

Tredje evalueringsrunde

Evalueringsrapport om Noreg om transparens/innsyn vedrørende partifinansiering

(Tema II)

Vedteken av GRECO
på sitt 41. plenums møte
(Strasbourg, 16-19 februar 2009)

I. INNLEIING

1. Noreg blei med i GRECO i 2001. GRECO godkjende Første rundes evalueringsrapport (Greco Eval I Rep (2002) 3E) vedrørende Noreg på sitt tiande plenums møte (12. juli 2002) og Andre rundes evalueringsrapport (Greco Eval II Rep (2004) 3E) på sitt tjuande plenums møte (30. september 2004). Ovannemnde evalueringsrapportar, saman med dei korresponderande Overhaldingsrapportane (Compliance Reports), er tilgjengelege på GRECO's heimeside (<http://www.coe.int/greco>).
2. GRECO's aktuelle Tredje evalueringsrunde (lansert 1. januar 2007) omhandlar følgjande tema:
 - **Tema I – Inkriminering:** Avsnitt 1a og 1b, 2-12, 15-17, 19 paragraf 1 i straffelovsovereinskomsten om korrupsjon (ETS 173)¹. Avsnitt 1-6 av den tilhøyrande Tilleggsprotokollen ² (ETS 191) og Rettleiande prinsipp 2 (kriminalisering av korrupsjon).
 - **Tema II – Transparens vedrørende partistøtte:** Avsnitt 11, 12, 13b, 14 og 16 i Rekommandasjon Rec(2003)4 om Fellesreglar mot korrupsjon i samband med økonomisk støtte til politiske parti og valkampanjar og – meir generelt – Rettleiande prinsipp 15 (finansiering av politiske parti og valkampanjar).
3. GRECOs Evalueringsteam for Tema II (heretter referert til som "GET"), som utførte eit tilsynsbesøk til Noreg frå 12. til 14. november 2008, var sett saman av fr Thomasenia DUNCAN, leiar for juridisk avdeling ved Den føderale valkommisjonen, (USA), fr Laura STEFAN, anti-korrupsjonskoordinator, Den rumenske akademikarorganisasjon (Romania) og hr Pall THORHALLSSON, juridisk rådgivar ved Statsministerens kontor (Island). GET har fått støtte frå fr Tania VAN DIJK frå GRECOs sekretariat. I forkant av besøket fekk GET overlevert eit utførleg svar på evaluerings-spørjeskjemaet (dokument Greco Eval III (2008) 5E. Theme II) saman med kopiar av relevant lovgiving.
4. GET møtte tenestemenn frå følgjande regjeringsinstansar: Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet, Statistisk Sentralbyrå og Riksrevisjonen. GET møtte òg ein representant for Partilovnemnda. I tillegg hadde GET møte med alle politiske parti representerte på Stortinget; Det norske Arbeidarparti, Framstegspartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti, Senterpartiet og Venstre – i tillegg til to politiske parti utan stortingsrepresentasjon - Raudt (tidl. Raud Valallianse) og Kystpartiet. Elles hadde GET møte med revisorar og representantar for den norske avdelinga av Transparency International, Landsorganisasjonen (LO), Næringslivets Hovudorganisasjon (NHO) og media.
5. Denne rapporten vedrørende Tema II i GRECOs Tredje evalueringsrunde om transparens i partifinansiering er utarbeidd på grunnlag av svara på spørjeskjemaet og informasjon framskaffa under tilsynsbesøket. Hovudformålet med rapporten er å evaluere tiltaka frå norske styresmakter for å fylla krava i forskriftene vist til i avsnitt 2. Rapporten inneheld ei beskriving av situasjonen, følgd av ein kritisk analyse. Konklusjonane omfattar ei lista av tilrådingar vedtekne av GRECO og stila til Noreg med det formål å forbetre nivået på etterleving av føresegnene som er under vurdering.

¹ Noreg ratifiserte Straffelovkonvensjonen for korrupsjon (ETS 173) 2. Mars 2004. Konvensjonen trådde i kraft for Noreg 1. juli 2004.

² Noreg ratifiserte Tilleggsprotokollen til Straffelovkonvensjonen (ETS 191) 2. mars 2004. Den trådde i kraft for Noregs del 1. februar 2005.

6. Rapporten om Tema I – Inkriminering - er å finne i Greco Eval III Rep (2008) 6E-Theme I.

II. TRANSPARENS I PARTIFINANSIERING – GENERELL DEL

Definisjonar

7. I Noreg har politiske parti spelt ei sentral rolle i det demokratiske systemet sidan parlamentarismen blei innført i midten av 1880-åra. Politiske parti er kort nemnde i Grunnloven: "Valget af Distriktsrepræsentanter foregaar som Forholdstalsvalg. og Mandaterne fordeles mellem Partierne efter nedenstaaende Regler." Men norske styresmakter gir uttrykk for at pga prinsippet om fri forsamlingsrett. finst det ingen lovmessig definisjon av politiske parti, verken i partiloven eller nokon annan stad. For å seie det enkelt, er politiske parti lovbestemte einingar³ registrerte i Partiregisteret, i samsvar med kapittel to i partiloven. Det må likevel understrekast at trass i at det motsette verkar underforstått i Grunnloven, så er ikkje valdeltaking ein eksklusiv rett for registrerte politiske parti: Uregistrerte grupper kan òg delta i val til Stortinget, fylkesting og kommunestyre. Likevel er det 20 år sidan ei uregistrert gruppe vann ein plass i Stortinget. Ved siste stortingsval i 2005 deltok det tre uregistrerte grupper (i tillegg til 18 registrerte politiske parti), men ingen av desse tre gruppene vann nokon plass på tinget. Ved fylkestings- og kommunale val er det mindre sjeldan at uregistrerte grupper vinn representasjon i dei respektive organ.⁴

Registrering

8. Politiske parti oppnår status som juridiske personar når dei er registrerte i det sentrale Einingsregisteret, der dei blir tildelte sitt eige organisasjonsnummer. Så snart det er registrert i det sentrale samordningsregisteret for juridiske einingar, har det politiske partiet rettar og plikter uavhengig av sine vedtektsfesta organ og medlemmer. Plikta til å registrere partiet i det sentrale samordningsregisteret gjeld partiet sin hovudorganisasjon (mor-organisasjon). Underliggjande partiorgan/einingar på fylkes- og kommunalt nivå (inkludert ungdomsorganisasjonar) kan likevel òg bli registrerte i det sentrale samordningsregisteret for juridiske einingar; dermed oppnår dei å få status som juridiske einingar ubundne av hovudpartistrukturen. Norske styresmakter opplyser at mange ungdomsorganisasjonar på nasjonalt nivå og partieiningar på fylkesnivå er registrerte for seg i det sentrale samordningsregisteret for juridiske einingar.
9. Eit politisk parti som ønskjer å delta i val under eit bestemt namn, kan søkje om å få registrert namnet i Partiregisteret i det sentrale registeret i Brønnøysund. Registrering i det sentrale samordningsregisteret for juridiske einingar er eit vilkår for å bli registrert i partiregisteret: Berre etter at eit parti er registrert i det sentrale samordningsregisteret for juridiske einingar kan det søkje om å få namnet sitt registrert i Partiregisteret. I følgje paragraf 2 i partiloven gir registrering i Partiregisteret partiet einerett til å stille kandidatar til val under det registrerte namnet. Som allereie nemnt ovanfor, er det likevel mogleg å delta i val utan å ha blitt registrert i Partiregisteret og Det sentrale samordningsregisteret for juridiske einingar. Desse listene med kandidatar (eller uregistrerte grupper) kan òg nytte omgrepet "parti" i namnet sitt på lista over kandidatar, utan å vere registrerte i sjølve Partiregisteret.
10. I følgje partiloven paragraf 3 må det for at ein skal komme med i registeret ikkje vere nokon risiko for forveksling av partinamnet med namnet på eit anna parti i Partiregisteret eller ei samisk eining

³ Ein må merke seg at politiske parti står fritt til å velje organisasjonsstruktur. Norske styresmakter rapporterer at 21 av dei 22 partia i Partiregisteret er registrerte som "foreiningar". Berre eitt parti er registrert som "ein annan juridisk person".

⁴ Ved dei siste kommunevala, i september 2007, fekk uregistrerte grupper 51.539 røyster (om lag 2,3%) av i alt 2.226.834 røyster og vann 392 plassar i kommunestyra (om lag 3,6%) av i alt 10946 plassar for val i alle kommunestyra i Noreg.

registrert av Sametinget.⁵ Vidare må ein søknad om å få registrert partinamnet i Partiregisteret i følge paragraf 3 i partiloven innehalde:

- stiftingsdokumentet for partiet
- informasjon om personane som er innvalde i partiet sine styrande organ og personane som er autoriserte til å opptre som offisielle representantar for partiet ut frå partiloven;
- Vedtektene som slår fast kva for partiorgan som vel dei utøvande styringsorgana i partiet;
- Erklæring frå minst 5.000 personar (med daterte underskrifter og namn, fødselsdato og adresse til kvar) med stemmerett i ved politiske val, der det står at desse ønskjer å få partinamnet registrert.⁶

Søknaden må vere registrert hos registreringsmyndigheita innan 2. januar i valåret om registreringa skal ha nokon verknad i valet det dreier seg om (paragraf 3.3 i partiloven). Berre i tilfelle det skulle vere særskilde grunnar kan registreringsmyndigheita nekte å registrere namnet på eit politisk parti (paragraf 3.1 i partiloven).

11. Partiet sitt namn, organisasjonsnummer, adresse, opplysningar (t.d. namn, adresse, fødselsdato og personnummer) når det gjeld medlemmer av det styrande organet og kontaktpersonen som er registrert i Det sentrale samordningsregisteret for juridiske einingar blir ført inn i partiregisteret. Med unntak av fødselsdato, personnummer og adresse på medlemmene av partistyret, er den oppførte informasjon allment tilgjengeleg (par. 2 i "Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene"). Verken Partiregisteret eller Det sentrale samordningsregisteret for juridiske einingar ville likevel innehalde informasjon om partiet sin organisasjonsstruktur, slik som ikkje-landsomfattande underavdelingar eller andre organisasjonar/einingar under partiet sin kontroll, så langt desse ikkje er registrerte som eigne einingar i Det sentrale samordningsregisteret.⁷ Kvar endring i partiet sine styrande organ må meldast til Partiregisteret. Namnet på eit parti som har unnlåte å publisere ei liste med kandidatar i ein valkrins i to parlamentsval etter kvarandre (eller som har blitt oppløyst eller endra namn fire år tidlegare) vil bli stroke frå Partiregisteret.
12. I august 2008 var det 22 registrerte politiske parti i Noreg. Norske styresmakter gir likevel uttrykk for at talet på strukturar/einingar (landsomfattande ungdomsorganisasjonar, fylkes- og kommunale organisasjonar) som utgjer delar av organisasjonsstrukturen i desse 22 registrerte politiske partia og fell under dekningsområdet til partiloven, er omlag 3200.

Deltaking i val

13. Ifølgje paragrafane 50 og 53 i Grunnloven har alle norske statsborgarar som har fylt (eller vil fylle) 18 år i valåret, har full rettsevne og ikkje er blitt erklært uskikka til å røyste, røysterett. Alle som har rett til å røyste og som har budd i Noreg dei siste 10 åra har rett til å bli vald til Stortinget, som fastsett i Grunnloven og Valloven*. Medlemmer av staben i departementa (med unntak av statsrådar, statssekretærar og politiske rådgivarar) dommarar i Høgsterett og medlemmer av det diplomatiske korps eller konsulattenesta kan ikkje veljast til Stortinget. Utlendingar som har budd i Noreg i 3 år samanhengande, kan stemme ved lokale val.

