

Vestfold Fylkeskommune
Stabsavdelingen – HR-seksjonen
Svend Foyns gate 9
3126 Tønsberg

Fylkeskommunalt tilskudd til fylkestingsgrupper

Det vises til brev fra fylkeskommunen 21. mars 2014, samt tidligere e-post fra deres saksbehandler Monica Herstad 5. november 2013 og e-post fra Bjørn Eriksen, Arbeiderpartiet, 6. november 2013.

Partilovnemnda legger til grunn at hovedspørsmålet i saken er om Reglement for folkevalgte organer mv. i Vestfold fylkeskommune kapittel 7 (godtgjørelsesreglementet) § 11, som endret ved fylkestingets vedtak 26. september 2013, er i samsvar med partiloven § 10 tredje og fjerde ledd.

Det understrekes fra vår side at Partilovnemndas svar her er en tolkingsuttalelse i samsvar med partiloven § 24 annet ledd bokstav a, og ikke et enkeltvedtak.

Fylkeskommunens reglement

Kapittel 7 § 11, som saken gjelder, har slik ordlyd:

§ 11 Disponering av det fylkeskommunale partitilskudd

Det fylkeskommunale partitilskuddet disponeres fullt ut av partienes/grupperingenes fylkestingsgrupper. Fylkestingsgruppa gruppeleder må sørge for at fylkestingsgruppa registreres med et eget organisasjonsnummer. Fylkestingsgruppa vedtar årlig et budsjett som sendes fylkesordfører.

Tilskuddet skal nyttes til tiltak som setter medlemmene av fylkestingsgruppa med vara-representanter bedre i stand til å utføre arbeidet som folkevalgte. Tilskuddet kan bl.a. disponeres til sekretærhjelp, kompensasjon for stor arbeidsbelastning og til kjøregodtgjørelse, kurs, seminarer og opplæringsvirksomhet som ikke dekkes for øvrig over fylkeskommunens budsjett.

Partitilskuddet kan utbetales fra fylkeskommunen etter anvisning fra gruppeleder. Dersom tilskuddet delvis brukes som lønn/kjøregodtgjørelse, er fylkeskommunen arbeidsgiver. For den del av partitilskuddet som fylkestingsgruppa disponerer skal det årlig avlegges regnskap overfor fylkesrevisor med rapport til fylkesordfører. Ved fylkestingsgruppas uttreden av fylkestinget skal fylkestingsgruppa gjøre opp endelig

regnskap 31. oktober og ubrukte partitilskuddsmidler tilfaller fylkeskommunen ved fylkesrådmannen.

Partilovens bestemmelser

Utgangspunktet må tas i partiloven § 1 tredje ledd, som lyder:

(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.

Det følger av annet punktum at partiloven ikke gjelder for gruppene i fylkestinget. Første og annet punktum i tredje ledd ble tatt inn i loven ved lovendring 1. februar 2013, men det følger av forarbeidene til lovendring at dette kun var en presisering, i det den samme avgrensningen også gjaldt tidligere. Den kom tidligere imidlertid kun til uttrykk i forarbeidene, jf. nærmere om dette i Prop. 140 L (2011-12) side 103 og Ot. prp. nr. 84 (2004-05) side 78.

Denne avgrensningen mot «gruppene i ..(..) fylkesting» kan være vanskelig å forene med at det i loven § 10 likevel er gitt regler med direkte adresse til bl.a. disse gruppene. Partiloven § 10 lyder:

§ 10. *Overordnede prinsipper for offentlig støtte*

- (1) Statlig tilskudd til politiske partiers organisasjoner på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå ytes med de beløp som fastsettes av Stortinget.
- (2) Stortinget finansierer de folkevalgte gruppene i Stortinget. Fylkeskommunen finansierer de folkevalgte gruppene i fylkestinget. Kommunen finansierer de folkevalgte gruppene i kommunestyret. Støtten til de folkevalgte gruppene i fylkestinget og kommunestyret skal ytes forholdsmessig etter deres oppslutning ved valget.
- (3) Til støtte fra stat, kommune eller fylkeskommune skal det ikke knyttes betingelser som kan komme i konflikt med de politiske partienes selvstendighet og uavhengighet.
- (4) Myndighetene skal ikke føre kontroll med partienes eller gruppenes disponering av støtten.

Trolig må § 1 tredje ledd annet punktum forstås noe innskrenkende, og da slik at de folkevalgte gruppene i alle fall ikke kan pålegges plikter etter loven (være pliktsubjekter), mens de folkevalgte gruppene likevel kan ha rettigheter etter loven (være rettighetssubjekter) der dette er sagt uttrykkelig. En konsekvens av dette er at de folkevalgte gruppene f.eks. ikke har innberetningsplikter etter kapittel 4, men likevel vil være beskyttet av kravet om forholdsmessighet i støtten, jf. § 10 annet ledd.

