

Nøtterøy FrP
Lars Åge Kamfjord
lars.age@kamfjord.org

Arbeiderpartiet
Shoaib Karim Naeem
shoaib.naeem@arbeiderpartiet.no

Tolkningsuttalelse om utbetaling av statlig partistøtte ved kommunesammenslåinger

Partilovnemnda viser til e-post av 31. januar 2016 fra styremedlem Lars Åge Kamfjord i Nøtterøy FrP, der nemnda blir anmodet om å gi en tolkningsuttalelse vedrørende partilovens regulering av utbetaling av statlig partistøtte i tilfeller der partiledde på kommunenivå ønsker å slå seg sammen i forbindelse med en kommunesammenslåingsprosess.

Nemnda viser også til tilsvarende henvendelse i en videreformidlet e-post 16. februar 2016 fra politisk rådgiver i Arbeiderpartiet Shoaib Karim Naeem.

Begge henvendelser springer ut av de mer generelle utfordringene for systemet for statsstøtte til politiske partier etter partiloven som skapes av den pågående kommunereformen. Derfor har Partilovnemnda valgt å gi dem felles behandling.

Sakens bakgrunn

I Meld. St. 14 (2014-2015) «Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner» legges det til rette for sammenslåing av kommuner. Meldingen og den etterfølgende stortingsbehandlingen inviterte alle landets kommuner «til å starte lokale prosesser med sikte på vedtak om sammenslåing våren 2016» (Meld. St. 14 (2014-2015), side 7). Vedtak om sammenslåing vil også få konsekvenser for de politiske partienes organisasjonsstruktur.

Det er ennå uklart hvor mange sammenslåinger som vil springe ut av denne invitasjonen. Per i dag synes det klart at Stokke, Andebu og Sandefjord slås sammen til Sandefjord kommune, Larvik og Lardal slås sammen til Larvik kommune, Hof og Holmestrand slås sammen til Holmestrand kommune, Nøtterøy og Tjøme slås sammen til Færder kommune og Rissa og Leksvik slås sammen

til Indre Fosen kommune. Den nye Sandefjord kommune vil se dagens lys 1. januar 2017, mens de andre sammenslåingene trer i kraft 1. januar 2018.

I tillegg er en rekke andre mulige sammenslåinger under forberedelse, ofte med folkeavstemning som et ledd i prosessen.

For å inngå blant de kommunene som får sine sammenslåingsvedtak godkjent ved kongelig resolusjon, har kommunene fått frist fra departementet til 1. juli 2016 med å fatte lokale vedtak om sammenslåing. Deretter planlegger KMD å legge saken om ny kommunestruktur frem for Stortinget våren 2017. Her vil også kommunale vedtak om sammenslåing som ikke er truffet innen 1. juli 2016, inngå. I forlengelsen av denne prosessen vil det kunne bli tale om ikrafttredelse både 1. januar 2019 og 1. januar 2020. Den sistnevnte datoen vil gjøre det mulig å organisere det ordinære kommunevalget i 2019 med sikte på den nye kommunestrukturen.

Nærmere om de to henvendelsene

De to henvendelsene til Partilovnemnda som gir utgangspunkt for nærværende uttalelse, gjelder sammenslåingen av Nøtterøy og Tjøme kommune. Begge fattet enstemmige vedtak om sammenslåing 20. januar 2016, og søknad ble overlevert KMD 25. januar 2016. Hensikten er at kommunene skal gjennomføre et ekstraordinært kommunevalg samtidig som stortingsvalget i 2017, før kommunene blir slått sammen fra 1. januar 2018.

Kommunene har blitt informert om at de kan begynne arbeidet med å slå seg sammen allerede nå. Som det heter i e-posten fra Kamfjord i Nøtterøy FrP, vil det derfor også være ønskelig å få sammenslått de lokale partiorganisasjonene så tidlig som mulig, slik at disse kan begynne arbeidet med program, nominasjoner og valgkamp på en god måte. Nøtterøy FrP ønsker derfor en tolkningsuttalelse om hvorvidt sammenslåing av lokallag før en ny kommune er etablert, skal medføre at de mister statsstøtte på samme måte som ved sammenslåing av partiledde uavhengig av kommunesammenslåing.

