

Partilovnemnda
v/leder Ørnulf Røhnebæk
Eidsivating lagmannsrett
Hamar Tinghus
2300 Hamar

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 Oslo

Gardermoen, 22. juni 2006

Sak 5-06 Spørsmål til lovanvendelsen i Rundskriv nr. 1 – Partistøtte
Deres ref: 200503594-/JON

Det vises til brevene fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) 31. mars 2006 og 3. mai 2006, med vedlegg, om tolkning av partiloven §§ 11 tredje ledd og 12 tredje ledd. Det vises også til e-postkorrespondansen mellom FAD og nemndas leder 6. april 2006.

Sakens bakgrunn

Rød Ungdom søkte 12. januar 2006 FAD om statlig tilskudd etter partiloven § 11 tredje ledd. Søknaden ble avslått i FADs vedtak 30. januar 2006 med henvisning til at Rød Ungdom, som er Rød Valgallianses ungdomsorganisasjon, ikke var berettiget til støtte fordi Rød Valgallianse ikke oppfyller kriteriene for grunntilskudd i inneværende valgperiode. Grunntilskudd er etter § 11 annet ledd forbeholdt partier som fikk minst 2,5 prosent av stemmene på landsbasis eller som fikk innvalgt minst én representant på Stortinget.

I en e-post fra Rød Valgallianse til departementet 8. februar 2006 påviste RV at det ikke var samsvar mellom departementets standpunkt i Rød Ungdom-saken og ordlyden i § 11 tredje ledd. Etter ordlyden er det avgjørende kriteriet for om en sentral ungdomsorganisasjon skal få statlig tilskudd, at morpartiet ”er berettiget til stemmestøtte”.

I samme e-post tok RV opp formuleringen i rundskriv 1/2006, der departementet uttaler at tilskudd til fylkesungdomsorganisasjoner etter partiloven § 12 tredje ledd er forbeholdt ungdomsorganisasjoner ”der morpartiet er berettiget til grunntilskudd”. Men også her er lovens ordlyd ”stemmestøtte”.

I e-posten ble det erkjent fra RV at det i Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 25 høyre spalte, heter at støtten til sentrale ungdomsorganisasjoner (§ 11 tredje ledd) er avgrenset til organisasjoner hvor morpartiet har rett til grunntilskudd. Det ble anført at lovteksten likevel må gå foran forarbeidene, og at det ble videre anført at omtalen side 25 kun gjaldt støtte til sentrale ungdomsorganisasjoner. For støtte etter § 12 tredje ledd (fylkesungdomsorganisasjoner) finnes det ingen formulering i forarbeidene om at denne er knyttet til morpartiets rett til grunntilskudd.

På denne bakgrunn stilte RV følgende spørsmål til departementet:

- Hvordan skal man tolke loven § 11 og § 12 når det gjelder kriteriene for støtte til en ungdomsorganisasjon?

- Hva er departementets grunnlag for å hevde at tilskuddet til fylkes ungdomsorganisasjoner er forbeholdt organisasjoner der morpartiet er berettiget til grunntilskudd?

I FADs første brev til nemnda, 31. mars 2006, ble disse spørsmålene oversendt uten nærmere utredning fra departementet.

Nemndas leder tok kontakt med FAD i e-post 6. april 2006, og skrev bl.a. følgende:

”Jeg er litt i stuss om hvordan Partilovnemnda skal behandle FADs henvendelse. Vi er et klageorgan, jf. § 15, og kan ta saken under behandling som sådan. Da må vi legge til grunn at Rød Ungdom har klaget over FADs vedtak 30. jan-06, og at dep. – som underinstans etter fvl. § 33 – ikke har funnet grunn til å endre sitt vedtak.

Dersom dette ikke kan oppfattes som en klage, har ikke nemnda noen klar rolle. Om vi gir et råd til FAD om tolkningen, før FAD treffer vedtak som underinstans i klagesak, event. omgjør, har vi gjort oss selv inhabile i en eventuelt seinere klagesak.

