert valkampbidrag. Politiske parti føretekk her årleg fire typar lovbestemte rapporteringar til Valkommisjonen. Først og fremst må det kvart kvartal rapporterast om mottekne gåver (både monetære og ikkje-monetære gåver, inkludert rabatterte tenester). I samband med parlamentsval i UK aukar frekvensen til vekentlege rapporteringar. Valkampperioden er definert frå dagen for oppløysing av parlamentet til valdagen. Avhengig av valtype, varierer perioden frå fire månader til 365 dagar. Kvartalsrapportane omfattar, i tillegg til partias sentralledd, alle tilknytte organisasjonseiningar (såkalla "AU-ar"). For sentralleddet omfattar rapporteringsplikta samla donasjonar over ca 6 700 EUR frå éin og same bidragsytar, for AU-ane er tilsvarende grense ca 1 300 EUR. Der fleire AU-ar mottek donasjonar under denne grensa, men likevel totalt over 6 700 EUR, må desse gåvene òg rapporterast. Bidragsytarane har plikt til å gi dei same opplysningane om sin identitet som partia er pålagde å rapportere vidare til myndighetene, dvs namn og adresse. Forenkla reglar gjeld likevel for dei minste partilaga med ubetydelege gåver. Same reglar som ovanfor gjeld partias låneopptak, kredittfasilitetar eller mottekne garantiar, inkludert endringar i desse. Lån på ikkje-kommersielle vilkår blir rekna som gåver.

Tredje rapporteringstype er årleg og gjeld partiet (inkludert AU-ane) sin rekneskapsstatus (Statement of Accounts). Plikta omfattar alle med inntekter eller utgifter over 25 000 £. Til sist må parti som deltek i ulike parlamentsval⁵ rapportere valkamputgiftene.

Registrerte *tredjepartar*, dvs kampanjegrupper eller organisasjonar som meir eller mindre kan koplust til eit politisk parti, pliktar å rapportere inn

donasjonar og detaljerte valkamputgifter etter kvart val.

I Storbritannia blir det offentlege givarregisteret oppdatert kvartalsvis/vekentleg på Valkommisjonens web-side. Publikum blir òg gitt tilgang til partirapportane på førespurnad. Det er òg oppretta eit særskilt register for partia sine lån der all relevant informasjon blir publisert, inkludert endringar i vilkår, namn og adresse til långivar etc. Vidare finst det eit register for valkamputgifter. Full spesifisering av valkamputgifter inkluderer opplysningar om kvar enkelt transaksjon - namn og adresse på leverandør, dato for oppgjør, pris, rabattar mv. Faktura må vedleggjast for alle vare- og tenestekjøp. Alle valkamputgifter over gitte terskelverdiar må vere autoriserte av ein tilsett i partiet. Dersom dei totale valkamputgiftene til partiet overstig 336 000 EUR, må rapportane vere godkjende av ein uavhengig, sertifisert revisor.

Same reglar gjeld langt på veg òg for såkalla tredjepartar, bortsett frå at alle rapportertingsfristane her er i etterkant av valet og at desse ikkje er pålagde å rapportere lån.

5.3.2.2 Høyringsnotatet sine forslag

Forslaget tek utgangspunkt i at Partifinansieringsutvalet (NOU 2004: 25) drøfta ei særskilt plikt til rapportering av gåver mottekne før val. Utvalet viste til at med ein rekneskapsperiode på eit år vil offentleggjeringa av partias inntektsrapportar uunngåeleg gjelde inntektene frå fjoråret. Det blei vurdert ein modell for valåret som gjekk frå 1. januar til ein passende dato før valet. Eit flertal meinte likevel det var praktisk vanskeleg å gjennomføre ei fullstendig ekstrarapportering og meinte òg at merksemd rundt bidrag i valkampen kunne gå på kostnad av fokus på partiprogramma. Fleirtalet gjekk inn for at det skulle vere opp til partia sjølve å offentleggjere bidrag, f.eks på heimesidene. Berre eit mindretal på to medlemmer støtta eit forslag om obligatorisk ekstrarapportering av gåver i samband med valkampar. Det må strekast under at det i denne diskusjonen berre var snakk om gåver – ikkje fullstendig inntektsoversikt eller oversikt over valkamputgifter.

Departementet peiker i høyringsnotatet på den openberre fordelene ved ei ekstra rapportering av gåver og andre inntekter før val - at oppdatert informasjon ligg føre når han er mest relevant. Dagens norske rapporteringssystem inneber at rekneskapsopplysningane gjennomgåande er over halvtanna år gamle i valkampperioden, noko som klart reduserer interessa for og nytta av

⁵ Dvs Westminster Parlament. EU-Parlamentet, Det Skotske Parlament, Wales Samling og Nord-Irland Samling.

publiseringa. Med dagens IKT er det enkelt å rapportere/publisere slike tal jamleg.

Ei ekstra rapportering før val reiser likevel visse problemstillingar:

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

Partias rapportering av private gåver så langt tyder på at berre eit avgrensa tal bidragsytarar gir over terskelverdiane i § 20 første ledd. Gåver er unntaket – ikkje hovudregelen. Vidare er det først og fremst snakk om bidrag til sentralløddet sjølv om gåver på fylkesnivå også førekjem. Sjølv om valkamputgifter i dag ikkje er noko stort tema i norsk valkamp, kan dette endre seg i framtida f.eks dersom det blir innført meir liberale reglar for politisk fjernsvarsreklame.

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

Desse omsyna tilseier at systemet med ekstra rapporteringar før val ikkje bør vere for komplisert. For eventuelt å kunne imøtekomme rekom-

mandasjonane frå både GRECO og OSCE/ODIHR, drøftar ein fem alternativ. Det blir innført:

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

"Bidrag" følgjer definisjonen i gjeldande § 19 tredje ledd. I høyringsforslaget blir det lagt til grunn at rapporteringsplikta etter alternativ 2 til 5 kjem i tillegg til den generelle årlege rapporteringsplikta i § 18 første ledd. Plikta vil gjelde alle partilag utan omsyn til organisasjonsnivå. Eit eventuelt unntak eksempelvis for dei minste partilaga, vil innebere ein sjanse til omgåing ved at valkampbidrag blir slusa gjennom dette leddet slik at givaren slepp å bli identifisert. Høyringsnotatet peiker på fleire uheldige sider ved eventuelle moglegheiter til å omgå reglane for valkampfinansiering. I tillegg til at nokon urettmessig tilpassar seg regelverket, vil veikskapar i lovgivinga kunne utnyttast i svertkampanjar ved å skape grunnlause skuldingar eller mistankar om at somme partilag juksar. Forslaget i høyringsnotatet føreset derfor at eit system for rapportering av valkampbidrag omfattar alle partilag. Dette må vidare tolkast slik at bidrag til dømes gitt til eit lokallag i samband med stortingsvalkamp, også er omfatta av regelen.

Alternativ 1 i høyringsforslaget inneber at dagens system blir vidareført uendra, men at det blir kvittert tilbake til GRECO at saka er vurdert. *Alternativ 2* inneber at berre bidrag blir innrapporterte og offentleggjorde i løpet av valkampen, mens valkamputgifter og andre valkampinntekter blir rapporterte som ein del av den ordinære årsrapporten. Etter *alternativ 3* skal bidrag innrapporterast jamleg etter kvart som dei blir mottekne, uavhengig av om det er valår eller ikkje. Alternativ 3 kan likevel vareta omsyn til frekvens og oppdatering av info som er viktige for innsyn i valkampfinansiering. Forskjellen mellom alterna-

tiv 2 og 3 er at førstnemnde avgrensar plikta om jamleg rapportering til ein nærmare definert valkamperperiode – f.eks frå 1. januar til valdagen, mens alternativ 3 inneber at plikta blir gjort permanent. *Alternativ 4* inneber at også andre valkampinntekter enn bidrag skal innrapporterast før valdagen.

Høyringsforslaget legg til grunn at kvart av dei fem alternativa vil tilfredsstillere GRECOs rekommendasjon. Berre alternativ 5 blir vurdert til å tilfredsstillere OSCE/ODIHRs rekommendasjon ved å inkludere viktige element frå ordlyden i denne. Departementet ser i utgangspunktet på 2 til 5 som eigna alternativ for auka innsyn i valkampfinansieringa. Dei tre sistnemnde vil likevel kunne vere meir administrativt krevjande for både partilaga og det offentlege. Alternativ 5 vil i tillegg vere kostnadsdrivande med kravet om revisorgodkjende rapportar. I høyringsforslaget blir dette vurdert som eit utilbørleg strengt krav sjølv om det berre vil gjelde hovudorganisasjonane.

Det ligg ikkje føre nokon internasjonal standard for tidsramma for valkamprapportering. Forslaget i høyringsnotatet byggjer på prinsippet om at alle innrapporteringspliktige forhold skal vere offentlege før valdagen. Som ein hovudregel er det foreslått ein frist på fire veker for partilaga til å rapportere til SSB, likevel med ein særskild regel for tidsrommet føreåt for valdagen.

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

- Bidrag frå éin og same bidragsytar i valkamperperioden blir konsolidert på vanleg måte, dvs at det er bidrag frå den enkelte som i sum overskrider terskelverdiane i § 20 første ledd, som skal innrapporterast.
- Plikta vil gjelde alle partilag utan omsyn til organisasjonsnivå.
- Det blir ikkje fastsett nokon faste rapporteringsmilepælar, men plikt til jamleg å rapportere mottekne bidrag og bidragsytars identitet til SSB seinast innan eit nærmare fastsett tidsintervall etter mottak. Som ein hovudregel foreslår departementet ein rapporteringsfrist på fire veker. For å sikre at alle valkampbidrag kan publiserast før val, blir det foreslått ein særskild regel om at bidrag mottekne i eit tidsrom kortare enn fire veker før valkamperperioden går ut, skal vere innrapporterte innan utløpet av fredag før valdagen.

- SSB utarbeider eit standard web-basert rapporteringsskjema for mottekne bidrag.
- Det krevst inga revisorgodkjenning av eller revisorrapport i tilknytning til ekstrareportane. For å unngå forseinkingar som følgje av signaturkrav, blir det foreslått at partilaga får tildelt eit brukarnamn og eit passord til ein nettstad dei kan rapportere til. SSB sender motteken informasjon til ein oppgitt kontaktperson i partilaget for stadfesting per e-post før offentleggjering på www.partifinansiering.no.
- SSB offentleggjer partiledas rapportar jamleg på www.partifinansiering.no etter at stadfesting er motteken. Innrapporterte bidrag som av ein eller annan grunn ikkje kan stadfestast, blir publiserte med dette som atterhald.
- Innrapporteringsplikta før val blir foreslått til berre å omfatte gåver, dvs ”bidrag” definert i § 19 tredje ledd. Valkamputgifter og andre inntekter blir offentleggjorde som ein del av den ordinære årlege rapporteringa.

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

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

5.3.3 Høyringsinstansane sine merknader

Ein stor del av høyringsinstansane har merknader til forslaget til vidare oppfølging av GRECOs rekommendasjon 3. Dei fleste har i utgangspunktet stilt seg positive til eit slikt forslag, men det er likevel ulike oppfatningar om kor langt ein bør gå – konkret om systemet bør baserast på alternativ 2 eller 5 i lista over. Framstegspartiet og Høgre

har i sine individuelle fråsegner gått imot at det blir innført ei ordning med særskilt rapportering av bidrag i valkampen.

Følgjande instansar støttar at alternativ 2 blir lagt til grunn.

Stortingspartia uttaler:

”Partiene er enige om at partienes hoved- og fylkesorganisasjoner skal ha plikt til løpende å rapportere om mottatte bidrag innen et nærmere angitt tidsintervall, jfr departementets alternativ 2. Når det gjelder særskilt å skulle rapportere utgifter i valkampen er vi uenig med rekommandasjonen og mener at dette er tilstrekkelig dekket gjennom oppfølging av rekommandasjon 1. Det er uenighet om tidsintervallet og beløpsgrensen, og her vil hvert enkelt parti sende inn sine synspunkter.”

I ei særskilt fråsegn frå Arbeiderpartiet:

”Til 8.2 Departementets forslag til endringer i loven, vil vi gi vår fulle støtte til at bidrag over terskelverdiene i § 22 første ledd, jf også § 22 andre ledd, som er mottatt i perioden 1.januar til og med fredag før valgdag, også skal innrapporteres innen fredag før valgdagen. Arbeiderpartiet vil foreslå at terskelverdien for offentliggjøring settes til kr. 10.000,- også for partienes hovedorganisasjon, slik Arbeiderpartiet praktiserer i dag.”

Hamar Arbeiderparti uttaler:

”Hamar Arbeiderparti er redd en byråkratisering og fordyring av det frivillige til slutt tar livet av frivilligheten. Demokratiunderskudd blir konsekvensen. Vi anbefaler og støtter departementets syn om at alternativ 2 legges til grunn i den nye loven. Alternativene 3, 4 og 5 er ikke akseptable.”

Harstad Kristelig Folkeparti uttaler:

”Vi er enig med Departementet i at også valgkampfinansiering må være gjenstand for inn-syn. Av departementets 5 alternativer vil vi anbefale alternativ 2 og at rapporteringen foregår fra valgårets begynnelse til fredag før valget.”

SSB uttaler:

”SSB støtter departementets forslag med en ekstra rapportering og publisering av gaver og

andre inntekter som overstiger terskelverdiene i en definert valgkampperiode. En spesi-fikk valgkamprapportering kan bidra til å øke interessen og aktualiteten til disse dataene spesielt og til statistikken generelt. Av de fem alternativene skissert av departementet, støttes derfor at det blir innført – i tråd med alternativ 2: en særskilt plikt i forbindelse med valgkamper til løpende å rapportere om mottatte bidrag innen et nærmere angitt tidsintervall. Startdatoen for rapporteringsperioden anbefales satt til bidrag mottatt fra og med 1.januar til de som mottas innen utløpet av fredag før valgdagen. Den generelle hovedregelen om en rapporteringsfrist på fire uker fra når bidrag blir mottatt, støttes. SSB vil utarbeide et spesifikt web-basert rapporteringsskjema for disse bidragene der partilagene kan logge seg på med et tildelt brukernavn og passord for å registrere bidragene. SSB kontrollerer at oppgitt informasjon er korrekt ved å sende denne til partilagets kontaktperson per e-post før den offentliggjøres på www.partifinansiering.no. Innrapporterte bidrag som ikke bekreftes av partilagets kontaktperson, publiseres med dette som forbehold. Alle bidrag publiseres på nevnte nettsted før selve valdagen.”

Følgjande instansar meiner at alternativ 5 bør leggjast til grunn, mao at det skal vere auka openheit rundt alle inntekter og utgifter i samband med val-kampar og at rapportane skal vere revisorgodkjende.

Vegårshei Arbeiderparti uttaler:

”Vi støtter forslag om økt åpenhet rundt inntekter og utgifter i forbindelse med valgkamper gjennom regelmessige og uavhengige revisjonsrapporter. Det er likevel viktig at ikke dette blir så omfattende at det blir vanskelig for små kommunelag å drive dugnad for egen organisasjon. Årlige rapporteringer må kunne gjennomføres så enkelt som overhode mulig, slik at det ikkje oppleves som en barriere for små kommunepartier å håndtere.”

Norsk Journalistlag, Norsk presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening uttaler i felles brev:

”Selv om rekommandasjonen er formulert som en ”consider”, dvs. vi kan ”nøye oss med å kvitere tilbake at rekommandasjonen er vurdert”, ligger det her klare føringer fra Europarådets antikorrupsjonsgruppe om at dette er et område innsynsretten burde vært styrket. Og

som navnet tilsier – målet er å styrke samfunnets mulighet til å avdekke korrupsjon. Foruten rekommendasjonen fra GRECO fikk vi i september 2009 en ny rekommendasjon fra OSCE / ODIHR om at partiloven bør evalueres ”med tanke på å gi øket åpenhet rundt inntekter og utgifter i forbindelse med valgkamper gjennom regelmessige og uavhengige revisjonsrapporter”. Med så klare anbefalinger både fra GRECO og OSCE/ODIHR om mer åpenhet rundt både inntekter og utgifter i forbindelse med valgkamper, finner vi det underlig at departementet velger å følge opp kun en side av anbefalingene (..) Vi mener departementet ikke går langt nok i å følge opp rekommendasjon nr 3 som lyder: ”at det vurderes innført plikt til å rapportere mottatte inntekter og påløpende utgifter i forbindelse med valgkamper”, og kan ikke støtte forslaget om å legge alternativ 2 til grunn. Særlig når man ser nærmere på begrunnelsen for rekommendasjonene fra GRECO (henvisning til avsnitt 76, 77 og 78 i GRECOs rapport om Norge). Slik vi ser det er alternativ 5 i høringsnotatet (s.4) vårt eneste reelle alternativ:

En særskilt plikt i forbindelse med valgkamper til å opplyse om alle inntekter og utgifter innen et nærmere angitt tidsintervall. Rapportene skal være revisorgodkjente.

Foruten de klare internasjonale føringer om innsyn både i inntekter og utgifter, er dette alternativet det eneste som er i tråd med fornyingsminister Rigmor Aasruds løfter gjengitt på NRK.no 21.09.2010: <http://www.nrk.no/nyheter/Noreg/1.7301137>

– Både inntekter og utgifter skal vere offentlege. Eg vil òg foreslå endringar som går på å innrapportere valkampbidrag. I dag kan det gå ganske lang tid før me får innrapportert valkampbidrag, og me ser for oss at det skal gå meir løpande, seier Aasrud til NRK.

Vi mener derfor både internasjonale og nasjonale forpliktelser taler for at det blir innført en særlig plikt i forbindelse med valgkamper til å opplyse om alle inntekter og utgifter innen et nærmere angitt tidsintervall.

Departementet ber også om en tilbakemelding på hvilken tidsramme for den løpende rapporteringen som bør velges. Ettersom formålet er kontroll i forbindelse med valgkamper, anser vi det som helt nødvendig at denne rapporteringen er offentlig tilgjengelig i forkant for valgkamper. Vårt syn på dette er helt i tråd med GRECOs anbefalinger: (sitat GRECOs rapport). Ettersom vi går i mot forslaget om å

begrense innsynsretten til inntekter, må departementets forslag til hvordan dette skal implementeres, justeres i tråd med dette.”

Norsk Redaktørforening uttaler:

”Vi vil dessuten gi uttrykk for vår undring over at departementet ikke har valgt å gå inn for alternativ 5 i høringsnotatet når det gjelder innrapportering av valgkampfinansiering. Dette til tross for at dette er det eneste alternativet som tilfredsstillende både GRECOs og OSCE/ODIHRs rekommendasjoner. Vi vil derfor sterkt anbefale alternativ 5 i høringsnotatet, og viser ellers på dette punkt til Norsk Presseforbunds høringsuttalelse.”

Revisorforeningen uttaler:

”Etter forslaget § 18 (6) skal det være en egen innrapportering til det sentrale registeret (SSB) av større bidrag partiet mottar i valgår. Vi støtter en slik ordning. Nedenfor har vi merknader til den praktiske gjennomføringen av revisors bekreftelse av denne innrapporteringen. (..)Vi oppfatter at en ser behov for egen revisorbekreftelse også av de særskilte innrapporteringene fra partiets hovedorganisasjon i valgår (forslaget § 18 (6)). Det bør i tilfelle fastsettes en egen bestemmelse om det. Vi har merket oss at partiet skal rapportere inntekter hver fjerde uke i valgåret, med en fireukers frist fra sist mottatte bidrag for hver rapportering. Siste rapportering før valgdagen har frist samme dag som utløpet av rapporteringsperioden - fredag før valgdagen. Vi antar at en revisor vil klare å avgi bekreftelse innenfor de løpende fireukersfristene, så sant partiet har tallene klare i god tid før det. Det vil i praksis ikke la seg gjøre å få revisor til å bekrefte den siste innrapporteringen innen fristen. Partiet vil tidligst kunne ha sine tall klare på kvelden fredagen før valgdagen, og også det vil formodentlig kunne by på utfordringer.”

Østfold fylkeskommune har følgende merknad:

”Det bør tilstrebes å finne en moderering av departementets alternativ V som bedre ivaretar OSCE/ODIHR sin rekommendasjon. Demokratihensynet må veie tungt, og det anbefales å se hen til Storbritannias regulering. I forhold til tidsrammen for rapportering støtter Østfold fylkeskommune departementets vurdering og forslag.”

To av partia representerte på Stortinget har stilt seg negative til eit forslag om særskilt rapporteringsplikt for valkampbidrag etter modell av dei fire alternativane i høyringsforslaget. I særskilte høyringsfråsegner blir det fremja forslag både til publisering og frist:

FrP uttaler:

”Løpende rapportering av gaver i valgår, med en siste frist til fredag før valget slik det foreslås, er svært uformålstjenlig fordi det bl.a. vil kunne bidra til at mediefokuset siste helgen før valget blir på å ”avsløre” partienes ”rike venner”. Et tilsvarende prinsipp ble vurdert av utvalget som forberedte loven i 2005, der partiene var representert. Flertallet gikk i mot dette ut fra de praktiske vanskelighetene og ut fra at oppmerksomhet rundt bidrag ville kunne gå bekostning av fokus på det politiske innhold i valgkampen. Bestemmelsen kan også svært lett omgås ved at det avtales mellom giver og mottaker at gavene overføres etter valget. Det er således lett å se at hensikten med den foreslåtte bestemmelsen overhodet ikke blir ivare tatt med forslaget slik det ligger nå. Det er etter vår vurdering derfor ikke formålstjenlig med en egen frist i valgkamper. Egne regler i valgkamper fordrer dessuten mer byråkrati, mer mistenkeliggjøring og som nevnt aktiviteter for å omgå reglene. Fremskrittspartiet har ingen problemer med å støtte at innrapporteringspliktige bidrag fortløpende publiseres på partiets nettside, eventuelt også på SSBs nettsider. Dette er i det alt vesentlige praksis i dag, og fungerer tilfredsstillende.”

Høyres Hovedorganisasjon uttaler:

”Høyre vil vise til at fellesmerknadene går imot en særskilt rapportering i valgkampen. FAD foreslår at valgkampinntekter skal rapporteres fortløpende (innen fire uker) og senest fredag før valgdagen. Høyre vil vise til at et tilsvarende prinsipp ble vurdert av utvalget som foreberedte loven i 2005, der partiene var representert. Flertallet gikk imot dette ut fra de praktiske vanskelighetene og ut fra at oppmerksomhet rundt bidrag vil kunne gå på bekostning av fokus på det politiske innhold i valgkampen. Det siste aktualiseres ytterligere dersom det settes en absolutt frist siste helg før valget. Høyre vil i stedet anbefale at bidrag som er rapporteringspliktige oppgis innen en (kontinuerlig) frist på fire uker”.

5.3.4 Departementets vurderingar og forslag

Departementet viser til GRECOs vurderingar av høyringsforslaget i evalueringsrapporten avsnitt 84:

”Fleire av samtalepartnarane til GET framheva òg at inntektsrapporteringa er for sjeldan (dvs. årleg) til at media og allmenta blir tilstrekkeleg informert om partia sine inntekter. Tidsplanen for rapportering – ikkje seinare enn seks månader etter at rekneskapen er avslutta – er ikkje i tråd med når folk flest og media ville ha mest nytte av informasjonen. GET er klar over at spørsmålet om rapportering i samband med val har blitt drøfta under saksgangen som førte fram til vedtaket av partiloven, men fann òg at Demokratifinansieringsnemnda ikkje var einstemmig då dei forkasta tanken om rapportering i samband med val. GET har òg forstått det slik at ein heil del interessentar klårt gjekk inn for eit slikt rapporteringskrav og at det blei bestemt å ”la det bli opp til kvart enkelt parti eller partiorganisasjon å praktisere ein større grad av innsyn” ved frivillig å rapportere bidrag mottekne før ein valperiode. Etter GET sitt syn, ville rapportfristar før val i stor grad forsterke nytta av informasjonen til allmenta og media. Det ville gi fordelene av større openheit nettopp på det tidspunktet då eit parti sine inntekter og inntektskjelder utan tvil er av mest interesse for veljarane, når veljarane avgjer kva for eit parti som gir tilstrekkeleg tillit og tiltru til å fortene ei stemme.”

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

”I tillegg rapporterer norske myndigheiter at for å forhindre omgåing av føresegnene om bidrag, er det bestemt å foreslå for Stortinget at det uttrykkeleg blir fastsett i loven at bidrag mottekne av einingar som heilt eller delvis er kontrollerte av politiske parti eller partieiningar, også må takast med i rapporteringa frå vedkommande parti/partieining. Forslaget omfattar òg partiavdelingar utanfor Noreg (og gjeld uavhengig av om bidraget er motteke i perioden før val eller ikkje). Vidare blir det foreslått at Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet blir gitt myndigheit til i for-

skrift å kunne fastsetje tilleggsføresegner som krev at kandidatar rapporterer om finansieringa av sin valkamp.

GRECO merker seg at det er gjort ei grundig vurdering av innføring av ei særskilt rapporteringsplikt i samband med valkampar, slik det blei kravd i rekommandasjonen. GRECO set pris på at det som eit resultat av denne prosessen i nær framtid truleg vil bli innført plikt til å rapportere særskilt om bidrag som er mottekne i samband med valkampar. GRECO set òg pris på utkastet til ytterlegare lovendringar for å sikre at bidrag til einingar med samband til partiet/partieininga også vil måtte innrapporterast (og, om naudsynt, at kandidatar også må rapportere om finansieringa av sin valkamp). GRECO konkluderer med at rekommandasjon iii er blitt tilfredsstillande gjennomført.”