Kamfjord viser særskilt til en tidligere tolkningsuttalelse der det framgår at en sammenslåing av fylkeslag til regionslag vil innebære at fylkeslagene vil miste sin statsstøtte. Begrunnelsen er i det vesentlige at kun partiledde på statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå har krav på støtte.

Også henvendelsen fra Naeem i Arbeiderpartiet viser til saken om sammenslåing av kommunene Nøtterøy og Tjøme. I tilknytning til denne prosessen ønsker også Arbeiderpartiets kommune-partier i Nøtterøy og Tjøme å slå seg sammen under navnet Færder Arbeiderparti.

Partileddene ønsker svar på følgende spørsmål:

- Forutsatt at kommunepartiene slår seg sammen i tidsrommet desember 2016 til mars 2017, vil det da gi noen utfordringer med tanke på partifinansiering?
- Forutsatt at kommunepartiene har slått seg sammen før søknaden om partistøtte sendes i 2017, er det da Færder Ap som skal søke på vegne av de to kommunepartiene?

Partilovens bestemmelser og tidligere tolkningsuttalelser

Utgangspunktet må tas i partiloven § 12 første ledd og i § 13 første ledd, som lyder:

§ 12 (1) En fylkesorganisasjon for et parti kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonene i Oslo kan søke om støtte både som fylkesorganisasjon og som kommuneorganisasjon, jf. § 13.

§ 13 (1) En kommuneorganisasjon for et parti kan søke om støtte. Støtten ytes som stemmestøtte og grunnstøtte. Partiorganisasjonene i Oslo kan søke om støtte både som kommuneorganisasjon og som fylkesorganisasjon, jf. § 12.

Det følger av første punktum i § 12 og første punktum i § 13 at partiorganisasjonene må være tilknyttet fylkeskommunalt eller kommunalt forvaltningsnivå for å kunne søke om og å få utbetalt statlig partistøtte. Av forarbeidene til partiloven framgår det at disse kravene viderefører tilsvarende krav som tidligere fulgte av rundskriv P-650 om støtteordningen til de politiske partiene romertall II 3 og III, og romertall II 1 (NOU 2004:25 «Penger teller, men stemmer avgjør» side 154 og 155).

Forutsetningen om at det må eksistere en partiorganisasjon på vedkommende forvaltningsnivå for å få utbetalt partistøtte, bygger på at partiorganisasjonene i sitt daglige arbeid har behov for økonomisk støtte slik at de bedre blir i stand til å utføre sine oppgaver tilknyttet politikkutforming og valg. Støttens størrelse bygger på siste valgresultat på det aktuelle forvaltningsnivå, jf. partiloven §§ 11, 12 og 13. I forarbeidene til loven blir bakgrunnen for den statlige tilskuddsordningen og partienes sentrale plass i den demokratiske styreformens framhevet (Ot. Prp. nr. 84 (2004-05) side 24):

Departementet er enig med utvalgets flertall i at begrunnelsen og bakgrunnen for den statlige tilskuddsordningen, er at partiene er tillagt ansvaret for visse kjerneoppgaver som er en viktig forutsetning for den demokratiske styreformens. Videre, at slike oppgaver best løses innenfor permanente, stabile politiske organisasjoner som arbeider langsiktig - hver for seg på grunnlag en felles visjon, ideologi eller et felles verdigrunnlag for å utvikle samfunnet.