⁵ Folk av samisk opphav, som er med i samemanntalet, har rett til å røyste ved valet av Sametinget i Noreg. Val til Sametinget skjer samtidig med stortingsvala.

⁶ Personar som erklærer at dei ønskjer partinamnet registrert må ha nådd røysterettsalderen innan slutten av det kalenderåret søknaden er fremja, men om søknaden er levert mindre enn eitt år før eit val, er det tilstrekkeleg at personen har nådd røysterettsalder innan slutten av valåret. Erklæringar er gyldige berre dersom dei er fremja mindre enn eitt år før søknaden om å få registrert partinamnet blei levert. (Par. 3 i partiloven)

⁷ Norske styresmakter gir likevel uttrykk for at slik informasjon uansett blir samla inn av Statistisk Sentralbyrå i deira årlege oversikt over politiske parti og gjort offentleg på nettsida for partifinansiering sett opp av Statistisk Sentralbyrå og Fornyings- og administrasjonsdepartementet (<http://www.partifinansiering.no>).

- 14 Noreg har eit modifisert eitt-kammers parlament, *Stortinget*. *Stortinget* har 169 medlemmer, som er valde ved folkerøysting for ein fire års periode ved proporsjonal representasjon⁸ i 19 valdistrikt som kvart vel fleire parlamentsplassar. Noreg har eit fleirparti-system: det finst mange parti og eitt enkelt parti har liten sjanse til å skipe regjering aleine. Koalisjons- (og minoritets)regjeringar er derfor norma.
- 15 Det finst 430 kommunar med sine eigne kommunestyre og 19 fylke (desse fylka utgjer òg valdistrikta for val til *Stortinget*). Kommunalval og fylkestingsval skjer samtidig kvart fjerde år. Val blir haldne annakvart år, alternerande mellom stortingsval og kommunal/fylkestingsval. Dei sist gjennomførte vala var kommune- og fylkestingsvalet 9. september 2007.
- 16 Som nemnt ovanfor (jf par. 7) kan både politiske parti og andre (uregistrerte) grupperingar fremje kandidatar til val til *Stortinget* og fylkes/kommuneval. Vallister er opne: Veljarane kan endre rekkjefølgja kandidatane er førte opp i. Det norske systemet er likevel ikkje særleg kandidat-orientert, men sterkt partisentrert: Veljarane røystar på eit bestemt parti i staden for ein kandidat på ei valliste.
- 17 Utanom sperregrensa på 4 prosent av det samla røystetalet i Noreg for å oppnå eitt av 19 "utjanningsmandat" eller "direktemandat" (sjå fotnote 9) i *Stortinget*, er det inga sperregrense ved valet.

Partirepresentasjon i parlamentet

- 18 Ved det siste valet til *Stortinget*, som blei halde 12. september 2005, deltok 18 politiske parti og tre uregistrerte grupper/lister.⁹ Sju politiske parti vann plassar på *Stortinget*:

- <i>Det norske Arbeidarparti*</i>	- 61 plassar
- <i>Framstegspartiet</i>	- 38 plassar
- <i>Høgre</i>	- 23 plassar
- <i>Sosialistisk Venstreparti*</i>	- 15 plassar
- <i>Kristelig Folkeparti</i>	- 11 plassar
- <i>Senterpartiet*</i>	- 11 plassar
- <i>Venstre</i>	- 10 plassar
- 19 Tre parti (avmerkte ovanfor med *), nemleg *Det norske Arbeidarparti*, *Sosialistisk Venstreparti* og *Senterpartiet*, danna den noverande koalisjonsregjeringa i oktober 2005.

Oversikt over det politiske finansieringssystemet

⁸ Noreg nyttar ein modifisert Sainte-Laguë-metode for både lokale og riksdekkjande val. 150 medlemmer av *Stortinget* blir valde i dei 19 valdistrikta. Kvart fylke er eitt valdistrikt, som vel eit førehandsberekna tal plassar i *Stortinget*, basert på folketalet og det geografiske området fylket ligg i (der tynt folkesette valdistrikt får fleire mandat enn folketalet skulle tilseie for å oppretthalde representasjon frå landdistrikta i *Stortinget*). I tillegg er det 19 såkalla "utjanningsmandat" eller "direktemandat", eitt i kvart fylke. Desse mandata blir fordelte mellom parti som har oppnådd færre mandat enn det samla talet røyster dei fekk på landsbasis skulle tilseie (t.d. at eit parti, trass i eit relativt stort tal røyster i alle 19 valdistrikt, ikkje fekk nok røyster i noko enkelt valdistrikt til å få plass på *Stortinget*). Berre registrerte politiske parti som har fått minst fire present av stemmene på landsbasis er kvalifiserte til å få "utjanningsmandat" eller "direktemandat".

⁹ Desse politiske partia var: *Det norske Arbeidarparti*, *Framstegspartiet*, *Høgre*, *Sosialistisk Venstreparti*, *Kristeleg Folkeparti*, *Senterpartiet*, *Venstre*, *Raud Valallianse*, *Kystpartiet*, *Pensjonistpartiet*, *Kristent Samlingsparti*, *Miljøpartiet De Grønne*, *Demokratene*, *Norges Kommunistiske Parti*, *Reformpartiet*, *Såmeålbmot bellodat - Samefolkets Parti*, *Det Liberale Folkeparti* og *Samfunnspartiet*. I tillegg deltok tre uregistrerte gupper/lister ved dette valet: *Abortmotstandernes Liste*, *Norsk Republikansk Allianse* og *Pilsens Samlingsparti*.

Juridiske rammer

- 20 Regelverket for finansieringa av politiske parti og valkampanjar er å finne i ovannemnde Lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven) som trådte i kraft i januar 2006. Partiloven gjeld registrerte politiske parti på same vis på ulike nivå (nasjonalt, regionalt og lokalt) og erstatta Lov om offentliggjøring av partienes inntekter frå 1998, som berre gjaldt registrerte politiske parti som deltok i stortingsval. Partiloven regulerer registreringa av politiske parti, tildeling av statleg støtte til registrerte parti (og – til ein viss grad – tildeling av økonomisk støtte til valde grupperingar), ulovlege pengegåver, inntektsrapportering frå registrerte parti og etablering av Partilovnemnda. Norske styresmakter framhevar at sidan val i Noreg er sterkt partisentrerte, gjeld regelverket vedrørende finansiering og rapportering berre registrerte politiske parti og ikkje kandidatar eller uregistrerte grupper.
- 21 Norske styresmakter rapporterer at partiloven, *inter alia*, balanserer tre omsyn som blir rekna for å vere av grunnleggjande viktige for eit velfungerande demokrati:
- handlingsfridom for politiske parti (sjølvstende);
 - den enskilde sin rett til å støtte politiske parti;
 - allmenta sin rett til å få opplyst identiteten til givarar av gåver til politiske parti over ei viss grense, som kan ha innverknad på politiske avgjerder.
22. Som det går fram av 'Odelstingsproposisjon nr. 84 (2004-2005)' (dvs. forslaget om å vedta partiloven), blei Rekommandasjon Rec(2003)4 frå Ministerrådet i Europarådet om felles regelverk mot korrupsjon i finansiering av politiske parti og valkampanjar uttrykkeleg teken med i dei vurderingane som leidde fram til vedtaket av partiloven.
- 23 Partiloven blei supplert i april 2006 med Forskrifter for regulering av visse forhold vedrørende politiske partier (REG 2006-03-16 No. 321), som gav meir detaljerte opplysningar om registrering i partiregisteret, rapportering av partiinntekter, tilbakehalding av statsstøtte og arbeidet til Partilovnemnda.
- 24 Sidan partiloven trådte i kraft, har det berre vore halde 1 val under det nye systemet for regulering av statsstøtte: fylkes- og kommunestyrevalet i september 2007.

Offentleg støtte

- 25 I Noreg har registrerte politiske parti på nasjonalt nivå blitt subsidierte av staten sidan tidleg på 1970-talet. Parti på lokalt og fylkesnivå har motteke statssubsidiar sidan 1975. Dei siste tiåra har støtte til partia vore gjenstand for ein monaleg auke. Norske styresmakter gir uttrykk for at offentlig støtte blir gitt ut frå følgjande målsetjingar:
- sikre tilfredsstillande, stabil og rettvis finansiering av politiske parti, utan at dei skal bli for avhengige av anten offentlig finansiering eller private gåver;
 - bidra til tillit og tiltru til politikarar, parti og styresmakter generelt;
 - motarbeide korrupsjon eller mistankar om korrupsjon.
- 26 Tildeling av direkte offentlig støtte skjer årleg til politiske parti og ungdomsorganisasjonar på nasjonalt nivå, partieiningar og ungdomsorganisasjonar på fylkesnivå og partiavdelingar på kommunalt nivå. Støtta er basert på talet på stemmer eit riks-, fylkes- eller lokalt parti eller partieining har fått ved dei siste vala på nasjonalt, regional eller lokalt nivå.
- 27 På nasjonalt nivå kan politiske parti søkje Administrasjonsdepartementet om statstilskot. Desse statstilskota er delte i såkalla stemmestøtte (90 prosent av totalt tildelt støtte) og grunnstøtte

(10 prosent av totalt tildelt støtte). Stemmetøtte blir tildelt i forhold til kor mange stemmer partiet oppnådde ved dei respektive vala. Det finst ingen terskel for å motta stemmetøtte. Grunnstøtte blir gitt til politiske parti på nasjonalt nivå som har fått minst 2,5 prosent av stemmene ved siste riksdekkjande val eller fekk minst 1 representant vald inn på Stortinget (paragraf 11 i partiloven). På nasjonalt nivå blei i 2008 om lag 211 millionar NOK (ca 23 mill euro) fordelt mellom 18 politiske parti på nasjonalt nivå, noko som utgjorde eit støttenivå på 72,10 NOK (om lag €8) per stemme avgitt for partiet ved siste stortingsval, og grunnstøttenivået var på 3.017.143 NOK (om lag €330.000) per parti (7 parti av dei ovannemnde 18 politiske partia mottok denne grunnstøtta i 2008).

