

Tolkning av partiloven – Kommunal støtte

Artikkel | Sist oppdatert: 26.05.2009

Uttalelsene fra Partilovnemnda om tolkning av partilovens § 10 annet ledd i forbindelse med Eigersund kommunes reglement for partistøtte.

Partilovnemnda

v/leder Ørnulf Røhnebæk

Eidsivating lagmannsrett

Hamar Tinghus

2326 Hamar

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004 Dep

0030 Oslo

Gardermoen, 11. januar 2007

Sak 34-06 Tolkning av partiloven – Kommunal støtte – Oversendelse av brev fra Eigersund kommune

Det vises til brev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) 1. november 2006 om tolkning av partiloven § 10 annet ledd.

Sakens bakgrunn

Sakens bakgrunn er Eigersund kommunes reglement for partistøtte. Før vedtakelsen av partiloven ble den kommunale partistøtta i Eigersund fordelt med 50 prosent som grunnstøtte, med et likt beløp til alle partier som var representert i kommunestyret uavhengig av størrelse, mens de øvrige 50 prosent ble fordelt etter antall representanter i kommunestyret.

I samband med sak i formannskapet om revisjon av reglementet har det oppstått spørsmål om partiloven § 10 annet ledd tredje og fjerde punktum er til hinder for at kommunen opprettholder sin fordelingsnøkkel. Bestemmelsen lyder:

Kommunene finansierer de folkevalgte gruppene i kommunestyret. Støtten til de folkevalgte gruppene i ... kommunestyret skal ytes forholdsmessig etter deres oppslutning ved valget.

Eigersund kommune sendte 3. oktober 2006 brev til Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) med følgende spørsmål:

- Hvor fritt står kommunen til å fordele kommunal partistøtte?
- Kan kommunen ha en ordning som tidligere, som forfordeler de mindre partiene ved at det gis et fast beløp likt til alle partiene som er representert i kommunestyret?

KRD sendte brevet til FAD, som igjen har bedt om Partilovnemndas vurdering.

Partilovnemndas kompetanse

Om Partilovnemndas kompetanse til å avgi tolkningsuttalelser uavhengig av en konkret klagesak, vises det til nemndas prinsippavklaring i sak 5-06 (tilgjengelig på www.partilovnemnda.no, under "vedtak").

FADs vurdering

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har i brevet til nemnda redegjort for sitt syn på saken. Det er vist til at FAD – før opprettelsen av Partilovnemnda 3. mars 2006 – har gitt veiledende uttalelser om spørsmålet.

Departementet viser til at statsstøtta til de folkevalgte gruppene i kommunestyrene (og fylkestingene) før vedtakelsen av partiloven ble regulert i rundskriv P-650, fra 24. mai 1993. I punkt II 2 bokstav B het det at statsstøtta til gruppene i kommunestyrene "er sammensatt av et grunnbeløp og et representanttillegg" og at "alle grupper som har krav på støtte, skal tildeles det samme grunnbeløp og det samme tillegg pr. representant i gruppen".

Tilsvarende fantes i punkt II 4 bokstav B vedrørende gruppene i fylkestingene. Etter en gjennomgang av forarbeidene til partiloven, konkluderer departementet med at en kommunal støtteordning basert på prinsippene i de tidligere retningslinjene punkt II 2 B og punkt II 4 B er forenlig med partiloven § 10 annet ledd.

Partilovnemndas vurdering

Partilovnemnda er enig i at utgangspunktet bør tas i det tidligere rundskriv P-650, for deretter å undersøke hvor klart man i forarbeidene til partiloven har tatt avstand fra den fordelingsnøkkelen som fulgte av rundskrivet.

Et system med lik grunnstøtte til alle grupperinger uavhengig av størrelse innebærer at man automatisk bryter med prinsippet om absolutt

forholdsmessighet mellom en grupperings oppslutning ved valg og tildelt støtte. Slik sett kan det synes å være en motsetning mellom partiloven § 10 annet ledd siste punktum på den ene siden og det tidligere rundskriv P-650 og retningslinjene i Eigersund kommune på den annen.

Ordlyden i § 10 annet ledd siste punktum bør imidlertid ikke tolkes så strengt. For det første krever ikke ordlyden absolutt forholdsmessighet. For det annet tas det i partilovens forarbeider ikke direkte avstand fra et kommunalt støttesystem basert på noe grunnstøtte og noe støtte utregnet etter antall representanter eller antall stemmer. Tvert om synes det i Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 26 venstre spalte å være lagt til grunn at den kommunale (og fylkeskommunale) støtta også framover ville være delt i grunnstøtte og representantstøtte, jf. utsagnet om at det ikke vil være" aktuelt å fastslå en eventuell minstestørrelse for gruppestøtten eller representantstøtten i lov eller forskrift".

Direkte gjelder dette utsagnet spørsmålet om statlig regulering av nivået på den kommunale støtta, men indirekte sier utsagnet noe om hvordan man tenkte rundt kravet om forholdsmessighet. Grunnstøtte ble ikke ansett som en umulighet etter § 10 annet ledd siste punktum.