Mitt forslag er at FAD avklarer med Rød Ungdom om dette skal anses som en forvaltningsklage, og dersom svaret er ja, at FAD gjør det som depet finner nødvendig etter fvl. § 33 annet ledd, og så eventuelt sendes saken til nemnda dersom ikke depet selv finner klagen begrunnet.”

Etter ytterligere noe muntlig kontakt mellom departementet og nemndas leder, sendte FAD brevet 3. mai 2006. I brevet siteres følgende fra Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 25:

”Departementet viser til at støtten på post 76 Tilskudd til de politiske partiers sentrale ungdomsorganisasjoner fordeles etter de samme kriteriene som gjelder for støtten post 70. Departementet foreslår at støtten til ungdomsorganisasjonene fordeles slik at kun de organisasjoner hvor morpartiet er berettiget grunntilskudd etter post 70, har rett til støtte over post 76 - og at denne støtten fordeles forholdsmessig etter morpartienes stemmetall. Begrunnelsen for forslaget er at støtten til ungdomsorganisasjonene i dag er begrenset (5,7 mill. kroner). En oppsplitting og fragmentering av støttebeløpet antas å føre til at den samfunnsmessige effekten av støtten blir redusert. I praksis vil dette innebære at støtten over post 76 blir fordelt etter samme kriterier som i dag.”

Departementet skriver at man ser at denne intensjonen ikke kan sies å være fulgt opp i tilstrekkelig grad i lovteksten i § 11 tredje ledd og § 12 tredje ledd. I stedet for ”stemmestøtte” burde det stått ”grunnstøtte”. Det er videre vist til at forslaget om grunnstøtte som avgrensningskriterium, ikke ble kommentert av komiteen i Innst. O. nr. 129 (2004-05) eller i debatten i Odelstinget 14. juni 2005.

FAD vises til at departementet i St.prp. nr. 1 (2005-06), under kapittel 1530, har lagt til grunn at støtten til ungdomsorganisasjoner skal forbeholdes partier hvor morpartiet er berettiget til grunnstøtte etter henholdsvis §§ 11 annet ledd og 12 annet ledd. Dette er ikke kommentert av Stortinget i B.Innst. S nr. 5 (2005-06).

Brevet avsluttes slik:

”Departementets avslag på Rød Ungdoms søknad ble fattet før Partilovnemnda ble oppnevnt ved kgl. res. av 3.3.2006. Ved tolkningstvil, som vi ser det kan være grunnlag for i den saken, ville departementet ellers ha forelagt saken for Partilovnemnda før vedtak ble fattet.

Departementet ber Partilovnemnda vurdere lovanvendelsen i saken, jf. partiloven § 24 annet ledd. Partilovnemndas konklusjon vil bli lagt til grunn for et eventuelt nytt vedtak i saken.”

Partilovnemndas arbeidsoppgaver

Departementets anmodning reiser et prinsipielt spørsmål om hva som skal være Partilovnemndas oppgave i en sak som den foreliggende. Det er derfor nødvendig for nemnda å avklare visse forhold rundt sin egen kompetanse.

Partilovnemndas oppgaver følger av partiloven § 24 annet ledd, som lyder:

”Partilovnemnda skal:

- a) tolke det aktuelle regelverket
- b) fatte vedtak om tilbakeholdelse av støtte
- c) avgjøre klager over vedtak om registrering, jf. § 8
- d) avgjøre klager over vedtak om tildeling av statlig støtte, jf. § 15”

I særmerknadene til bestemmelsen uttales følgende i Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 82:

”Bestemmelsen fastsetter at det skal oppnevnes en særskilt partilovnemnd med en overordnet rolle knyttet til ulike forvaltningsoppgaver etter partiloven. Nemnda overtar oppgavene til klagenemnda etter valgloven kapittel 5 og til det sentrale upartiske utvalg etter retningslinjene P-650 av 23.5.1993 om støtteordningen til de politiske partiene romertall I bokstav F.