Parti	Stemmetal	Stemmetøtte (NOK)	Grunnstøtte (NOK)	Totalt (NOK)	Totalt (€)(ca.)
<i>Det norske Arbeidarparti</i>	862.456	62.187.003	3.017.143	65.204.146	7.126.161
<i>Framstegspartiet</i>	581.896	41.957.350	3.017.143	44.974.493	4.915.262
<i>Høgre</i>	371.948	26.819.144	3.017.143	29.836.287	3.260.808
<i>Sosialistisk Venstreparti</i>	232.971	16.798.269	3.017.143	19.815.412	2.165.626
<i>Kristeleg Folkeparti</i>	178.885	12.898.423	3.017.143	15.915.566	1.739.412
<i>Senterpartiet</i>	171.063	12.334.421	3.017.143	15.351.564	1.677.772
<i>Venstre</i>	156.113	11.256.458	3.017.143	14.273.601	1.559.962
<i>Raud Valallianse</i>	32.355	2.332.943	-	2.332.943	254.967
<i>Kystpartiet</i>	21.948	1.582.551	-	1.582.551	172.957
<i>Pensjonistpartiet</i>	13.556	977.449	-	977.449	106.825
<i>Kristent Samlingsparti</i>	3.911	282.001	-	282.001	30.820
<i>Miljøpartiet De Grønne</i>	3.652	263.326	-	263.326	28.779
<i>Demokratene</i>	2.705	195.043	-	195.043	21.316
<i>Norges Kommunistiske Parti</i>	1.070	77.152	-	77.152	8.432
<i>Reformpartiet</i>	727	52.420	-	52.420	5.729
<i>Sámeálbmot bellodat. Samefolkets Parti</i>	659	47.517	-	47.517	5.193
<i>Det Liberale Folkeparti</i>	213	15.358	-	15.358	1.678
<i>Samfunnspartiet</i>	44	3.173	-	3.173	347
Total	2.636.172	NOK 190.080.001	NOK 21.120.001	NOK 211.200.002	€23.082.048

28 Partia sine fylkes- og kommuneorganisasjonar kan søkje Fylkesmannen om støtte. På same vis som med statsstøtte på riksnivå, jfr paragraf 12 og 13 i partiloven, er støtta på fylkes- og kommunenivå delt i stemmetøtte (i forhold til mottekne stemmer – utan nokon terskel – av partiet i høvesvis det siste fylkestingsvalet og det siste kommunevalet) og grunnstøtte (til parti som har fått minst 4 prosent av stemmene ved det siste aktuelle kommune- eller fylkestingsvalet eller har hatt minst 1 representant vald til fylkestinget eller kommunestyret). I 2008 mottok politiske parti på fylkesnivå 26,11 NOK (om lag €2,85) per røyst i stemmetøtte og 40.248 NOK i

grunnstøtte (om lag €4.400); politiske parti på kommunenivå mottok 11.53 NOK (om lag €1,25) per røyst i stemmestøtte og 1.101 NOK (om lag €120) i grunnstøtte. Denne økonomiske støtta kjem frå statsbudsjettet; kommune- og/eller fylkesadministrasjonen har ikkje det økonomiske ansvaret for denne.

- 29 I tillegg har ungdomsorganisasjonar tilknytte politiske parti på nasjonalt og fylkesnivå òg rett til direkte offentleg støtte. Storleiken på støtta til desse ungdomsorganisasjonane står i forhold til kor mange stemmer vedkommande politiske parti fekk ved det seinaste nasjonale eller fylkestingsvalet (partiloven paragraf 11 og 12). I 2008 mottok ungdomsorganisasjonar på nasjonalt nivå om lag 2.42 NOK (om lag €0.26) per stemme som moderpartiet fekk ved stortingsvalet i 2005, som utgjorde 6.369.000 NOK (om lag €700.000) til dei 13 ungdomsorganisasjonane på nasjonalt nivå i alt. Norske styresmakter melder at det samla omfanget av direkte offentleg støtte til ungdomsorganisasjonar på nasjonalt og fylkesnivå og politiske parti på fylkes- og nasjonalt nivå kom på om lag 105 million NOK (om lag €11.5 million) i 2008.
- 30 Ut frå opplysningar henta frå Statistisk sentralbyrå¹⁰, er politiske parti svært avhengige av statsstøtte som inntektskjelde: Statsstøtte utgjorde 72 prosent av partia sine inntekter i kommune- og fylkestingsvalåret 2007, samanlikna med 76 prosent i 2006.
- 31 Norske styresmakter strekar under at eit viktig aspekt ved den ovannemnde finansieringa er fråværet av noka form for vilkår knytt til denne og mangel på kontroll og overvaking: partia står fritt til å bruke desse tilskotta akkurat slik dei finn det for godt og bruken av støttepengane er ikkje på noko vis utsett for kontroll (partiloven paragraf 10, underpunkt 3 og 4).
- 32 I tillegg til støtte formidla til registrerte parti og ungdomsorganisasjonane deira, blir det ytt støtte til grupperingar som blir innvalde på Stortinget og fylkestinga (partiloven paragraf 10, avsnitt 2), uavhengig om dei er registrerte politiske parti eller ikkje. På nasjonalt nivå var kontorstøtta til grupper på Stortinget på eit samla beløp på 127 millionar NOK (om lag €13.9 millionar) i 2008. Dette beløpet blei fordelt mellom dei sju partia representerte i parlamentet (sjå avsnitt 18 ovanfor).¹¹ Formålet med denne støtta er å dekkje utgifter som er nødvendige for å drive parlamentarisk aktivitet. På liknande vis er fylkes- og kommuneadministrasjonane ansvarlege for å fordele støtte til innvalde grupper i fylkestinga og kommunestyra. Norske styresmakter opplyser at nesten alle kommunar og fylke i Noreg har etablert ei eller anna form for økonomisk støtte til innvalde representantar og grupper; støttenivået varierer frå fylke til fylke og frå kommune til kommune.
- 33 Politiske parti mottok vidare indirekte offentleg støtte i form av eit unntak frå plikta til å betale formues- og inntektsskatt (for ikkje-kommersielle aktivitetar som medlemspengar, statstilskott, gåver, lotteri etc.), og er, som andre ikkje-statleg organisasjonar kvalifiserte for visse momsprivilegium. Det finst ingen føresegner om indirekte offentleg støtte i form av gratis

¹⁰ Sjå <http://www.partifinansiering.no/english> og http://www.ssb.no/english/subjects/07/02/10/partifin_en/

¹¹ Paragraf 5.1 i Odeltingsprop nr 84 (2004-2005) gjer det klart at "parlamentariske grupper mottok årlege tilskot (...) for tilsetjing av sekretærar og saksbehandlarar. Tilskota er delte i to delar, ein variabel del og ein fast del. Den variable delen (representasjonstilskot) avheng av storleiken på stortingsgruppa på det vis at eit tilskot blir gitt for å betale lønna til ein sekretær/rådgivar for kvar representant i gruppa. (...) Den faste delen (grunnstøtte) er eit felles tilskot for alle stortingsgrupper. (...) Grupper i opposisjon får eit tillegg til grunnstøtta som varierer ut frå kor stor gruppa er", slik at parlamentariske opposisjonsgrupper på tre eller fire representantar får 50% høgare grunnstøtte enn stortingsgrupper som tilhøyrer regjeringssida og stortingsgrupper på fem eller fleire representantar får eit 100% høgare grunnstøtte.

kringkastingstid for politiske parti¹². Tvert om er politisk reklame på fjernsyn forbode (paragraf 3-1 i Kringkastingsloven).

- 34 Norske styresmakter opplyser at mogleighetene for dei styrande (inkludert lokale og regionale myndigheiter) til å underlette sine egne valkampanjar eller til på noko vis å bruke offentlege midlar er beskjedne.

Privat støtte

- 35 Partiloven sørgjer for visse restriksjonar når det gjeld kjeldene for privat støtte for politiske parti på alle nivå, inkludert ungdomsorganisasjonane deira. For det første, etter partiloven paragraf 17, avsnitt 2, kan ikkje parti motta noka form for gåver frå personar som er ukjende for partia (anonyme gåver). Anonyme gåver skal overførast til statsbudsjettet. Vidare forbyr paragraf 17, avsnitt 3 i partiloven både gåver frå offentlege organ (t.d. juridiske einingar under kontroll av staten eller eit anna offentleg organ) og gåver frå utanlandske givarar (t.d. private individ som ikkje er norske statsborgarar eller som ikkje tilfredsstillar vilkåra for å kunne røyste ved kommune- eller fylkestingsval, i samsvar med paragraf 2-2 av Valloven, eller forretningsverksemdar registrerte i utlandet). Denne klausulen i partiloven er meint å omfatte kvar form for støtte som partiet ville vere nøydd til å rapportere (sjå avsnitt 45-47 under), og såleis dekkje både varer og tenester og økonomisk støtte (paragraf 17, avsnitt 4 i partiloven).
- 36 Partiloven set ikkje noka grense for beløp/omfang/frekvens når det gjeld private gåver eller medlemsavgifter.
- 37 Det finst ingen restriksjonar når det gjeld bidrag frå einingar som leverer eller gjerne vil levere varer og tenester til det offentlege. Frå "Odelstingsproposisjon nr. 84 (2004-2005)" (dvs partilovproposisjonen) er det klart at dette emnet har vore drøfta med både Demokratifinansieringsutvalet (komiteen som fekk oppgåva i 2003-2004 å levere ein analyse av systemet med finansiering av politiske parti og forslag til tilleggsføresegner om dette) og Fornyings- og administrasjonsdepartementet, og at ein blei samde om at det ville oppstå eit avgrensingsproblem og at eksisterande reglar (blant anna vedrørande offentlege innkjøp) ville vere tilstrekkeleg til å handtere problem som måtte oppstå på dette området.
- 38 Gåver til politiske parti kan ikkje trekkjast frå på skatten.

Utlegg

- 39 Det finst ingen grenser eller restriksjonar på politiske parti sine utgifter. Moglege utgiftsgrenser blei diskutert i samanheng med den ovanneemde "Odelstingsproposisjon nr. 84 (2004-2005)". Demokratifinansieringsnemnda og Fornyings- og administrasjonsdepartementet var einige om at risikoen for korrupsjon eller utilbørleg praksis var knytt til inntektene til politiske parti, og, i tillegg, at det var for lett å omgå utgiftstak.

III. TRANSPARENS I PARTIFINANSIERING – KONKRET DEL

(i) Transparens (avsnitt 11. 12 og 13b i Rekommandasjon Rec(2003)4)

¹² Med unntak av fjernsynsoverførte debattar før valet, så langt dette kan reknast som gratis kringkastingstid.

Bokføring og rekneskap

- 40 Registrerte politiske parti er underlagde same krav til rekneskapsføring som andre lag og foreiningar. Ut frå Rekneskapsloven må foreiningar utarbeide årlege rekneskap i samsvar med føresegnene i Rekneskapsloven dersom dei siste år hadde anten (i) samla eignedelar på over 20 millionar NOK (om lag €2.2 millionar) eller (ii) i gjennomsnitt 20 eller fleire tilsette (rekna i dagsverk på heiltid). Dersom eitt av ovannemnde vilkår gjeld for eit parti, er partiet pålagt å nytte allment aksepterte rekneskapsføringsmetodar eller International Financial Reporting Standards (IFRS) og føre bøkene i samsvar med krava i rekneskapsloven.¹³ Partia som fell inn under rekneskapsloven¹⁴ må utarbeide årleg rapport, må la rekneskapen reviderast av ein registrert revisor og er pålagde å ha kassadagbøker, reknningar og anna primært rekneskapsmateriale arkivert i ein periode på 10 år (sekundær dokumentasjon i 3 ½ år). I tillegg er dei pålagde å levere årsrekneskap, årsmelding og revisjonsrapport til Rekneskapsregisteret, som etter rekneskapsloven må gjere desse tilgjengelege for allmenta (på oppmoding).¹⁵ Fem av dei sju partia som er representerte på Stortinget fyller eitt av dei ovannemnde kriterier, slik at dei fell inn under krava i Rekneskapsloven. GET fekk likevel opplyst at dei to andre partia som er representerte på Stortinget, så vel som fleire partieiningar på lågare enn nasjonalt nivå, frivillig leverer inn årsrekneskap, årsmelding og revisjonsrapport til Rekneskapsregisteret.
- 41 Forskrifter om rekneskapsbrot er å finne i straffeloven og rekneskapsloven. Paragrafane 182-183 og 286 i straffeloven kriminaliserer høvesvis at ein bevisst bruker feilaktige eller forfalska dokument og bevisst eller aktlaust "vesentlig tilsidesetter bestemmelser om bokføring og dokumentasjon av regnskapsopplysningar, årsregnskap, årsberetning eller regnskapsoppbevaring". Juridiske personar, så som registrerte politiske parti, kan òg haldast ansvarlege for utøving av slike lovbrøt.