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

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

Departementet viser til at høyringsinstansane har delte meiningar om dette. Dei som går imot eit forslag om auka innsyn viser bl.a til at Partifinansieringsutvalet har vurdert saka tidlegare der fleirtalet gjekk imot at det blir innført særskilte innsynskrav bl.a fordi dette kan ta fokus bort frå det politiske innhaldet i valkampen. Det blir òg vist til at reglar om innsyn i valkampfinansiering lett kan omgåast. Innføring av fristar for rapportering av valkampbidrag har også blitt møtt med skepsis, bl.a fordi det vil forsterke fokuset på pengegaver og ”rike venner” føreåt for val.

Andre høyringsinstansar støttar forslaget om innføring av særskilte reglar, men somme meiner at høyringsnotatet sine forslag (alternativ 2 i lista over) er for liberalt ved å avgrense innsynet føreåt for val til berre å omfatte bidrag og ikkje valkampinntekter/-utgifter generelt. Vidare er det foreslått at 10 000 kroner bør vere grensa for offentleggjering for alle bidrag. Somme har teke til orde for at ein i oppfølginga må leggje hovudvekt på OSCE/ODIHRs tilrådingar og at Storbritannias regulering bør leggjast til grunn.

Departementet har bl.a som mål med lovendringforslaget at Partifinansieringsutvalets synspunkt nedfelte i gjeldande lov, framleis skal leg-

gjast til grunn i den grad desse er foreinlege med GRECOs rekommandasjonar. Departementet meiner likevel det er grunnlag for å vurdere ei vidare oppfølging av konklusjonane i to uavhengige evalueringsrapportar gjorde av h.v. GRECO og OSCE/ODIHR om auka innsyn i valkampfinansieringa. Det er òg med i vurderinga at dei aller fleste GRECO-land har reglar om dette. Høyringsforslaget er utforma med sikte på å unngå omgåing av reglane ved at det omfattar alle partiledde, irekna tilknytte einingar og at alle bidrag over grenseverdiane skal omfattast gjennom ein konkret frist for innrapporteringa som er sett så nært valdagen som praktisk mogleg. Dessutan ved at det etablerte systemet for inntektsrapportering i partiloven elles blir lagt til grunn slik at det blir enklare å følgje opp ordninga for partilag og myndigheiter. Når det gjeld dei nemdne omgåingsmoglegheitene om valkampgaver gitt i etterkant av valet, vil slike forhold kunne regulerast i forskrift eller retningslinjer for rekneskapsføringa. Ein viser bl.a til omtalen av rekneskapsstandarden for ideelle organisasjonar over, der det framgår at lovnader om gaver under visse føresetnader skal inntektsførast på same måte som mottekne gaver. Vidare er det lagt til grunn at lån og kredittar på andre vilkår enn marknadsbestemte, blir rekna som rapporteringspliktige bidrag. Vidare er det departementets oppfatning at jamlege fristar for innrapportering, i motsetning til faste milepælar, vil kunne fordele mediemerksemda rundt pengegaver jamnare over valkampperioden slik at eventuelle uheldige verknader i form av ”feil” fokus tett opptil valdagen kan dempast.

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

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

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

Revisorogodkjenning vil i alle høve berre gjelde dei største partilaga som kjem inn under § 21 tredje ledd i gjeldande lov, dvs. partias hovudorganisasjonar. Av fleire grunnar ser ikkje departementet det som aktuelt å påleggje små partilag eit særskilt krav om revisorogodkjenning før val og elles ikkje. Siste del av rapporteringsperioden vil uansett ikkje kunne revisorogodkjennast, jf Revisorforeningens merknad. For parti som er pålagde bruk av revisor, vil opplysningar gitt i samband med valkampfinansieringa vere ein del av kontrollgrunnlaget for den årlege revisjonsmeldinga.

Departementet går inn for at innsynet i valkampbidrag blir styrkt i forhold til forslaget i høyringsnotatet. Ein rår derfor til at det blir sett ei særskilt grense for når identiteten til givarar bak valkampbidrag skal offentleggjerast. Grensa blir foreslått sett til 10 000 kroner, som samsvarer med Arbeiderpartiets forslag referert over.

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

”I rettelse til utkast til L-prp om endringer i partiloven mottatt fra departementet, henviser FAD til et ønske om å styrke forslaget som ligger i høyringsnotatet om valkampbidrag og foreslår terskelverdi for offentliggjøring av disse bidragene satt til 10 000,- i samsvar med Arbeiderpartiets høyringsuttalelse. Dette vil i praksis innebære at bidrag mottatt i den tidsbe-

stemte valkampperioden har andre terskelverdier enn ordinær innrapportering av bidrag mottatt utenom denne perioden. Det er heller ikke som i den ordinære rapporteringen foretatt et skille i bidragenes størrelse mellom ulike partilagsnivå som kommune, fylke og hovedorganisasjon. SSB frykter at denne ulikheten vil være forvirrende for de innrapporteringspliktige og at feil kan oppstå med bakgrunn i denne. Vi anbefaler derfor at lovteksten fastslår et samsvar mellom terskelverdiene i ordinær rapportering av bidrag og i rapporteringen av valkampbidrag.”

5.4 Rekommandasjon 4 - sjølvstende for revisorar som reviderer rekneskapar til politiske parti

GRECO tilrår:

”at det blir etablert klare reglar for å sikre naudsynt sjølvstende for revisorar som reviderer rekneskapar til politiske parti”

5.4.1 Oppfølging

Rekommandasjonen rører i utgangspunktet ved både revisorloven (Lov 15.1.1999 nr.2) §§ 4-1 og 4-4 i tillegg til partiloven § 21 tredje ledd.

5.4.2 GRECOs vurdering

GRECO viser til at ein partirevisor i Noreg kan vere engasjert på ubestemt tid og i tillegg vere aktivt medlem av partiet. GRECO har under landbesøket fått informasjon om at det i Noreg er etablert ein alternativ revisjonsstandard for ideelle organisasjonar, irekna politiske parti, men at det er usikkert i kva grad denne er teken i bruk (jf side 23 i rapporten). GRECO utelukkar ikkje at eit sjølvstendekrav kan vere sterkare framheva i denne standarden enn det som er tilfelle for revisorloven av i dag. I fråvær av nærmare informasjon rundt dette rår GRECO til at det blir etablert klare reglar for å sikre naudsynt sjølvstende for den som reviderer rekneskapen til eit politisk parti.

5.4.3 Internasjonale røymsler

Fleire av dei evaluerte medlemslanda har fått svarande rekommandasjon, blant desse Storbritannia og dei nordiske landa. I Storbritannia er det i tillegg til eit autorisasjonskrav til revisor, eit krav

om at denne ikkje kan vere medlem av partiet eller på noko anna vis vere engasjert av partiet eller andre tilknytte organisasjonsledd. Revisor-godkjenning er likevel ikkje naudsynt når årlege inntekter og utgifter er lågare enn 250 000 £ (2,4 mill. kroner). Det er i Storbritannia fastsett nær-mare reglar om Valkommisjonen, som er gitt hei-mel til å lage utfyllende reglar om revisjon, men som så langt ikkje har nytta denne.

5.4.4 Høyringsnotatet sine forslag

I høyringsnotatet blir det understreka at rekom-mandasjonen berre vil gjelde hovudorganisasjo-nene til registrerte politiske parti, dvs dei som i dag er pålagde revisorgodkjenning av rappor-tinga ut frå partiloven § 21 tredje ledd (18 i alt). Det blir òg opplyst at det ikkje er etablert ein eigen revisjonsstandard for ideelle organisasjonar. At GRECO under besøket kan ha oppfatta det ann-leis, skuldast sannsynlegvis ei misforståing. Dette ved at det er revisjon av årsrekneskap, der reknes-kapsstandarden for ideelle organisasjonar har vore nytta, det har vore sikta til frå norsk side.

Revisorloven § 4-1 stiller krav til revisors sjølv-stende overfor revisjonspliktige. Denne kan ut frå andre leddet ikkje vere medlem av revisjonsplikti-ges styrande organ eller kontrollkomité. For poli-tiske parti som har rekneskapsplikt etter rekne-skapsloven § 1-2 nr. 9, medfører dette at revisor som har ei slik tilknytning til partiet at det kan svekkje revisors sjølvstende eller objektivitet, ikkje kan revidere rekneskapen. Det same gjeld dersom det finst andre forhold som er eigna til å svekkje tilliten til revisor. På denne bakgrunnen kan det vere vanskeleg å tenkje seg at medlem-skap i partiet ikkje vil kunne svekkje revisors sjølvstende eller objektivitet. I Ot.prp. nr. 75 (1997-98) Om lov om revisjon og revisorer (revisorlo-ven) kapittel 7 er sjølvstendekravet drøfta nær-mare. Finansdepartementet går i proposisjonen inn for ei skjerping av sjølvstendekravet for revi-sor i forhold til tidlegare lovgiving. I tillegg til øko-nomiske interesser i eigenskap av aksjonær, for-dringshavar eller skyldnar mm, er det i forarbeida òg nemnt tilsetjingsforhold hos den revisjonsplik-tige eller andre samarbeids-, underordnings- eller bindingsforhold som er uforeinlege med sjølvsten-dekravet. Sjølv om ikkje medlemskap i ideelle organisasjonar (irekna politiske parti) ser ut til å vere drøfta konkret, går ein i høyringsnotatet ut frå at revisorloven § 4-1 som hovudregel vil vere til hinder for at revisor reviderer rekneskapen til eit parti han/ho er medlem av.

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

I Ot.prp. nr. 78 (2008-2009) Om lov om endrin-ger i revisorloven og enkelte andre lover (gjen-nomføring av revisjonsdirektivet) blir det i kap 10 drøfta val, oppseiing og fråtreden av revisor. Finansdepartementet uttaler her:

”Utgangspunktet etter norsk rett er at revisor ikkje velges for en bestemt periode, men funge-rer inntil ny revisor er valgt på generalforsam-ling. Normalt velges revisor på den ordinære generalforsamlingen. Etter det departementet forstår, er den samme typen ordning også den vanlige i Sverige.(...).Den norske og svenske ordningen for revisors tjenestetid skiller seg fra det som er vanlig i andre EØS-stater, hvor revisor normalt velges for et bestemt antall år. Etter departementets vurdering kan det ikke forutsettes å være noe krav etter direktivet om at revisor skal velges for en klart avgrenset periode. I utgangspunktet mener departemen-tet derfor at det må være anledning til å videre-føre gjeldende ordning for valg av revisor.”

Høyringsnotatet legg til grunn at styrkt revisjons-kontroll gjennom klare sjølvstendekrav til den som reviderer partirekneskapar, vil vere eit viktig bidrag til å auke kontrollen med partias rappor-ting til allmenta. Det er derfor formålstenleg å gjere visse tilpassingar eller presiseringar i regel-verket. For å kunne imøtekomme GRECOs rekommandasjon 4, foreslår ein å innarbeide føl-gjande reglar i partiloven:

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

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

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

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

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

5.4.5 Høyringsinstansane sine merknader

Det er frå høyringsinstansane si side bl.a reist spørsmål om revisorgodkjenning bør erstattast med krav om alminneleg revisjonsplikt etter revisorloven og etterlyst ei konkretisering av revisors rolle og rammevilkår for revisjonsoppdraget. Det ligg føre følgjande fråsegner om høyringsnotatet sine forslag om den som reviderer rekneskapen til eit politisk parti:

Finansdepartementet uttaler:

”Finansdepartementet har tidlegare bemerket at det er behov for å avklare partirevisors rolle og rammebetingelser i forbindelse med godkjenning av rapporteringer. Særleg har vi påpekt at det bør avklares om revisor skal avgje alminnelig revisjonsberetning, eller om man med godkjenning av rapportering bare mener at det skal gis en eller annen form for attestasjon eller revisorerklæring. Dersom man i tråd med vurderingene ovenfor går inn for regnskapsplikt, bør alminnelig revisjonsberetning til årsregnskapet etter Finansdepartementets vurdering være tilstrekkelig som godkjenning av partiets rapporteringer. Finansdepartementet mener i så tilfelle at det vil være formålstjenlig om man erstatter kravet om godkjenning fra

revisor med alminnelig revisjonsplikt etter revisorloven. Dette vil innebære at revisorlovens regler om revisors yrkesutøvelse, habilitet mv. kommer direkte til anvendelse og at god revisjonsskikk skal legges til grunn for revisors arbeid. Finansdepartementet viser til at revisors kontroll med regnskaper normalt forutsettes å være en løpende aktivitet gjennom regnskapsåret. En attestasjon eller erklæring som avgis uten at revisor har utført løpende revisjons handlinger i løpet av året, kan normalt ikke forutsettes å gi samme grad av kontroll. Finansdepartementet mener ut fra dette at alminnelig revisjonsplikt etter revisorloven vil bidra til å styrke kontrollen med politiske partiets finansielle rapportering sammenlignet med det foreslåtte regimet. Dersom det foreslås alminnelig revisjonsplikt etter revisorloven, kan det eventuelt vurderes om det skal oppstilles krav om revisorerklæring om rapporteringer utover regnskapet.”

Finanstilsynet uttaler:

”Det følger av lovforslaget § 23 første ledd at rapportering fra partiets hovedorganisasjon skal godkjennes av en statsautorisert eller registret revisor. Finanstilsynet har ingen kommentarer til dette, utover at det generelt må anses som en fordel at den som bekrefter på oppgaver til offentlige myndigheter er underlagt en regulering som bidrar til å sikre nødvendig kompetanse, og som er underlagt krav til konsesjon og offentlig tilsyn. Dette vil også være i samsvar med de hensyn Grecos anbefaling søker å ivareta. Det følger av lovforslaget § 23 at partiets rapportering skal være godkjent av revisor. Etter Finanstilsynets syn er det nødvendig å avklare hvilken kontroll revisor skal gjøre av "rapporteringen". Dersom det er ment innført en alminnelig revisjonsplikt bør dette fremkomme klart. Dersom det er ment å være en attestasjon bør det klargjøres hva som skal bekreftes og med hvilken grad av sikkerhet.”

Revisorforeningen uttaler:

”Etter forslaget § 24 kan ikke partiets regnskap revideres av en som er medlem av partiet. Vi støtter en slik uavhengighetsregel. Men det er behov for å klargjøre forholdet til uavhengighetsreglene i revisorloven. Det er et spørsmål om partimedlemmer uansett vil omfattes av revisorloven § 4-1 om forbud mot å ha en slik tilknytning til revisjonsklienten at dette kan

svekke revisors uavhengighet og objektivitet. I så fall omfatter dette både den valgte revisoren, den oppdragsansvarlige revisoren, revisorens personlige nærstående, medarbeidere på revisjonsoppdraget samt andre revisorer, ledende ansatte og styremedlemmer i revisjonsselskapet. Vi anser imidlertid at medlemskap i partiet alene neppe er tilstrekkelig etter denne bestemmelsen. Vi antar det vil være tilstrekkelig at forbudet mot at partimedlemmer utfører revisjonen omfatter den valgte revisoren (enkelperson) og den oppdragsansvarlige revisoren (i et revisjonsselskap), men det kan også vurderes om det bør omfatte medarbeidere på revisjonsoppdraget. Faren for å ekskludere for mange aktuelle revisorer er stor dersom en går lenger enn dette. I tråd med dette støtter vi også forslaget om at forbudet bare skal gjelde for partienes hovedorganisasjon. Det foreslås også krav om revisorrotasjon/partnerrotasjon hvert syvende år. Vi har ikke merknader til det. For såkalte foretak av allmenn interesse følger dette av revisorloven § 5a-4. Denne bestemmelsen gir fastere rammer for revisorrotasjon, og vi foreslår at det fastsettes at revisorloven § 5a-4 skal gjelde for partienes hovedorganisasjon. I forlengelsen av at en vil innføre revisorrotasjon, mener vi at partienes hovedorganisasjon bør ha revisjonsutvalg i henhold til allmennaksjeloven §§ 6-41 - 6-43 og de øvrige bestemmelsene som gjelder for foretak av allmenn interesse etter revisorloven kapittel 5a. Det vil være et viktig tiltak for å styrke partienes oppmerksomhet om og arbeid med sin kontroll av bidrag og økonomiske aktiviteter.”

Foreningen uttaler videre om revisjonsplikt:

”Revisjonsplikt for regnskapspliktige følger av revisorloven § 2-1 (se også endringsforslag i Prop. 51 L 2010-2011). Hovedregelen om revisjonsplikt for regnskapspliktige med årlige driftsinntekter på 5 millioner kroner eller mer, vil gjelde for partier og partiledde som får full regnskapsplikt. Driftsinntekter for et politisk parti vil inkludere offentlig støtte, kontingent og bidrag. I lys av dette er bestemmelsen i lovforslaget § 23 (nåværende § 21) egnet til å forvirre. I forslaget (og gjeldende) tredje ledd står det at "Rapportering fra partiets hovedorganisasjon skal [...] være godkjent av statsautorisert eller registrert revisor". I stedet bør det fastsettes at unntaket fra revisjonsplikt i revisorloven § 2-1 andre ledd ikke gjelder for parti-

ets hovedorganisasjon. På denne måten blir det mye klarere at alle krav i revisorloven til årsregnskapsrevisjon skal gjelde. Vi kan ikke se at det er grunn til å unnta partiledde med driftsinntekter over 5 millioner kroner særskilt fra revisjonsplikt. Som antydning ovenfor, mener vi tvert i mot at regnskaps- og revisjonsplikt for politiske partier har en særskilt begrunnelse i behovet for samfunnets tillit. Dette bør klargjøres i § 23 (4) ved å fjerne siste setning om at "Revisorgodkjenning er ikke nødvendig".

Stortingspartia uttaler:

”Forslaget støttes, men at engasjementperioden settes til 8 år. De fleste partier har landsmøte annet hvert år, og revisor velges ofte av landsmøtet.”

Andre er opptekne av at plikta til å nytte revisor ikkje blir utvida til å gjelde fleire partilag enn i dag:

Harstad Arbeiderparti uttaler:

”Slik vi forstår det er det ikke aktuelt med uavhengige revisorer på lokallagsnivå, noe vi ville avvist nødvendigheten av. Vi har i våre lokallagslover bestemmelser om å velge 2 revisorer for ett år av gangen. Da vi i stor grad lever av frivillige gaver, loddsalg og kontingent, er det viktig for oss at lagets regnskap og styrets disposjoner kontrolleres av revisorer som har vårt Årsmøtes tillit. Uavhengige revisorer eller revisjonsfirma er unødvendig på lokallagsnivå.”

Østfold fylkeskommune uttaler

”Det forutsettes ingen utvidelser av dagens revisorordninger for partilagene.”

5.4.6 Departementets vurderingar og forslag

Departementet viser til GRECOs synspunkt om dette temaet i avsnitt 86 i evalueringsrapporten der hovudinnholdet er referert over. GRECO er oppteke av at revisor skal vere uavhengig og skiftast ut med jamne mellomrom. GRECO drøftar ikkje omfanget av plikta til å nytte revisor, kva for rolle revisor skal ha eller kva rammvilkår som bør gjelde for godkjenning av rapporteringar. Det ligg mao i rekommandasjon 4 ingen føresetnader om å endre nedslagsfeltet for § 21 tredje ledd når det gjeld kva partilag som skal omfattast av plikta til å nytte revisor. Departementet viser til at

GRECO i oppfølgingsrapporten avsnitt 32-34 har følgjande kommentarar til høyringsnotatet sine forslag:

”Myndigheitene i Noreg viser til at revisorloven allereie inneheld visse krav som sikrar at revisor er uavhengig av eininga som blir revidert. For å utfylle desse krava, spesielt når det gjeld politiske parti, har Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet foreslått endringar i partiloven som slår fast at eit partis rapportering ikkje kan reviderast av same revisor i meir enn sju år på rad. I tillegg kan ikkje ein revisor vere medlem av partiet han eller ho reviderer. Som nemnt under rekommandasjonane i og iii ovanfor, er desse endringsforslaga sende på høyring. GRECO merkar seg dei mottekne opplysningane som vil syte for ei ytterlegare, meir presis regulering av revisorars sjølvstende i forhold til politiske parti dersom dette blir innarbeidd i loven som føreset. GRECO konkluderer med at rekommandasjon iv er blitt delvis gjennomført.”

Departementet samanfatar problemstillingar og forslag reiste av høyringsinstansane slik:

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

- ingen utvidingar av dagens revisorordningar for partilaga (delte meiningar blant høyringsinstansane)

Om alminneleg revisjonsplikt og innhaldet i revisjonsmeldinga

Departementet legg til grunn at politiske parti med rekneskapsplikt etter rekneskapsloven § 1-2 nr. 9 er underlagde krav om bruk av revisor etter revisorloven § 2-1. Ut frå andre ledd, første punktum gjeld kravet likevel ikkje dersom driftsinntektene av den samla verksemda er mindre enn fem millionar kroner. Dette inneber at dei største partiorganisasjonane som kjem inn under rekneskapsloven, er underlagde eit krav om alminneleg revisjonsplikt etter revisorloven. Lovens reglar om revisors yrkesutøving, habilitet mv. og at god revisjonsskikk skal leggjast til grunn for revisors arbeid, kjem derfor direkte til bruk for den som reviderer rekneskapa til eit politisk parti. Partifinansieringsutvalet drøfta ikkje innhaldet i revisjonsoppdraget i sin rapport, men føresette at praksis blei vidareført (jf. NOU 2004:25 avsnitt 6.10.4):

”Utvalget foreslår å videreføre bestemmelsen om en erklæring om at partiet ikke har hatt andre inntekter enn det som er innberettet. Rapporteringen 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 rapporteringer på kommunalt og fylkeskommunalt nivå.”

Krav om revisorgodkjenning er i partiloven gjort gjeldande for alle registrerte partis hovudorganisasjonar med den konsekvensen at i alt 18 partiorganisasjonar i dag er omfatta mot sju ut frå 1998-loven. Partifinansieringsutvalets forslag er vidareførte i Ot.prp. nr. 84 (2004-2005) utan nærmare konkretisering. Departementet ser ikkje grunnlag for at det under partiloven bør bli etablert eit anna regime enn det som følgjer av revisorloven på dette punktet. Det vil vere naturleg å leggje prinsippa i revisorloven til grunn for alle som reviderer rekneskapa til eit politisk parti. Konkret inneber dette at innhaldet i revisjonsoppdraget for dei (i dag) 12 partiorganisasjonane som berre er omfatta av partiloven, bør vere det same som for dei seks partiorganisasjonane som både kjem inn under revisorloven og partiloven. Ein føreset der-

for at kravet om alminneleg revisjonsrapport blir gjort gjeldande for alle registrerte politiske partis hovudorganisasjonar. Dette inneber òg eit krav om revisorerklæring for alle årlege rapporteringspliktige forhold etter partiloven utover rekneskapaen.

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

Departementet legg likevel ikkje opp til at det skal vere ein føresetnad ut frå partiloven at revisors aktivitet skal vere jamleg. Det er naturleg at revisors kontroll med økonomiske verksemder, som bl.a er underlagde krav om fleire rapporteringsmilepælar og rekneskapssterminar pr. år, blir tettare og meir kontinuerleg enn med politiske parti som etter partiloven berre har éin rekneskapsstermin pr. år. Det vil derfor vere opp til partiet og revisor å bli einige om dei praktiske detaljane rundt utføringa av oppdraget.

Om medarbeidarar på revisjonsoppdraget bør omfattast

Forslaget frå Revisorforeningen om at forbodet mot at partimedlemmer utfører revisjonen også bør omfatte medarbeidarar på revisjonsoppdraget, vil etter departementets oppfatning gjere regelen meir konsekvent. Ei slik presisering vil vere relevant der medarbeidarar gir revisjonsfagleg hjelp til den oppdragsansvarlege revisoren. Vanleg kontorteknisk hjelp som korrespondanse, kopiering, praktisk tilrettelegging av revisjonsoppdraget etc. bør ikkje omfattast av forbodet. Som føresett i høyringsnotatet bør regelen i minst mogleg grad kunne nyttast til politisk kartlegging. Departementet konkluderer med at avgrensinga som er foreslått i høyringsnotatet om kven som er omfatta av forbodet, blir vidareført. Det blir likevel presisert her at forbodet, forutan den valde revisoren (enkeltperson) og den oppdragsansvarlege revisoren (i eit revisjonsselskap), også omfattar eventuelle medarbeidarar på revisjonsoppdraget i den grad desse utfører revisjonsfagleg assistanse.