Nemnda skal behandle klager på tildeling av tilskuddet og klager på forhold i forbindelse med registrering som i dag tilligger klagenemnda etter valgloven. Den skal videre treffe avgjørelser om tilbakeholdelse av støtte til partier eller partilag som ikke har oppfylt lovens krav innen gjeldende frister, enten på eget initiativ eller etter innstilling fra departementet. Nemnda skal avgi en årlig rapport om sin virksomhet til departementet.

Det er også av interesse å vise til følgende, fra proposisjonens side 65:

”Departementet ser at det fortsatt vil være behov for en nemnd til å foreta nødvendig skjønnsutøvelse og tolkninger samt behandle klager med bindende virkning.”

Retningslinjene P-650 romertall I bokstav F, som det er vist til i særmerknadene til § 24, lød:

”Det er opprettet et sentralt upartisk utvalg som foretar fordelingen og avgjør eventuelle skjønsspørsmål.”

Det kan etter dette ikke være tvilsomt at Partilovnemnda er noe mer enn bare en klagenemnd. For det første vil nemnda være førsteinstans for vedtak om tilbakeholdelse av statlig partistøtte, jf. loven § 24 annet ledd bokstav b og partilovforskriften § 15. For det annet må

det legges til grunn at loven § 24 annet ledd bokstav a er uttrykk for noe mer enn det selvsagte: Enhver som forholder seg til partiloven og partilovforskriften, enten det er partiorganisasjoner, forvaltningsorgan eller andre, må tolke regelverket. Det må enhver gjøre i forhold til ethvert aktuelt regelverk, for å danne seg en begrunnet oppfatning om egne plikter, rettigheter eller kompetanse.

Med proposisjonens henvisning til den tidligere ordningen etter retningslinjene P-650, er det imidlertid klart at Partilovnemnda er tiltenkt en særlig rolle som tolker av regelverket. Nemnda skal ikke bare tolke – med bindende virkning som øverste forvaltningsorgan – i samband med enkeltvedtak, men også yte en mer generell tolkningservice i form av ikke-bindende rådgivende uttalelser.

Fra departementets side er det tilkjennegitt at departementet ikke ønsker å gi råd om tolkning vedrørende mer skjønnsmessige forhold av verken til partiene eller fylkesmennene. Dette er unormalt, idet departementene normalt er sentrale rådgivere om forståelsen av regelverk på eget område. Årsaken er at regelverket i dette tilfellet omhandler de politiske partiene. For å unngå mistanke om at den til enhver tid sittende politiske ledelse i departementet tolker regelverket til gunst eller ugunst for politiske venner eller motstandere, ønsker departementet å holde klar distanse. Det var begrunnelsen for det upartiske utvalget etter retningslinjene P-650. Det samme er nå formulert i loven § 24 annet ledd bokstav a, og Partilovnemnda finner å måtte legge dette til grunn.

Som tidligere anført av nemndas leder i e-post til FAD, vil tolkningsuttalelser fra nemnda kunne skape habilitetsproblemer i konkrete saker. Om nemnda gir et råd om lovtolkning i en konkret sak før et vedtak treffes, og en eventuell klage nettopp retter seg mot førsteinstansens rettsanvendelsen, vil ikke nemnda være et uhildet klageorgan. Nemnda kan ikke se at denne problemstillingen er drøftet i lovens forarbeider. På den annen side kan ikke nemnda se at dette reelle hensynet kan sette tilside ordlyden og intensjonen i § 24 annet ledd bokstav a. Problemet må løses når det eventuelt oppstår, f.eks. ved oppnevning av en sette-nemnd med habile medlemmer eller ved å vise til at rettsmidlet mot slike vedtak vil være søksmål.

På denne bakgrunn vil nemnda avgi en tolkningsuttalelse i den foreliggende sak.

Partiloven §§ 11 tredje ledd og 12 tredje ledd

Det er i saken ikke tvilsomt at det er manglende samsvar mellom departementets intensjon og ordlyden i lovteksten. I både § 11 tredje ledd og § 12 tredje ledd skulle det stått ”grunnstøtte”. Spørsmålet er følgelig om det er lovens ordlyd eller departementets intensjon som skal gå foran.