Tilgang til rekneskapsmateriale

- 42 Politiske parti som er omfatta av rekneskapsloven (sjå avsnitt 40 over), er pålagde å gi alle tilsynsmyndigheiter, som omfattar skattemyndigheiter, nødvendig assistanse for å kontrollere rekneskapsystemet og rekneskapsmaterialet, og for dette formålet, også stille utstyr og programvare til rådvelde for myndigheitene. Dette kravet gjeld òg revisor.
- 43 Vidare er i følgje paragraf 23 i partiloven, partiorganisasjonar/einingar (på nasjonalt og regionalt nivå) og ungdomsorganisasjonar som fell inn under partiloven, forplikta til på førespurnad å tillate inspeksjon og kontroll av rekneskapane for det siste året. GET fekk opplyst at kven som helst kan be om ein slik inspeksjon. Men ingen kjende til noko tilfelle av slike oppmodingar. Parti som må levere rekneskapsdokumentasjonen sin til Rekneskapsregisteret (eller som gjer det av fri vilje) ville i alle tilfelle vise slike førespurnader til Rekneskapsregisteret i Føretaksregisteret I Brønnøysund.

Rapporteringsplikt

¹³ Denne plikta til bokføring i samsvar med rekneskapsloven gjeld òg politiske parti som ikkje oppfyller eit av dei ovannemnde vilkåra, om dei på eit år har skattepliktig sal som overstig 140.000 NOK (om lag €16,000).

¹⁴ I tillegg har det blitt utferda ein særskild rekneskapsstandard med krav som gjeld for nonprofit-organisasjonar (inkludert dei politiske partia som er omfatta av rekneskapsloven) og dei aktuelle unntaka frå rekneskapsloven. Denne norma omfattar reglar for konsernrekneskap for organisasjonar med strukturar med fleire einingar, rekneskap for gåver og bidrag (og med framlegging av namnet på givaren, beløp og vilkår knytte til materielle bidrag) og rekneskap for bruken av desse midlane. Det ser likevel ut til at få politiske parti følgjer denne standarden, i staden held dei seg til reglane i sjølve rekneskapsloven.

¹⁵ Ovannemnde rekneskapsdokument er offentleg tilgjengelege på nettsida til Rekneskapsregisteret.

- 44 Som nemnt ovanfor, må politiske parti som er omfatta av rekneskapsloven utarbeide ein årleg rapport og må levere denne årsmeldinga (saman med årsrekneskapen og revisjonsrapporten) til Rekneskapsregisteret.
- 45 Vidare gjeld det for alle politiske parti, inkludert partias organisasjonseiningar, med ei samla inntekt på årsbasis på meir enn 10.000 NOK (omlag €1.100) etter fråtrekk av offentleg støtte, at dei ifølgje paragraf 18 i partiloven må levere ein årleg rapport over partiinntektene til det sentrale registeret (Statistisk sentralbyrå) seinast 6 månader etter at rekneskapen er avslutta. Denne rapporten skal innehalde eit fullstendig oversyn over inntekter motteke av partiet eller partiorganisasjonen/eininga i det føregåande kalenderåret og skal kategoriserast slik:
- offentlege tilskott¹⁶;
 - inntekter frå partiets egne aktivitetar¹⁷;
 - gåver frå andre¹⁸
 - interne overføringar (t.d. overføringar frå andre partieiningar).
- 46 I tillegg fastset paragraf 20 i partiloven, at om nokon i løpet av rapportperioden (eitt kalenderår) har gitt ei eller fleire gåver til partiet sentralt til ein samla verdi av 30.000 NOK (om lag €3.300) eller meir, må verdien av gåva og kven givaren er (namn og adresse) rapporterast for seg. Det same gjeld gåver frå ein enkeltgivar til partieiningar på fylkesnivå til ein samla verdi av 20.000 NOK (om lag €2.200) eller meir i løpet av kalenderåret eller på lokalt nivå til ein samla verdi av 10.000 NOK (omlag €1.100) eller meir. For gåver til ungdomsorganisasjonar gjeld same reglar som for moderpartiet på tilsvarende nivå.
- 47 Gåver er ifølgje partiloven paragraf 19.3 å forstå både som økonomiske donasjonar og gåver i form av varer, tenester og andre fordelar som er motteke gratis eller til redusert pris. Frivillig arbeid som ikkje krev spesielle kvalifikasjonar og ikkje utgjer inntekta til den personen som yter innsatsen er ikkje rekna som gåve; likeeins er ikkje lokale og gjenstandar som privatpersonar har lånt ut til partiet rekna som gåver. Ikkje-pengemessige gåver skal kalkulerast til marknadsverdi og inkluderast i den årlege inntektsrapporten.
- 48 Den årlege inntektsrapporten skal vidare innehalde ei erklæring om alle politiske eller kommersielle avtalar som partiet har inngått med givarar og ei erklæring om at partiet eller partieininga ikkje har motteke noka anna inntekt enn det som er rapportert. Rapporten frå partiet sin sentralorganisasjon skal underskrivast av partileiaren og vere godkjend av ein revisor. Rapportar frå partieiningar på kommunalt eller fylkesnivå treng ikkje å vere godkjende av ein revisor og må vere underskriven av den som har søkt om eller kvittert for mottaking av den offentlege støtta og av ein medlem av styret (partiloven paragraf 21).
- 49 For å forenkle inntektsrapporteringa frå politiske parti/partieiningar på ulike nivå (inkludert informasjon om gåver over ein viss terskelverdi), har Statistisk sentralbyrå utarbeidd standard skjema i elektronisk utgåve med retningslinjer (ut frå partiloven paragraf 10.)

¹⁶ Skal fordelast mellom statsstøtte etter kap 3 i partiloven, kommune-/fylkesstøtte til partiet og anna offentleg støtte.

¹⁷ Skal fordelast mellom abonnementsinntekter, inntekter frå lotteri, pengeinnsamlingskampanjar og liknande aktivitetar, kapitalinntekter, forretningsinntekter og andre inntekter.

¹⁸ Skal fordelast mellom gåver frå privatpersonar, gåver frå kommersielle verksemdar, gåver frå organisasjonar i arbeidslivet (så som fagforeiningar, arbeidsgivarorganisasjonar etc.), gåver frå andre organisasjonar, foreiningar og samanslutningar, institusjonar, stiftingar og fond, og gåver frå andre.

- 50 Parti med samla inntekter i det aktuelle året på under 10.000 NOK (om lag €1.100) etter fråtrekk for all offentlig støtte må levere ei erklæring til Statistisk sentralbyrå om at deira årsinntekter har vore under dette nivået (partiloven paragraf 18,3).
- 51 Som nemninga tyder på, omfattar ikkje ovannemnde årsmelding om inntekter opplysningar om partias økonomiske utlegg. Under forarbeidet som førte fram til vedtaket av den gjeldande lova (jf. *Odelstingproposisjon* nr. 84 (2004-2005)), blei det diskutert – også i samanheng med utgiftsgrenser (sjå avsnitt 39 over) – om rapporteringsplikta skulle utvidast til òg å gjelde partia sine utgifter. Men ettersom det allereie var blitt semje om ikkje å innføre grenser for valkamputlegg, blei ikkje partias utlegg sett på som svært relevante for veljarane.

Tredjepartar

- 52 Det er ingen krav retta mot bidragsytarar, anten dei er fysiske eller juridiske personar, om å rapportere bidrag til politiske parti eller valkampar.

Publiseringsskrav

- 53 Politiske parti er sjølve ikkje forplikta til å publisere inntektsårsmeldingane sine eller gjere nokon annan informasjon tilgjengeleg for publikum. Norske styresmakter opplyser at fleire parti legg dei årlege inntektsrapportane på nettsidene sine eller gjer dei tilgjengelege på oppmoding.
- 54 Ifølgje partiloven paragraf 20 og 22, skal Statistisk sentralbyrå, den instansen som politiske parti og partiorganisasjonar/einingar med rapporteringsplikt skal levere sine rapportar til, samanlikne opplysningane vedrørande eit parti sine inntekter og inntektskjelder og gjere dette tilgjengeleg for allmenta på passande vis. Dei skal òg offentliggjere namna på bidragsytarar som har gitt gåver over terskelverdien (dvs 30.000 NOK/ca. €3.300 pr år på sentralt nivå, 20.000 NOK/ca. €2.200 på fylkesnivå og 10.000 NOK/ca. €1.100 på kommunenivå). For dette formålet har Statistisk sentralbyrå i samarbeid med Fornyings- og administrasjonsdepartementet oppretta ei spesiell nettside (<http://www.partifinansiering.no>), der inntektsrapportane til parti og partieiningar og informasjon om bidragsytarar som har ytt bidrag over minsteterskelen blir publiserte saman med relevant statistikk. Den relevante informasjonen er tilgjengeleg i eit tidsrom av fem år.

(ii) Kontroll (Avsnitt 14 i Rekommandasjon Rec(2003)4)

- 55 Både partiloven og rekneskapsloven fremjar ei form for intern kontroll over økonomien i visse politiske parti. Som nemnt ovanfor (sjå partiloven, paragraf 40), er parti som anten har hatt samla verdiar over 20 million NOK (om lag € 2.2 millionar) eller eit gjennomsnittstal tilsette på over 20 årsverk siste år, pålagde å få rekneskapsloven revidert av ein registrert revisor. Etter partiloven paragraf 21.3, må òg sentralorganisasjonen til partia som er pålagde å levere ein årleg inntektsrapport (dvs dei parti som hadde samla inntekter i løpet av året på meir enn 10.000 NOK / om lag €1.100 etter fråtrekk av offentlig støtte), syte for å få den årlege inntektsrapporten godkjend av ein revisor.¹⁹ Norske styresmakter opplyser at innanfor rammene av Revisorloven (som omfattar føresegner om ein revisors sjølvstende og objektivitet) står partia det dreier seg om fritt til å velje ein revisor og det finst ingen meir konkrete krav i loven når det gjeld intern revisjon.

¹⁹ Dette kravet manglar når det gjeld årleg inntektsrapportering frå partieiningar på kommune- og fylkesnivå, ettersom det blei sett på som for dyrt og krevjande for partieiningar på desse nivåa å få inntektsårsrapporten godkjend av ein revisor. Norske styresmakter gir uttrykk for at uansett er det overveldande fleirtalet av partieiningar på kommunenivå unnatekne frå plikta til å levere inntektsrapport, sidan inntektene deira ville vere under 10,000 NOK.

56 Når det gjeld ekstern kontroll, nemner partiloven to organ som driv ei viss form for kontroll med tildeling av statsstøtte til parti og innkrevjing og tilsyn med innlevering av inntektsrapportar, partilovnemnda og Statistisk sentralbyrå. Men det må understrekast at ingen av desse organa har rett etter loven til å saumfare kor korrekte rapportane er eller på anna vis utøve overoppsyn over rekneskapsføringa til politiske parti.

57 Partilovnemnda som – etter partiloven paragraf 24 – er eit “uavhengig administrativt organ administrativt underlagd Kongen og departementet” har som oppgåve å:

- fortolke relevante føresegner
- fatte avgjerd om å halde tilbake støtte
- avgjerde anker vedrørande avgjerdar i samband med registrering (etter partiloven paragraf 8)
- avgjerde anker vedrørande avgjerdar i samband med statsstøtte (etter partiloven paragraf 15).

Sjølv om nemnda er administrativt underordna Kongen og departementet, kan verken Kongen eller Fornyings- og administrasjonsdepartementet gi instruksar om korleis nemnda skal utføre sitt mandat i einskildsaker, dei kan heller ikkje leggje noko til vedtak fatta av komiteen. I følgje paragraf 25 i partiloven har nemnda minst 5 medlemmer, som blir oppnemnde av Kongen for seks år om gongen. Den noverande nemnda blei utnemnd i mars 2006 og er samansett av ein høgsterettsdommar (leiar av nemnda), ein medlem frå Statistisk sentralbyrå og i tillegg tre medlemmer med politisk erfaring.²⁰ I følgje partiloven paragraf 15 kan nemnda avgjere med bindande verknad å halde tilbake statsstøtte etter tilråding frå departementet, eller *ex officio*, om partiet eller partieininga ikkje har levert inntektsrapport slik partiloven krev eller det er tvil om partiet eller partieininga eksisterer.