Om revisjonsutval og revisorrotasjon

Når det gjeld Revisorforeningens forslag om at partias hovudorganisasjonar bør påleggjast å ha revisjonsutval ut frå allmennaksjeloven §§ 6-41 til 6-43, jf også revisorloven kap 5a, er departementet meir i tvil om kor formålstenleg dette er. Ein viser i den samanheng til at dei nemnde reglane gjeld større børsnoterte selskap eller selskap som tek

opp lån i obligasjons- eller sertifikatmarknaden. Ein føreset at dette er verksemder av stor allmenn interesse gjennom forvaltninga av betydelege økonomiske verdiar og ressursar. Departementet viser til at eitt av formåla med partiloven er å motverke korrupsjon i det politiske systemet. Dette søkjer ein å ivareta gjennom allmenta sin innsynsrett i partifinansieringa, revisorkontroll med rapporteringa og Partilovnemndas kontrollmyndighet og sanksjonar. Korleis partia elles forvaltar sine økonomiske ressursar fell utanfor partiloven sitt område. Partia sine aktiva vil gjennomgåande vere svært beskjedne i allmennaksjeloven sin målestokk. Partia er òg innbyrdes ulike m.o.t økonomiske og administrative ressursar. Ut frå § 6-43 skal revisjonsutvalet:

- a) forberede styrets oppfølging av regnskapsrapporteringsprosessen,
- b) overvåke systemene for intern kontroll og risikostyring samt selskapets internrevisjon om slik funksjon er etablert,
- c) ha løpende kontakt med selskapets valgte revisor om revisjonen av årsregnskapet,
- d) vurdere og overvåke revisors uavhengighet, jf. revisorloven kapittel 4, herunder særlig i hvilken grad andre tjenester enn revisjon som er levert av revisor eller revisjonsselskapet utgjør en trussel mot revisors uavhengighet.”

Medlemmene i revisjonsutvalet blir valde av og blant styremedlemmene. Minst ein av medlemmene i revisjonsutvalet skal vere uavhengig av verksemda og ha kvalifikasjonar innan rekneskap eller revisjon.

Departementet ser at fleire av revisjonsutvallets oppgåver i utgangspunktet vil kunne vere relevante for partiloven. Eit krav om revisjonsutval etter allmennaksjelovens modell vil likevel kunne vere vanskeleg å gjennomføre overfor politiske parti av ulike grunnar. Generelt vil eit krav om at rekruttering til eit utval for partiinterne forhold skal skje frå andre hald enn partiets egne rekkjer, lett komme i konflikt med omsynet til partiets private sjølvstende. Kravet om at minst ein medlem av revisjonsutvalet skal vere uavhengig vil i denne samanheng derfor kunne reise særskilte problemstillingar. I tillegg kjem kompetansekravet til denne personen som etter ordlyden i § 6-43 skulle tilseie at partiet må engasjere ein ekstra revisor eller ein person med rekneskapsfagleg kompetanse. Eit naturleg motargument vil derfor òg vere ressursomsyn som særleg vil vere relevante for små hovudorganisasjonar. Sjølv om

eit revisjonsutval kontrollmessig kan vere nyttig, meiner departementet at den positive nytten av tiltaket ikkje kan oppvege den negative verknaden dette kan ha for partias private sfære eller dei administrative kostnadene dette vil medføre. Departementet reknar dei tiltaka som er foreslåtte i proposisjonen for å vere tilstrekkelege til å ivareta omsyna i partiloven i denne omgang.

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

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

Departementet foreslår i høyringsnotatet at den som reviderer og godkjenner eit politisk partis rekneskap ikkje kan ha ei samla engasjementstid i partiet på meir enn sju år. For revisjonsselskap gjeld dette den som er utpeikt som ansvarleg revisor. Elles er det revisorloven sine reglar som gjeld. Ein går mao ut frå at kravet går lenger enn revisorlovens krav ved at det er den *samla* engasjementstida og ikkje den samanhengande som skal leggjast til grunn. Departementet ønskjer med sitt forslag å hindre at same revisor blir nytta over for mange år av partiet - sjølv om engasjementstida ikkje er samanhengande. GRECO har komme over tilfelle i medlemslanda der revisor har hatt meir enn 30 års engasjementstid i same parti. Med ordlyden i revisorloven lagd til grunn, vil eksempelvis ein revisor med eit yrkesaktivt liv på 36 år kunne revidere same parti i 28 år.

Departementet meiner ein slik regel ikkje i tilstrekkeleg grad vil ivareta dei omsyn som bør leggjast til grunn i partiloven om reell utskifting av revisor og som blir støtta av GRECO. Forslaget i høyringsnotatet blir derfor vidareført på dette punktet – mao at revisor med meir enn åtte års samla engasjementstid i partiet ikkje kan oppnemast på ny. Dette er likevel ikkje til hinder for partiet engasjerer ny revisor innanfor same revisjonsselskap.

Som Finansdepartementet opplyser i Ot.prp. nr. 78 (2008-2009), jf sitat over, er utgangspunktet etter norsk rett at revisor ikkje blir vald for ein bestemt periode, men fungerer inntil ny revisor er vald på generalforsamlinga. For partia sin del blir dette stadfesta av Stortingspartias høyringsfråsegn. Departementet ser at forslaget i høyringsnotatet om eit rotasjonskrav kvart sjuande år kan

føre til at partia må skifte revisor hyppigare, dvs på kvart landsmøte. Dette taler for at det i partiloven blir fastsett at rotasjonskravet gjeld kvart 8. år - mao at Stortingspartias merknad blir teken til følge. Departementet ser at ein her ikkje er i fullt samsvar med EUs rotasjonsdirektiv, men meiner at forslaget til ei streng regulering av reengasjement i partiloven kan kompensere for eventuelle negative verknader av utvida tidsperiode. Departementet går ut frå at desse argumenta vil kunne støttast av GRECO.

I samsvar med drøftinga over presiserer departementet at passussen ”*den som reviderer og godkjenner et politisk partis regnskap*” også omfattar eventuelle medarbeidarar på revisjonsoppdraget i den grad desse utfører revisjonsfagleg assistanse.

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

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

GRECO tilrår:

”at det blir sytt for passande, uavhengig monitorering av partifinansieringa, inkludert valkampanjar, i samsvar med Artikkel 14 i Rec 2003/4”

5.5.1 Oppfølging

Implementering av rekommandasjonen vil medføre endringar i partiloven.

5.5.2 GRECOs vurdering

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

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

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

GRECO har i dei pågåande evalueringane sterkt fokus på kontroll med at politiske parti oppgir korrekt og fullstendig informasjon til myndighetene. Det blir understreka at det er reell (i tydinga ”faktisk”) kontroll med kor riktig det som partia rapporterer er, som er tema for denne rekommandasjonen, ikkje kva for mal eller kva rapporteringsgrunnlag som måtte gjelde.

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

- media har nær tilgang til informasjon som kan avsløre eventuelle utilbørlege forhold, og at
- journalistar har sterk interesse for partifinansiering

Vidare meiner GRECO at det er urealistisk å gå ut frå at partimedlemmer sjølve har interesse av å medverke til at allmenta får kjennskap til interne forhold i partiet, spesielt under valkampanjar. Den siste innvendinga i avsnitt 87 i rapporten er likevel særleg viktig for Noregs oppfølging: GRECO deler ikkje vår oppfatning om at omsynet til politisk handlefridom vil vere ei avgjerande hindring for at det kan bli etablert eit formålstenleg system for eit reelt tilsyn med partifinansieringa. Når det gjeld kontroll av partifinansieringa har ei rekkje medlemsland, som byggjer på dei same demokratiske tradisjonar og sjølvstendeideal, i større grad enn Noreg late omsynet til allmenta sitt behov for

innsyn vege tyngre enn omsynet til partias handlefridom.

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

5.5.3 Internasjonale røynsler

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

Eit gjennomgåande trekk internasjonalt er at der loven har klare reglar for kva det offentlege partilskotet kan brukast til, er det Riksrevisjonen eller tilsvarende kontrollorgan som er tillagd kontrollen med partia. Kontrollmyndigheita går vanlegvis ikkje lengre enn det som omfattar bruk av offentlege midlar. Variantar av denne modellen finn vi bl.a i Finland Danmark og Nederland.

I *Finland* er Justisdepartementet ansvarleg for å kontrollere at bruken av offentlege tilskot er i samsvar med regelverket. Departementet kan utpeike ein godkjend revisor til å syte for slik kontroll. I tillegg har Riksrevisjonen rett til å få verifisert at partia (og underliggjande organisasjonar som har direkte fordelar av tilskotet) har nytta statsstøtta i samsvar med lov og løvingsvedtak. Det finst likevel ikkje noko regelverk som pålegg kontrollerande organ å rapportere eventuelle funn vidare eller å aksjonere. Finland har elles nyleg revidert si lovgiving med sikte på å følgje opp GRECOs rekommandasjonar på dette området.

I *Danmark* er det ikkje etablert noko systematisk tilsyn med at partifinansieringsregelverket blir overhalde i form av eit offentleg organ som sjekkar kor riktige rapportane er som årleg blir sende til Folketinget eller til Justisdepartementet. Riksrevisjonen, som tilsynelatande har tilsvarende fullmakt som i Noreg m.o.t rekneskapskontroll for statleg verksemd, har fullmakt til å sjekke at politiske parti har nytta offentlege tilskot i samsvar med føresetnadene. Dette inneber ein viss rekne-

skapskontroll. Fullmakta er likevel aldri teken i bruk.

I *Nederland* er det revisjonsavdelinga i Innriksdepartementet som har myndigheit til å granske om partia har brukt statstøtta i samsvar med nærmare oppsette formål. Riksrevisjonen har òg kompetanse til å sjekke dette, men har aldri nytta myndigheita. Kontrollmyndigheita omfattar også her berre bruken av offentlege tilskot. GRECO har komme til at kontrollen ikkje er god nok i forhold til artikkel 14 i Rec 2003/4.

På *Island* har Riksrevisjonen ei sentral oppgåve i partifinansieringa. Politiske parti (og kandidatar) rapporterer årleg til Riksrevisjonen som har vide fullmakter til å gjennomføre materiell kontroll med innsend informasjon. I prinsippet vil Riksrevisjonen ved avvik i rapportane kontakte partiet eller partirevisor for nærmare forklaring. Viss saka har preg av korrupsjon, vil ho kunne meldast til politiet. Riksrevisjonen har likevel ikkje hatt tiltrekelege ressursar til fullt ut å ta i bruk si myndigheit overfor parti eller kandidatar. GRECOs rekommandasjon til Island er at Riksrevisjonen må tildelast meir ressursar, men hadde elles ingen merknader til lovgivinga vedrørande monitoring og kontroll.

Andre land har oppretta særskilte organ for å kontrollere politiske parti og kandidatar:

I *Storbritannia* er det Valkommisjonen (The Electoral Commission) som ivaretek tilsynet med politiske parti og kandidatar. Dette er eit uavhengig organ oppretta av Parlamentet for å medverke til integritet og publikums tillit til demokratiske prosessar. Organet har myndigheit til å inspisere og også ta kopi av all relevant dokumentasjon i samband med inntekter og utgifter til politiske parti og kandidatar. Myndigheita inneber òg rett til å bli assistert av ansvarleg person i partiet i samband med kontrollen. Det er likevel førebels ingen reglar eller retningslinjer for kva Valkommisjonen skal gjere om han avdekkjer ulovlege forhold. Det blir no vurdert utvida fullmakter for kommisjonen gjennom eit direkte samarbeid med andre kontrollorgan som politi og påtalemakt. GRECO har likevel komme til at Valkommisjonen, som har ei rekkje ulike oppgåver, bør få auka fokus på partifinansieringa, noko som omfattar å bli meir proaktiv når det gjeld å avdekkje avvik.

I *Frankrike* er National Commission for Campaign Accounts and Political Funding (CNCCFP) tillagd tilsynsmyndigheit med partia. Dette er eit administrativt organ med ni medlemmer som sit på åremål, assistert av eit sekretariat på ca 30 medlemmer, hovudsakleg sett saman av personell frå ulike departement. CNCCFP fører tilsyn med

at partia overheld rekneskaps- og finansieringsregelverket i tillegg til å sjekke kandidatanes valkamprekneskarar. Dette blir gjort på grunnlag av rapportar frå to oppnemnde revisorar (som elles kan halde tilbake opplysningar med teieplikt overfor CNCCFP). Pga dei politiske partias konstitusjonelle fridom i Frankrike, omfattar kontrollen berre om disposisjonene er lovlege og ikkje kor formålstenlege dei er. Det blir utarbeidd ein årleg rapport til regjeringa om resultatet. Men organet har ikkje tilgang til underliggjande rekneskapsdokumentasjon eller rett til å inspisere partiet direkte. GRECO har elles påpeikt at tilsynsfunksjonen til CNCCFP må styrkjast, dvs ein rekommandasjon som liknar den Noreg har fått.

I *Latvia* rapporterer partia direkte til KNAB, eit antikorrupsjonsorgan med vide fullmakter til å kontrollere rekneskapsrapportane og som har full tilgang til all relevant rekneskapsinformasjon. KNABs myndigheit inneber òg rett til å krevje informasjon frå alle offentlege organ, føretak, organisasjonar, tenestepersonell og andre personar – uavhengig av kva gradering informasjonen måtte ha. Private bidragsytarar til politiske parti vil på oppmoding også måtte leggje fram informasjon om inntekter og eigedelar for KNAB.

5.5.4 Høyringsnotatet sine forslag

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

1. Statistisk sentralbyrå (SSB) har ut frå statistikkloven § 4-1 første ledd ei fagleg uavhengig rolle. Byråets autoritet og faglege kompetanse gjer det til ein svært viktig aktør i rapporteringssystemet etter partiloven. Byrået kartlegg med høg presisjon populasjonen politiske parti, rettleier partia og samlar inn, bearbeider og publiserer rapportane på ein effektiv og profesjonell måte. Av frykt for å komme i konflikt med § 4-1 og tape tillit i utøvinga av primæropp-

- gåvene etter statistikkloven, har SSB reservert seg overfor andre oppgåver i partiloven enn dei reint statistikkfaglege. Dette er likevel ikkje til hinder for at SSB i dag fører ein viss rimelegkontroll med det partia rapporterer, mellom anna ber dei om avklaringar ut i frå statistikkomsyn. Med desse avgrensingane vil det ikkje vere eit alternativ å utvide byrået si myndigheit i retning av kontroll med partirapportane.
2. Partilovnemnda er ut frå partiloven § 24 første ledd eit uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordna Kongen og departementet. Verken regjeringa eller departementet (FAD) kan gi instruks om eller omgjere Partilovnemndas myndigheitsutøving i enkelttilfelle etter loven. Nemnda har ingen kontrollfunksjon og har berre fått eitt verkemiddel, nemleg å kunne halde tilbake partistøtte. Nemnda tel fem medlemmer, av desse skal leiaren ha dommarkompetanse. Ut frå partilovforskrifta § 20 skal minst to av medlemmene ha erfaring frå partipolitisk arbeid. Kontorteknisk hjelp til nemnda er det Fylkesmannen i Sogn og Fjordane (FMSF) som står for. Sjølv om nemnda truleg vil kunne oppfylle kriteria i artikkel 14 m.o.t sjølvstende, inneber den noverande organisasjonsforma likevel klare avgrensingar på eventuell utvida funksjon. Partilovnemnda opererer i dag på deltid (timebasis) ved at medlemmene blir kalla saman ved behov eller ved at saksbehandlingen skjer per e-post. Ei tett oppfølging av om lag 3 230 partieiningar i form av regelmessig tilsyn blir openbert vanskeleg med ei slik arbeidsform. Dagens regelverk tek heller ikkje omsyn til at nemnda skal ha rekneskaps-/revisjonsfagleg eller annan kompetanse av relevans for tilsyn. Bortsett frå at leiaren skal ha dommarkompetanse og krav om partipolitisk erfaring for minst to medlemmer, er det ikkje stilt kompetansekrav til nemnda. Nemnda er heller ikkje gitt myndigheit til å spele på andre offentlige aktørar, bortsett frå å motta årleg rapport frå SSB om rapporteringane. Årleg budsjett, inkludert kontorteknisk hjelp, er på ca. 250 000 kroner.
 3. Riksrevisjonen er ifølgje riksrevisjonsloven § 1 Stortingets revisjons- og kontrollorgan; "Riksrevisjonen skal gjennom revisjon, kontroll og veiledning bidra til at statens inntekter blir innbetalt som forutsatt og at statens midler og verdier blir brukt og forvaltet på en økonomisk forsvarlig måte, og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger". Utan å ta stilling til om føresegna kan gi grunnlag for eventuelt tilsyn med den delen av partias finansar som kan først tilbake til statstilskotet, slik som tilfelle er i fleire land, kan det konkluderast med at dette uansett ikkje vil vere nok til å oppfylle GRECOs krav om tilsyn med alle sider av parti-finansieringa.
 4. Andre etablerte tilsynsorgan i Noreg med rekneskaps- og revisjonsfagleg kompetanse er først og fremst Finanstilsynet og Konkurransetilsynet. *Finanstilsynet* fører tilsyn med bankar, forsikringsselskap, finansieringsforetak, private pensjonskassar, godkjende revisorar og revisjonsselskap, rekneskapsførarar og autoriserte rekneskapselskap, regulerte marknader m. fl. Ut frå § 2 fjerde ledd kan Finanstilsynet engasjere statsautoriserte og registrerte revisorar og personar med anna sakkunne til å utføre oppdrag innanfor tilsynets ansvarsområde og kan òg oppnemne utval til å gjere sjølvstendige granskningar innanfor desse områda. Finanstilsynet skal granske rekneskapar og andre oppgåver frå institusjonane og elles gjere dei undersøkingar om deira stilling og verksemd som tilsynet finn naudsynt. Institusjonar som er underlagde tilsyn pliktar når som helst å gi alle opplysningar som tilsynet måtte krevje, irekna å gi tilsynet innsyn i ei rekkje dokument og forhold, jf § 3 i loven. Sjølv om tilsynet dekkjer eit stort spekter av ulike verksemder og synest å ha ei rekkje fullmakter relevante for artikkel 14 i Rec 2003/4, går departementet likevel ut frå at kompetansen ikkje er direkte relevant for anti-korrupsjonsarbeid i det politiske systemet. *Konkurransetilsynet* skal føre tilsyn med konkurransen i dei forskjellige marknadene, mellom anna ved å kontrollere at forbod og påbod i loven blir følgde. Sjølv om Konkurransetilsynet har brei og variert tilsynskompetanse frå ulike bransjar, med fullmakter som i tilsynssamanheng må seiast å vere omfattande, reknar ein likevel ikkje med at kompetansen er relevant for rekneskapskontroll i politiske parti. Det kan derfor vere tvil om Finanstilsynet eller Konkurransetilsynet er eigna for den tilsyns- eller kontrollfunksjonen som følger av rekommandasjon 5.
 5. Talet på rapporteringspliktige partilag i Noreg er i internasjonal samanheng svært stort og tel ca 3 230 einingar. I tillegg til ein stor og mangearta partiflora i seg sjølv, kjem dette av at det norske systemet for innsyn byggjer på ein desentralisert modell der alle partilag som deltek i val, i tillegg til ungdomslag på sentralt og fylkesnivå, har sjølvstendig rapporteringsplikt. GRECO har så langt i evalueringsrunden stort

sett hanskast med land som byggjer på ein konsolidert modell, dvs der sentralledda rapporterer for heile partikonsernet med den følgje at talet på sjølvstendige einingar under tilsyn blir mindre, tilsynsobjekta meir oversiktlege og lettare å nå.

6. Løyvinga over kap 1530 Tilskot til dei politiske partia har hatt ein høg nominell vekst sidan innføringa på 1970-talet. Det norske partitilskotet er i internasjonal samanheng høgt. Dette tilseier at ressursbruken knytt til tilsyn i avgrensa grad bør medføre løyvingsaukingar og at det må leggjast stor vekt på effektivitetsomsyn.

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

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

På denne bakgrunnen drøftar ein tre alternative modellar:

Modell 1

Modellen tek utgangspunkt i gjeldande myndighetsstruktur i partiloven. Partilovnemnda blir gitt kontrollheimlar ved sida av at det blir oppretta eit kompetent (tilsyns- eller) kontrollorgan (Partirevisjonsutval) under leiing av nemnda. Ein ser det som fordelaktig at ei styrking av kontrollen med dei politiske miljøa tek utgangspunkt i ekstern-/internkontrollen som i dag blir gjennomført av revisorane. Forslaga til oppfølging av rekommendasjon 4 i avsnittet (over) inneber ei direkte styrking av eksternkontrollen ved at det blir pålagt uttrykkelege krav om revisors sjølvstende ved at

den som utfører revisjonsoppdraget ikkje samtidig kan vere medlem av partiet og ikkje kan engasjerast for meir enn eit bestemt tal år. Revisorkravet med tilhøyrande habilitetsreglar vil likevel berre gjelde for sentralorganisasjonane – dvs 18 einingar av ein populasjon på ca 3230. I høyringsnotatet blir det foreslått at Partirevisjonsutvalet skal oppnemnast med tre til fire medlemmer med revisjonsfagleg bakgrunn, fortrinnsvis frå partirevisjon. Riksrevisjonen og Finanstilsynet kan eventuelt tenkjast representert i utvalet slik at ein sikrar brei kompetanse. Det blir ikkje foreslått at Partirevisjonsutvalet får myndigheit til å fatte enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, men vil berre vere eit verktøy for Partilovnemnda ved at det gjennomfører undersøkingar og rapporterer relevante funn. Det blir lagt opp til at utvalet arbeider på ad hoc-basis.

GRECO har i rapporten om Noreg ikkje stilt spørsmålsteikn ved Partilovnemndas sjølvstende overfor politiske myndigheter, noko som gjer det mogleg også på dette området å byggje på det som allereie er etablert. GRECO har i samband med rekommandasjon 6 indirekte tatt til orde for at nemnda bør få auka myndigheit ved ei innføring av fleire sanksjonar. Uavhengig av kva modell (1 eller 2) som blir ført vidare, vil det vere behov for at nemnda sitt myndighetsområde i partiloven blir utvida.

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

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

For det første kan nemnda krevje at partilaget legg fram all dokumentasjon av betydning for forhold som nemnda finn er av særskild interesse i rapporteringa. Det blir understreka at føresegna gjeld enkeltforhold i rapporteringa som nemnda ser behov for å vurdere det lovmessige av. Føresegna gir likevel ikkje nemnda generell tilgang til rekneskapsinformasjon eller annan dokumentasjon i partilaget. Både innsynsrett og informasjonsomfang er foreslått avgrensa til enkeltsaker. Det blir foreslått at Partilovnemnda kan gjere dette på eige initiativ, ved at SSB påpeiker uklare ting i innrapporteringane eller på grunnlag av tips frå media eller publikum.

Etter forslaget vil nemnda, i tråd med forvaltningsrettslege prinsipp, kunne be om ei skriftleg

utgreiing frå partilaget om forhold ho finn grunnlag for å sjå nærmare på. Viss nemnda ikkje finn utgreiinga frå partilaget tilfredsstillande, vil det kunne vere aktuelt å nytte innsynsretten etter første ledd (viss ikkje informasjonen allereie er førelagt nemnda).

Dersom dette ikkje fører fram, blir det foreslått i høyringsnotatet at nemnda kan be Partirevisjonsutvalet om å kontrollere revisjonen av partilaget og/eller partilagets rapportering. Partirevisjonsutvalet skal kunne be om å bli førelagd all skriftleg dokumentasjon av betydning for rapporteringspliktige forhold (faktura, kvitteringar, andre relevante bilag, skriftlege avtalar med bidragsytar mm). Myndigheita dekkjer innsyn i alle forhold som trengst for å kontrollere revisjonsoppdraget eller rapporteringa. Det Partirevisjonsutvalet kjem over av annan informasjon enn den som er relevant for etterlevinga av kap. 4 i partiloven eller straffeloven (1902) §§ 276 a til 276 c, vil vere underlagt teieplikt - også overfor Partilovenemnda.

Det blir føresett at partilaget skal ha reell moglegheit til sjølv å ordne opp i enkeltsaker overfor Partilovenemnda før Partirevisjonsutvalet eventuelt blir kopla inn. I høyringsnotatet blir forslaga sett på som formålstenlege og effektive verkemiddel, også preventivt sett, ved å gjere det meir sannsynleg at partia gir riktig informasjon i første instans. Behovet for å avgrense allmenta sitt innsyn i saker som gjeld forelegging av skriftleg dokumentasjon om enkeltdisposisjonar og/eller saker der Partirevisjonsutvalet blir kopla inn, må vurderast særskilt av departementet i samband med forskriftsarbeidet. I den grad dette inneber reglar som avvik frå dei alminnelege utgangspunkta i offentlegloven og forvaltningsloven, må det grunnigvast særskilt.

Modell 1 liknar på den som har vore nytta i Frankrike, bortsett frå at passusen om revisorloven § 6-1 sikrar at Partilovenemnda får tilgang til opplysningar med teieplikt som er relevante for kap. 4 i partiloven eller korrupsjonsføresegnene i straffeloven. Det som Partirevisjonsutvalet måtte komme over av annan sensitiv eller verksemdsintern informasjon vil det likevel vere teieplikt for – også overfor nemnda.

For å imøtekomme GRECOs krav om at det *faktisk* skal gjennomførast kontrollar og det skal gjerast mindre sannsynleg at kontrollelementet i loven blir sett på som "another paper tiger" av GRECO, er det formålstenleg å formulere nytt 5. ledd som ei vilkårslaus plikt ("skal"). Det er likevel her snakk om rein rutinekontroll som er tenkt gjennomført uavhengig av eventuelle mistankar

om avvik og som i tillegg har eit klart rettleiingsmotiv. Føresegna om at det skal vere unntak for valår er, ved sida av nøytralitetskravet, foreslått for å sikre at verkemidlet ikkje skal kunne misbrukt, til dømes til å skape negativ blest om enkeltparti i valkampar eller forstyrre partilaga i førebuingane til val. Ein kan tenkje seg å ivareta nøytralitetskravet ved at Partirevisjonsutvalet i eit år før stortingsval til dømes inspiserer alle stortingsparti, fylkesungdomslaga i Hordaland eller dei tre største kommunepartia i Moss osv. Vidare skal kontrollen berre omfatte etterlevinga av finansieringsføresegna i kapittel 4. Plikt til å rettleie partilaga i etterleving av loven er teken inn etter mønster av konkurranseloven § 9 siste ledd og skal medverke til at partia kan ha fordelar av slik inspeksjon. GRECO ønskjer som nemnt at statane skal rettleie partia i lovforståinga.