Det har nylig falt en dom i Høyesterett med betydelig relevans for problemstillingen, jf. dom 23. mai 2006 (HR-2006-00855-A, sak nr. 2006/57), den såkalte ”knekkpunktsaken”. Høyesterett kom til at lovens forarbeider var helt entydige – den aktuelle lovendringen skulle ikke har virkning for de som var pensjonert før 1. mai 2000 (avsnitt 47). Selve lovteksten kunne likevel – isolert sett – tale for at de bedre pensjonsbetingelsene også skulle gjelde de som var pensjonert før dette tidspunktet (avsnitt 51). Et enstemmig Høyesterett kom til at lovgivers intensjon måtte slå gjennom, slik at endringen ikke fikk virkning for allerede pensjonerte.

Det er videre verd å merke seg følgende utsagn (avsnitt 50):

”Jeg bemerker ... at denne saken gjelder spørsmålet om en gruppe pensjonister skal få utvidet sine rettigheter og at vi befinner oss utenfor området for legalitetsprinsippet.”

Knekkpunkt-saken løser likevel ikke uten videre det foreliggende problem. I den saken var det utvilsomt at Stortinget – som lovgiver – hadde tatt stilling til at lovendringen bare skulle gjelde framover. Spørsmålet om endringen også skulle omfatte de som allerede var pensjonert, var besvart i odelstingsproposisjonen og ble gjort til et tema under debatten i Odelstinget. Et forslag om å utsette saken, med sikte på nærmere utredning av forholdet til allerede pensjonerte, falt med 69 mot 14 stemmer.

I vår sak finnes det ikke en tilsvarende drøftelse i komiteens innstilling eller i debatten i Odelstinget. Odelstingsproposisjonen gir – formelt sett – uttrykk for departementets intensjon, ikke lovgivers. Og det synes riktig som påpekt av Rød Valgallianse, at departementets intensjon bare er kommet direkte til uttrykk for så vidt gjelder de sentrale ungdomsorganisasjonene, ikke fylkesungdomsorganisasjonene. Selv om man normalt kan legge til grunn at Stortingets taushet om enkeltheter i en odelstingsproposisjon innebærer samtykke, hadde løsningen vært sikrere med klar stillingstagen fra Stortingets side.

Det er trolig grunn til å regne med at Stortinget – i likhet med departementet – ikke så at ordvalget i §§ 11 tredje ledd og 12 tredje ledd ikke samsvarte med intensjonen i proposisjonen side 25. Bedømt ut fra departementets intensjon, står vi overfor en ren skrivefeil. Det er ikke holdepunkter for at Stortinget ønsket en annen avgrensning enn departementet. Den avgrensningen som nå følger av lovens ordlyd, gir i seg selv liten mening. En avgrensning til morpartier ”som er berettiget til stemmestøtte”, utelukker kun partier som overhode ikke fikk stemmer ved forrige valg. Det kan ramme helt nystartede partier som ennå ikke har stilt til valg, men må i praksis anses som et avgrensningskriterium uten reelt innhold.

Behandlingen av budsjettproposisjonen for 2006 (St.prp. nr. 1 (2005-06) må også tas i betraktning. Av merknadene til de to aktuelle budsjettpostene, kap. 1530 post 75 og 76, framkommer klart at støtten til partienes ungdomsorganisasjoner sentralt og på fylkesnivå er betinget av at morpartiet er berettiget til grunntilskudd. Også dette passerte Stortinget uten nærmere kommentar.

Etter nemndas syn er rettskildebildet i saken slik, at begge standpunkt langt på veg kan forsvares. Mer reelle hensyn bør derfor bli utslagsgivende.