Som nevnt av Kamfjord i Nøtterøy FrP kom Partilovnemnda 4. mai 2010 med en tolkningsuttalelse som konkluderer med at det etter partiloven er en betingelse for partistøtte «at det finnest ein partiorganisasjon i kommunen eller fylket, og denne organisasjonen kan ikkje dekke meir enn ein kommune eller eit fylke». Det spørsmålet om hvilke konsekvenser sammenlåingen til et regionalt parti – et «Agder Venstre» – ville få blant annet for utbetalingen av statlig partistøtte som ble reist av fylkessekretæren i Aust-Agder og i Vest-Agder Venstre, ble besvart av nemnda med at de to fylkesleddene da ville miste partistøtten.

I uttalelsen på side 4 heter det:

Det kan vere mange grunnar til at to eller fleire kommuneparti eller to eller fleire fylkespartilag slår seg saman. Ein grunn kan vere at partiet meiner dei aktuelle kommunane eller dei aktuelle fylka burde vore slått saman og at partiet difor vil syne at

det går i føreveg. Ein annen grunn kan vere at partiet er så lite at det har vanskar med å halde opp ein reelle organisasjon i kvar kommune eller kvart fylke. Om partistøttereglane vert tolka slik at fusjoner ikkje skal ha konsekvensar for partistøtta, ligg det difor føre ein risiko for at det vert gitt støtte der det ikkje reelt finst lokalt partiarbeid.

Partilovnemndas syn på saken

Partilovnemnda har etter partiloven § 24 annet ledd bokstav a myndighet til å "tolke reglene i loven og i forskrift gitt med hjemmel i loven".

Nemnda kan ikke se at spørsmålet om hvordan systemet for statlig partistøtte skal praktiseres i situasjoner der partiledde av registrerte politiske partier søker å slå seg sammen på tvers av fylkesgrenser eller kommunegrenser i forbindelse med planlagte eller vedtatte fylkes- eller kommunesammenslåinger, er berørt verken i forarbeidene eller i lovens ordlyd. Loven har et klart system for utbetaling av partistøtte, men har åpenbart ikke tatt høyde for denne typen reformer.

Kommunereformen vil åpenbart måtte få konsekvenser for partiorganisasjonene. Dette skyldes at partiledde allerede etter at to eller flere kommuner faktisk er sammenslått, bare vil kunne få partistøtte dersom de har den nye kommunen som geografisk virkeområde. Dertil kommer, som Nøtterøy FrP viser til, at partiorganisasjonene i forbindelse med en kommende sammenslåing har et legitimt behov for å kunne starte arbeidet med politisk program, nominasjoner og valgkamp i god tid før den nye kommunen ser dagens lys.

Utgangspunktet for Nemndas vurdering må åpenbart være lovens krav til partiledets tilhørighet til en eksisterende kommune eller fylkeskommune. Samtidig er lovens formål å gi et mest mulig stabilt og påregnelig økonomisk grunnlag for partiledenes virksomhet. Dette innebærer blant annet at endringer eller avbrudd i støtten ikke skal være andre enn de som følger av støttegrunnlaget (partiledenes eksistens og oppfyllelse av lovens øvrige minimumskrav samt – særlig – variasjon i antall oppnådde stemmer). Endringer i kommunestrukturen gir ikke i seg selv noe legitimt grunnlag for å sette lovens hovedformål på dette punkt til side.

Det er allerede nevnt at partistøtte etter at en kommunesammenslutning er gjennomført bare vil kunne tilstås partiledde som er tilknyttet den nye kommunen. Utfordringen i forbindelse med kommunereformen blir derfor å søke å finne et tidspunkt for når partiledde etter eget valg tidligst kan slås sammen med sikte på å fungere i en sammenslått kommune.

Her må det også tas hensyn til at eksistensen av den kommende, nye kommunen rettslig sett ikke må by på tvil. Partiledde i to eller flere kommuner som formelt slår seg sammen med sikte på å påvirke prosessen frem mot en mulig ny kommunestruktur, vil altså ikke har krav på støtte. Ettersom samarbeid på tvers av kommunegrensene ikke på noen måte vil innebære brudd på lovens minstekrav for partistøtte, taler ikke lovens sentrale formål i noen annen retning.