Partirevisjonsutvalet er føresett å jobbe på timebasis med utgangspunkt i satsane for utvalgsgodtgjerse i Statens personalhandbok (SPH). Bortsett frå gjennomføringa av rutinekontrolloppdrag vil utvalet berre bli kalla saman i særskilte tilfelle (i samband med kontroll av revisjonsoppdrag etter nytt andre ledd.) Det er behov for ein heimel til å regulere Partirevisjonsutvalets verksemd og samansetjing nærmare i forskrift.

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

Modell 2

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

Andre modellar

I utgangspunktet kunne ein tenkje seg mekanismar for å styrkje det noverande kontrollregimet gjennom auka fullmakter for media og publikum til å sjå fakturaer, underbilag med meir. Men GRECO har uttalt seg tvilande til medias rolle, if ovanfor. Departementets røynsler sidan loven trådte i kraft 1.1.2006 (inkludert den første loven av 1998) er òg at media og publikum generelt har vist avgrensa interesse for partifinansiering. Talet på førespurnader til departementet og søk på par-

tifinansiering.no tyder likevel på at interessa har auka det siste året. Auka direkte innsyn for publikum vil òg fort komme i konflikt med omsynet til partias sjølvstende og ikkje minst kunne skape eit uforholdsmessig byråkrati i partia. Uavhengig av om ein slik modell faktisk skulle fungere, blir han ikkje vurdert som treffande nok ut frå GRECOs forventningar: Det blir rekna som svært sannsynleg at Noreg ikkje får godkjent implementering av rekommandasjon 5 om vi aleine legg ei slik løysing til grunn.

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

5.5.5 Høyringsinstansane sine synspunkt

Høyringsinstansane har bl.a vore opptekne av at systemet ikkje må skape konflikhtar i forhold til Finanstilsynets myndighetsområde. Vidare er det stilt spørsmål om Partilovnemnda, med dagens ressursar, vil ha kapasitet til å kunne følgje opp alle oppgåvene i loven.

Finansdepartementet uttaler:

”Finansdepartementet er enig i at det ikke bør legges utvidede tilsynsoppgaver til Finanstilsynet, jf. høyringsnotatet side 49. Samtidig mener Finansdepartementet at revisortilsynet som i dag føres av Finanstilsynet også må anses tilstrekkelig for partirevisorer. Finansdepartementet bemerker at partirevisjonsutvalget primært skal kontrollere riktigheten av partienes rapportering. Partiene selv vil i utgangspunktet stå ansvarlig for denne rapporteringen, og det er derfor ikke grunnlag for noen særskilt kontroll med partirevisors virksomhet i den sammenheng. En annen sak er at revisor vil kunne gi opplysninger og råd om partienes regnskapsmessige disposisjoner til et partirevisjonsutvalg. Finansdepartementet mener derfor det i stedet kan være grunn til å vurdere en opplysnings- og/eller rapporteringsplikt for partirevisor overfor partirevisjonsutvalget knyttet til regnskapsføringen i partiet. Finansdepartementet bemerker også at forhold som et eventuelt partirevisjonsutvalg måtte avdekke knyttet til revisjonsvirksomhet eventuelt vil kunne rapporteres til Finanstilsynet. Slike innrapporteringer vil bli fulgt opp i Finanstilsynets alminnelige revisortilsynsarbeid.

Finansdepartementet kan heller ikke se avgjørende argumenter mot at et partirevisjonsutvalg eventuelt fører tilsyn med at partirevisor er tilstrekkelig uavhengig av partiet. Eventuelle konsekvenser av manglende uavhengighet bør imidlertid gjøres gjeldende overfor partiene og ikke overfor revisor. Overtredelser av revisorregelverket vil i tillegg, som nevnt, eventuelt kunne rapporteres til Finanstilsynet. Finansdepartementet mener forslaget om at partilovnemnda skal kunne tolke det aktuelle regelverket ”med bindende virkning” er uheldig. Finansdepartementet viser til at politiske partiers regnskaper, slik vi forstår det, er ment å skulle settes opp i samsvar med regnskapslovens regler. Det vil være svært uheldig om en partilovnemnd får kompetanse til å avgi bindende tolkningsuttalelser om regnskapsføringen som medfører at regnskapet må settes opp på annen måte enn det som legges til grunn for andre regnskapspliktige. Samtidig ser Finansdepartementet det som uaktuelt å legge kompetanse til partilovnemnda å tolke regnskapsregelverket med bindende virkning for andre regnskapspliktige enn politiske partier. Finansdepartementet mener at det bør være tilstrekkelig å gi partilovnemnda kompetanse til å ilegge sanksjoner og å fatte vedtak i enkeltsaker, for eksempel som følge av brudd på rapporteringspliktene. Slike vedtak bør i så fall kunne bringes inn for domstolene for alminnelig rettslig prøving. Andre uttalelser om regnskapsføring og rapportering bør være veiledende og ikke bindende.”

Finanstilsynet uttaler:

”Det følger av lovforslaget § 26 at Partirevisjonsutvalget kan kontrollere rapporteringen og revisjonsoppdraget på oppfordring fra Partilovnemnda. Finanstilsynet er enig i at Partirevisjonsnemndas oppgaver ikke skal tillegges Finanstilsynet, jf. høyringsnotatet side 49, fordi det vil være lite formålstjenlig i henhold til Finanstilsynets myndighetsområde. Finanstilsynet er imidlertid ikke enig i at Partirevisjonsnemnda skal ha en kontrollfunksjon knyttet til revisors arbeid. Det vises til at Finanstilsynet fører tilsyn med godkjente revisorer. Dersom overlappende kontrollfunksjoner også tillegges et annet organ, vil det kunne føre til en uheldig rollekonflikt som det er lagt vekt på å unngå, jf. høyringsnotatet side 13. Finanstilsynet har i denne forbindelse notert seg at Grecos femte rekommandasjon ikke krever noen særskilt

kontroll av revisors godkjenning. Det følger videre av § 26 at Partirevisjonsutvalget skal ha en veiledningsrolle. Finanstilsynet har merket seg at det i høringsnotatet fremkommer at Partirevisjonsutvalgets tolkninger også skal ha rettslig bindende virkning, men at dette ikke er reflektert i lovteksten. For ordens skyld fremheves det at de tolkninger Partirevisjonsutvalet eventuelt måtte gjøre, og som kan være av betydning for lover som forvaltes av Finanstilsynet, uansett ikke vil kunne være bindende for tilsynets lovforståelse.”

Harstad Arbeiderparti uttaler:

”Vi støtter forslaget om å gi Partilovnemnda fullmakter slik at de kan be om dokumentasjon fra partiene dersom de har mistanke om at noe er galt. Vi er også enig i at nemnda ikke skal gis en generell adgang til regnskapsinformasjon.”

Partilovnemnda uttaler til lovtkastet § 26 fjerde ledd:

”Vi støtter i prinsippet modell 1, men har en vesentlig merknad til selve modellen. Et viktig spørsmål er på hvilket grunnlag Partilovnemnda skal kunne fatte "mistanke om mangelfull eller uriktig rapportering" fra partilagene. Statistisk sentralbyrå (SSB) vil gjennom sin rolle som datainnsamler av rapporter fra partilagene, normalt kunne være en kilde for slik mistanke. SSB har imidlertid i kraft av sin uavhengige posisjon i samfunnet, reservert seg for andre oppgaver i partiloven enn det som eksisterer i dag. Departementet konkluderer derfor med at ".det ikke vil være et alternativ å utvide byråets myndighet i retning av kontroll med partirapportene" (høringsnotatet kap.4.5.4, side 44). Partilovnemnda har forståelse for SSBs standpunkt og vil ikke med dette be om at SSB får en utvidet rolle i arbeidet. Samtidig er det med en viss bekymring vi vurderer nemndas praktiske muligheter for å utøve den rollen som ligger i departementets forslag. Totalt er det tale om vel 3 200 partilag som rapporterer opplysninger til SSB. Det sier seg selv at en nemnd med fem medlemmer har små muligheter for å føre noen som helst kontroll med partilagene, og derfor i svært liten grad ha grunnlag for å fatte "mistanke om mangelfull eller uriktig rapportering". Mistanken må da i stor grad baseres på tips fra media eller publikum, noe som kan være en heller tilfeldig tilnærming. Partilovnemnda har ingen kon-

krete forslag til hvordan dette kan løses, men påpeker at dette er en alvorlig innvending i forhold til å oppfylle intensjonen i forslaget. Det kan vel ikke utelukkes at dette problemet kun kan løses om SSB helt kobles ut, og at SSBs oppgaver flyttes til nemnda. Da vil nemnda få et eget grunnlag for mistanke. Dette vil i så fall ha klare økonomiske og administrative konsekvenser som nemnda på ingen måte har full oversikt over. Et fast ansatt sekretariat synes i så fall ikke til å unngå, men det følger vel allerede implisitt av andre endringsforslag, selv om departementet legger opp til at Partirevisjonsutvalget arbeider på ad hoc-basis (notatet side 46). Det arbeidet SSB i dag utfører (utforme gode skjema, veilede brukere, samle inn oppgaver, etablere registre for lagring av opplysningene, publisere resultatene osv.), krever en faglig kompetanse som SSB har, men ikke nemnda. Slik kompetanse tar det tid å bygge opp, og det er klart et spørsmål om det er rasjonelt å bygge opp slik kompetanse parallelt flere steder. En annen konsekvens blir at nemnda da meget klart blir et førsteinstans organ i slike saker, slik at det kan oppstå spørsmål om det må opprettes et eget klageorgan for å ivareta det alminnelige forvaltningsrettslig system i Norge med adgang til forvatningsklage før man eventuelt må til domstolene.”

Til lovtkastet § 26 femte ledd uttaler nemnda:

”Med de lovendringer som synes påkrevet for å oppfylle GRECOs anbefalinger, framstår opprettelsen av et partirevisjonsutvalg som en god løsning. Erfaring fra andre forvaltningsområder tilsier imidlertid at det av hensyn både til objektet som blir kontrollert og kontrollorganet, bør være klare grenser mellom veiledning og kontroll, jf. at utkastet til femte ledd siste punktum synes å åpne for uklarheter her.”

Vidare uttaler nemnda om Partirevisjonsutvalets teieplikt:

”Det framgår av bl.a. utkastet § 26 fjerde og femte ledd at medlemmene i Partirevisjonsutvalget vil ha taushetsplikt om flere forhold overfor Partilovnemnda, jf. også høringsnotatet side 48. All den tid nemnda vil være overordnet revisjonsutvalget, som opprettes som en støttefunksjon for nemnda, synes det noe merkelig med taushetsplikt i denne relasjonen. Det kan bl.a. oppstå tvist mellom nemnda og revisjonsutvalget om hva som anses som relevante

forhold det skal rapporteres om, og da blir det revisjonsutvalget som med det foreliggende forslaget bestemmer.”

Revisorforeningen uttaler:

”Vi mener at det er prinsipielt uheldig, og i følge opplysningene om praksis, unødvendig å fastsette at Partilovnemnda kan tolke det aktuelle regelverket med bindende virkning. Det bør i alle tilfeller ikke gjelde for de særskilte regnskapsreglene i partiloven, som bare utgjør bruddstykker av det regnskapsregelverket som vil gjelde for partiene. (...)§ 26 (4): Det legges opp til at Partilovnemnda skal kunne oppnevne et særskilt kontrollorgan, "Partirevisjonsutvalget", til å kontrollere partirevisors revisjonsoppdrag og beretning. Vi minner om at Finanstilsynet fører tilsyn med godkjente revisorer. Revisorforeningen legger stor vekt på at det ikke innføres egne lovbestemte ordninger på siden av dette. Finanstilsynet har full myndighet til å gjennomføre de kontroller og innhente de opplysninger som følger av forslaget. Finanstilsynet har dessuten hjemler til å reagere ved brudd på revisors plikter. Dette er både prinsipielt og praktisk viktig. Vi mener at bestemmelsen ikke bør tas inn i partiloven.”

SSB uttaler:

”Vi tolker forslaget til en innføring av tiltakene skissert i modell 1 som en videreføring av vår rolle i forhold til rapporteringen som årlig blir overlevert Partilovnemnda. Dersom et Partirevisjonsutvalg blir opprettet, eller at Finanstilsynet blir tillagt tilsvarende oppgaver, innebærer det potensielt en utvidet rolle for SSB som en støttende faktaleverandør ved forespørslar. SSB er opptatt av at en slik utvidet rolle ikke må komme i konflikt med vår definerte rolle som en uavhengig statistikkleverandør.”

5.5.6 Departementets vurderingar og forslag

Ein viser til GRECOS vurderingar i evalueringsrapporten referert over og til vurderingar av høyringsnotatet sine forslag i oppfølgingsrapporten avsnitt 35-39:

”På grunnlag av ei vurdering av ulike modellar for kontroll av politiske parti (Statistisk sentralbyrå, Partilovnemnda, Riksrevisjonen m.fl.), melder myndighetene i Noreg at ein har

bestemt å foreslå at mandatet til Partilovnemnda blir utvida (...) I ovannemnde utkast til endringar i partiloven blir det lagt til grunn at Partilovnemnda, ved mistanke om ukorrekt innrapportering, kan krevje at vedkommande parti/partieining legg fram alle rekneskapsopplysningar. For å unngå konflikt med omsynet til sjølvstende og “handlingsfridom” for politiske parti, og dessutan unngå uturvande byråkrati, understrekar norske myndigheiter at denne føresegna ikkje gir nemnda generell tilgang til rekneskapsopplysningar eller annan partidokumentasjon. Nemndas tilgang til informasjon vil vere avgrensa til enkelttilfelle der det er mistanke om utilbørlege forhold. Ein føreset at Partilovnemnda kan handle ex officio, men ho kan òg handle på grunnlag av mottekne opplysningar frå innbyggjarar eller media. I tillegg føreset endringsforslaget at det blir oppretta eit Partirevisjonsutval under Partilovnemnda som – på oppmoding frå nemnda – vil kunne kontrollere partirekneskapane om det er behov for det. Partirevisjonsutvalet vil ha moglegheit til å krevje innsyn i alle naudsynte rekneskapsopplysningar og ellers bestå av revisorar og/eller revisjonseksperter. GRECO noterer seg dei mottekne opplysningane. Ein set pris på at det er teke nokre definitive steg i retning av å gjennomføre denne rekommandasjonen trass i at oppretting av eit uavhengig kontrollorgan synest å vere eit kjenslevert tema i Noreg. Sjølv om det kan vere bekymringar knytte til følgjene av at dei politiske medlemmene utgjør fleirtalet i Partilovnemnda, innser GRECO at kunnskap og praktisk erfaring i politisk arbeid kan vere til fordel for nemndas verksemd og kan skape større aksept blant partia for ein slik mekanisme. GRECO viser dessutan til fråsegna frå norske styresmakter i evalueringsrapporten om at det ved samansetjing av nemnda vil bli lagt vekt på å oppnå balanse ut frå den politiske venstre-sentrum-høgre-aksen. GRECO forventar at dette vil gi eit godt grunnlag for at nemnda vil fungere på ein upartisk måte (og at det blir ei allmenn oppfatning av at ho gjer dette, noko som er vesentleg for tilliten til systemet). GRECO konkluderer med at rekommandasjon v er blitt delvis gjennomført.”

Departementet oppsummerer problemstillingane reiste av høyringsinstansane til dette forslaget slik:

- Finanstilsynet bør ikkje få utvida tilsynsoppgaver

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

Om myndighetstildeling og avgrensing

Fleire av høyringsinstansane har støtta departementets forslag i høyringsnotatet om at tilsynsoppgaver i partiloven ikkje bør leggjast til Finanstilsynet og at det eventuelt bør opprettast eit eige organ for dette ("Partirevisjonsutvalet"). Det er likevel klare tilrådingar om at organets kompetanse ikkje må overlappa Finanstilsynets myndighetsområde når det gjeld revisorkontroll.

Departementet ser at ordlyden i høyringsnotatets forslag kan forståast slik at Partirevisjonsutvalet skal kunne gjennomføre kontroll med revisors faglege utføring av oppdraget. Ei slik tolking har ikkje vore tilsikta. Tanken bak forslaget er at utvalet, eksempelvis der det ligg føre ny informasjon om partiet av finansiell betydning, på sjølvstendig grunnlag kan gjennomføre revisjon. Til grunn for dette ligg ei forståing av at revisors oppgave er å stadfeste at den finansielle informasjonen som den revisjonspliktige har lagt fram, ikkje inneheld vesentlege feil. Vidare, at revisjon blir utøvd ut frå ulike standardar med ulike tryggleiksgradar. Ein *forenkla revisorkontroll* er til dømes ei overordna gjennomgåing av rekneskapen utan å vere så

omfattande som ein revisjon – og ikkje med den graden av tryggleik som ein revisjon gir. For Partirevisjonsutvalet vil det følgjeleg kunne vere aktuelt å gjennomføre revisjon av partilaget både der det ligg føre ny informasjon, som av ulike grunnar ikkje tidlegare har vore førelagt revisor, eller eksempelvis der det er gjennomført forenkla revisjonskontroll i staden for (fullstendig) revisjon. Ut frå revisorloven vil dette kunne reknast som ein kontroll av revisjonsoppdraget, ikkje kontroll av revisor. Vidare kan det vere aktuelt å gjennomføre revisjon i tilfelle der partilaget ikkje er pålagt å bruke revisor.

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

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

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

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

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

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

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

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

Departementet er einig i høyringsinstansane sin føresetnad om at Partilovnemnda ikkje skal ha kompetanse til å tolke den delen av regelverket som gjeld rekneskapsmessige forhold med bindande verknad. Rekneskapsplikta, som partia etter forslaget blir pålagde i samsvar med rekommandasjon 1, er heimla i partiloven, men byggjer på relevante rekneskapsprinsipp og tilhøyrande standardar ut frå rekneskapsloven og bokføringsloven. Departementet føreset derfor at fråsegner

frå Partilovnemnda om sjølv rekneskapsføringa til partia bør vere rettleiande og ikkje bindande. Når det gjeld partias rapportering, blir det foreslått under rekommandasjon 1 å etablere eit særskilt system for rapporteringspliktige forhold etter partiloven som skal administrerast av SSB og som inneber at gjeldande system for rapportering av inntektsrekneskapsregisteret blir vidareutvikla. Dette systemet vil (framleis) liggje utanfor rekneskapsloven sitt rapporteringssystem - Rekneskapsregisteret. Departementet legg derfor til grunn at Partilovnemnda skal ha tolkingskompetanse rundt forhold av relevans for partias rapporteringar etter partiloven, dvs kunne tolke reglane med bindande verknad. Departementet har justert ordlyden i lovforslaget for å ta omsyn til merknadene frå høyringsinstansane.

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

Om Partilovnemndas føresetnader for kontroll

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

Departementet viser til at partilovens kontrollsystem byggjer på systemet for media og publikumskontroll som Partifinansieringsutvalet foreslo i NOU 2004:25. Tiltaka foreslåtte i denne proposisjonen byggjer vidare på dette. I høyringsnotatet viser departementet til dei avgrensingar som ligg i systemet i dag, både når det gjeld medias og publikums rolle, SSBs reservasjonar mot det som går utover rein statistikkfagleg assistanse og avgrensingane i Partilovnemndas kompetanse og ressursar. Sistnemnde er den direkte årsaka til at Partirevisjonsutvalet blir foreslått etablert for å styrkje kompetansen. Det ligg likevel ikkje i forslaget at systemet skal vere ei "etterretningstene" overfor politiske parti i nokon forstand, der ein forventar at nemnda nærmast kontinuerleg "ligg i buskane" for å sjekke at det ikkje skjer brot på partiloven. Ein føreset at nemnda skal kunne handle på grunnlag av tips frå eller gjennom media, publikum, partimedlemmer osv. Vidare

skal nemnda ved Partirevisjonsutvalet på eige initiativ kunne gjennomføre kontroll.

Forslaget i § 24 femte ledd inneber at Partilovnemnda gjennom Partirevisjonsutvalet skal gjennomføre kontroll av finansieringa i partia og partiledda. Denne fullmakta vil dekkje tilfelle der det ikkje er nokon konkret mistanke om lovbrøt, men der den generelle etterlevinga av regelverket blir prøvd. Som det går fram av merknadene i høyringsnotatet skal kontrollen vere rutinemessig og nøytral og ikkje kunne misbrukast politisk. Ein føreset at dette blir oppnådd ved at nemnda via Partirevisjonsutvalet f.eks kontrollerer alle lokalag i ein valkrins, hovudorganisasjonar eller ungdomsorganisasjonar på sentralt nivå på tvers av partiskilja. Nøytralitetsomsynet inneber derfor at nemnda må velje ut partilag frå ulike politiske parti. Det vil etter forslaget ikkje vere høve til berre å velje partilag frå eitt og same parti for rutinekontroll. Ein føreset at partilaga blir varsla i rimeleg tid før kontroll etter femte ledd blir gjennomført. Departementet legg til grunn at ovannemnde kontrollheimlar er tilstrekkelege til å innfri GRECOs forventningar under rekommandasjon 5.

Om Partilovnemndas oppgåver og ressursar

Departementet viser til at Partilovnemnda i si høyringsfråsegn drøftar om SSBs oppgåver etter partiloven bør flyttast til Partilovnemnda for å kompensere for det som blir sett på som veikskapar i kontrollsystemet, jf drøftinga i førre avsnitt. Eit slikt forslag vil innebere at nemnda i tillegg til kontrollfullmaktene, blir tillagd oppgåvene med å administrere rapporteringssystemet ved å kartlegge populasjonen politiske parti og partilag, lage innrapporteringsskjema, motta alle rapporteringar (følge opp dei som ikkje har levert) bearbeide data for publisering og å rettleie partia. Departementet legg til grunn at alle desse oppgåvene kan reknast som statistikkfaglege og der statistikkloven ikkje er til hinder for at SSB utfører dei. Departementet legg til grunn at SSB har naudsynt fagekspertise og ressursar til å utføre oppgåvene på ein effektiv måte. I tillegg til dei moglege rollekonfliktane som kan oppstå ved at oppgåvene i framtida blir lagde under Partilovnemnda - og som nemnda peiker på i høyringsbrevet - meiner departementet at ressursomsyn aleine taler mot forslaget. Ein viser i den samanheng til at nemnda må styrkjast med monalege (uoversiktlege) administrative ressursar for at forslaget kan gjennomførast, og at det vil ta tid å opparbeide naudsynt kompetanse. Departementet

føreset derfor at dei ovannemnde oppgåvene framleis bør utførast av SSB.

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

Om teieplikt og rollekonflikt mellom rettleiing og kontroll

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

Partirevisjonsutvalet vil følgjeleg ikkje ha noko sjølvstendig oppfølgingsansvar utover kontroll og rapportering av eventuelle funn. Utvalet vil heilt klart ikkje ha noka myndigheit til å gi formelle åtvaringar eller gjennomføre noka form for sanksjonar overfor partilaga. I forlenginga av Finansdepartementets merknad er det i lovforslaget teke inn ein tilsvarande regel om at teieplikt i revisorloven § 6-1 ikkje er til hinder for at revisor kan gi

opplysningar og råd om partias rekneskapsmessige disposisjonar til Partirevisjonsutvalet. Også her vil informasjon vere avgrensa i forhold til det som er relevant, jf drøftinga over. På denne bakgrunnen opprettheld departementet derfor alle høyringsnotatet sine forslag og tilhøyrande merknader om teieplikt for Partirevisjonsutvalet.

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

Partilovnemnda er i høyringsfråsegna vidare oppteken av at det bør vere klare grenser mellom rettleiing og kontroll. Departementet viser til at forslaget i høyringsnotatet er laga etter mønster av Konkurranseloven § 9 siste ledd ”Konkurransetilsynet plikter å veilede foretak vedrørende forståelse av denne lov, lovens rekkevidde og dens anvendelse i enkeltsaker”. Generell rettleiingsplikt finn ein òg i fvl § 11. Departementet ser at det er utfordringar knytte til på den eine sida å kontrollere og på den andre sida å rettleie den ein har kontrollansvar overfor, noko ein har erfart på ulike samfunnsområde bl.a. innan tryggleik og beredskap (Nasjonalt tryggingorgan (NSM), Petroleumstilsynet m.fl) og konkurranselovgivning. Ein viser til Konkurransetilsynets generelle retningslinjer for tilsynets rettleiing (20.8.2004) om konkurranseloven der det bl.a. framgår at ”tilsynet skal gi foretak den veiledning som er nødvendig for å unngå feil og forsømmelser og ellers bruke veiledning som virkemiddel i arbeidet med å fremme konkurranselovens formål.”