58 Når det skal avgjerast om statsstøtte skal haldast tilbake eller ikkje, baserer Partilovnemnda seg på informasjon send til Statistisk Sentralbyrå. Ifølgje partiloven paragraf 22, 2. avsnitt, har byrået som oppgåve å skaffe Partilovnemnda og Fornyings- og administrasjonsdepartementet ei oversikt over parti som ikkje har oppfylt kravet om å levere rapport innan tidsfristen.

59 Som nemnt ovanfor har verken Statistisk sentralbyrå eller Partilovnemnda rett til oppsyn med rekneskapane til politiske parti og kostnader i samband med valkampar (som føresett i paragraf 14 i Rekommandasjon Rec(2003)4 om Fellesreglar mot korrupsjon i finansiering av politiske parti og valkampanjar). I denne samanheng understrekar norske styresmakter at spørsmålet om ein rekneskap er korrekt, er ei sak for partiet/eininga som avgir rapport, og at verken Partilovnemnda eller Statistisk Sentralbyrå har rett til å saumfare kor korrekt rekneskapen eller rekneskapsførsla til dei politiske partia er. Statistisk sentralbyrå kan likevel be politiske parti og partieiningar om å klargjere visse spørsmål vedrørande inntektsrapportane som er innleverte av desse partia eller partieiningane. Norske styresmakter understrekar vidare at rapporteringssystemet, spesielt på lokalt og regional nivå, er basert på tillit og politisk ansvar og at det er forventa at massemedia vil spele ei nøkkelrolle når det gjeld å bidra til tilfredsstillande rapporteringsvanar og overhalding av lovar og reglar på alle nivå.

(iii) Sanksjonar (Paragraf 16 i Rekommandasjon Rec(2003)4)

60 Den einaste sanksjonen som er førespeglad i partiloven er tilbakehalding av statsstøtte til partiet. Som nemnt ovanfor, kan Partilovnemnda ifølgje partiloven paragraf 24, avsnitt 2 (b) og paragraf 15 i føresegnene (Reg 2006-03-16 No. 321) avgjere å halde tilbake statsstøtta til partiet. Det kan skje anten etter tilråding frå Fornyings- og administrasjonsdepartementet eller på eige initiativ når partiet eller partieininga ikkje har oppfylt reglane for inntektsrapportering under kapittel 4 i

²⁰ Norske styresmakter understrekar at i denne samanheng er det lagt vekt på oppnå en høveleg balanse mellom venstre-sentrum-høgre på den politiske aksene, og når det gjeld nemnda som heilskap, til kjønn og geografisk representasjon.

partiloven eller når det er tvil om anten partiet eller partieininga eksisterer. Ei avgjerd i Partilovnemnda kan ikkje ankast, men kan prøvast for ein domstol. Partilovnemnda kan òg bestemme *ex officio* å omgjere ei vedtak om å halde tilbake statsstøtta om grunnane for å gjere det ikkje gjeld lenger, elle om kompetansen til å omgjere avgjerda følgjer av paragraf 35 i partiloven, underpunkt 1 og 5.²¹ Statsstøtte kan haldast tilbake for eitt år om gongen. I tillegg kan departementet mellombels suspendere tildeling av statsstøtte i enkeltsaker i påvente av eit vedtak i Partilovnemnda (paragraf 16 i partilovføresegnene).

- 61 Norske styresmakter understrekar at på bakgrunn av det relativt høge nivået på offentleg støtte til politiske parti (dvs om lag €40 millionar for ein veljarmasse på om lag 3,5 millionar) og det relativt moderate nivået på private gåver og andre inntektskjelder for politiske parti på fylkes- og kommunenivå, er tilbakehalding av støtte sett på som ein effektiv, rimeleg og førebyggjande sanksjon i tråd med intensjonen i paragraf 16 i Rekommandasjon Rec(2003)4 frå Ministerrådet i Europarådet om fellesreglar mot korrupsjon i finansieringa av politiske parti og valkampanjar.
- 62 Vidare kan strafferettslege sanksjonar leggjast på både juridiske einingar (registrerte politiske parti) og fysiske personar i tilfelle av brot på rekneskapsloven, svindel eller korrupsjon begått innan ramma av finansiering av politiske parti. I tillegg får GET opplyst at om nokon juridisk eller fysisk person skulle gi eit falsk vitnemål, som det er meldt omfattar levering av bevisst feilaktig rapport om inntektene til eit politisk parti eller politisk eining, kan vedkommande straffast med mulkt eller bli dømd til inntil 2 års fengselsstraff.²² Endeleg kan veljarane gi "politiske sanksjonar" (t.d. når eit parti hadde vist tvilsam økonomisk praksis, ville det kunne miste stemmer ved neste val, om veljarane skulle vise seg å ta lærdom av slikt.)

Statistikk

- 63 Partiloven trådde i kraft i januar 2006. Norske styresmakter opplyser at 2007 var eit "oppstartings-" eller "amnesti-" år, der berre eit par brot på rapportordninga blei behandla av Partilovnemnda. Men i eit brev til partia som ikkje oppfylte sine rapporteringsplikter, annonserte nemnda at den ville kjøre ei tøffare linje frå og med 2008. I 2008 vedtok nemnda å halde tilbake statsstøtte i 124 tilfelle, men omgjorde vedtaket i 12 saker etter å ha motteke nye opplysningar frå vedkommande parti (eller partieining). Med unntak av Norges Kommunistiske Parti leverte alle parti på nasjonalt nivå tilfredsstillande inntektsrapportar. Det samla beløpet som blei halde tilbake var 750.000 NOK (om lag €82.000). Norske styresmakter opplyser vidare at manglane i rapporteringa frå politiske parti (eller partieiningar) blei grundig dekte av aviser over heile landet.
- 64 Dei seinare åra har det ikkje funne stad noka rettsforfølging relatert til partifinansiering. Det blei teke etterforskingsskritt overfor ungdomsorganisasjonar til politiske parti tidleg på 90-talet, etter at det var offentleggjort påstandar om uregelmessig framferd og mogleg juks vedrørande

²¹ Dette dreier seg om situasjonar der "(a) omgjeringa ikkje er til skade for nokon person den administrative avgjerda er retta mot eller som direkte dreg fordel av denne avgjerda, eller (b) melding om den administrative avgjerda har ikkje nådd fram til personen det gjeld og den administrative avgjerda har ikkje blitt publisert offentleg, eller (c) den administrative avgjerda må kjennast ugyldig." GET har fått opplyst at Partilovnemnda i praksis har reversert 12 av sine avgjerder til dags dato. I fleirtalet av desse sakene viste det seg at partieininga det gjaldt var skipa same år og at dei derfor umogleg kunne ha plikt til å rapportere noka inntekt året før.

²² I denne samanheng står det i paragraf 166 i straffeloven: "Einkvar person som gir falskt vitnemål i retten eller til ein notarius eller i noka forklaring levert til retten av han som part eller juridisk representant i ei sak, eller som *munleg eller skriftleg gir falsk vitnemål til noka offentleg myndigheit der han er pålagd å gi slikt vitnemål* eller der vitnemålet er meint å tene som bevis, skal kunne straffast med bøter eller fengselsstraff i inntil to år. Same straff vil gjelde einkvar person som valdar at eit vitnemål som han er kjend med er falskt, blir gitt av ein annan person i nokon av dei ovannemnde sakene, eller som hjelper eller er delaktig i dette." [vår understreking]

fordeling av statsstøtte til disse organisasjonane. Men desse sakene blei lagde til side av påtalemakta. I 1998 blei fire representantar for eit politisk partis ungdomsorganisasjon dømde for bedrageri etter at det i 1995 blei sett i gang etterforskning av om dei ulovleg hadde mottoke støtte på om lag €70.000 frå ein kommune. Organisasjonen hadde blant anna innrapportert fiktive medlemmer. Representantar for organisasjonen fekk dommar på frå seks månaders vilkårslaus fengselsstraff til tre månaders fengsel på vilkår.

Immunitet

65 Norsk lovgiving gir ikkje høve til immunitet for lovbrøt gjorde i samband med partistøtte.²³

Avgrensingsreglar

66 Partiloven har ingen reglar når det gjeld grenser for kor lenge partistøtte kan haldast tilbake. For moglege lovbrøt i samband med partifinansiering, så som rekneskapsjuks, bedrageri og korrupsjon, varierer avgrensingsperioden frå to år (for "enkel" rekneskapsjuks med ei øvre strafferamme på eitt års fengsel) til ti år (for "grov" korrupsjon som kan straffast med inntil ti års fengsel.)

IV. ANALYSE

67 Lovrammeverket for partifinansiering i Noreg gjennomgjekk vesentlege endringar då Lov om visse forhold vedrørende politiske partier (partiloven) trådte i kraft i januar 2006. Før partiloven blei lagt fram blei det gjennomført ein grundig konsultasjons-²⁴ og førebuingssprosess, som starta med ei oppmoding frå Stortinget i desember 2002 til den norske regjeringa, som førte til oppnemninga av Demokratifinansieringsnemnda. På grunnlag av nemnda sin rapport "Penger teller men stemmer avgjør", blei det lagt fram ein proposisjon om ein ny lov. Som følgje av grundige førebuingar av den nye loven – som alle parti på Stortinget var involverte i – kunne loven rekne med full konsensus i Stortinget. Det er klart ut frå førebuingssarbeida til partiloven²⁵. Tilråding om fellesreglar mot korrupsjon i finansiering av politiske parti og valkampar (Rekommandasjon Rec(2003)4 om felles reglar mot korrupsjon i finansiering av politiske parti og valkampar) – heretter kalla Rekommandasjonen – blei eksplisitt teken med i vurderinga. Det blei bestemt å ikkje følgje Rekommandasjonen på fleire punkt (så som grenser for valkamputgifter og nærmare regulering av bidrar frå einingar som leverer varer og tenester til det offentlege) – fordi dette kunne hemme partias såkalla sjølvfinansieringsevne, skape unndragingsmoglegheiter og gjere det vanskelegare for allmenta å sjå kva som føregjekk²⁶ – og innta ei "vente-og-sjå"-haldning om det skulle vere behov for ytterlegare tiltak i lys av utviklinga i norsk politikk i framtida.²⁷

68 I saksgangen som førte til partiloven blei det gjort forsøk på å balansere ulike, til dels motstridande omsyn. Mens "transparens" er – som det går fram av førebuingssarbeida – hovudpremiss for partiloven, blir dette vege opp mot personvernet til bidragsytarane og det administrative meirarbeidet føresegner om transparens ville kunne føre til for

²³ Paragraf 66 i Grunnloven slår berre fast dette: "Repæsentanterne ere paa deres Reise til og fra Storthinget, samt under deres Ophold der, befriede fra personlig Hefteelse, med mindre de gribes i offentlige Forbrydelser, ei heller kunne de udenfor Storthingets Forsamlinger drages til Ansvar for deres der ytrede Meninger. Efter den der vedtagne Orden er Enhver pligtig at rette sig."

²⁴ GET har fått opplyst at 530 einingar hadde kommentert framlegget til ny lov.

²⁵ *Odelstingsproposisjon Nr. 84 (2004-2005)*

²⁶ *Ibid.*, avsnitt 6.4 ("Generelt om bidrag fra private bidragsytare").