Det følger av forarbeidene (Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 25-26) at § 10 annet ledd i første rekke gir uttrykk for en ansvarsfordeling, mens bestemmelsen ikke gir de folkevalgte gruppene noe rettskrav på støtte. Støtten kan settes til null. Behovet for å klargjøre ansvarsfordelingen må antas å ha sammenheng med at de folkevalgte gruppene fram til vedtakelsen av partiloven i 2006 var blitt finansiert med en egen tilskuddsordning over statsbudsjettet (øremerkede midler), og at disse midlene heretter skulle legges inn i statens rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Omleggingen ble bl.a. begrunnet med at retten til å velge egen organisering og finansiering inngår i det lokale sjølstyre, jf. NOU 2004: 25 «Penger teller, men stemmer avgjør» side 107 og Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 19 og 26.

Det heter videre i odelstingsproposisjonen om § 10 annet ledd, side 19 og side 79:

For å sikre at kommunene finansierer gruppene på en ikke-vridende måte, går utvalget inn for å lovregulere måten støtte kan gis på – etter mønster av det svenske lovverket. Den valgte lovformuleringen er videreført i § 10 annet ledd i forslaget til ny partilov, ..(..)..

Fordelingen mellom partiene i kommuner og fylkeskommuner må skje i forhold til deres oppslutning ved valget. Støtten kan da fordeles i forhold til antall representanter, som representantstøtten i dag, eller i forhold til antall stemmer.

Partiloven § 10 tredje og fjerde ledd har fått lite omtale i lovens forarbeider. Det uttales følgende i NOU 2004: 25 side 153:

Tredje og fjerde ledd fastslår de forutsetninger som legges til grunn for Stortingets bevilgningsvedtak og som kommer til uttrykk flere steder i gjeldende rundskriv P-650 om støtteordningen til de politiske partiene. Betingelser som ikke støtter an mot partienes krav på selvstendighet og uavhengighet av offentlige myndigheter, omfattes ikke av forbudet. Forutsetningene gjelder støtte på alle nivå. De som mottar offentlig støtte disponerer fritt over denne og skal ikke stilles til ansvar for bruken.

Departementet fulgte dette, og sier derfor følgende i Ot.prp. nr. 84 side 79:

Tredje og fjerde ledd fastslår de forutsetninger som legges til grunn for Stortingets bevilgningsvedtak og som kommer til uttrykk flere steder i gjeldende retningslinjer om støtteordningen til de politiske partiene. Forutsetningene gjelder støtte på alle nivå. De som mottar offentlig støtte disponerer fritt over denne og skal ikke stilles til ansvar for bruken.

Det framgår av dette at § 10 tredje og fjerde ledd ikke spesielt er rettet mot finansieringen av de folkevalgte gruppene på Stortinget, i fylkesting og kommunestyre. Basert på en ren ordfortolkning kan det også anføres at tredje ledd overhodet ikke kan komme til anvendelse på «de folkevalgte gruppene», idet loven her kun nevner «de politiske partiene», og ikke «gruppene».

Fjerde ledd omfatter imidlertid klart nok også de folkevalgte gruppenes anvendelse av «støtten».

Det kan spørres om det kan være grunnlag for å skille mellom «støtte» og «finansiering», og da slik at *støtte* skulle omfatte den økonomiske overføringen som partilagene kan benytte fritt til de formål partiet sjøl bestemmer, mens *finansiering* skulle omfatte dekning av de utgiftene som de folkevalgte gruppene har for drift av gruppa. I Vestfold fylkeskommunes reglement kap. 7 § 11 annet ledd er det nettopp gitt eksempler på hva slags utgifter dette kan være:

Tilskuddet skal nyttes til tiltak som setter medlemmene av fylkestingsgruppa med vara-representanter bedre i stand til å utføre arbeidet som folkevalgte. Tilskuddet kan bl.a. disponeres til sekretærhjelp, kompensasjon for stor arbeidsbelastning og til kjøregodtgjørelse, kurs, seminarer og opplæringsvirksomhet som ikke dekkes for øvrig over fylkeskommunens budsjett. ..(..)..

Det er vanskelig å legge til grunn at partiloven – og lovens forarbeider – åpent og bevisst legger til grunn et slikt skille, men et slikt skille mellom den rene støtten og mer øremerket finansiering vil likevel kunne ha mye for seg ved en vurdering av om kontrolltiltakene går partienes uavhengig for nær eller ikke. Når økonomiske overføringer er gitt med sikte på å dekke konkrete utgifter er det vanskelig å se at en kontroll med at pengene er brukt som tiltenkt, kan sies å gripe inn i partienes uavhengighet og sjølstendighet.