Departementet ser det som naturleg at Partirevisjonsutvalet òg får ein rettleiingsfunksjon og ser i utgangspunktet ikkje at forslaget vil skape utfordringar utover det som er normalt for denne typen forskjelligarta oppgåver. Konkret ser departementet det naturleg at Partirevisjonsutvalet gir rettleiing med sikte på å hindre at partilaga gjer feil og forsømingar i samband med den årlege rapporteringa og overhalding av fristar. Ein foreslår at nærmare reglar om Partirevisjonsutvalets oppgåver blir gitte i forskrift. Departementet opprettheld derfor forslaget om at Partirevisjonsutvalets oppgåve også skal vere å rettleie partilaga.

Ved skifte av nemnd

Gjeldande lov § 25 første punktum kan tolkast slik at det ikkje er høve til å forlengje funksjonstida til nemnda mellombels. Meir presist, at kvar forlenging er å rekne som ei ”oppnemning” som må gjerast for seks år om gongen. Det kan i visse tilfelle vere behov for å forlengje funksjonstida (mandatet) mellombels fram til ei ny nemnd kan oppnemnast. Det er til dømes ikkje gitt at det finst kvalifiserte personar som ønskjer eller har høve til å ta over som leiar for nemnda når seksårsperioden går ut. Det kan òg tenkjast tilfelle der det ikkje er aktuelt eller mogleg å oppnemne heile nemnda på ny. For å sikre at viktige delar av loven blir handheva i ein slik mellomfase, bør departementet få myndigheit til å kunne forlengje mandatet til den sitjande nemnda inntil ei ny kan bli oppnemnd. Det er (sjølvst) ein føresetnad at den sitjande nemnda samtykkjer til dette. Forslaget er vurdert til å ta vare på både omsynet til kontinuitet og upartiskheit som er vektlagt i Ot. prp nr. 84 (2004-2005). Vidare ser departementet behov for at regelen i partilovforskrifta § 20, om at nemndas medlemmer kan oppnemnast på ny, blir teken inn i § 25 andre ledd siste punktum.”

5.6 Rekommandasjon 6 - formålstenlege, fleksible sanksjonar for alle typar brot på partiloven

GRECO tilrår:

”at det blir innført formålstenlege, fleksible sanksjonar for alle typar brot på partiloven, i tillegg til dagens sanksjonar”

5.6.1 Oppfølging

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

5.6.2 GRECOs vurdering

Utgangspunktet er artikkel 16 i Rec 2003/ 4:

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

GRECO viser i evalueringsrapporten til at partiloven berre heimlar eitt sanksjonsmiddel – tilbakehalding av statleg partistøtte dersom partilaget ikkje har oppfylt innrapporteringsplikta eller der det er tvil om partilaget eksisterer. Loven gir ikkje høve til å ta i bruk mildare sanksjonar for mindre lovbrøt. GRECO har blitt informert om at strafferettslege sanksjonar som bøter eller inntil to års fengsel kan takast i bruk etter føresegnene i straffeloven § 166 om falsk forklaring. Strafferettslege sanksjonar kan òg nyttast for brot på rekneskapslov, bedrageri eller korrupsjon utført i samband med finansieringa av politiske parti. GRECO meiner likevel at dagens sanksjonssystem i partiloven er ufullstendig i to samanhengar:

- ved at ikkje alle lovbrøt kan sanksjonerast - loven gir ikkje partilaga tilstrekkeleg insentiv til å følgje alle føresegner
- ved mangel på fleksibilitet overfor mindre overtredingar – når ein tek omsyn til at bruk av sanksjonar ut frå straffeloven ofte vil vere uaktuelt, tungvint eller tidkrevjande.

GRECO meiner at meir fleksible sanksjonar som dekkjer heile spekteret av brot på partiloven, ved sidan av tilbakehalding av partistøtte og moglege strafferettslege sanksjonar, vil skape eit meir komplett system. Sjølv om ein heller ikkje her legg nokon føringar på korleis rekommandasjonen skal gjennomførast, ligg det nær å tru at det er Partilovnemnda som GRECO ser for seg bør få auka fullmakter til å ileggje administrative sanksjonar. Utover det som følgjer direkte av ordlyden i artikkel 16, er det ikkje gitt nokon tilrådingar om kva sanksjonsmiddel som skal innførast eller om forhold som gjeld domstolsbehandling, klagerett, unntaksføresegner eller rimeleg samhøve knytt til partilagets storleik eller økonomi.

5.6.3 Internasjonale røynsler

Administrative og strafferettslege sanksjonar overfor politiske parti og kandidater er svært utbreidde internasjonalt sjølv om form og styrke varierer. GRECO har i evalueringsrunden hatt fokus på *administrative* sanksjonar som vanlegvis krev enklare behandlingsprosedyrar.

I *Danmark* kan falske opplysningar i samband med politiske partis inntektsrapportering, utgifter eller annan rekneskapsinformasjon straffast med bøter eller fengsel i inntil fire månader. I tillegg kan eit politisk parti bli fråteke statsstøtta viss det ikkje etterlever den årlege plikta til å sende inn rekneskapsrapportar. Medverknad til falsk informasjon blir straffa på same måte. Det er òg tilsvarende sanksjonar (bøter, fengsel) overfor alle som gir urette opplysningar eller erklæringsar i samband med søknad om parti-/kandidatstøtte. Vidare er brot på bokhalderiregelverket underlagde sanksjonar i straffeloven. Alle sanksjonar utanom tilbakehalding av offentleg støtte må påleggjast av ein domstol. Sanksjonar kan både nyttast overfor organisasjonar som er juridiske personar og fysiske personar. I tilfelle partilaget ikkje er ein juridisk person, og derfor ikkje kan påleggjast sanksjonar, kan fysiske personar i partiet likevel stillast til ansvar gjennom sanksjonar. Sanksjonar pålagde ein partiorganisasjon utelukkjer ikkje at fysiske personar òg kan straffast og vise versa. GRECO har elles gitt Danmark ein rekommandasjon om eit meir fleksibelt, effektivt og avskrekkande sanksjonsapparat.

I *Storbritannia* kan brot på partifinansierings- og valkampregelverket forfølgjast både administrativt og strafferettsleg. Sanksjonar kan påleggjast organisasjonar og fysiske personar ut frå ei liste i loven. For lovbrøt i samband med politiske partis aktivitet er det *den registrerte partikasseren*, som har ansvar for å føre rekneskavar og gjennomføre innrapportering av inntekter og utgifter, som først og fremst vil bli stilt ansvarleg. Det er òg mogleg å stille sjølve partiorganisasjonen til ansvar for brot på reglane om gåver. Vidare er sanksjonering av eit parti eller tilknytte individ ikkje gjensidig utelukkande. Sanksjonsmidla omfattar bøter på 6 700 EUR (ca 53 000 kroner) eller inntil eitt års fengsel og kan nyttast i samband med falsk forklaring, mangelfull rekneskapsinformasjon (inkludert valkamprekneskap), mangelfull informasjon om bidragsytarar og ved ikkje å returnere ulovlege gåver. Sanksjonar kan òg påleggjast såkalla ”tredjepartar” - både individ og organisasjonar. Viss tredjeparten er ein organisasjon, må denne på registreringstidspunktet oppgi

ein fysisk person med rettsleg ansvar for aktiviteten. Dette sikrar at nokon alltid kan haldast rettsleg ansvarlig, uavhengig av kva for juridisk status tredjeparten har. Dei sivilrettslege sanksjonane er av vesentleg mindre omfang og blir nytta i tilfelle der partiet rapporterer inn for seint. Jo større forseinking, desto større bot. Det er òg høve til å stryke partiet frå registreringslista dersom partiet let vere å sende inn årleg stadfesting på registreringsdetaljar. Sanksjonar må som hovudregel påleggjast av ein domstol. Valkommisjonen har avgrensa myndigheit til å påleggje sanksjonar direkte. GRECO har elles gitt Storbritannia ein rekommandasjon om eit meir fleksibelt sanksjonsapparat for mindre overtredingar og at Valkommisjonen må tildelast større myndigheit til å granske slike tilfelle og påleggje sanksjonar.

På *Island* kan det takast i bruk sanksjonar som bøter og fengsel inntil seks år ved brot på partifinansieringsreglane. GRECO har likevel funne lovgivinga for uklår på dette punktet, mellom anna om sanksjonane i det heile kan påleggjast og kva personar i partiet som eventuelt skal stillast til ansvar. GRECO har bedt Island revurdere loven på dette punktet og innføre meir fleksible sanksjonar som er formålstenlege, avskrekkande og effektive.

I *Finland* er det einaste tilgjengelege administrative sanksjonsmidlet tilbakehalding av statleg partistøtte. Strafferettslege sanksjonar som bøter og fengsel inntil seks år kan òg takast i bruk. GRECOs tilråding er elles også her å revurdere loven og innføre sanksjonar som er formålstenlege, avskrekkande og effektive.

I *Latvia* kan sivilrettslege og strafferettslege sanksjonar nyttast overfor fysiske personar og organisasjonar som har status som juridisk person. Blant dei førstnemnde er bøter mellom 350 – 14 000 EUR aktuelt, pluss innbetaling til det offentlege av det beløpet partiet måtte ha overstige den tillatne valkampramma med. Antikorupsjonsorganet KNAB har myndigheit til å påleggje begge typar administrative sanksjonar. GRECO har funne regelverket i Latvia for uklårt m.o.t spekteret av lovbrot og når fysiske personar kan stillast til ansvar. Vidare har GRECO bedt om at foreldingsfristen på eitt år for sivile overtredingar blir forlengd.

Polen har eit breitt spekter av både administrative og strafferettslege sanksjonar der særleg førstnemnde er hyppig i bruk. Partifinansieringslovgivinga er òg tydeleg når det gjeld kva som blir rekna som brot. Administrative sanksjonar spenner frå tilbakehalding av statsstøtte til det å bli

stroken frå partiregisteret. Strafferettslege sanksjonar kan berre påleggjast fysiske personar og omfattar bøter og fengsel inntil to år. Polen er elles det einaste landet så langt i evalueringsrunden som ikkje har fått nokon rekommandasjonar på sanksjonsområdet.

5.6.4 Vurderingar og forslag i høyringsnotatet

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

5.6.4.1 Administrative sanksjonar

Med utgangspunkt i ordlyden i artikkel 16 blir det føresett i høyringsnotatet at det er brot på reglane om finansiering av politiske parti og valkampanjar det skal sanksjonerast mot. Brot på andre føreseger i partiloven som § 6 (om plikt til å opplyse om kven som sit i partiets utøvande organ) vil ikkje vere omfatta av GRECOs tilråding. Slik loven er i dag, er følgjande reglar relevante for partifinansieringa:

- Forbod mot å motta bidrag frå anonyme givarar, rettssubjekt under statens eller andre offentlege styresmaktens kontroll eller utanlandske givarar (§ 17 andre og tredje ledd)
- Plikt til å sende inn årlege inntektsrapportar (§ 18 første ledd – blir sanksjonert per i dag)
- Mangelfull rapportering eller overskriding av tidsfrist (§ 18 andre ledd, § 19 første ledd og 21 første ledd)
- Forenkla innrapportering på feilaktig grunnlag (§ 18 tredje ledd)
- Plikt til å oppgi identitet til bidragsytar over terskelverdiane pluss den totale verdien av bidraget (§ 20)
- Plikt til å gi erklæring om inngåtte avtalar med bidragsytar (§21 annet ledd)
- Revisor godkjenning eller annen autorisasjon (§ 21 tredje og fjerde ledd)
- Plikt til å gi innsyn i rekneskap på førespurnad (§ 23)

For å imøtekomme GRECO må spekteret av administrative sanksjonar utvidast - frå å halde tilbake heile partistøtta ("tap av offentlig ytelse") til andre mindre inngripande reaksjonar som eksempelvis kan vere:

- Formell åtvaring
- Delvis tilbakehalding av partistøtte
- Overtredingsgebyr av varierende omfang
- Rettighetstap
- Inndraging

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

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

Departementet går i høyringsnotatet inn for at det primære administrative sanksjonsmiddelet i partiloven ved overtreding av føresegnene i kap. 4, bør vere heil eller delvis tilbakehalding av statleg partistøtte. Full tilbakehalding av støtte er alle-reie heimla i § 24 andre ledd bokstav b. Sjølv om partilag oppfyller vilkåra i partiloven, har dei likevel ingen juridisk rett til statleg partistøtte. Det er

opp til Stortinget å velje løyvningsnivå. Dersom det blir løyvd partistøtte, skal kriteria i loven i kapittel 3 følgjast. Det er mao berre retten til å søkje om tilskot som er lovfesta, jf partiloven §§ 11 til 13. Dette inneber at fleksibiliteten i og styrken av sanksjonsmiddelet vil avhenge av løyvningsnivået.

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

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

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

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

Administrativ inndraging, dvs. pålegg om å gi frå seg ulovleg tileigna ting, gjenstandar, pengar etc., er det allereie (delvis) teke omsyn til i partiloven § 17. Det finst myndigheit til å krevje innbetaling av bidrag som partilaget har tileigna seg ulovleg frå anonyme givarar, jf. § 17 andre ledd. Vidare er det i føresegnas tredje ledd forbod mot å motta bidrag frå rettssubjekt under kontroll av staten eller anna myndigheit og frå utanlandske givarar. Høyringsnotatet legg til grunn at det i loven er behov for å presisere at administrativ inndraging vil vere ein aktuell sanksjon for brot på alle forbodsføresegnene i § 17 - ikkje berre i tilknytning til andre ledd. Vidare at Partilovnemnda får denne myndigheita. Inndraginga skal fullt ut svare til verdien av det ulovleg mottekne bidraget. Det kan òg vere aktuelt for Partilovnemnda å inndra pengar der det ein tileigna seg i utgangspunktet var ein bruksgjenstand som sidan har sunke i verdi eller er vanskeleg å omsetje.

I høyringsnotatet drøftar ein òg *administrativt rettighetstap*, i form av stryking frå Partiregiste-

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

- *Lempelegare krav til listeforslag* for registrerte partis lokalorganisasjonar enn for andre grupper, jf. valloven § 6-3 første ledd første punktum. For parti registrerte i Partiregisteret som ved førre stortingsval fekk ei oppslutning på minst 500 stemmer i eitt fylke eller minst 5 000 stemmer i heile landet, er det tilstrekkeleg at listeforslaget er underskrive av minst to av styremedlemmene i partiets lokalavdeling i det fylket eller den kommunen lista gjeld. Listeforslag frå andre forslagstillarar må ved stortingsval og fylkestingsval vere underskrivne av minst 500 personar med stemmerett i fylket. For kommunestyreval gjeld særskilte reglar, men med eit maksimalkrav på 300 underskrifter, jf. valgloven § 6-3 andre ledd.
- *Valoppgjeret ved stortingsval*. Det er berre dei registrerte partia som kan få utjanningsmandat ut frå valloven § 11-6 annet ledd, jf. også Grunnloven § 59⁶.
- *Rett til å søkje om statleg stemmestøtte* frå første stemme ved stortingsval, fylkestings- og kommunestyreval, jf. partiloven § 1 tredje ledd og kap. 3. I tillegg kan ungdomsorganisasjonar under registrerte politiske parti søkje om støtte ut frå § 11 tredje ledd og § 12 tredje ledd (sentralt nivå og fylkesnivå).

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

I høyringsnotatet argumenterer departementet for at administrativ rettigheitstap vil vere eit lite eigna verkemiddel i partiloven. I følgje Sanksjonsutvalet bør administrativ rettigheitstap ikkje gjelde for meir enn to år om gongen. Dette utelukkar permanent sletting frå Partiregisteret som alternativ. "Demokratisk" sett går ein ut frå at sanksjonen har avgrensa effekt, sett i lys av at

parti som har fått sletta eller suspendert partinamnet likevel vil kunne stille til val som uregistrert liste, jf kulepunkt 1 ovanfor.

Den indirekte effekten av sletting, i form at tap av statsstøtte/retten til å søkje om statsstøtte, fell i hovudsak saman med den sanksjonen som Partilovnemnda allereie har og medfører i prinsippet derfor ikkje noko nytt. Det kan vidare argumenterast for at administrativt rettigheitstap i partiloven vil vere eit uforholdsmessig inngrep og i tillegg lite preventivt: Ved at eit partinamn blir sletta, eksempelvis som følgje av notorisk unnasluntring frå hovudorganisasjonen, vil dette få konsekvensar for alle organisasjonar i partihierarkiet som stiller til val eller som mottek partistøtte, sjølv om desse kan ha oppfylt pliktene i partiloven på ein eksemplarisk måte. Den sistnemnde problemstillinga vil komplisere spørsmålet om kva handlingar sanksjonen skal knytast til og kva skyldkrav som skal leggjast til grunn. På denne bakgrunnen tilrår ikkje departementet i høyringsnotatet administrativt rettigheitstap som sanksjon i partiloven.

Partilovnemndas uavhengige rolle etter § 24 i gjeldande lov blir foreslått vidareført i høyringsnotatet. Dette inneber at Partilovnemndas avgjerder framleis vil vere endelege utan at det vil vere mogleg å klage til overordna forvaltningsorgan (departementet eller Kongen i statsråd). Det er likevel behov for klarare reglar om domstolens overprøvingsrett. Ut frå dagens lovgiving kan domstolane berre kjenne Partilovnemndas vedtak ugyldig. I høyringsnotatet blir det foreslått at retten i tillegg bør kunne fastsetje ein "passande" reduksjon i partistøtta og elles overprøve alle sider av nemndas vedtak. Vidare vil det vere behov for ein viss foreldingsfrist for denne typen overtredingar – i særleg grad gjeld dette brot på forbodsføresegnene i § 17. Det blir i høyringsnotatet foreslått ein foreldingsfrist på ti år.

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

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

⁶ Dette går ikkje uttrykkeleg fram av Grunnloven, men var føresetnaden då ordninga med utjanningsmandat blei innført i 1989.

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

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

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

5.6.4.2 Strafferettslege sanksjonar

Når det gjeld strafferettslege sanksjonar har ikkje GRECO hatt direkte merknader til det norske regelverket. Passusen i avsnitt 89 i rapporten "the GET *was informed* that submission of an income report containing false information could be prosecuted as false testimony pursuant to Section 166 of the Penal Code" kan likevel, saman med spørsmål reist i evalueringsrunden, tyde på at GRECO ikkje er overtydd om at mangelfulle eller falske opplysningar i innrapporteringssamanheng faktisk er å rekne som "falsk forklaring" ut frå straffeloven § 166 (§ 221 i 2005-loven). Sannsynlegvis fordi bruken av ein liknande regel for parti-/kandidatrapportering har vore diskutert i andre land.

I *Danmark* har det vore diskusjon om straffeloven § 162⁷ og § 163⁸ (om uriktige eller mangelfulle opplysningar til det offentlege) skal takast i bruk for partirapportar som blir sende til Folketinget eller til Innenrigsministeriet som vedlegg til

søknad om partistøtte. Justisministeriet (JM) kom til at, sett i lys av karakteren av Folketingets oppgaver i samband med avlevering og offentliggjeving av partirekneskap, er det tvilsamt om opplysningane i partirekneskapen kan reknast for å vere avgitte "for eller til" offentlig myndigheit etter straffeloven § 162. JM kom òg til at det er tvilsamt om partirekneskapar er avgitte til bruk i "rettsforhold som vedkommer det offentlige" etter strl § 163, når innsending av rekneskap til Folketinget berre har til formål å gjere Folketinget i stand til å leggje dette fram til gjennomsyn for allmenta. Vidare blir det ikkje sett på som straffbart etter strl §§ 162 og 163 å gi uriktige opplysningar om gaver til politiske parti etter partirekneskapsloven. JM kom derimot til at rekneskap som grunnlag for offentlig støtte må reknast som "avgitt til bruk for rettsforhold" som i utgangspunktet kan tale for at uriktige rekneskapsopplysningar kan straffast etter § 163. JM viste likevel til at Innenrigsministeriet ikkje gjer nokon kontroll av om rekneskapen er riktig og at rekneskapsopplysningane ikkje inngår i det materielle grunnlaget for avgjerda om utbetaling av partistøtte, fordi støtta utelukkande avheng av talet på stemmer oppnådd ved siste val. Konklusjonen blei at dei aktuelle føresegnene i straffeloven neppe med den tryggleik som krevst for å påleggje straffeansvar, kan nyttast overfor uriktige opplysningar i partirekneskapar. I Danmark har ein derfor valt å ta inn ei tilvising til straffelovens reglar i partiloven. Loven inneheld òg ei særskilt føresegn om at kvar og ein som gir uriktige eller mangelfulle opplysningar kan bli straffa med bøter eller fengsel i inntil fire månader. Vidare, at partiorganisasjonar kan bli straffa ut frå kap 5 i straffeloven.

Med bakgrunn i diskusjonen i Danmark har departementet sett behov for ei nærmare avklaring om straffeloven § 221 faktisk blir teken i bruk for rapportering etter partiloven kap 4. Justidepartementet uttaler i brev av 27.10.2009:

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

⁷ Etter § 162 i dansk straffelov straffes den, som for eller til offentlig myndighet avgir uriktig erklæring om forhold som vedkommende har plikt til å avgi forklaring om, med bøter eller hefte eller med fengsel i inntil fire måneder.

⁸ Etter § 163 straffes den, som i forbindelse med rettsforhold som angår det offentlige, skriftlig eller ved andre lesbart medium avgir uriktig erklæring eller bevitner noe, som vedkommende har viten om, med bøter, hefte eller fengsel i inntil fire måneder

eller en forklaring som er bestemt til å avgi bevis.

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

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

Justisdepartementets vurderingar - der føresetnaden om manglende kontroll av innrapporterte opplysninger synest avgjerande for om det ligg føre myndighetsutøving eller ikkje, tek utgangspunkt i gjeldande partilov. Eitt av kjernepunktta i forslaget i høringsnotatet er at Partilovnemnda skal få reell myndighet til og ansvar for å kontrollere om opplysningane som blir innrapporterte er riktige. Opplysningane frå partilaga vil dermed kunne seiast å vere av direkte betydning for nemndas myndighetsutøving. I høringsnotatet ser departementet det derfor som sannsynleg at strl § 221 (§ 166 i 1905-loven) kan bli teken i bruk dersom lovforslaget blir lagt til grunn.

Straffelovkommisjonen la i sine vurderingar skadefølgjeprinsippet til grunn for bruk av straff. Prinsippet kan forståast slik at berre handlingar som medfører skade eller fare for skade bør straffesanksjonerast. Sanksjonslovutvalet uttaler i avsnitt 1.5 i sin rapport:

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

Justisdepartementet uttaler i brev av 27.10.2009:

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

Isolert sett kan feilrapportering frå partilaga vanskeleg seiast å medføre vesentlege negative konsekvensar for brukarane av partirekneskapsinformasjon, og uansett vil uriktige opplysningar ikkje kunne ha nokon innverknad på fordelinga av den statlege partistøtta. Det kan derfor vere vanskeleg å argumentere for at den direkte skaden av feilrapportering er av ein slik art at skadefølgjeprinsippet kan reknas som oppfylt - og dermed at hovudvilkåret for å bruke straff er der. På den andre sida vil medviten eller systematisk feilrapportering kunne medverke til å svekkje borgaranes tillit til dei politiske partia - i så måte vere skadegjort for demokratiet. I høringsnotatet blir det argumentert for at det sistnemnte omsynet kan rettferdiggjere bruk av straff i partiloven. Medviten eller systematisk innsending av uriktige eller ufullstendige opplysningar om økonomiske forhold i partilag eller partiorganisasjonen bør tilseie strengare sanksjonar (enn administrative). Ein siktar her bl.a til tilfelle der opplysningar blir silte fordi dei ikkje ”egner seg for offentligheten” eller ”tåler dagens lys” eller er kompromitterande f.eks i relasjon til strl (1902) §§ 276 a til 276 c. I slike tilfelle vil straff kunne vere ein riktig reaksjon.

Det blir foreslått å ta inn ein regel i partiloven om at vesentleg uriktige eller ufullstendige opplysningar gitt i samband med rapporteringsplikta, irekna også vesentleg brot eller gjentekne brot på forbodsføresegnene, kan bli grunnlag for straffe-

forfølging. Dansk lovgiving kan vere ein referanse i denne samanheng sjølv om høyringsforslaget er noko mildare ved at det blir stilt eit krav om at det skal vere vesentlege opplysningar (og ikkje berre "uriktige opplysningar" som i den danske partiloven⁹). I Danmark er det elles òg straff for aktløyse i samband med uriktig informasjon.

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

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

Høyringsnotatet legg til grunn at straff vil kunne påleggjast *kvar og ein* i partiorganisasjonen som oppfyller gjerningsskildringa i straffeboda, og er følgjeleg ikkje knytt til enkeltpersonar med særleg ansvar. Ein leiar kan som utgangspunkt og

hovudregel ikkje straffast personleg for handlingar utførte av underordna, ifølgje JD i brev av 27.10.2009. Straffeansvar bør likevel berre gjelde grovare lovbrot. I slike tilfelle vil det vere aktuelt at Partilovnemnda oversender saka til påtalemakta for eventuell rettsleg forfølging.

5.6.5 Høyringsinstansane sine merknader

Høyringsinstansar som har kommentert denne delen av forslaget, støttar at det blir innført administrative sanksjonar for alle brot på partilovens føresegner. Når det gjeld straff, er somme opptekne av at dei foreslåtte strafferammene bør gjerast strengare enn høyringsnotatet sine forslag og at ulovlege gaver bør inndragast.

Stortingspartia uttaler:

"Mere fleksible sanksjoner ved alle brudd på partilovens bestemmelse, støttes."