For det tredje må man se på hvilke hensyn bestemmelsen i § 10 annet ledd siste punktum er ment å ivareta. Lovens formulering er her identisk med den lovteksten som ble foreslått i NOU 2004: 25. Formålet med formuleringen blir beskrevet side 108:

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 formuleringen finnes i § 10 annet ledd i forlaget til ny partilov. Den svenske loven det vises til (kommunallagen § 10), er nærmere omtalt side 66. Etter denne kan ikke den kommunale støtta utformes slik at den" otillbørligt gynnar eller missgynnar ett parti".

Det synes å være dekning for å hevde at den valgte ordlyden i § 10 annet ledd siste punktum er unyansert og firkantet, sett hen til det hensynet som skal ivaretas. Den svenske loven taler om" utilbørlig" fordel eller ulempe, hvilket må innebære at et brudd med forholdsmessigheten som har en god begrunnelse, må være tillatt. Også NOU-ens begrep" ikke-vridende" synes å henspille på at det er misbruket man vil til livs, ikke ordninger som av ulike grunner også støttes av de som vil bære tapet.

Det er et klart behov for en bestemmelse som hindrer at et flertall vedtar en støtteordning som gir relativt mest til det samme flertallet. Men det foreligger ikke det samme behovet for et forbud mot å gi de mindre partiene noe mer enn de forholdsmessig skulle hatt, så lenge de store partigruppene, som vil være de som bærer tapet, aksepterer dette.

For det fjerde må § 10 annet ledd siste punktum kunne tolkes i lys av reglene om statlig støtte i §§ 11 til 13. Argumentet vil være at når den statlige støtta – ved sin oppdeling i grunnstøtte og stemmestøtte – bryter med et prinsipp om absolutt forholdsmessighet, må det også være akseptabelt for den kommunale støtta. Partilovnemndas vurdering så langt er derfor at § 10 annet ledd siste punktum ikke forbyr at noe av den kommunale og fylkeskommunale partistøtta til de folkevalgte gruppene i kommunestyrene og fylkestingene gis i form av et flatt (ikke-differensiert) grunntilskudd.

Spørsmålene fra Eigersund er imidlertid ikke fullt ut besvart med dette. Etter partiloven §§ 11 til 13 er det kun en tidel av den samlede statsstøtte som ikke fordeles forholdsmessig, mens Eigersund kommunes reglement innebærer at 50 prosent av den kommunale støtta unntas fra forholdsmessighetsprinsippet. Det er etter Partilovnemndas vurdering klart i overkant av hva som kan forsvares. En klar hovedvekt av støtta må fordeles i samsvar med stemmetall eller antall representanter, dvs. at den må fordeles forholdsmessig. Et sikkert utgangspunkt vil da være lovens ordning for fordeling av statlig grunnstøtte og stemmestøtte, selv om det nok kan være anledning for den enkelte kommune å øke grunnstøtta opp mot 20 prosent, om dette også har tilslutning fra de partiene som da vil få noe mindre enn de etter en absolutt forholdsmessig fordeling skulle hatt.

Det bør ellers være opp til den enkelte kommune å avgjøre om stemmetallene ved siste kommunestyrevalg eller representantfordelingen skal være utgangspunktet for den forholdsmessige fordelingen av støtta, selv om det neppe er tvilsomt at en fordeling etter stemmetall vil være mest i samsvar med lovens ordlyd ("deres oppslutning ved valget"). Antall representanter reflekterer likevel stemmefordelingen så vidt godt, at det ikke kan sies å bryte med forholdsmessighetsprinsippet å benytte representantfordelingen som nøkkel.

Partilovnemnda vil videre minne om at støtte etter § 10 annet ledd ikke er partistøtte som sådan, men støtte til de folkevalgte gruppene. Det var etter rundskriv P-650 ikke er vilkår for slik støtte at den folkevalgte gruppa tilhørte et

registret parti. Noe slikt vilkår ble heller ikke innført med partiloven, jf. bl.a. Ot.prp nr. 84 (2004-05) side 24:

Etter forslaget vil gruppe- og representantstøtten utbetales over de kommunale budsjettene og fortsatt også komme de uregistrerte partiene og listene til gode.

En kommune kan derfor ikke ha et reglement for gruppestøtte/representantstøtte som ekskluderer en eller flere representanter fordi disse ikke representerer et registret parti. Selv om det i en kommune for tida bare skulle være registrerte partier representert i kommunestyret, bør reglementet ta i betraktning at situasjonen kan endre seg.

Partilovnemndas uttalelse er enstemmig. Uttalelsen ble behandlet på møte 11. januar 2007, med fire av fem medlemmer til stede. Det femte medlemmet, Zazzera, hadde i forkant gitt sin tilslutning ved e-post 18. desember 2006.

For Partilovnemnda
Ørnulf Røhnebæk
nemndsleder