²⁷ *Ibid.* avsnitt 6.4 ("Overordna prinsipp" og "Forslag i samband med rekommandasjonane frå Europarådet").

partiorganisasjonane (særleg på lokalt og regional nivå, der partiorganisasjonane for det meste blir drivne av frivillige.) Det er òg lagt vekt på partia sin organisasjonsfridom og kor langt staten bør gå i å sikre eit (økonomisk) utjamna spelerom mellom partia. Sjølv om GET ikkje alltid er einig i dei val som er gjorde, som det er gjort greie for nedanfor, set ein pris på at det eksplisitt er teke omsyn til desse viktige vurderingane.

- 69 Ei av dei viktigaste endringane som kom med den nye loven, er at mens dei føregåande reglane for politisk finansiering berre gjaldt dei politiske partia på nasjonalt nivå, så er partiloven også gjort gjeldande for regionale og lokale partieiningar og ungdomsorganisasjonar. Krava i partiloven om transparens gjeld òg regionale og lokale partieiningar og ungdomsorganisasjonar. I tillegg var det slik under det tidlegare systemet at anonyme bidrag berre måtte rapporterast (med samla beløp og enkeltvis berre om eit bidrag var på meir enn ei viss øvre grense). Etter partiloven er anonyme bidrag (dvs. bidrag frå bidragsytarar som partiet ikkje kjenner identiteten til) uttrykkeleg forbodne, noko som òg gjeld bidrag frå juridiske einingar under staten eller andre offentlege styresmakter sin kontroll (i tråd med avsnitt 5, punkt c. i Rekommandasjonen). GET set pris på dette.
- 70 Eit viktig særtrekk ved det norske partifinansieringssystemet er den relativt sjenerøse offentlege støtta til politiske parti. I følgje dei ovannemnde førebuingsarbeida er denne tilmed høgare enn i resten av Skandinavia²⁸. Statsstøtte blir tildelt årleg til registrerte politiske parti og ungdomsorganisasjonar på nasjonalt nivå, partieiningar og ungdomsorganisasjonar på fylkesnivå og partieiningar på kommunenivå. Støtta er basert på kor mange stemmer det aktuelle partiet eller partieininga har fått ved det siste valet på nasjonalt, regionalt eller lokalt nivå. Ut frå informasjon frå Statistisk Sentralbyrå er det klart at politiske parti er svært avhengige av denne finansieringa: I gjennomsnitt kjem meir enn 70 prosent av partia sine inntekter på nasjonalt nivå frå staten. Fordelane med statsstøtte er openberre: Monaleg økonomisk støtte frå staten gjer partia mindre avhengige av private bidragsytarar med all den risiko for uønskt påverknad som privat finansiering fører med seg.
- 71 Ei ulempe med offentlig støtte av vesentleg omfang er at det gjer partia meir avhengige av staten. Men som det går klårt fram av førebuingsarbeida, er Partifinansieringsnemnda og Fornyings- og administrasjonsdepartementet einige om at det finst “ingenting som tyder på denne utviklinga [dvs. at offentlig støtte spelar ei aukande rolle] har hatt negativ innverknad på korleis partia tek hand om sine kjerneoppgåver eller har vore skadeleg for demokratiet.”²⁹ Ikkje desto mindre, for å fjerne all uro på dette punktet og for å auke partias sjølvstende overfor staten, har dei norske lovmakarane eksplisitt sytt for at det ikkje er knytt noka form for vilkår til denne støtta og bruken av støttemidlane skal ikkje kontrollerast: Politiske parti (inkludert dei lokale/regionale partieiningane og ungdomsorganisasjonane) står fritt til å bruke si statsstøtte slik dei måtte finne det for godt. Dette fører til den noko uvanlege situasjonen at sjølv om visse enkeltpersonar innan partiet skulle komme til å bruke desse støttemidlane til personleg fordel, skulle komme til å urimeleg favorisere venner eller familie ved tildeling av kontraktar for tenester for partiet, eller om partiet sjølv skulle komme til å nytte desse støttemidlane til å engasjere seg i – for eksempel – kommersiell verksemd, så kan det nok hende at dette blir dårleg motteke blant veljarane (sjølv om, som det blir drøfta vidare nedanfor kan diskuterast om veljarane ville oppdage dette), men tvilsam praksis ville elles ikkje få nokon vesentlege konsekvensar.
- 72 Som nemnt ovanfor er “transparens/innsyn” hovudføresetnaden i partiloven. Bortsett frå transparens og innsyn er eit anna viktig trekk ved det noverande systemet “tillit”. Som det òg er

²⁸ *Ibid.*, Avsnitt 5.3. GET fekk opplyst at det totale beløpet for offentlig støtte til politiske parti ville utgjere om lag 40 millionar euro (for ein veljarmasse på om lag 3,5 millionar veljarar).

²⁹ *Ibid.*, Avsnitt 5.5 (“Statsstøtte til dei politiske partia”).

sagt av Demokratifinansieringsnemnda i dei førebauende arbeida: "Det føreslåtte systemet er basert på tillit, og ein må kunne vente at partia lojalt følgjer systemet".³⁰ I tillegg, som GET gjentekne gonger blei fortalt under tilsynsbesøk, har ein "tiltru til" at media vil spele ei nøkkelrolle i å sikre at partia følgjer regelverket på alle nivå. Sjølv om det ikkje var mogleg for GET fullt ut å vurdere om tilliten ein viser parti i Noreg verkeleg var på sin plass, er ein einig med Fornyings- og administrasjonsdepartementet i at det er grunn til å tru at i eit system med så sjenerøse offentlege tilskot og der partia eksplisitt har forbod mot fjernsynsreklame, kan risikoen for tvilsam bidragspraksis vere mindre framherskande. Ikkje desto mindre, når ein tek utgangspunkt i at "transparens" og innsyn er ein grunnleggjande premis for partiloven, er GET av den meining at i kvart system som baserer seg på at allmenta og media i så stor grad saumfer partiinntekter og stiller partia til ansvar for avgjerder dei tek i samband med desse, er det nødvendig at biletet av moglege (økonomiske) bindingar (så vel som korleis dei brukar offentlege midlar) er så utfyllande og lett å forstå som mogleg. Som det vil bli gjort nærmare greie for nedanfor, er dette ikkje alltid tilfelle i det norske systemet. Påstanden frå visse norske samtalepartnarar om at "i Noreg veit alle alt om alle uansett", endrar ikkje GET si haldning.

Transparens

- 73 Politiske parti, som registrerte juridiske einingar (jf. avsnitt 7 ovanfor), har dei same rekneskapspliktene som andre juridiske einingar. Dette inneber at politiske parti med 20 eller fleire tilsette (tilsvarande heiltidsstillingar) i gjennomsnitt eller med aktiva på meir enn 20 millionar NOK (om lag €2.2 millionar), må overhalde krava i Rekneskapsloven til rekneskap og bokføring. Det inkluderer årsmelding og revisjon av ein registrert revisor og at dei må sende årsrekneskap, årsmelding og revisjonsrapport til Firmaregisteret³¹ i Brønnøysund, som ut frå Rekneskapsloven er forplikta til etter ønske å gjere desse tilgjengelege for allmenta. GET forstår det slik at berre dei største politiske partia når opp til ein av dei to ovannemnde tersklane i rekneskapsloven, men at dei to partia på Stortinget som ikkje når opp til terskelverdien likevel rettar seg etter krava i loven og leverer sine rekneskap til Firmaregisteret. Det er òg gitt opplysningar som tyder på at andre mindre politiske parti/einingar, inkludert partiorganisasjonar på regionalt og lokalt nivå, frivillig kan rette seg etter rekneskapsloven, og gjer det. Det var likevel ikkje tilgjengeleg informasjon om kor mange av desse organisasjonane som verkeleg gjer dette. 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.
- 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 finansrekneskap og rekneskapsoppgjer er sette opp – ikkje mogleg i desse årsmeldingane å finne ut av verken storleiken på enkeltbidrag eller identiteten til store bidragsytarar.
- 75 Det at eit vesentleg tal politiske parti ikkje er pliktige til å levere økonomiske opplysningar i tråd med rekneskapsloven, at dei innleverte økonomiopplysningane ikkje vil vere lette å forstå for folk flest og ikkje vil omfatte detaljopplysningar om individuelle bidrag, er i ein viss grad kompensert ved kravet i paragraf 18 i partiloven: alle politiske parti, inkludert organisasjonseiningar i dei partia som har inntekter i løpet av året på 10.000 NOK (om lag €1.100) utover offentleg støtte,

³⁰ *Ibid.*, Punkt 7.4 ("Overtredelser – sanksjoner").

³¹ Firmaregisteret er eit anna register enn Partiregisteret, som òg er plassert i Brønnøysundregistra.

må levere ein årleg rapport over partiet sine inntekter til Statistisk sentralbyrå seinast seks månader etter at rekneskapsrapporten er sluttført. Rapporten skal innehalde eit fullstendig oversyn over inntektene partiet har hatt kalenderåret før (offentleg støtte, inntekter frå partiets eiga verksemd, bidrag frå andre og interne overføringar). Rapporten skal i tillegg ha med ei erklæring om alle politiske eller kommersielle avtalar mellom partiet og kvar bidragsytar og skal namngi bidragsytarar som har gitt bidrag til partiet sin sentralorganisasjon med samla verdi på 30.000 NOK (om lag €3.300) eller meir i løpet av eit år (eller 20.000 NOK / ca. €2.200 til ei partieining på fylkesnivå eller 10.000 NOK / ca. €1.100 på kommunenivå). GET var glad over å konstatere at definisjonen av eit bidrag eksplisitt omfattar ikkje-monetære gåver (varer, tenester og andre fordelar som er mottekne gratis eller til redusert pris). Ein set òg pris på at Statistisk sentralbyrå har utvikla standardiserte skjema for innrapportering av partias årsinntekter og enkeltbidrag som, ifølgje dei politiske parti GET møtte, er enkle å fylle ut, og at byrået gir – om nødvendig – 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.

- 76 Trass i dei ovannemnde positive punkta, kjenner GET ei viss uro over at det på noverande tidspunkt ikkje finst nokon informasjon om partias utgifter, gjeld eller aktiva tilgjengeleg for allmenta, bortsett frå i den grad dette går fram av rapportane som blir leverte til Firmaregisteret for dei partia som er omfatta av rekneskapsloven. Blant anna gjennom dei omfattande drøftingane på dette punktet i forarbeida til partiloven blei GET merksam på at hovudgrunnen til ikkje å krevje at politiske parti offentliggjør detaljerte opplysningar om utgifter, er at risikoen for korrupsjon og utilbørleg økonomisk praksis blei sett på som knytt til partia sine inntekter. Dei store beløpa i offentlig støtte til partia saman med kravet om offentliggjøring av andre inntektskjelder, inkludert i visse tilfelle namna på bidragsytarar, blir sett på som tilstrekkeleg i forhold til bekymringar om tvilsame økonomiske bindingar og mogleg korrupsjon i partifinansieringssystemet.
- 77 Bortsett frå det faktum at ovannemnde hypotese ser bort frå fordelene av regelmessig framlegging av slike opplysningar rett og slett for å sikre transparens og innsyn – som, når alt kjem til alt, er den grunnleggjande premissen for partiloven – finn GET at framfor alt i eit system med slik sjenerøs offentlig støtte til politiske parti, har allmenta all mogleg rett til å få vite korleis partia bruker skattepengane sine. Dette spesielt for å kunne sjå at offentlege midlar ikkje blir brukte til personleg gevinst. Rapportering om utlegg vil i tillegg gi eit klårare bilete når det gjeld kor nøyaktig rapporteringa om inntekter er, og kan også hjelpe partia ved meir nøyaktig å gjenspegle deira faktiske eller netto inntekter³². Vidare ser GET det som svært viktig at informasjon om partia si gjeld er tilgjengeleg, ettersom dette ville kunne få fram i lyset tvilsame økonomiske bindingsforhold. Det er òg viktig å få meir detaljerte opplysningar om aktiva, all den stund aktiva potensielt kan verke inn på eit partis standpunkt i visse politiske spørsmål.
- 78 Det har etter alt å dømmе blitt gjort forsøk på å utlikne mangelen på informasjon om partias utgifter, gjeld og aktiva ved å sørge for ein generell rett til å kontrollere partirekneskapane. I følgje paragraf 23 i partiloven har parti eller partieiningar som er omfatta av loven, på førespurnad plikt til å tillate kontroll av rekneskapane for føregåande år. Som det går fram av forarbeida til loven, kan eit slikt ønske om å kontrollere rekneskapane gjerast av kven som helst. GET gratulerer norske styresmakter med denne kreative løysinga, men er òg blitt merksam på at det er usannsynleg at denne retten til kontroll nokon gong har blitt brukt etter at den trådde i kraft.