Harstad Arbeiderparti uttaler:

"Ved brudd på rapporteringsplikten og mottak av ulovlig støtte må det bli innført strengere sanksjoner. Det må åpnes for fengselsstraff i tillegg til inndragning av ulovlig mottatte gaver/beløp."

Partilovnemnda uttaler:

"Det er generelt positivt med et variert sanksjonssystem, men det kan også åpne noe mer for forskjellsbehandling. Departementet bør derfor vurdere nærmere detaljregulering gjennom forskrifter. Straffebestemmelsen, jf utkastet § 31 bør vel omfatte både forsettlige og uaktomme overtredelser. Forslaget og høyringsnotat er per i dag taust om subjektiv skyld, og da kommer hovedregelen om forsett til anvendelse, om ikke noe annet blir vedtatt. Den foreslåtte strafferammen innebærer at foreldelse for straffekrav inntreier etter 2 år, jf. straffeloven § 67. Det bør vel gis en særlig begrunnelse dersom muligheten for bruk av administrative sanksjoner og bruk av straff skal fordeles så ulikt som foreslått, jf. utkastet til ny § 30 tredje ledd".

Revisorforeningen uttaler:

"(Ulovlige bidrag). Revisorforeningen støtter at alle ulovlige bidrag skal tilfalle statskassen, slik at det vil gjelde for bidrag fra offentlig kontrollerte selskaper mv og utenlandske givere i

⁹ "Anyone who gives an incorrect statement as mentioned in section 7, subsection 2 and 3, section 7 a, subsection 3, section 10, subsection 2 and 3, section 10 a, subsection 3, section 11 b, subsection 2 and 3 and section 11 c, subsection 3, is punished by a fine or by imprisonment of up to 4 months, cf. section 14 a"

tillegg til bidrag fra anonyme givere. Det betyr først og fremst at ulovlige bidrag som avdekkes, ikke kan betales tilbake til giveren. Denne reaksjonen bør ramme både partiet og giveren for å være effektiv. Vi støtter også at Partilovnemnda skal håndheve dette ved administrativ inndragning. I tillegg bør det fastsettes at vedtak om inndragning av ulovlig bidrag, er tvangsgrunnlag for utlegg. Det bør også presiseres i loven at nemnda kan motregne med partistøtte som ikke blir holdt tilbake.

(Straff). Strafferammene og straffenivået bør reflektere at uriktig regnskapsrapportering og de andre kravene til rapportering av finansielle forhold fra de politiske partiene, er et alvorlig brudd på den tillit velgerne og samfunnet skal kunne forvente. Etter vårt syn fremstår de foreslåtte strafferammene i den forbindelse som lave. Videre bør både forsettlig og uaktsom overtredelse kunne straffes. Straff for brudd på rapporteringspliktene bør samordnes med straffebestemmelsene for regnskapslovbrudd i regnskapsloven § 8-5 og straffeloven 2005 §§ 392-394 (ikke i kraft), jf. også straffeloven 1902 § 286. Det bør stå klart at parti og partiledde med regnskapsplikt etter regnskapsloven, straffes etter de strengere reglene i regnskapsloven og straffeloven. Strafferammen for overtredelser av de øvrige rapporteringspliktene bør vurderes på nytt i lys av at grove regnskapslovbrudd kan straffes med bøter eller fengsel i inntil 6 år. Det samme gjelder overtredelse av forbudsbestemmelsene, reglene om ulovlig partistøtte mv. Det bør videre gis uttrykk for i lovforarbeidene at det skal tas hensyn til det særskilte tillitsforholdet politiske partier er avhengig av ved vurderingen av om overtredelsene er vesentlige eller grove.”

5.6.6 Departementets vurderingar og forslag

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

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

”Myndighetene i Noreg minner om at den einaste sanksjonsmoglegheita i den noverande

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

Departementet oppsummer problemstillingane reiste i høyringsrunden slik:

- Variert sanksjonssystem kan opne for forskjellsbehandling. Departementet bør derfor vurdere nærmare detaljregulering gjennom forskrifter
- Høyringsnotatet drøftar ikkje subjektiv skyld og hovudregelen om forsett kjem derfor i bruk. Straffeføresegna bør omfatte både forsettlege og aktlause overtredingar
- Ved brot på rapporteringsplikta og mottak av ulovleg støtte må det bli innført strengare sanksjonar
- Straff for brot på rapporteringsplikta bør samordnast med straffeføresegnene for rekneskapslovbrøt i rekneskapsloven og straffeloven. Det bør stå klart at parti og partiledde med rekneskapsplikt etter rekneskapsloven, blir straffa etter dei strengare reglane i rekneskapsloven og straffeloven
- Den foreslåtte strafferamma inneber at forelding for straffekrav inntreir etter 2 år. Det bør givast ei særleg grunngeving dersom moglegheita for bruk av administrative sanksjonar og bruk av straff skal foreldast så ulikt som foreslått
- Det bør fastsetjast at vedtak om inndraging av ulovleg bidrag er tvangsgrunnlag for utlegg

Om variert sanksjonssystem og faren for forskjellsbehandling

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

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

Når det gjeld "alminneleg" forskjellsbehandling, ser departementet at fleire forhold kan tilseie at det vil vere ei utfordring, her som elles, å oppnå "millimeterrettferd". Partilaga er svært ulike ressursmessig – eit vedtak om 10 000 kroner inndraging i partistøtta for same lovovertrøding, kan eksempelvis svi monaleg og få drastiske følgjer for eit parti med 12 000 kroner i samla statsstøtte, men ikkje merkast i eit større parti. Som føresett i GRECOs rekommandasjon, inkludert Ministerkomiteens rekommandasjon 2003/4 artikkel 16, skal sanksjoneringa vere "effektiv, forholdsmessig og avskrekkande". Departementet legg til grunn at kravet om rimeleg samsvar ("forholdsmessighet") ikkje berre går på at sanksjonen skal vere i rimeleg samsvar med arten av regelbrot, men må òg i tilfelle som særleg gjeld avkorting i statsstøtta, avpassast i forhold til partiet som blir sanksjonert. Det vil i den samanheng vere relevant og adekvat å ta omsyn til partilagets økonomiske ressursar.

Departementet vidarefører derfor forslag i høyringsnotatet om at nærmare føringar for skjønsetøvinga blir regulerte i forskrift. Det vil likevel vere ei grense for kor detaljorientert ei forskrift kan vere på dette området. Visse forhold må

og bør i alle høve overlatast til nemnda sitt frie skjøn.

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

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

Myndigheita til administrativ inndraging etter § 29 første ledd er følgjeleg ikkje å rekne som ein "straffesanksjon". Formålet med føresegna er å hindre at partiet eller partiledde nyttiggjer seg eit ulovleg bidrag. Der det blir utført administrativ inndraging etter § 29 første ledd, kan det vere aktuelt at nemnda i tillegg bruker myndigheita

etter § 28 dersom også andre føresegner i loven er brotne.

Departementet ser at det kan vere formålstenleg å belyse forholdet mellom § 28 første ledd, § 29 første ledd og § 17 a tredje ledd ved konkrete eksempel. Eksempla nedanfor viser situasjonar som kan oppstå og vil ikkje vere førande for nemndas sanksjonsbruk i enkelttilfelle. Eksempla er heller ikkje uttømmande.

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

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

etter § 18 andre eller tredje ledd. Dersom bidraget blir motteke i eit valår, er på meir enn 10 000 kroner og elles oppfyller vilkåra for valkampbidrag etter § 18 fjerde ledd, skal det etter forslaget innrapportertast innan fire veker. Dersom forholdet blir oppdaga etter at fristen for å flagge valkampbidrag er utgått, vil nemnda i tillegg kunne sanksjonere eit slikt brot.

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

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

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

Om skyldform og skyldkrav

Departementet konkluderer i høyringsnotatet med at skadefølgjeprinsippet tilseier bruk av straff for vesentleg uriktige eller ufullstendige opplysningar gitt i samband med rapporteringsplikta ("innberetningsplikten") i partiloven, det gjeld òg

vesentleg brot eller gjentekne brot på forbodsføregnene. Vidare, at det er bevisste eller systematiske lovovertredingar som bør straffast. Sjølv om skyldforma ikkje er nærmare drøfta i høyringsnotatet, dekkjer forslaget tilfelle der gjerningspersonen med viten og vilje utfører den handlinga som bryt loven. I høyringsnotatet blir det vist til at aktløyse er aktuell skyldform etter dansk partilov, men ein kjem ikkje nærmare inn på om dette bør vere tilfelle her.

Som bl.a Partilovnemnda har påpeikt, er det behov for å ta stilling til om forsett skal vere den alminnelege skyldforma i partiloven eller om aktløyseansvar skal nyttast. I fråvær av nærmare drøfting om skyldkravet, inneber høyringsnotatet sine forslag at straffebodet berre rammar handlingar utførte med forsett.

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

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

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

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

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

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

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

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

”Slik departementet ser det, er Straffelovkommisjonens forslag om å la grov uaktsomhet være den primære graden av uaktsomhet en naturlig følge av at straff krever en moralsk begrunnelse, og ikke bør brukes i større utstrekning enn nødvendig og hensiktsmessig. (...) Samtidig må ikke betydningen av å oppstille grov uaktsomhet som utgangspunkt overdrives. Fortsatt bør det være grunnlag for å straffe en rekke overtredelser som begås med alminnelig (simpel) uaktsomhet. Dette vil særlig være aktuelt for handlingar som kan ha

alvorlige konsekvenser, hvor det er praktisk at normen overtres uforsettlig, og hvor det ikke finnes andre normer eller sanksjoner som bidrar til å forebygge overtredelser.”

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

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

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

Departementet viser til at Revisorforeningens i si høyringsfråsegn om rekommandasjon 1 legg til grunn at alle parti og partilag skal ha alminneleg rekneskapsplikt etter rekneskapsloven. Som

det framgår av høyringsnotatet og drøftinga i denne proposisjonen, er ikkje full rekneskapsplikt etter rekneskapsloven for store og små partilag ein del av departementets forslag. Det er likevel ei relevant problemstilling at dei største partiorganisasjonane, som i dag har full rekneskapsplikt etter rekneskapsloven, for same type regelbrøt risikerer betydeleg strengare straff etter denne loven enn forslagsvis etter partiloven. Utan i for stor grad å gjenta drøftinga under rekommandasjon 1 eller gå djupare inn i avveginga mellom ulike omsyn i ulike lovar, kan det moglegvis argumenterast for at brot på eksempelvis rapporteringsplikta i rekneskapsloven bør vere strengare enn tilsvarende brot på partiloven. Ved feilaktig rekneskapsinformasjon vil aksjonærar og kreditorar kunne påførast direkte tap, skatte- og avgiftsmyndigheter villeiast - som inneber eit økonomisk tap for fellesskapet osv. Brot på rapporteringspliktene i partiloven eller vesentlege feil i innsende data, vil ikkje påføre enkeltpersonar eller grupper direkte økonomiske tap. Som departementet konkluderer med i høyringsnotatet, og som Revisorforeningen også framhevar, kan denne type regelbrøt vere samfunnskadelege gjennom miskreditt til det demokratiske systemet ved undergraving av den tillit veljarane må kunne ha til partia og styrande organ. Dette er den direkte grunngevinga for at skadefølgjeprinsippet blir sett på som oppfylt og at straff bør nyttast i partiloven. Same omsyn kan òg tale for at strafferamma bør vere streng. På den andre sida kan det visast til at partilaga i hovudsak består av ulønt arbeidskraft og frivillige utan rekneskapsfagleg utdanning. For å kunne eksistere, er partia avhengige av å rekruttere personar med engasjement, tid og overskot til å delta i foreningsliv. Kor viktig det er at overtredingar blir sanksjonerte med strengare straff må derfor vurderast opp mot risikoen for at strenge sanksjonar skremmer folk frå å ta verv i eit parti.

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

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

Om forelding

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

§ 67 første ledd lyder:

”Fristen for foreldelse er:

2 år når den høyeste lovbestemte straff er bøter eller fengsel inntil 1 år,

5 år når den høyeste lovbestemte straff er fengsel inntil 4 år,

10 år når den høyeste lovbestemte straff er fengsel inntil 10 år,

15 år når tidsbestemt straff inntil 15 år kan idømmes,

25 år når fengsel inntil 21 år kan idømmes.”

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

Om tilbakeføring av lovlege bidrag til statskassen og motrekning

Ein viser til forslaget i avsnitt 7.7 om å klargjere føresegnene om ulovlege bidrag i gjeldande lov, der dette mellom anna er drøfta.

6 Andre aktuelle endringar

I høyringsnotatet gjer departementet greie for endringar i partiloven som indirekte kan seiast å følgje av GRECOs rekommandasjonar. Dette er mao ikkje endringar som konkret er drøfta i rapporten, men som blir sett på som naudsynte eller på annan måte kan vere relevante for at ei gjennomføring skal ha full effekt.

6.1 Kva for organisasjonsledd rapporteringsplikta bør gjelde for

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

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

Med tilvising til denne artikkelen har GRECO i fleire evalueringsrapportar hatt fokus på at rapporteringssystemet må gjelde for alle delar av partiorganisasjonen, ikkje berre partiledde som stiller til val. Det er vist til at regelverket elles lett kan omgåast ved at parti opprettar einingar som har til formål å samle inn pengar til partiet eller kandidatar under valkampar eller at bidrag blir kanaliserte gjennom verksemder/føretak i partihierarkiet. Slike verksemder vil ikkje bli omfatta av lovgivinga. Sjølv om transaksjonane kjem fram i partiets inntektsrekneskap som ”overføring frå annan partiorganisasjon”, vil ingen namn eller enkeltbidrag bli synleggjorde. På denne måten kan identiteten til bidragsytarar og omfanget av enkeltbidrag haldast skjult for allmenta.

Partiloven § 18 første ledd slår fast at loven gjeld for ”*alle politiske partier, herunder organisatoriske ledd av partier som er omfattet av loven.*” Ved tolking må ein ta utgangspunkt i at Partifinansieringsutvalets forslag var at rapporteringsplikta skulle knytast til retten til å søkje om statsstøtte, jf merknadene i NOU 2004:25. Sjølv om det i Ot.

prp. nr. 84 (2004-2005) blei gjort enkelte modifikasjonar i utvalets forslag når det gjaldt oppfylling av plikta som vilkår for støtte, blei det ikkje gjort nokon justeringar m.o.t. kva for partilag rapporteringsplikta skulle gjelde for. Dette inneber igjen at ”som” i § 18 første ledd viser tilbake på partiledde som har rett til å søkje om støtte etter §§ 11, 12 og 13 - dvs sentralleddet, fylkeslaget, kommunelaget pluss sentral ungdomsorganisasjon og fylkesungdomsorganisasjon. Loven er derfor ikkje til hinder for at det blir oppretta organisasjonseiningar utanfor rapporteringssystemet som eksempelvis har innsamling av pengar som formål. Slike einingar vil i dag ikkje komme inn under nokon del av partiloven.

6.1.1 Høyringsnotatet sine forslag

I høyringsnotatet viser departementet til at fleire parti har oppretta selskap under seg som ivaretek dei meir forretningsmessige sidene av partidrifta. Som eksempel er nemnde Forlaget Folkets Framtid AS (der KrF eig 100 pst av aksjane), Tidens Tegn AS, AS Høyres Hus (der Høgre er heil- eller deleigar), Youngstorget AS (Ap heileigar) osv. Enkelte parti har òg etablert partiorganisasjonar i utlandet.

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

6.1.2 Høyringsinstansane sine vurderingar

Det er berre SSB som i har kommentert dette forslaget i si høyringsfråsegn:

SSB uttaler:

”SSB støtter at det blir innført et tillegg til § 18 som skal sikre at enheter som er under partienes kontroll inkluderes i rapporteringsplikten – herunder partiorganisasjoner etablert i utlandet.”

6.1.3 Departementets vurderingar og forslag

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

”GRECO set også pris på utkastet til ytterlegare lovendringar for å sikre at bidrag til einingar med samband til partiet/partieininga òg vil måtte innrapporterast (og, om naudsynt, at kandidatar også må rapportere om finansieringa av sin valkamp).”

Departementet vidarefører derfor forslaget i denne proposisjonen om at bidrag til partiorganisasjonar eller verksemder - som ikkje kan søkje om støtte etter §§ 11, 12 og 13, men som direkte eller indirekte er knytte til eit politisk parti eller partiled, blir tekne med i partiledets rapportering. For verksemder under sentralleddet vil terskelverdien for bidrag etter forslaget vere 35 000 kroner. For regionale eller lokale verksemder vil verdien vere h.v. 23 000 kroner og 12 000 kroner. Regelen vil etter forslaget òg gjelde bidrag gitt i valkampperioden.

6.2 Berre parti eller også kandidatar?

Med tilvising til artikkel 8 i Rec 2003/4 legg GRECO til grunn at reglane for finansiering av politiske parti også bør omfatte kandidatar som stiller til val. I land med typisk personorienterte valsystem har GRECO gitt rekommandasjonar om like reglar for partis og kandidatars valkamprapportering. Problemstillinga er særleg relevant når kandidatane dominerer valkampane og dei politiske partia meir har ei rolle som valkampkontor eller tilretteleggjarar for desse. Ved berre å ha reglar for finansieringa av kandidatar vil ein derfor kunne omgå desse ved å støtte partia direkte og visa versa.

Følgjande forhold gjer at det norske systemet kan reknast for å vere typisk partiorientert:

- Det er uvanleg at andre kandidatar enn dei som blir nominerte av eit registrert politisk parti vann representasjon i Stortinget.¹⁰
- Veljaranes endringar i nominasjonslistene vil sjeldan påverke personvalet vesentleg.¹¹
- Valkampane er dominerte av partia – listekandidatane fører i mindre grad personlege valkampar.

For alle dei nemnde forholda vil situasjonen likevel kunne vere ein annan på fylkestings- og kommunestyrenivå der valloven gir veljarane større moglegheit til å påverke personvalet. Det mest openberre unntaket til kulepunkt 3 er prøveordninga med direkteval på ordførar som blir praktisert i ca 50 kommunar.

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

6.2.1 Høyringsnotatet sine forslag

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

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

¹⁰ Sist gang dette skjedde var ”Aune-lista” i 1989.

¹¹ Skal personstemmene få effekt ved stortings- og fylkestingsval, må over halvparten av eit partis veljarar gjere ei omprioritering av dei same kandidatane. Berre då vil partiets rangering av desse kandidatane kunne oppvegast. Dette har aldri skjedd, i følge KRD.

I høyringsnotatet blir det teke omsyn til at eit forslag om kandidatrapportering i utgangspunktet kan vere ressurskrevjande for det offentlege sjølv om rapporteringsprosedyren i seg sjølv blir gjort enkel for kandidatane. Berre på kommunenivå vil det vere snakk om ca 11 000 innvalde representantar, noko som vil vere ei teknisk utfordring for SSB og dessutan kunne røre ved statistikkfaglege omsyn. I høyringsnotatet ser departementet derfor for seg at forslaget bør avgrensast til å gjelde kandidatar som representerer politiske parti og at innrapporteringa eventuelt blir ein del av partiets eller partiledets ordinære årsrapport.

6.2.2 Høyringsinstansane sine vurderingar

Også under dette punktet er det berre SSB som har uttalt seg:

SSB uttaler:

”Vi støtter forslaget om at en kandidatrapportering av finansieringen ved valgkamper inklude-

res, men at det begrenses til å gjelde kandidatar som representerer politiske partier og at innrapporteringen blir en del av partiets ordinære rapportering. Rapporteringsskjema vil tilpasses denne eventuelle utvidelsen.”

6.2.3 Departementets vurderingar og forslag

Departementet viser til GRECOs positive fråsegn om dette i avsnitt 29 oppfølgingsrapporten, referert over.

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

7 Forslag til lovendringar som ikkje følgjer av GRECOs rekommendasjonar

I høyringsnotatet rår departementet frå at det, utover lovendringar som direkte eller indirekte følgjer av rekommendasjonane, blir fremja forslag til endringar i partiloven som kan oppfattast som "mottrekk" av GRECO. Konsekvensen kan bli at medlemslandet i oppfølgingsrundane berre oppnår "delvis implementert" eller "ikkje tilfredsstillande implementert". Mottrekk kan elles sjåast som eit indirekte brot på evalueringsprosedyrane som medlemslanda har slutta opp om.

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

Gjennom høyringsrunden har det komme ytterlegare forslag til endringar. Dette blir omtalte også i dette kapitlet. Vidare har departementet i arbeidet med lovproposisjonen sett behov for at det blir gjort visse tiltak for å betre tryggleiken i systemet. Nærmare bestemt for å hindre at partistøtte fell i hendene på uvedkommande eller at nokon rapporterer falskt på vegner av partiet eller partilaget. Dessutan, at føresegnene om ulovlege bidrag blir gjort tydelegare.

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

7.1.1 Høyringsnotatet sine forslag

I høyringsnotatet blir det foreslått at § 21 andre ledd siste punktum og § 23 om partias plikt til på førespurnad å gi publikum innsyn i politiske eller forretningsmessige avtalar med bidragsytarar pluss rekneskap, blir teken ut or loven. I dag har alle rett til å be partilaget om innsyn i eventuelle avtalar med bidragsytarar og den rekneskapen som er utarbeidd for siste år, slik det ligg føre. Føresegna inneber likevel inga rekneskapsplikt. Grunngevinga bak forslaget i høyringsnotatet til

forenkling er at rekommendasjon 1 om fullstendige rekneskapar gjer føresegna overflødig.

7.1.2 Høyringsinstansane sine vurderingar

Forslaget har blitt kommentert av følgjande:

Norsk Journalistlag, Norsk Presseforbund og Mediebedriftenes Landsforening uttaler:

"Som utgangspunkt ser vi ikke noen store motforestillinger ved at man tar ut bestemmelsene i partiloven §§21 og 23 om partienes plikt til å gi innsyn, såfremt plikten til å gi innsyn i alle inntekter og utgifter fremgår et annet sted. For å unngå tvil er det viktig at man presiserer, enten i forarbeid eller i lovteksten, at offentlighetsloven gjelder for det sentrale registeret over partienes inntekter/utgifter."

Norsk Redaktørforening uttaler:

"Norsk Redaktørforening leser departementets høringsnotat slik at det er meningen å gi samme innsyn i sammenstillinger av det utvidede rapporteringsgrunnlaget som lovendringen legger opp til, som for dagens mer begrensede rapportering. I utgangspunktet har vi heller ikke store motforestillinger mot å kutte § 23 i den nåværende partiloven, selv om den like gjerne kunne vært videreført. Vi er imidlertid svært skeptiske til at paragrafen foreslås strøket, uten at det i § 25 om offentliggjøring presiseres at det skal gis innsyn på forespørsel i de regnskapene partiene sender inn til det sentrale registeret – ikke bare de "sammenstillingene" som registeret er pålagt å utarbeide, samt at offentlighetslovens regler gjelder for registeret. Dersom den innsynsretten som allmennheten i dag har i partienes regnskaper fullt ut erstattes av "sammenstillinger" som gjøres offentlig tilgjengelige, så vil dette svekke innsynet i partienes økonomi. Slik vi oppfatter konklusjonene i GRECOs evaluering, er hensikten den motsatte. Dette må derfor presiseres, enten i lovteksten eller i merknadene."

7.1.3 Departementets vurderingar og forslag

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

Departementet deler likevel delvis den innvendinga som Norsk Redaktørforening har om at det vil svekkje innsynet i partias økonomi dersom den innsynsretten som allmenta i dag har i partias rekneskapar, fullt ut blir erstatta av "samanstillingar". Med det føreliggjande forslaget til oppfølging av rekommandasjon 1, er departementet av den oppfatning at allmenta sin innsynsrett i partifinansieringa vil bli tilstrekkeleg teken vare på overfor parti som blir pålagde plikt til å rapportere fullstendige rekneskapsdata med tilhøyrande notekrav. Departementet ser likevel at forslaget om å fjerne § 21 andre ledd siste punktum og § 23 vil føre til at innsynet blir svekt overfor små partilag som kjem under forenklingsregimet i § 18 tredje ledd. Dette vil berre vere pålagde å avgi årleg erklæring om at inntektene ikkje har vore over den lovbestemte grensa. Med høyringsnotatet sine forslag vil det ikkje lenger vere mogleg for publikum å få innsyn overfor småpartia.

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

7.2 Underskriftskrav

7.2.1 Høyringsnotatet sine forslag

Departementet foreslår i høyringsnotatet at talet på underskrifter frå partilaga i samband med rapportering, jf § 21 fjerde ledd i gjeldande lov, blir redusert frå to til éitt. Bakgrunnen for forslaget er at SSB meiner dagens krav om to underskrifter forseinkar innsendingsprosessen for partilaga slik at fristen oftare blir overskriden og at det dermed blir behov for fleire purringar. Høyringsnotatet sine forslag til forenkling av loven på dette punktet er mao grunnleggjande både i omsynet til partilaga og offentlege styresmakter.