Man kan i saken legge vekt på om det er intensjonen eller ordlyden som viderefører den tidligere støtteordningen. Om departementets intensjon ville medført at tidligere støtteberettigede ungdomsorganisasjoner skulle falle utenfor, er det større grunn til å kreve at dette må komme klart til uttrykk i ordlyden, og departementet må bære kostnadene ved skrivefeilen. Om det derimot er slik at skrivefeilen åpner opp for støtte til ungdomsorganisasjoner som ikke tidligere fikk støtte, er det mindre grunn til å la ordlyden få forrang. Ungdomsorganisasjonene ville da få en tilfeldig fordel, og deres interesse er ikke da så beskyttelsesverdig.

Nemnda har fra departementet fått opplyst at Rød Ungdom sentralt ikke var støtteberettiget etter det tidligere regelverket. Retningslinjene P-650 romertall I bokstav D hadde bl.a. en sperregrense for støtte til politiske partier på 2,5 prosents oppslutning ved siste valg. Den ble også lagt til grunn for ungdomspartiene, med den følge at bare de sju største ungdomsorganisasjonene fikk støtte over kap. 1530 post 76. Dette taler for at Rød Ungdom

sentralt kan nektes støtte også under det nye regelverket. Vi er ikke på legalitetsprinsippets område, jf. dommen i knekkpunkt-saken, og det kreves derfor ikke klar hjemmel.

For fylkesorganisasjonene stiller dette seg annerledes. Det var tidligere ingen egen post på statsbudsjettet for disse, men støtten ble gitt i form av et prosentvis påslag til fylkesmørpartiet i de fylkene der det fantes ungdomsorganisasjon. Det må derfor kunne legges til grunn at fylkeslagene av Rød Ungdom indirekte har mottatt støtte. Departementet har ikke kunnet gi nemnda oversikt over hvor mange fylker dette gjelder eller hvor stor støtten har vært. Det er heller ikke avgjørende i saken – det sentrale er at det nye regelverket – praktisert etter sin intensjon, vil frata enkelte fylkesungdomslag en støtte de tidligere har mottatt. I samsvar med det generelle synspunktet uttrykt foran, skulle det tale for at ordlyden bør gis forrang.

Det må også kunne legges vekt på hvor mye penger det er tale om, for staten og for Rød Ungdom – sentralt og på fylkesnivå. I den forbindelse må man ha i mente at spørsmålet formelt sett ikke bare angår Rød Ungdom. Det angår også eventuelle ungdomsorganisasjoner til andre partier som faller under grensene for grunnstøtte.

Nemnda har ikke foretatt noen detaljert utregning av dette, men legger til grunn at Rød Ungdom sentralt eventuelt vil ha krav på vel kr. 70.000. Etter revidert statsbudsjett, jf. Innst.S nr. 2005 (2005-06), vil satsen for støtte til fylkesungdomsorganisasjonene bli merkbart hevet, fra kr 1,50 per stemme til rundt 8,70 per stemme. Om Rød Ungdom har fylkesorganisasjoner i alle fylker, vil kravet samlet ligge på vel kr 250.000. Det kan ikke anses som en stor kostnad for departementet.

Et siste argument – som har vært utslagsgivende for nemnda – er den forsiktighet som departementet selv legger opp til på saksområdet partifinansiering, jf. foran i avsnittet om partilovnemndas arbeidsoppgaver. Selv om det ikke er objektivt grunnlag for anførsler om at en løsning er partipolitisk motivert, bør de beslutninger som treffes etter partiloven i det henseende være så uangripelig som mulig. Etter nemndas oppfatning skyldes det manglende samsvaret mellom intensjonen i odelstingsproposisjonen og lovens ordlyd, utelukkende en uoppmerksomhet i skriveprosessen. Likevel tilsier dette hensynet at departementet ikke bør avslå søknaden om støtte fra Rød Ungdom. Det har skjedd en feil, og kostnadene ved den bør bæres av staten. Det motsatte resultatet vil kunne framstilles på en uheldig måte, og det bør unngås.

Partilovnemndas tilråkning er derfor at man, inntil eventuell lovendring, følger ordlyden i partiloven § 11 tredje ledd og § 12 tredje ledd.

Uttalelsen er enstemmig.

For Partilovnemnda

Ørnulf Røhnebæk
nemndsleder