³² For eksempel, om ein ikkje viser kor mykje medlemskontingent ei eining i partiorganisasjonen vil kunne komme til å overføre til ei anna eining i partiet, fører det til ei oppblåsing av den rapporterte inntekta i forhold til det reelle beløpet partieininga har til rådvelde.

Ingen av dei politiske partia som GET møtte hadde nokon gong motteke nokon førespurnad om å få kontrollert rekneskapen og dei som allereie hadde sendt rekneskapen til Firmaregisteret ville i alle fall vise førespurnader vidare til Registeret. I denne samanheng er GET einig med haldninga til Justisdepartementet i rådslagingsprosessen som førte fram til partiloven, at det sannsynlegvis ville bli vesentlege skilnader når det gjeld kvalitet og substans i rekneskapsføringa, noko som vil gjere det vanskeleg for utanforståande å forstå og samanlikne relevant informasjon.³³

- 79 Det er GET sitt syn 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 informerte. 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 skuld, kunne det halde at gjeld og aktiva berre måtte rapporterast så langt dei – for eksempel – har ein verdi over ein viss terskel. 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 anna 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. GET tilrår derfor **i) å krevje at partiorganisasjonane legg fram utgiftsoversyn årleg, i tillegg til den noverande framlegginga av inntekter; (ii) å krevje at partiorganisasjonane leverer informasjon om sine aktiva og gjeld, slik det blir funne formålstenleg, og (iii) å etablere eit standardisert format (vedlagt høvelege retningslinjer, om nødvendig) for framlegging av slik informasjon.**
- 80 Meir konkret når det gjeld inntektene som skal rapporterast, slår paragraf 20 i partiloven fast at dersom det i løpet av rapportperioden har komme eitt eller fleire bidrag til den sentrale partiorganisasjonen frå same bidragsytar, til ein samla verdi av 30.000 NOK (om lag €3.300) eller meir, skal bidragsbeløpet og kven bidragsytaren er rapporterast for seg. På same vis skal bidrag frå individuelle bidragsytarar til partieiningar på fylkesnivå med ein samla verdi av 20.000 NOK (om lag €2.200) eller meir i løpet av kalenderåret eller på kommunenivå til ein samla verdi av 10.000 NOK (om lag €1.100) eller meir identifiserast. Partiloven set likevel ikkje krav om at bidrag frå ein og same bidragsytar til meir enn eitt nivå i partiorganisasjonen skal summerast saman kvart år for å unngå omgåing av tersklane for rapportering og framlegging. Som det alt er nemnt i forarbeida, kan ein bidragsytar lett unngå å bli identifisert ved å dele bidraget mellom forskjellige einingar av eit bestemt parti, og kan etter det som er opplyst gi bidrag på opp til 5 millionar NOK (om lag €550.000) utan at det blir gjort kjent kven vedkommande er. Somme av samtalepartnarane våre argumenterte med at folk som gir store bidrag gjerne vil ha anerkjenning for slike bidrag og sannsynlegvis ikkje ville bli i stand til å få politisk innverknad ved å dele eit bidrag opp på fleire organisasjonsnivå, slik at det ville vere relativt liten risiko for oppsplitting av bidrag for å unngå innsyn. GET er ikkje fullt ut einig i dette argumentet og finn at det derfor ville vere umaken verdt å vurdere å innføre eit krav om at ein terskel for offentleggjering òg skulle gjelde samla bidragsbeløp frå same bidragsytar i løpet av eit kalenderår, same kva nivå i

³³ Odeltingsproposisjon nr 84 (2004-2005)], punkt 7.5 (“Plikt til å gi innsyn i regnskaper slik de foreligger”) I tillegg opplyser Justisdepartementet at ein inspeksjonsrett kan freiste partia til å føre mindre detaljert rekneskap: “Dersom partiene frykter at innsynet vil kunne gi grunnlag for ubegrunnet kritikk eller lignende, kan det innebære at partiet ser seg tjent med ikke å føre regnskap, alternativt å føre mindre detaljerte regnskap eller lignende.”

partiorganisasjonen bidraget er gitt til. Ikkje desto mindre godtek GET at eit slikt krav ville stå i motsetnad til eit grunnleggjande aspekt ved det norske rapporteringssystemet, nemleg at det er så desentralisert, og derfor kunne føre med seg praktiske problem (etttersom partieiningar på lokalt og regional nivå ikkje ville ha kjennskap til bidrag frå den same bidragsytaren til andre partieiningar og derfor ville bli nøydde til å rapportere tilmed svært små bidrag til den sentrale partiorganisasjonen).

- 81 I tillegg er det to andre aspekt ved inntektsrapporteringa som er kravd i partiloven, som fortener merksemd. Årsrapporten om inntekt skal innehalde ei erklæring om moglege politiske eller kommersielle avtalar som partiet har inngått med ein bidragsytar. Men under synfaringa blei det klart at dette kravet ikkje var fullt ut forstått. Samtalepartnarane til GET hadde lite erfaring med “politiske avtalar” og meinte det var uklart kva slags ordningar som kunne passe til denne beskrivinga, trass i drøftinga av denne problematikken i forarbeida til partiloven.³⁴ I praksis hadde ingen slike avtalar blitt rapporterte om i partia sine inntekter dei siste to åra.
- 82 Som nemnt ovanfor, ifølgje paragraf 19, avsnitt 3 i partiloven, skal bidrag forståast både som økonomiske tilskot og ikkje-pengemessige bidrag, i form av varer, tenester og andre fordelar som er mottekne gratis eller til redusert pris. Paragraf 19 fastslår vidare at ikkje-pengemessige bidrag skal bereknast til marknadsverdi og takast med i den årlege inntektsrapporten. Som det alt er gjort greie for ovanfor, set GET pris på at det utfordrande spørsmålet om ikkje-pengemessige bidrag er teke med i partiloven. Likevel har fleire samtalepartnarar reist tvil om dette var skikkeleg forstått av dei personar det gjaldt og om alle ikkje-pengemessige bidrag ville bli rapporterte når det kom til stykket, noko som har fått GET til å konkludere med at – i tillegg til referansane i forarbeida³⁵ – ville det vere på sin plass med vidare rettleiing til partia i dette spørsmålet. Sjølv om GET, slik det alt er uttrykt ovanfor, set pris at Statistisk sentralbyrå sørgjer for vidare rettleiing i utfylling av inntektsrapportane i enkelttilfelle etter ønske, meiner GET òg at effektiv opplysning og innsyn avheng av ei sams forståing av definisjonen av element som krev rapportering. Såleis finn ein at det ville vere nyttig om det blei gitt vidare opplysningar til partia om omgrepet “politiske avtalar” og korleis ein skal rapportere ikkje-pengemessige bidrag. I lys av ovanstående og avsnittet over, tilrår GET **å gi vidare rettleiing i rapportering og verdsetjing av både ikkje-pengemessige bidrag og omgrepet “politiske avtalar” som det er rapporteringsplikt for i partiloven.**
- 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.
- 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 rekneskapan 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

³⁴ *Ibid.*, Pkt. 6.4.5 (“Avtaler i tilknytning til enkelte bidrag”).

³⁵ *Ibid.*, Pkt. 7.6 (“Videre om inntekter som skal rapporteres”).

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”³⁶ ved frivillig å rapportere bidrag motteke før ein valperiode.³⁷ 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 inngir tilstrekkeleg tillit og tiltru til å fortene ei stemme. I lys av dette tilrår GET å **vurdere å innføre ei plikt til å rapportere om mottekne inntekter og pådregne utgifter i samband med valkampanjar.**

- 85 Som allereie nemnt i avsnitt 78 over, er eitt av problema med å skaffe opplysningar om økonomien til politiske parti i Noreg, det faktum at kvart parti har fleire ulike einingar med sine egne rekneskapar. Det finst inga plikt til å framvise samla rekneskap for alle delar av partiet, verken ut frå rekneskapsloven (som berre pålegg organisasjonar med ein toppstyrt struktur å gjere dette) eller partiloven. Somme av dei større partia kan bestå av meir enn 300 forskjellige einingar. Å skaffe seg eit fullstendig bilete av økonomien til eit gitt politisk parti er ei kjempeoppgåve. GET har derfor tenkt nøye gjennom nytta av ei plikt for partia på sentralt nivå til å samle rekneskapane sine slik at dei omfattar lokale og regionale einingar (i tråd med kap. 11 i Rekommandasjonen), ikkje berre for å lette tilgangen til informasjon for folk flest men òg for å lette børa ved rapporteringsplikta for lokale og regionale partieiningar. Ein merker seg likevel at denne saka har blitt grundig vurdert i prosessen fram til partiloven blei vedteken, og at det – på den tida – blei konkludert med at eit slikt krav til samla rekneskap i nokre parti ville komme i strid med prinsippa om indre sjølvstyre. Som det òg er nemnt i avsnitt 75 over, melder norske styresmakter at det desentraliserte systemet blei etablert med fullt overlegg som eit alternativ til eit konsernsystem, med det formål å auke transparens og innsyn til fordel for veljarane på lokalt og regional nivå. (Desse gjekk ein ut frå ville vere meir interesserte i lokale/regionale saker og lokale/regionale parti og partieiningar). Å innføre eit krav til partia om å lage samla (konsern)rekneskap ville vere i motstrid til dette formålet og ville i tillegg skape praktiske utfordringar (ettersom partia ville vere organiserte på ulike måtar, med ein del partieiningar som separate juridiske einingar). GET godtek dette og erkjenner at statistikken Statistisk sentralbyrå samlar inn på partifinansiering i det minste skaffar fram eit noko meir fullstendig bilete av den økonomiske situasjonen til dei forskjellige partistrukturane, og dette helsar vi velkommen.

Kontroll/tilsyn

Revisjon

- 86 Når det gjeld intern kontroll, merker GET seg at revisjonsloven legg visse plikter på dei fem største politiske partia (sjå over) med omsyn til intern økonomisk kontroll, på det viset at dei må få rekneskapane reviderte av ein registrert revisor. Partiloven inneheld eit liknande krav – om enn i noko meir avgrensa omfang – for eit større tal parti: partiorganisasjonar på sentralt nivå med ei inntekt på meir enn 10.000 NOK (om lag €1.100) etter at offentleg støtte er trekt frå, pliktar å få den årlege *inntektsrapporten* godkjend av ein revisor. Informasjon innhenta av GET tyder på at revisorane kan vere aktive medlemmer av partiet dei yter tenestene sine for, og kan gjere teneste som partirevisorar utan tidsavgrensing og utan krav om utskifting/rotering. Det kom vidare fram i møta GET hadde at dei standardar som blir nytta for revisjon av dei politiske partia er meir eigna for forretningsverksemdar enn for organisasjonar utan profittformål. Ein meir høveleg standard er utvikla spesielt for idealistiske organisasjonar utan økonomisk formål, men er ennå ikkje blitt teken i bruk av revisorane som jobbar for partia. Det kan godt vere at denne standarden er

³⁶ *Ibid.*, Punkt 7.6 (“Rapportering før valget”).