7.2.2 Høyringsinstansane sine vurderingar

Forslaget er i høyringsrunden kommentert av Revisorforeningen og SSB:

Revisorforeningen uttaler:

”§ 21 (3) og (4) i forslaget fastsetter hvem som skal undertegne "rapporteringen". For alle partier og partiledde som skal ha regnskapsplikt, blir dette en særskilt regel om undertegning av årsregnskapet. Vi tviler på om det er behov for å presisere det alminnelige kravet til undertegning av årsregnskapet og årsberetningen i regnskapsloven § 3-5. Det bør uansett ikke gjøres vesentlige avvik slik som i forslaget. Både partilederen og alle medlemmene av styret (landsstyret) bør undertegne årsregnskapet til partiets hovedorganisasjon. Tilsvarende bør gjelde også for lokale partiledde og partiets ungdomsorganisasjon. Her er det vesentlig at hensynene til bevisstgjøring og dokumentasjon av hele styrets og parti(ledd)lederens ansvar for årsregnskapet går foran ev. problemer med forsinket rapportering til SSB (høyringsnotatet s. 70). Som for alle andre regnskapspliktige, må en heller bruke forsinkelsesgebyr for å sørge for rettidig innsending. Hvis dette utgjør et særskilt problem for partier, kan en ev. gi det sentrale register (SSB) adgang til å ilegge tilleggsgjebyr. For de små partileddene som ikke skal ha regnskapsplikt, kan det evt. fastsettes en egen bestemmelse om undertegning av erklæringen om at de ikke overstiger størrelsesgrensen.”

SSB uttaler:

”SSB støtter forslaget om at kravet til to signaturer fra parti eller partiledde på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, inkludert partiets sentrale ungdomsorganisasjon, reduseres til et krav om en signatur – fra den som søker om eller kvitterer for partistøtte eller ett annet styremedlem. Denne endringen vil for vår del lette datainnsamlingsprosessen.”

7.2.3 Departementets vurderingar og forslag

Departementet ser Revisorforeningens fråsegn som ein naturleg konsekvens av foreiningas forslag om at politiske parti og partilag skal ha full rekneskapsplikt etter rekneskapsloven. Som det går fram av drøftinga under rekommandasjon 1, deler ikkje departementet denne oppfatninga.

Departementet er likevel einig i at fleire omsyn kan tale for at partileiaren og medlemmer av styret bør underteikne årsrekneskapen til partiets hovudorganisasjon. Revisorforeningen understrekar at det er viktig at omsynet til bevisstgjeriing og dokumentasjon av heile styrets og partileiarens ansvar for årsrekneskapen, bør gå føre eventuelle problem med forseinka rapportering til SSB.

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

Det blir foreslått å innføre eit krav i § 21 andre ledd om at alle forhold som er omfatta av rapporteringsplikta, skal vere godkjende og underskrivne av partilaget leiar og minst eitt anna styremedlem. Dette vil gjelde for alle rapporteringspliktige partieiningar, også dei som leverer forenkla innrapportering etter § 18 tredje ledd. Det er viktig at partilaget sjølv sørgjer for at slik godkjenning skjer tidsnok til at ein kan halde rapporteringsfristen, som etter forslaget er sett til 1. juni.

Når det gjeld den tekniske rapporteringa til SSB, er det vist til forslaget nedanfor om at partilaget blir pålagt årleg å autorisere minst éin person for kontakt med "det offentlige reisteret for ordning". Det vil etter forslaget vere personen(e) utpeikt av partiet som vil vere bindeleddet mellom dette og SSB i alle forhold som inngår i innrapporteringa, irekna overføring av rekneskapsdata. Når slik autorisering ligg føre, vil det ikkje vere behov for underskrifter i tilknytning til denne delen av prosessen. Dette fordi legitimeringa til dømes kan skje elektronisk på same måte som ved innrapporteringa av valkampbidrag, dvs ved hjelp av brukarnamn og passord.

7.3 Overskrifta til lovutkastet § 26:

7.3.1 Innspel frå Partilovnemnda

Partilovnemnda tek opp følgjande i si høyringsfråsegn:

"Nemnda er klar over at overskriften i utkastet er en videreføring av overskriften i dagens § 24. Overskriften er imidlertid villedende. Nemnda fordeler ikke tilskudd i dag og det er heller intet i forslagene som vil gi nemnda en slik oppgave. En bedre overskrift, som vil samsvare med de nye oppgavene som foreslås, vil kunne

være "Nemnd for kontroll med partifinansiering og klagebehandling."

7.3.2 Departementets vurderingar og forslag

Departementet stadfester at Partilovnemnda i dag ikkje fordeler statstilskotet og at det ikkje ligg i forslaget at nemnda skal gjere dette i framtida. Når det gjeld statleg partistøtte, er nemndas oppgave ut frå § 24 bokstav d å "avgjøre klager over vedtak om tildeling av statlig støtte, jf. § 15".

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

7.4 Auka tryggleik

Departementet har i etterkant av høyringsrunden, bl.a gjennom oppfølgingsmøte med høyringsinstansar og involverte offentlige myndigheiter, blitt gjort merksam på at det er behov for å auke tryggleiken i systemet. Dette omfattar forhold som gjeld tildelinga av statleg støtte under departementet og fylkesmennene og dessutan innrapportering til SSB. Om det ikkje er mogleg å kontrollere at vedkommande som søker om støtte for eit politisk parti eller partilag, faktisk representerer partiet – og heller ikkje å få verifisert frå banken si side at det oppgitte bankkontonummeret faktisk tilhøyrer eller kan førast tilbake til partiet, er det ein risiko for at statsstøtta kjem i hendene på uvedkommande. Dette kan eksempelvis skje ved at personen som søker tidlegare har hatt verv i partiet, men av ulike grunnar ikkje representerer partiet lenger. Vidare har ein sett døme på partisplittingsar der fraksjonane knivar om partistøtta utan at det er tilstrekkeleg klart for det offentlege kven som rettmessig representerer partiet, noko som gir moglegheiter for at privatpersonar kan sko seg på støtta.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane som har ansvaret for den elektroniske søknadsmodulen for den statlege partistøtta til fylkes- og kommunelaga og koordinert utbetaling på vegner av alle fylkesmenn, uttaler følgjande i notat til departementet:

"Utbetaling til "feil" kontonummer

Det er ca 2850 partilag som får utbetaling kvart år. Fleire partilag skiftar kontonummer i løpet av eitt år og det er vanskeleg å ha rett kontonummer til desse partilaga til ei kvar tid. Det må vere partilaga si eiga plikt å informere

FMSF når det har vore eit skifte av kontonummer. Ved utbetalinga i 2011 var det ca 40 partilag som hadde feil kontonummer og der vi fekk pengane i retur. Pr 18.6 er utbetalingane til desse laga gjennomført. For 2010 var talet omtrent det same.

Dette med kontonummer har vore gjenganger i alle fire åra med utbetalingar. Ideelt sett meiner vi at kvart partilag skal ha sitt eige kontonummer. Vi veit ikkje, men det går klart fram av ein del telefonar vi får at partistøtte går inn på private kontoar. Sett frå ein offentleg forvaltar si side er dette ikkje noko god praksis. På den andre sida kan ein hevde at partilaga sjølve må avgjere kva økonomistyring og opplegg dei vil ha rundt dette spørsmålet. (..) På dette punktet føreslår vi at Partilova/forskrifta bør justerast med eit pålegg om å rapportere om kontoskifte til FM. Dersom ting blir uendra i høve til i dag må omtalast at ansvar for utbetaling til rett konto kviler på det enkelte partilag og det dei har rapportert til ei kvar tid.

Får inn søknader med "feil" opplysningar

Det ein tenkjer på her er at i dag kan ein person bruke det elektroniske søknadsskjemaet og taste inn "sitt personlege" kontonummer og sende søknaden.

Mottiltaket her er å ta i bruk MinID som vert knytta til søknadsskjemaet, og innføre ei førehandsregistrering av dei personane som skal ha tilgang til søknadsskjema for t.d eitt kommuneparti. I eit slikt tilfelle er det berre ein eller to personar som bør registrerast som aktuelle til å få fylle ut eit elektronisk søknadsskjema og sende det inn. Eit slikt opplegg er planlagt til bruk i 2012.

På dette punktet føreslår vi at partilaga (til ei kvar tid) vert pålagt å oppgje ein kontaktperson til FM og SSB. Dette vil lette arbeidet for FM.

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

7.4.1 Departementets vurderingar og forslag

Departementet meiner det er rimeleg at søknadsperioden for statleg støtte framleis bør vere fire år

i og med at utbetalinga er basert på oppnådde stemmer ved siste val (og følgjeleg er konstant for heile valperioden). Det bør likevel innførast eit krav om parti eller partiledet som kan søkje om å motta statleg støtte etter §§ 11 til 13, stadfestar kontonummer, konto innehavar og kven som har disposisjonsrett. Vidare, at alle parti eller partiledet som kjem inn under loven, oppnemner/autoriserer ein (eller eventuelt fleire) kontaktperson(ar) for kommunikasjon med SSB som etter § 22 første ledd er det sentrale register for innrapporteringar. Opplysningar om kontaktpersonar til SSB skal, som i dag, stadfestast av sentralledet. Naudsynte persondata som fødsels- og personnummer er ein føresetnad for at elektroniske signeringsløyningar for dei ovannemnde forholda skal kunne brukast. Bl.a med tilvising til FMSFs fråsegn om at slike forhold kan endre seg raskt og ofte i partia, meiner departementet at det bør vere ei plikt til minst årleg å oppdatere relevante opplysningar. Departementet føreset at offentleglova § 26 femte ledd kjem til bruk.

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

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

Brot på dei ovannemnde pliktene er ikkje å sjå på som brot på finansieringsføresegnene i loven. Manglande plikt oppfylting vil derfor ikkje vere knytt til sanksjonapparatet som blir foreslått under rekommandasjon 6. Ved brot på plikta til å gi oppdatert informasjon, pålegg det likevel partia ansvaret for at den statlege støtta blir utbetalt til

riktig konto og at innsende rekneskapsdata kjem frå korrekt kjelde.

7.5 Høve til å søkje på vegner av fleire partilag

I høyringsfråsegna innsend på vegner av Arbeidarpartiet, Høgre, Framstegspartiet, Venstre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet (omtalt som "Stortingspartia" i teksten) blir det foreslått at partias organisasjonsledd, som har ansvar for eitt eller fleire fylke eller éin eller fleire kommuner, bør kunne søkje om støtte på vegner av andre lag. Vidare, at partiorganisasjonen som har ansvar for Oslo, kan søkje om både støtte som kommuneorganisasjon og som fylkesorganisasjon.

Departementet viser til partiloven § 12 første ledd første punktum om tilskot til fylkesorganisasjonane:

"En fylkesorganisasjon for et parti kan søke om støtte."

og tilsvarende § 13 første ledd første punktum om tilskot til kommuneorganisasjonane:

"En kommuneorganisasjon for et parti kan søke om støtte."

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

"For øvrig er det som etter gjeldende valglov forutsatt at det registrerte politiske partiet må ha et lokallag. Det er ikke lenger et krav i loven at det er lederen av lokalavdelingen og sekretæren (eventuelt to styremedlemmer hvis

disse ikke har stemmerett i kommunen/fylket) som må underskrive på listeforslaget. Det er tilstrekkelig at to styremedlemmer med stemmerett i valgkretsen underskriver."

7.5.1 Departementets vurderingar og forslag

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

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

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

7.6 Forbod mot gáver frå bedrifter

7.6.1 Nærings- og handelsdepartementets forslag

Etter NHDs syn bør behovet for eit forbod mot gáver frå bedrifter bli vurdert i det vidare arbeidet med partiloven:

NHD uttaler:

”Begrunnelsen er at bedrifter og økonomiske aktører ikke er politiske borgere. Penger til politiske partier har derfor per definisjon en økonomisk side. Det vil derfor alltid reises spørsmål om partienes standpunkter og beslutninger er tatt uavhengig av bidragene når slike gaver mottas. Bidragene kan dermed også virke konkurransevridende mellom bedrifter som har ressurser til å betale partiene og de som ikke har det. Om eierne av bedriftene som politiske borgere vil gi gaver til partier, kan de ta utbytte, og gi av sin private økonomi.”

7.6.2 Departementets vurderingar og forslag

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

Artikkel 5 om gåver frå rettssubjekt lyder:

”I tillegg til dei alminnelege prinsippa for gåver bør statane krevje:

- at gåver frå rettssubjekt til politiske parti blir bokførte og rekneskapsførte hos rettssubjekta; og
- at aksjeeigarar eller andre enkeltmedlemmer av rettssubjektet blir informerte om gåvene.
- Statane bør setje i verk tiltak for å avgrense, forby eller på annan måte strengt regulere gåver frå rettssubjekt som leverer varer eller tenester til nokon offentleg administrasjon.
- Statene bør forby rettssubjekt under statens eller andre offentlege styresmakters kontroll å gi gåver til politiske parti.”

Siste kulepunkt er elles gjennomført i partiloven § 17 tredje ledd bokstav a etter Partifinansieringsutvalets forslag. Når det gjeld nest siste kulepunkt viser ein til drøftinga i Ot. prp. nr. 84 (2004-2005) side 38 og 39. Artikkel 5 er ikkje ein del av GRECOs evalueringssgrunnlag. Departementet viser til at det blant medlemslanda i GRECO finst døme på forbod mot gåver frå private rettssubjekt ut frå same grunngeving som NHD gir. Sjølv om dette ikkje kan forast tilbake til GRECOs arbeid, vil ei slik forbodsføresegn i utgangspunktet kunne ha relevans i den norske loven. Departementet meiner likevel at eit forbod mot å motta bidrag frå private bedrifter og økonomiske aktørar vil innebere

ei for stor innskrenkning i privat sektors rett til å støtte politiske parti. Som Partifinansieringsutvalet også la til grunn, er det ønskjeleg med ein viss prosentdel privat finansiering for å motverke at partia blir for avhengige av offentlege midlar. I dei siste åra har statsfinansieringa vore på mellom ca 70 og 90 prosent, bl.a avhengig av storleiken på partiet. Departementet legg til grunn at innsynsregimet som allereie er etablert i partiloven, og som det er framlegg om å styrkje i denne proposisjonen, vil vareta dei omsyn som NHD framhevar. Departementet vil derfor ikkje tilrå NHDs forslag.

7.7 Ulovlege bidrag

7.7.1 Høyringsnotatet sine forslag

Departementet foreslo i høyringsnotatet ei klargjering av § 17 tredje ledd som gjekk på at det skulle gå fram av loven at alle ulovlege bidrag skal gå over i eiga til statskassen, underforstått dersom bidraget ikkje allereie er tilbakebetalt til givar. Ingen av høyringsinstansane hadde direkte innvendingar til forslaget. Revisorforeningen meiner at ulovlege bidrag ikkje bør kunne betalast tilbake til givaren, sjå drøftinga til slutt i avsnittet.

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

7.7.2 Gjeldande lov

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

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

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

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

Departementet legg vidare til grunn at loven må bli forstått slik at bidrag som er returnert til givar, ikkje vil vere "bidrag" i lovens forstand fordi det ikkje blir nytta til å finansiere partiet eller parti- leddet. Det same vil i prinsippet gjelde bidrag som er overført til statskassen. Partifinansierings- utvalet bruker omgrepet "nyttiggjøre seg bidra- get" i samband med drøftinga av anonyme gåver på side 88 i utgreiinga:

"På den annen side er det flere hensyn som talar mot at partiet skal kunne nyttiggjøre seg bidrag av ukjent opphav."

Departementet meiner at ei slik avgrensing vil vere relevant også for bidrag etter § 17 tredje ledd. Det vil likevel ikkje alltid vere ein eintydig samanheng mellom "nyttiggjøring" og "mottak". Ulovlege bidrag frosne på særskilt konto vil eksempelvis kunne generere renteinntekter. Sjølv om sjølve bidraget (hovudstolen) er urørt, vil eventuelle renteinntekter eller anna avkastning kunne inngå i finansieringa av partiet eller parti- leddet. Sett frå ein annan vinkel er det vanskeleg å argumentere for at ulovlege bidrag, eller avkast- ninga frå slike bidrag, som partiet på ein eller annan måte har late inngå i partifinansieringa (eventuelt i andre partiledde eller -organisasjonar), ikkje kan sjåast på som "mottatt". I mangel på kon- kretisering i lovteksten av kvar denne grensa går, kva for prosedyrar som skal følgjast og kva for tidsfristar som eventuelt gjeld for avhending av ulovlege bidrag, blir det vanskeleg for både parti

og Partilovnemnd å forholde seg til loven på dette punktet.

Departementet legg vidare til grunn at gjel- dande lov føreset at ulovlege bidrag skal rapporte- rast som inntekt. Ein viser til § 17 fjerde ledd som lyder:

"Med bidrag menes i denne bestemmelse enhver form for støtte som partiet vil være for- pliktet til å innberette i medhold av § 19."

Lovteksten svarer til Partifinansieringsutvalets for- slag, bortsett frå at utvalet foreslo formuleringa "som inntekt" teken inn i teksten:

"Med bidrag menes i denne bestemmelse enhver form for støtte som partiet vil være for- pliktet til å innberette som inntekt i medhold av § 19."

Sjølv om lovteksten her kan seiast å ha fått ei tvty- dig utforming, er det rimeleg å forstå loven slik at også ulovlege bidrag skal rapporterast som inn- tekt. Denne forståinga blir også støtta av definisjo- nen av meldepliktige bidrag i § 19 tredje ledd før- ste punktum der det ikkje blir sondra mellom lov- lege og ulovlege bidrag. Det ville elles vere rart om loven set i verk eit omfattande innsynsregime utelukkande for lovlege bidrag mens dei ulovlege kan haldast utanfor. Departementet går ut fra at det er nettopp ulovlege bidrag til politiske parti det i særleg grad kan vere av interesse for offent- legheita å få innsyn i.

I forlenginga av dette resonnementet og på bakgrunn av ovannemnde tolking, forstå departe- mentet loven slik at ulovlege bidrag som partiet har overført til statskassen eller returnert til givar, ikkje er å rekne som "inntekt" og at dei følgeleg heller ikkje skal inntektsførast og rapporterast etter § 19.

7.7.3 Departementets vurderingar og forslag

Departementet meiner det er naudsynt at gjel- dande lov blir gjort klarare på ovannemnde punkt. Som eit supplement til gjeldande føresegner om ulovlege bidrag, er det behov for reglar om kva partiet eller partiledde konkret pliktar å gjere dersom det mottek eit slikt bidrag, kor lenge ein kan "sitje på" og i kva grad ein kan dra nytte av eit ulovleg bidrag før det i lovens forstand er å rekne som motteke. Dessutan, kva for rapporteringsruti- nar som skal gjelde dersom partiet av ein eller annan grunn vel å behalde det ulovlege bidraget.

Behovet for reglar om dette bør også sjåast i samanheng med Partilovnemndas sanksjonsmyndigheit etter lovforslaget §§ 28 og 29 første ledd - sistnemnte om administrativ inndraging av ulovlege bidrag. Ikkje minst i relasjon til forslaget om straff i § 30 andre ledd for "den som forsettlig eller grovt uaktsomt gjør seg skyldig i vesentlig brudd eller gjentatte brudd "på desse bestemmelsane, bør det gjerast ei presisering i lovteksten av kva for kriterium som må vere oppfylte for at loven skal reknast som broten.

Departementet foreslår ingen substansielle endringar i gjeldande § 17 første ledd om at det er tillate for alle å gi bidrag til politiske parti. Med dei avgrensingar som følgjer av andre og tredje ledd, tolkar departementet loven slik at partiet likevel står fritt til å velje kven det vil motta bidrag frå. Prinsippet om at det er opp til partiet å velje om det vil motta støtte eller ikkje, har elles vore lagt til grunn for den offentlege partistøtta sidan ordninga blei etablert i byrjinga av 1970-tallet. Lovteknisk sett er det gjort ei presisering i teksten om at løyve til å gi bidrag gjeld både til "partier og *partiled*", noko som svarer til formuleringa elles i loven. Denne presiseringa er også gjort andre stader i loven etter behov.

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

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

Departementet går inn for at prinsippet om at partiet eller partiledet ikkje skal kunne nyttiggjere seg nokon del av eit ulovleg bidrag, verken direkte eller indirekte, bør leggjast til grunn for

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

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

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

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

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

Som det går fram over, går departementet inn for ein anten/eller-regel for avhending. Partiet har innanfor fristen i § 17 a fjerde ledd valet mellom å tilbakebetale det ulovlege bidraget til bidragsytar eller overføre dette til statskassen. Departementet ser likevel at det i denne samanhengen kan vere aktuelt å drøfte ei tredje moglegheit: Nemleg at partiet eller partiledde alternativt får høve til å overføre bidraget til allmennyttig formål. Ein slik regel vil medføre behov for ein særskild definisjon av kva som skal reknast som eit "allmennyttig formål" i partiloven. Utan å gå for djupt inn i ei slik drøfting, ser departementet at det i den samanhengen kan vere aktuelt å sondre mellom formål som er nær i slekt med partiets politiske program eller verdigrunnlag - og andre, meir nøytrale formål. Ei aktuell problemstilling vil kunne vere om eit ulovleg bidrag til eit parti som har miljø som si viktigaste sak, bør kunne overførast til ein miljøorganisasjon eller andre som jobbar for same sak. Vidare, om eit bidrag frå ein utlending bør kunne overførast til eit trussamfunn som byggjer på dei same religiøse eller etiske verdiar som partiet gjer.

I forlenginga av eit slikt tredje alternativ, ser departementet at det i enkelte tilfelle kan oppstå tvil om prinsippet om at partiet ikkje skal kunne nyttiggjere seg eit ulovleg bidrag, verken direkte eller indirekte, blir tilstrekkeleg ivareteke. Sjølv om partiet eller partiledde ikkje har hatt direkte økonomisk utbyte av bidraget, kan det hevdast at partiet har hatt ein viss politisk gevinst ved at bidraget er overført til nokon som arbeider for same sak.

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

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

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

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

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

Forslaget i høyringsnotatet og i proposisjonen er at inndraginga fullt ut skal svare til verdien av det ulovleg mottekne bidraget. Det kan òg vere aktuelt for Partilovnemnda å inndra pengar der til-eigninga i utgangspunktet var ein bruksgjenstand som sidan har sunke i verdi eller er vanskeleg å omsetje. Revisorforeningen foreslår i den samanheng at det bør fastsetjast at vedtak om inndraging av ulovleg bidrag er grunnlag for tvangsutlegg.

Departementet viser til at utlegg generelt er eit viktig ledd i tvangsinndrivning av pengekrav. "Utlegg" inneber at den som har pengar til gode, får trygging i skyldnarens eigedelar eller oppgjer via trekk i uteståande krav skyldnaren har. Departementet vurderer likevel ikkje "utleggspant" som eit alternativ i partiloven, dvs. at Partilovnemnda eller namsmannen tek pant i partilagets eigedelar som for eksempel fast eigedom, bil, båt eller anna verdifulle lausøyre - og der panteretten kan vere grunnlag for tvangssal for at staten skal få dekt sitt krav. Til grunn for dette ligg bl.a. ei tru på at det kan vere lite å hente når det gjeld fast eigedom og verdigjenstandar, særleg i dei minste partilaga, og at regelen av fleire grunnar blir vanskeleg å praktisere. Ein parallell til "utleggstrekk"¹² er likevel aktuell. Dette inneber at nemnda gjer innhogg i den statlege partistøtta for å få dekt det staten har

til gode i form av ulovlege gåver som ikkje blir betalte inn. Dette ligg allereie i forslaget, og

¹² Utleggstrekk” skjer ved at namsmannen pålegg arbeidsgivar eller NAV eller andre som utbetaler ytingar til saksøkte å trekkje i saksøktes lønn eller yting. Den som får pålegg om å trekkje i saksøktes lønn blir kalla trekkpliktig.

departementet ser ikkje behov for å presisere denne moglegheita ytterlegare i lovteksten.

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

8 Økonomiske og administrative konsekvensar

Departementet har i samband med alle seks rekommendasjonar og andre forslag fremja i denne proposisjonen prøvd å finne løysingsforslag som også administrativt sett kan føretrekkjast. Omsynet til å avgrense behovet for auka ressursbruk både i parti, partiledde og offentleg sektor har vore tillagt vekt.

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

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

Partilovnemnda vil etter forslaget få auka oppgåver. Dette inneber òg etablering av ein støttefunksjon under nemnda, Partirevisjonsutvalet,

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

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

Departementet meiner at alle driftskostnader i tilknytning til partiloven bør dekkjast over kap 1530 Tilskot til dei politiske partia post 01 Drift. Dette inneber ein tilsvarande reduksjon i stønaden til partia. Departementet reknar med at lovforslaget vil medføre behov for ein auke på ca 5-6 mill. kroner på kapittel 1530 som ein foreslår blir dekt ved ei omprioritering mellom postane. Beløpet skal dekkje utgifter til saksbehandlingshjelp til Partilovnemnda, godtgjersle til Partirevisjonsutvalet, utvikling og drift av ein webbasert rettleiings- og rapporteringsmodul for rekneskapsførsla og særskilte administrasjonskostnader for departementet.

9 Merknader til dei enkelte føresegnene

Nedanfor er det gitt særskilde merknader til endringsforslaga. Ein viser elles til dei generelle merknadene over. I forhold til høyringsnotatet, blir det foreslått vesentlege endringar i systematikken eller oppsettet for loven.

Merknader til § 1 tredje ledd

Ein ser det naudsynt å presisere i lovteksten kven loven gjeld for. Ordlyden i første punktum svarer til merknadene til gjeldande lov tredje ledd § 1, jf. Ot. prp. nr. 84 (2004-2005) (partiloven) side 68.