Tidligere uttalelser fra Partilovnemnda

Partilovnemnda har uttalt seg om forholdet mellom gruppestøtte til kommunestyregrupper og partiloven § 10 to ganger tidligere, se brev til Fornyings- og administrasjonsdepartementet 11. januar 2007 og 4. januar 2008 i sak 34-06. Saken gjaldt kravet i § 10 annet ledd om at støtte skal ytes forholdsmessig, og tar derfor ikke stilling til de spørsmål som nå er forelagt nemnda, men det finnes likevel bemerkninger med overføringsverdi.

Begge brevene vedlegges.

I det første brevet ble det (nederst side 3) vist til at

støtte etter § 10 annet ledd ikke er partistøtte som sådan, men støtte til de folkevalgte gruppene. Det var etter rundskriv P-650 ikke et vilkår for slik støtte at den folkevalgte gruppa tilhørte et registrert parti. Noe slikt vilkår ble heller ikke innført med partiloven, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 24.

Og i det andre brevet (side 4) ble det uttalt følgende:

Partiloven § 10 annet ledd omhandler etter sin ordlyd "de folkevalgte gruppene i kommunestyret". Kommunal støtte til partiene kan komme i mange former. Det synes likevel klart at § 10 annet ledd ikke tar sikte på å regulere f.eks. spørsmål om frikjøp av gruppeledere, eventuelt andre kommunepolitikere, eller fordeling av lønnede verv osv. mellom partier og posisjon og opposisjon.

Nemndas uttalelse

Etter partilovens vurdering er det ikke helt enkelt å få harmoni og samsvar mellom partiloven § 1 tredje ledd annet punktum og § 10 annet til fjerde ledd. Reglene i loven er hovedsak gitt med sikte på registrerte politiske partier. De særlige reglene i § 10 om folkevalgte grupper – enten de består av medlemmer valg inn på lista til et registrert parti eller på ei anna liste – faller litt på utsida av lovens øvrige bestemmelser.

Når man tar hensyn til den vekt som ved lovendringen i 2006 ble lagt på folkevalgte organers rett til sjøl å bestemme hvordan og hvor mye de folkevalgte gruppene skulle finansieres, samt prinsippet i § 10 tredje ledd om at det bare er betingelser som kan komme i konflikt med mottakerens "selvstendighet og uavhengighet" som er forbudt, er det vanskelig for nemnda å se at bestemmelsene i kap. 7 § 11 i reglementet for Vestfold fylkeskommune går for langt. Fylkeskommunen kunne helt avstått fra å finansiere gruppene. Ut fra en "fra det mer til det mindre" -

betraktning, må fylkeskommunen derfor kunne gi tilskudd beregnet til nærmere konkrete formål, og samtidig iverksette tiltak for å kontrollere at midlene brukes som forutsatt.

Det er et faktisk skille mellom ren partistøtte – for bruk slik partiet sjøl finner best – og tilskudd til tiltak som setter medlemmene av fylkestingsgruppene bedre i stand til å utføre sitt arbeid som folkevalgt. Så lenge alle grupperingene er underlagt de samme saklig begrunnede vilkår, kan ikke Partilovnemnda se at de betingelsene som er satt er i strid med prinsippet i partiloven § 10 tredje ledd. Regelverket er heller ikke i strid med § 10 fjerde ledd dersom det legges til grunn at det også rettslig sett er en forskjell på "støtte" og "finansiering". Partilovnemnda mener et slikt skille må innfortolkes i denne bestemmelsen, og forbudet i fjerde ledd mot "kontroll med ..(..) gruppenes disponering av støtten" omfatter derfor ikke kontroll med tilskudd av den art det er tale om i denne saken. Begrepet *støtte* må her tolkes "innskrenkende" til å omfatte frie midler som ikke er bevilget til særlige formål.

Partilovnemnda har ut fra samme betraktning ingen bemerkninger til at det er fylkesrevisor, og ikke fylkespartienes revisor, som skal motta årlig regnskap over gruppenes bruk av tilskuddet. Det står for øvrig i logisk sammenheng med at fylkeskommunen er arbeidsgiver når tilskuddet benyttes til lønn og kjøregodtgjørelse.

Partilovnemnda har heller ikke merknader til at ubrukte tilskuddsmidler skal tilbakeføres til fylkeskommunen.

###

Denne tolkningsuttalelsen er enstemmig. Saken ble drøftet på nemndas møte 26. mai 2014, der alle medlemmene var til stede. Et utkast til uttalelse ble deretter sendt på sirkulasjon og ble akseptert av samtlige medlemmer, ved e-post per 5. juni 2014.

For Partilovnemnda



Tor Henriksen
Sekretariatsleder

Kopi:

Vestfold Arbeiderparti, vestfold@arbeiderpartiet.no

Kommunal- og moderniseringsdepartementet, postmottak@kmd.dep.no