³⁷ GET blei gjort merksam på, etter besøket, at minst eitt politisk parti (*Høyre*) har offentleggjort slik informasjon på si nettside.

tilpassa revisors uavhengige stilling på meir detaljert vis enn den eksisterande lovgivinga. Likevel, i mangel av ytterlegare informasjon om dette emnet, rår GET til å **etablere klare reglar for å sikre det nødvendige sjølvstendet til revisorar som skal revidere rekneskapane til politiske parti.**

Kontroll

- 87 Når det gjeld ekstern kontroll, er Statistisk sentralbyrå og partilovnemnda dei viktigaste organa med ansvar for tilsyn med partifinansiering. GET erfarer at Statistisk sentralbyrå gjennomgår inntektsrapportar berre for å forvise seg om at skjemaet og retningslinjene er rett forståtte og at det ikkje finst openberre feil. Partilovnemnda på si side tek avgjerder om tilbakehalding av støtte på grunnlag av informasjon frå Statistisk sentralbyrå om inntektsrapportane er innleverte. Verken partilovnemnda eller Statistisk sentralbyrå har lovleg myndigheit til å fingranske kor korrekte rapportane er, heller ikkje rekneskapane eller rekneskapsføringspraksisen til dei politiske partia. Dei kan heller ikkje føreta seg noko ut frå informasjon motteke frå borgarar om moglege feil i inntektsrapportane utanom å be partisekretæren svare på spørsmål til oppklaring. Atter er "tillit" oppgitt som forklaring på denne mangelen på oversikt, og ein meiner at frykt for å bli hengd ut i media vil vere ei effektiv hindring mot at partia gir feilaktige opplysningar. Å lite på at media skal oppdage og offentleggjere regelbrot tek som utgangspunkt at media har enkel tilgang til informasjon som ville kunne avsløre slike regelbrot og at undersøkjande journalistar har ei sterk interesse av å undersøkje partifinansieringsspmål. Dette synest ikkje alltid å vere tilfelle i Noreg (sjølv om ein tek omsyn til at tilgang til informasjon dei føregåande åra ville vore forenkla av ein generell rett til kontroll av partirekneskapar, sjå avsnitt 77 over). Vidare er tillit til at partimedlemmer skal oppdage og offentleggjere upassande bruk av partipengar – eit anna argument GET fekk høyre – urealistisk, særleg under valkampanjar når partimedlemmer ville ha lite insentiv til å få opp i dagen negative opplysningar om deira eige parti. Dessutan er GET framleis ikkje overtydd av argumentet om at "handlefridom" for politiske parti i Noreg ville vere ei grunnleggjande hindring for å sørgje for ein passande mekanisme for å setje ut i livet høveleg tilsyn med partifinansieringa. Kort fortalt konkluderer GET med at utelukkande å basere seg på at media og partimedlemmer skal spele ei nøkkelrolle i å bidra til tilfredsstillande rapporteringspraksis og overhalding av regelverket, ikkje er i tråd med Artikkel 14 i Rekommandasjon Rec (2003)4 når det gjeld å få utført "uavhengig tilsyn med omsyn til finansiering av politiske parti og valkampanjar", inkludert "tilsyn med rekneskapane til politiske parti og valkampanjar så vel som presentasjon og publisering av desse". Derfor kan GET berre rå til å **sikre eigna uavhengig tilsyn med politisk finansiering, inkludert valkampanjar, i tråd med Avsnitt 14 i Rekommandasjon Rec(2003)4.**

Sanksjonar

- 88 Partiloven fastset ei einaste form for sanksjon, tilbakehalding av statsstøtte til partiet. I situasjonar der partiet eller partieinga ikkje har oppfylt kravet om rapportering i kapittel 4 i partiloven eller når det er tvil om partiet eller partieinga eksisterer, kan Partilovnemnda bestemme å halde tilbake heile statsstøtta til vedkommande parti eller partieing (partilovnemnda kan ikkje bestemme å delvis halde statsstøtta tilbake). Partiloven gir såleis ingen moglegheiter for å påleggje mildare sanksjonar for mindre brot på loven, særleg når det gjeld feilaktige opplysningar om inntekt. GET fekk opplyst at i det siste tilfellet, kunne det bli gitt straffesanksjonar i form av ei bot eller maksimum to års fengselsstraff ut frå paragraf 166 i straffeloven (å gi falsk forklaring). Strafferettslige reaksjonar er òg tilgjengelege for brot på rekneskapsloven, bedrageri eller korrupsjon i samband med partifinansiering. Norske styresmakter legg til at det ville vere mogleg for veljarane å gi "politiske sanksjonar" ved ikkje å røyste for eit parti med tvilsam økonomisk praksis, noko som byggjer på føresetnaden om at

denne praksisen faktisk kjem fram i lyset. Som tidlegare nemnt, meiner norske styresmakter at det å halde tilbake støtte – sett i lys av det faktum at parti og partieiningar blir tildelt monaleg statsstøtte – er ein effektiv, proporsjonal og førebyggjande sanksjon.

- 89 Effektiv bruk av sanksjonar er avgjerande viktig når det gjeld å styrkje allmentas tillit til og å oppretthalde integriteten i den politiske prosessen. Men etter GET sitt syn er det noverande sanksjonssystemet mangelfullt på to måtar. For det første er det ufullstendig på det vis at ikkje alle krenkingar av partiloven kan bli møtte på ein adekvat måte. Særleg gjeld det for sein innlevering av inntektsrapportar, ufullstendige rapportar, manglande rapportering om bidrag frå ein bidragsytar utover dei spesifiserte terskelverdiane³⁸ og godtaking av anonyme bidrag, utanlandske bidrag eller bidrag frå ei offentleg eining. I seg sjølv finn GET at det noverande systemet med éi enkelt form for sanksjon avgrensa til manglande innlevering av inntektsoppgåver ikkje gir eit adekvat insentiv for politiske parti til å halde seg strengt til reglane om rask og korrekt inntektsrapportering og å ikkje godta forbodne bidrag ut frå krava i partiloven. For det andre, og knytt til dette, finn GET at sanksjonssystemet ikkje er fleksibelt nok til å ta seg av også mindre overtredingar av partiloven. For eksempel fekk GET opplyst at innlevering av ein inntektsrapport som inneheldt feilaktige opplysningar kunne bli straffefølgd som falsk vitnemål ut frå paragraf 166 i straffeloven. Men for noko som, i ein del saker, kunne vere ei mindre overtreding av loven, vil straffefølgjing kunne vere ute av proporsjon – også når ein tek i betraktning at straffesanksjon skulle vere eit *ultimum remedium* (ein siste utveg) – og kanskje òg føre med seg ein unødvendig sein og kronglete framgangsmåte. Innføring av meir fleksible sanksjonar og å sørge for at dei rekkjer over eit vidare spekter av brot på partiloven, vil vere eit supplement til det eksisterande systemet med å halde tilbake støtte eller moglege straffereaksjonar. Følgjeleg rår GET til å **innføre passande (fleksible) sanksjonar for alle typar brot på partiloven, i tillegg til det noverande utvalet av sanksjonar.**

V. KONKLUSJONAR

- 90 I 2006 gjekk det juridiske rammeverket for finansiering av politiske parti i Noreg gjennom vesentlege endringar, ved at Lov om visse forhold vedrørende politiske partier (partiloven) trådte i kraft. Styresmaktene fortener ros for desse endringane, som innebar eit viktig steg i retning av større transparens og innsyn i partifinansieringa, særskilt på lokalt og regionalt nivå.
- 91 Viktige delar av det noverande systemet er sjenerøs offentleg partistøtte, eit desentralisert system med reglar og, generelt, "tillit" til at partia rettar seg etter dei relevante reglane. GRECO erkjenner at i eit system der monaleg offentleg støtte blir gitt til politiske parti (og det uttrykkeleg er forbode for partia å reklamere på fjernsyn) kan risikoen for tvilsam finansieringspraksis vere mindre framherskande. Likevel, nettopp fordi finansiering av politisk verksemd i så stor grad kjem frå offentlege midlar og også gitt at "transparens" og innsyn er ein grunnleggjande premis for partiloven, finn GRECO at biletet av dei moglege (økonomiske) bindingane til partia og likeeins korleis partia bruker offentleg støtte må vere så utfyllande og lett å forstå som mogleg. I tillegg til den noverande offentleggjeringa av inntekter bør politiske parti derfor òg ha plikt til å levere vidare informasjon om sine utlegg så vel som, i passande tilfelle, om si gjeld og sine aktiva. Dessutan syter dei noverande kontrollmetodane berre for eit svært avgrensa og hovudsakleg formalistisk tilsyn med partifinansieringa og lit sterkt på media når det gjeld å oppdage og avsløre mogleg tvilsam finansieringspraksis. I seg sjølv er det ikkje i tråd med *Rekommandasjon Rec (2003)4* frå det europeiske Ministerrådet om Fellesreglar mot korrupsjon i finansiering av politiske

³⁸ Desse tersklane har blitt sette til 30.000 NOK (om lag €3.500) for politiske parti på sentralt nivå; 20.000 NOK (om lag €2.200) for partieiningar på fylkesnivå og 10.000 NOK (€1,100) for partieiningar på kommunenivå.

parti og valkampar. Endeleg ville det noverande systemet tene på å ha meir fleksible sanksjonar for brot på partiloven, i tillegg til det noverande avgrensa spekteret av sanksjonar.

92 Ut frå det ovanståande, gir GRECO følgjande tilrådingar til Noreg:

i) å krevje at partiorganisasjonane legg fram utgiftsoversyn årleg, i tillegg til den noverande framlegginga av inntekter; (ii) å krevje at partiorganisasjonane leverer informasjon om sine aktiva og gjeld, slik det blir funne formålstenleg, og (iii) å etablere eit standardisert format (vedlagt høvelege retningslinjer, om nødvendig) for framlegging av slik informasjon. (Avsnitt 79)

å gi vidare rettleiing i rapportering og verdsetjing av både ikkje-pengemessige bidrag og omgrepet "politiske avtalar" som det er rapporteringsplikt for i partiloven. (Avsnitt 82)

å vurdere å innføre ei plikt til å rapportere om mottekne inntekter og pådregne utgifter i samband med valkampanjar. (Avsnitt 84)

å etablere klare reglar for å sikre det nødvendige sjølvstendet til revisorar som skal revidere rekneskapane til politiske parti. (Avsnitt 86)

å sikre eigna uavhengig tilsyn med politisk finansiering, inkludert valkampanjar, i tråd med Avsnitt 14 i Rekommandasjon Rec(2003)4. (Avsnitt 87)

å innføre passande (fleksible) sanksjonar for alle typar brot på partiloven, i tillegg til det noverande utvalet av sanksjonar. (Avsnitt 89)

93 I tråd med Regel 30.2 i Prosedyrereglane, inviterer GRECO norske styresmakter til å leggje fram ein rapport om implementering av dei ovannemnde tilrådingane innan 31. august 2010.

94 Til slutt ber GRECO styresmaktene i Noreg om så snart som mogleg å autorisere offentleggjing av denne rapporten, omsetje rapporten til det nasjonale språket og gjere denne omsetjinga offentleg.