Merknader til § 11 nytt femte ledd

Forslaget er eit ledd i å auke tryggleiken rundt utbetalingane. På sentralt nivå må ein ha slike opplysningar og stadfesting frå høvesvis hovudorganisasjonen og den sentrale ungdomsorganisasjonen dersom partiet har oppretta ein slik organisasjon. Bedriftskonto er føreset. Naudsynte persondata som fødsels- og personnummer er ein føresetnad for at elektronisk signering skal kunne nyttast. Ein føreset at det etter offentleglova § 26 femte ledd kan gjerast unntak frå innsyn i fødselsnummer og nummer med tilsvarande funksjon.

Merknader til § 12 nytt sjette ledd

Forslaget svarer til forslaget til § 11 femte ledd og har same grunngeving og føresetnader. Plikta til å gi opplysningar og stadfesting gjeld fylkeslag, fylkesungdomsorganisasjonar og fellestister som kan søkje om støtte etter føresegna. Det vil framleis vere mogleg at partiledde konto kan stå i namnet til ein privatperson. Naudsynte persondata som fødsels- og personnummer er ein føresetnad for at elektronisk signering skal kunne brukast. Ein føreset at det etter offentleglova § 26 femte ledd kan gjerast unntak frå innsyn i fødselsnummer og nummer med tilsvarande funksjon.

Merknad til § 13 nytt femte ledd

Føresegna tilsvarer det ovannemnde forslaget. Plikta til å gi opplysningar og stadfesting gjeld for

kommuneorganisasjonane og fellestister som kan søkje om støtte etter føresegna. Naudsynte persondata som fødsels- og personnummer er ein føresetnad for bruk av elektronisk signering. Ein føreset at det etter offentleglova § 26 femte ledd kan gjerast unntak frå innsyn i fødselsnummer og nummer med tilsvarande funksjon.

Merknader til § 17 første ledd

Føresegna blir vidareført uendra bortsett frå at det blir foreslått ei presisering i lovteksten om at løyvet til å gi bidrag gjeld både til politiske parti og *partiledde*. Dette svarer til praktiseringa av loven. Tilsvarande lovtekniske endring er gjort andre stader i loven etter behov.

Merknader til ny § 17 a

Departementet foreslår at reglane i gjeldande partilov om ulovlege bidrag blir vidareførte uendra i ein særskild paragraf. Det er likevel behov for visse endringar og klargjeringsar når det gjeld vilkår for tilbakeføring til givar og/eller overføring til statskassen for bidrag som kjem inn under § 17 tredje ledd i gjeldande lov. Det er i den samanheng behov for å innføre ein frist for kor lenge partiet eller partiledde kan "sitje på" eit ulovleg bidrag før det må tilbakebetalast til givar eller overførast til statskassen. Det er dessutan behov for å konkretisere plikta, som blir anteken å følgje av gjeldande lov, til å rapportere ulovlege bidrag. Ein viser elles til dei generelle merknadene i avsnitt 7.7.3.

Merknader til § 18

Ein viser til drøftinga i avsnitt 5.1.8. Føresegna byggjer på § 18 i gjeldande lov og høyringsforslaget. Forslaget dekkjer elles GRECOs rekommendasjon 1 og 3. Fristen er framskynda til 1. juni for å ta omsyn til ønsket frå partia som er representerte på Stortinget. Vidare er terskelverdien i tredje ledd heva til 12 000 kroner som følgje av forslaget om KPI-justering.

Rekneskaps- og bokføringsplikten etter første ledd i føresegna kjem i tillegg til eventuell rekneskaps- eller bokføringsplikt som parti eller partiledde måtte vere omfatta av etter anna lovgiving.

Det er i tredje ledd òg presisert at partiledde (partilag) som kjem under terskelverdien verken har rekneskapsplikt eller årleg innrapporteringsplikt etter loven.

Alle parti og partiledde har likevel i valår plikt til å rapportere inn bidrag over 10 000 kroner etter føresegna i fjerde ledd. Kva som skal reknast som "bidrag" følgjer av definisjonen i § 19 tredje ledd i gjeldande lov. Definisjonen er vidareført uendra i lovforslaget. Identiteten til bidragsytar skal opplysast i samsvar med § 20 femte ledd.

All innrapportering etter kapittel 4 skal framleis sendast til "det sentrale registeret for ordning" som er Statistisk sentralbyrå (SSB).

Merknader til ny § 18 a og ny § 18 b

Føresegnene er nye i forhold til høyringsnotatet. Føresegnene er sett på som minimumskrav for å oppfylle rekneskapsplikt etter § 18 første ledd og for at kontroll med partifinansieringa skal vere mogleg å gjennomføre frå Partilovnemndas side. For parti og partiledde som er omfatta av bokføringsloven § 2 gjeld bokføringslovens alminnelege reglar. Ein viser til drøftinga i avsnitt 5.1.8.3.

Merknader til § 19 fjerde og femte edd

Det er gjort tekniske endringar i paragrafen. Føresegna svarer elles til gjeldande lov.

Departementet legg til grunn at plikta til å oppgi/inntektsføre alle foretningmessige avtalar på "gåveliknande føresetnader" følgjer av definisjonen av "bidrag" i gjeldande lov § 19 andre ledd bokstav i til m og tredje ledd. Det kan likevel vere behov for ei presisering i merknadene om at det særskilt skal opplysast om einskilde bidrag i form av varer og tenester over terskelverdiane i § 20 første ledd, jf. også § 20 femte ledd. Ein viser elles til departementets retningslinjer, jf. rekommandasjon 2 over.

Merknader til § 20

Ein foreslår å korrigere føresegna i første ledd i samsvar med forslaget til KPI-justering av satsane over.

Det er gjort ei endring i systematikken ved at regelen om politiske og forretningmessige avtalar med bidragsytar i gjeldande § 21 andre ledd første punktum, er flytta til § 20 nytt andre ledd.

Det blir presisert at det (framleis) skal bli gitt erklæring om kvar politisk avtale med bidragsytar(ar).

Sponsing av politiske parti har fått ei viss utbreiing internasjonalt. I rekneskapslovens forstand er ikkje sponsing å rekne som gåver ("bidrag") fordi avtalen inneber ei viss gjenyting eller eit visst vederlag. Departementet meiner det er behov for å presisere at det skal bli gitt erklæring om inngått sponsoravtale dersom den inneber ei årleg yting til partiet eller partiledde som overskrid terskelverdiane i § 20 første ledd. Verdien av partiets vederlag til avtalepart(ane) vil ikkje ha noko å seie for verdifastsetjinga. Plikta gjeld òg sjølv om partiet eller partiledde på rapporteringstidspunktet ikkje har oppfylt sin del av avtalen.

Når det gjeld nytt fjerde ledd, viser ein til merknadene i avsnitt 6.1.4.

I femte ledd er det lagt til at sponsorar og långivarar skal identifiserast på same vis som bidragsytarar. Leddet svarer elles til § 20 andre ledd i gjeldande lov.

Merknader til ny § 20 a

Oppsettet i føresegna er justert i forhold til høyringsnotatet for å ta omsyn til Revisorforeningens merknad. Kostnadene skal som eit minimum kategoriserast etter denne malen. Ein viser til drøftinga i avsnitt 5.1.8.4.

Overføringar til andre partiledde skal det òg opplysast om. Saman med § 19 andre ledd bokstav n vil dette gi openheit om alle overføringar mellom partiledde.

Merknader til § ny 20 b

Forslaget blir vidareført uendra i forhold til høyringsnotatet. Ein viser til drøftinga i den generelle merknadsdelen over, avsnitt 5.1.8.4.

Lovforslaget inneber vidare at partiet eller partiledde skal oppgi lånebeløp og identiteten til fordringshavar i notar når gjelda (kortsiktig/langsiktig) overstig terskelverdiane i § 20 første ledd, jf. avsnitt 5.1.8.4.

Merknader til § 21

Første ledd svarer til gjeldande lov, men med dei endringane som følgjer av dette lovforslaget m.o.t. rapporteringspliktige forhold. Når det gjeld pliktene som følgjer av § 21, legg departementet til grunn at gjeldande lov likestiller parti eller partiledde som gir "erklæringer" (forenkla inntektsrap-

portar) etter § 18 tredje ledd med dei som gir ”innberetning” (fullstendig inntektsrapport) etter § 18 andre ledd. Departementets lovforslag byggjer på dette, jf. § 18 tredje ledd siste punktum.

Noverande § 21 andre ledd første punktum er flytta til § 20 nytt andre ledd for å oppnå betre systematikk i loven, jf. merknaden over. Noverande § 21 andre ledd andre punktum er flytta og utgjer § 23 nytt andre ledd.

Kravet om at innrapporteringa frå partiets hovudorganisasjon skal underteiknast av partiets leiar, følgjer av gjeldande lov § 21 tredje ledd. Kravet om to underskrifter for andre partiledde følgjer av fjerde ledd og må sjåast i samanheng med at loven ikkje krev revisorgodkjenning av innrapporteringa frå desse. For å sikre dokumentasjon og ansvarleggjering, blir det foreslått at høvesvis partiets eller partiledde leiar og minst éin annan styremedlem skal godkjenne og underteikne rapporteringa frå partiet eller partiledde. Dette vil, som nemnt over, gjelde for alle partieiningar som kjem inn under § 18 første ledd, også dei som leverer forenkla innrapportering etter § 18 tredje ledd. Det er viktig at partiledde sjølv sørgjer for at slik godkjenning skjer tidsnok til at rapporteringsfristen kan haldast. Ein viser til dei generelle merknadene i avsnitt 7.2.3.

Føresetnaden om at revisjonsplikta ikkje gjeld for andre enn partiets hovudorganisasjon, er viderført og går fram av § 21 a første ledd andre punktum i lovforslaget.

For å auke tryggleiken rundt rapporteringsprosessen og å forenkle datainnsamlinga for SSB, er det foreslått innført ei plikt om å autorisere minst éin person årleg for kontakt med SSB. Personen kan vere partiets eller partiledde leiar. Naudsynte persondata som fødsels- og personnummer er ein føresetnad for at den elektroniske signeringssløysinga i ALTINN skal kunne brukast. Kontrollen og innhentinga av persondata skal framleis gå mellom partiets sentralledd (”partiets hovedorganisasjon”) og SSB. Ein ser ikkje for seg at SSB direkte skal gå ut til kvart einskilt partiledde og få ei stadfesting av opplysningane. Ein føreset at det kan gjerast unntak frå innsyn for fødselsnummer og nummer med tilsvarande funksjon etter offentleglova § 26 femte ledd. Som nemnt i dei generelle merknadene i avsnitt 7.4.1, vil brot på plikta til å oppnemne og gi opplysningar om kontaktperson ikkje vere omfatta av sanksjonsføresegnene i kapittel 6.

Merknader til ny § 21 a

Føresegna er ny for å oppnå betre oversikt og systematikk i loven. Innhaldet er endra i forhold til høyringsnotatet for bl.a. å ta omsyn til Revisorforeningens merknad. Føresegna inneber ikkje noko nytt i forhold til gjeldande lov § 21 tredje ledd om kven som er pålagt å bruke revisor. Etter gjeldande lov er alle hovudorganisasjonar pålagde å bruke revisor. Andre partiorganisasjonar eller partiledde har ikkje plikt til å få den årlege rapporten ”godkjent av revisor”.

Departementet viser til at gjeldande partilov er uklar m.o.t. autorisasjonskrav til den som reviderer rekneskapen til eit politisk parti. Føresetnaden om revisjonsplikt etter revisorloven § 2-1 inneber eit krav om at statsautorisert eller registrert revisor må brukast.

For å ta omsyn til Finansdepartementets merknader og forslag, er det behov for å avklare revisor si rolle og kva for rammevilkår som skal gjelde for revisjonsoppdraget. I tillegg til kravet om alminneleg revisjonsplikt etter revisorloven, er det i lovforslaget presisert at det skal bli gitt revisjonserklæring om alle rapporteringspliktige forhold etter kapittel 4 i loven. Kravet i gjeldande lov om at revisor skal godkjenne ”innberetningen” gir lite meining bl.a. fordi overføringa av data til SSB i mange tilfelle blir gjort elektronisk (ved tasting). Etter departementets forslag vil det vere dei forholda som ligg til grunn for rapporteringa som er omfatta av revisjonsoppdraget, d.v.s. rekneskapen i samsvar med § 18 første ledd, i tillegg til dokumentasjon og registreringar i tilknytning til andre rapporteringspliktige forhold etter loven. Det er ikkje eit krav om særskild revisjonsrapport (utover den årlege) for valkampbidrag etter § 18 fjerde ledd. Det er heller ikkje eit krav om at den årlege revisjonsrapporten skal sendast til SSB.

Tredje ledd andre punktum i føresegna er endra i forhold til høyringsnotatet for å ta omsyn til stortingspartias merknad. Ein viser til dei generelle merknadene i avsnitt 5.4.6 om kven som er omfatta av forbodet.

Merknader til § 22 andre ledd

Føresegna svarer til gjeldande lov, men er ajourført i samsvar med lovforslaget. Det er behov for å presisere at oppgåvene til det sentrale registeret for ordninga (dvs SSB) blir utvida etter loven.

Merknader til ny § 22 a

Av lovtekniske grunnar ser departementet behov for å flytte myndigheita til å gi forskrift i noverande § 22 tredje ledd til ein særskild paragraf om forskrifter – på same vis som det er gjort i kapittel 2, 3 og 5.

Vidare er det behov for ein utvida forskriftsheimel til å regulere relevante rekneskaps- og bokføringsprinsipp (irekna reglar om verdivurdering) nærmare, med utgangspunkt i rekneskapslovens reglar og aktuelle standardar fastsette av Norsk Regnskapsstiftelse. Det er òg behov for å gi nærmare reglar om definisjon av bidrag og ytelser, bruk av revisorar - blant anna for å gi utfyllande føresegner til forbodet mot medlemskap for revisorar i partiet. Vidare er det behov for å fastsetje nærmare reglar for korleis tilbakebetaling, verdifastsetjing og overføring av ulovlege bidrag til statskassen skal skje, jf. merknadene i avsnitt 7.7.3.

Når det gjeld myndigheita i andre ledd, viser ein til drøftinga i avsnitt 6.2.3.

Merknader til § 23

Endringa i overskrift og i lovtekst er redaksjonell ved at § 21 andre ledd siste punktum er flytta til denne paragrafen for å oppnå betre systematikk i loven. Lovteknisk bør pliktene skiljast i ulike ledd. Det blir presisert at "enhver" har rett til innsyn – noko som svarer til føresetnadene i gjeldande lov, sjå Ot. prp. nr. 84 (2004-2005) side 21.

Merknader til § 24

Forslaget er endra på fleire område i forhold til høyringsnotatet sine forslag, jf dei generelle merknadene i avsnitt 5.5.6. For betre samsvar med Sanksjonsutvalets tilrådingar, er "skal" i lovteksten erstatta med "gis myndighet til å". Departementet meiner at noverande formulering "det aktuelle regelverket", jf. andre ledd bokstav a, er for upresis. Departementet legg til grunn at nemnda si tolking av partilovens føresegner òg vil gjelde føresegner gitt i samsvar med loven, men likevel ikkje i forhold til føresegner eller retningslinjer om prinsipp for rekneskap eller bokføring. Her vil nemndas tolkingar berre vere rettleiande. Dette svarer til dagens praktisering av loven og imøtekjem høyringsinstansane sine merknader.

I sjuande ledd blir det foreslått innført ei føresegn om teieplikt i partiloven som vil gjelde for alle som utfører teneste eller arbeid for Partilovenemnda eller Partirevisjonsutvalet. Behovet for ei

særskild føresegn om teieplikt må sjåast på bakgrunn av den omfattande kontrollmyndigheita med finansieringa og rapporteringspliktige forhold som følgjer av paragrafens første og andre ledd, og at ordninga ikkje må føre til at sensitive opplysningar om partia kjem i hendene på uvedkommande. Ein viser elles til dei generelle merknadene i avsnitt 5.5.6 under avsnittet "Om teieplikt og rollekonflikt mellom rettleiing og kontroll".

Merknader til § 25

Det kan i visse tilfelle vere behov for å forlengje funksjonstida mellomtids fram til ei ny nemnd kan oppnemnast. For å sikre at viktige delar av loven blir handheva i ein slik mellomfase, bør departementet få myndigheit til å kunne forlengje mandatet til den sitjande nemnda inntil ei ny kan bli oppnemnd. Vidare ser departementet behov for at regelen i partilovforskrifta § 20, om at nemndas medlemmer kan oppnemnast på ny, blir teken inn i § 25 andre ledd siste punktum. Ein viser elles til dei generelle merknadene i avsnitt 5.5.6

Merknader til § 27

Forslaget blir vidareført uendra i forhold til høyringsnotatet. Det er behov for å presisere at forskriftskompetansen òg gjeld samansetjinga av nemnda for å sikre at omsyn til kjønn, geografi og ulik partipolitisk bakgrunn blir ivareteke. Forslaget dekkjer gjeldande lovforståing og praktisering. Det er behov for ein tilsvarende forskriftsheimel om Partirevisjonsutvalet. Ein viser elles til drøftinga om forskriftsheimel i avsnitt 5.5.6.

Merknader til ny § 28

Forslaget er endra noko i forhold til høyringsnotatet for å ta omsyn til høyringsinstansane sine merknader. Som føresett i GRECOs rekommandasjon, inkludert Ministerkomiteens rekommandasjon 2003/4 artikkel 16, skal sanksjoneringa vere "effektiv, forholdsmessig og avskrekkende". Liknande generelle prinsipp for sanksjonering finst også innanfor EU-/EØS-retten utan at det har vore vanleg å ta desse inn i lovteksten som gjennomfører dei internasjonale forpliktingane. Sjølv om formuleringa ikkje blir teken inn i lovteksten, er den eit signal om kva for omsyn sanksjoneringa skal baserast på. Sjå elles avsnitt 5.6.6 under overskrifta "Om variert sanksjonssystem og faren for forskjellsbehandling"

Domstolane sin overprøvsrett etter andre ledd vil likevel ikkje gjelde "kan"-skjønet.

Forelding skjer etter fem år.

Merknader til ny § 29

Partilovnemndas myndigheit etter § 29 ledd må sjåast i samanheng med § 17 a fjerde ledd. Administrativ inndraging etter § 29 første ledd vil berre vere aktuelt der partiet har motteke eit ulovleg bidrag og der tilbakeføring til givar eller plikt til å overføre heile bidraget til statskassen ikkje er utført innan den foreslåtte tidsfristen på fire veker. I tillegg til avsnitt 5.6.6 viser ein til avsnitt 7.7.3 i dei generelle merknadene.

Merknader til ny § 30

Det er vidare gjort endringar i forhold til høyringsnotatet sine forslag når det gjeld presisering av skyldform ved at også grov aktløyse vil kunne

straffast. Strafferamma er foreslått sett til inntil to år (mot fire månader i høyringsnotatet). Forelding skjer etter fem år. Ein viser til dei generelle merknadene i avsnitt 5.6.6.

Merknader til ny § 31

Ein tek sikte på at loven tek til å gjelde frå 1. januar 2013.

Fornyings-, administrasjons- og kyrkjedepartementet

t i l r å r :

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringar i partiloven.

Vi HARALD, Noregs Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i partiloven i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i partiloven

I

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

§ 1 tredje ledd skal lyde:

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

§ 11 nytt femte ledd skal lyde:

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

§ 12 nytt sjette ledd skal lyde:

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

§ 13 nytt femte ledd skal lyde:

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

Kapittel 4 overskrifta skal lyde:

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

§ 17 skal lyde:

§ 17 *Adgangen til å motta bidrag*

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

Ny § 17 a skal lyde:

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

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

(2) Politiske partier og partiledde kan ikke motta bidrag fra:

- a) rettssubjekter under statens eller annen offentlig myndighets kontroll,
- b) utenlandske givere, det vil si privatpersoner som ikke er norske statsborgere eller som ikke oppfyller vilkårene for å ha stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, jf. valgloven § 2-2, eller juridiske personer som er registrert i utlandet.

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

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

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

§18 skal lyde:

§ 18 *Regnskapsplikt, bokføringsplikt, innberetningsplikt mv.*

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

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

(3) Partier eller partiledde som i løpet av året har hatt samlede inntekter på under 12 000 kroner etter fradrag av all offentlig støtte, er unntatt fra

regnskapsplikt, bokføringsplikt og innberetningsplikt etter første og annet ledd. Disse plikter å gi en erklæring (forenklet innberetning) om at inntektene for året har vært under dette nivået. For øvrig gjelder de samme regler i loven for slike erklæringer som for innberetninger etter annet ledd.

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

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

Ny § 18 a skal lyde:

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

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

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

Ny § 18 b skal lyde:

§ 18 b *Dokumentasjon og oppbevaring av regnskapsmateriale*

(1) Dokumentasjon, spesifikasjoner og annet regnskapsmateriale skal oppbevares i minst fem år. Oppbevaring skal skje i en form som opprettholder muligheten for å lese materialet.

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

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

§ 19 fjerde ledd og (nytt) femte ledd skal lyde:

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

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

§ 20 skal lyde:

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

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

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

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

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

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

Ny § 20 a skal lyde:

§ 20 a *Kostnader som skal innberettes*

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

(2) Kostnadene skal kategoriseres på følgende måte: Kostnader etter art

- a) Lønnskostnader
- b) Varekostnader
- c) Kostnader til anskaffelse av tjenester
- d) Finanskostnader
- Kostnader etter aktivitet
- e) Administrasjonskostnader
- f) Kostnader i forbindelse med partiaktiviteter

- g) Valgkampkostnader
 i. markedsføringstiltak
 ii. andre kostnader
 (3) Overføringer til andre partiledde skal spesifiseres i note.

Ny § 20 b skal lyde:

§ 20 b *Balansetall som skal innberettes*

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

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

§ 21 skal lyde:

§ 21 *Erklæringer, signatur og kontaktpersoner*

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

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

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

Ny § 21 a skal lyde:

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

(1) Partiets hovedorganisasjon har revisjonsplikt etter revisorloven § 2-1. Unntakene i revisorloven § 2-1 annet ledd får ikke anvendelse. Andre partiledde som er nevnt i § 1 tredje ledd annet punktum, har ikke revisjonsplikt etter loven her.

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

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

(4) Reglene om taushetsplikt i revisorloven § 6-1 er ikke til hinder for at revisor kan gi opplysninger

om partienes regnskapsmessige disposisjoner til Partilovnemnda og Partirevisjonsutvalget.

(5) For øvrig kommer revisorlovens regler til anvendelse.

§ 22 andre ledd skal lyde:

(2) Det sentrale registeret skal sammenstille opplysningene om partienes og partiledde innberetninger og gjøre dette offentlig tilgjengelig på hensiktsmessig måte, for eksempel ved bruk av elektroniske hjelpemidler. Registeret skal sende en oversikt til Partilovnemnda og departementet over partier eller partiledde som ikke har overholdt innberetningskravet innen fristen.

§ 22 tredje ledd blir oppheva.

Ny § 22 a skal lyde:

§ 22 a *Forskrift*

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

(2) Departementet kan i forskrift gi regler om at innberetningssystemet helt eller delvis også skal omfatte finansieringen av valgkamper til kandidater som representerer politiske partier eller partiledde og som vinner representasjon til folkevalgte organer. Innberetning foretas som en del av partiets eller partiledde årlige innberetning etter denne loven.

§ 23 skal lyde:

§ 23 *Innsyn i partiers regnskaper og avtaler med bidragsyttere*

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

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

Kapittel 5 overskrifta skal lyde:

Kapittel 5 *Nemnd for kontroll med partifinansieringen, klagebehandling mv.*

§ 24 overskrifta skal lyde:

§ 24 *Nemnd for kontroll med partifinansieringen og klagebehandling*

§ 24 andre til sjuande ledd skal lyde:

(2) Partilovnemnda gis myndighet til å:

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

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

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

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

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

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

§ 25 skal lyde:

§ 25 *Oppnevning av Partilovnemnda. Sammensetning*

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

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

§ 27 skal lyde:

§ 27 *Forskrift*

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

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

Kapittel 6 Administrative sanksjoner, inndragning og straff

§ 28 *Administrative sanksjoner*

(1) Ved brudd på reglene i kapittel 4 avgjør Partilovnemnda hvor mye den statlige partistøtten skal avkortes. Førstegangsregelbrudd av mindre omfang kan sanksjoneres med formell advarsel. Ved fastsettelsen av avkortningen skal det blant annet legges vekt på hvor mye støtte partiet eller partiledet kan søke om i det aktuelle året og overtredelsens grovhet og varighet. Departementet kan i forskrift gi nærmere regler om avkortningen.

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

§ 29 *Inndragning*

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

(2) § 28 annet ledd gjelder tilsvarende.

§ 30 *Straff*

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

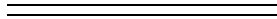
(2) Den som forsettlig eller grovt uaktsomt gjør seg skyldig i vesentlig brudd eller gjentatte brudd på bestemmelsene i § 17 a, straffes med bøter eller fengsel i inntil 2 år.

Noverande kapittel 6 blir kapittel 7.

Noverande § 28 blir § 31.

II

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



Offentlege institusjonar kan tinge fleire
eksemplar frå:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Opplysningar om abonnement, laussal og
pris får ein hos:
Fagbokforlaget
Postboks 6050, Postterminalen
5892 Bergen
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00
Faks: 55 38 66 01
www.fagbokforlaget.no/offpub

Publikasjonen finst på internett:
www.regjeringen.no

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen, 06/2012