Det naturlige skjæringspunktet vil etter dette være tidspunktet for statens vedtak om sammenslåing av vedkommende kommuner, jf. lov av 15. juni 2001 nr. 70 om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova) § 4. Fra dette tidspunktet vil det både

være avklart at sammenslåingen faktisk vil finne sted og fra hvilket tidspunkt den vil tre i kraft, og hvilket valg sammensetningen av den nye folkevalgte forsamlingen vil gå ut ifra.

Partilovnemnda legger etter dette til grunn at det er i samsvar med lovens formål om å sikre løpende finansiering av de politiske partienes virksomhet at et sammenslått parti tidligst kan få utbetalt støtte fra dato for det avgjørende vedtaket etter inndelingslova § 4. Støtten vil måtte beregnes med utgangspunkt i de tidligere, nå fusjonerte partiledenes samlede stemmetall ved siste valg.

Samtidig vil partiledet som formelt består med utgangspunkt i de fortsatt eksisterende kommunene som på et gitt, senere tidspunkt vil bli sammenslått, beholde sin partistøtte så lenge lovens øvrige betingelser for dette (rapportering mv.) er oppfylt. En slik løsning vil selvsagt ikke stå i veien for andre former for samarbeid på tvers av kommunegrensene som de aktuelle partiledene finner hensiktsmessige med sikte på forberedelsene til den kommende storkommunen.

Helt konkret vil dette bety at et nytt Færder Arbeiderparti kan søke statlig støtte i eget navn, ettersom vedtaket om etableringen av den nye Færder kommune etter inndelingsloven § 4 allerede er truffet. Støtten vil da bli beregnet på grunnlag av de fusjonerte partilagenes samlede stemmetall ved kommunevalget i 2015. Forutsatt søknad mv. vil støtten for 2018 derimot bli beregnet på grunnlag av resultatene fra det ekstraordinære kommunevalget i Nøtterøy og Tjøme som vil bli avholdt samtidig med stortingsvalget i 2017.

Tilsvarende vil være gjeldende for FrP og alle andre ledd av registrerte politiske partier i Nøtterøy og Tjøme.

Dersom partiledene ikke formelt slår seg sammen før samtidig med eller snart etter at den nye storkommunen har sett dagens lys, vil partistøtte til hvert partilag for 2017 på vanlig måte bli beregnet på grunnlag av stemmetallene ved kommunevalget i 2015.

Det blir etter dette opp til de berørte partilagene selv å bestemme hvilket tidspunkt for formell fusjon eller annen tilpasning til den nye geografiske rammen som vil være mest hensiktsmessig. Så lenge partistrukturen fra og med 2018 er tilpasset Færder kommune, vil statsstøtten ikke bli påvirket av partiledenes valg på dette punkt.

Selv om de to henvendelsene som gir utgangspunkt for denne tolkningsuttalelsen, særskilt gjelder sammenslåing av kommunene Nøtterøy og Tjøme til Færder kommune, er nemndas standpunkter å betrakte som generelle. Med de nødvendige tilpasninger av praktisk karakter (vedrørende dato mv.) tar den altså sikte på å dekke spørsmålet om rett til partistøtte som følge av organisatoriske tilpasninger i partisystemet i forbindelse med alle kommende endringer i kommune- eller fylkesstruktur.

###

Tolkningsuttalelsen er enstemmig. Saken ble drøftet under nemndas møte 2. mars 2016, der alle medlemmene bortsett fra én var tilstede. Endelig utkast til uttalelse ble deretter sendt på sirkulasjon ved e-post av 5. april 2016 og uttrykkelig akseptert av samtlige medlemmer.

For Partilovnemnda



Tor Henriksen
Sekretariatsleder

Vedtaket sendes kun på e-post.

Kopi:

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

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane, fmfspolitiskeparti@fylkesmannen.no

De registrerte politiske partienes hovedorganisasjoner