

Notat om rett til å representere et politisk parti på lokalt nivå

Bakgrunn

Det er levert inn klager på listeforslag i elleve fylker. Det er fylkesvalgstyrene som behandler og godkjenner listeforslag etter reglene i valgloven kapittel 6 og valgforskriften kapittel 3. Fylkesvalgstyrenes vedtak kan påklages, jf. valgloven § 6-8. Det er riksvalegstyret som etter § 13-1 fjerde ledd tredje punktum er klageinstans.

Striden i klagesakene handler om hvem som har rett til å representere partiet Demokratene i Norge gjennom å stille lokale lister. Problemstillingen reiser en del prinsipielle spørsmål om forhold mellom valglov og partilov, og det gis her en nærmere fremstilling av regelverket og departementets vurdering av dette. Vedlagt følger en konkret behandling av de enkelte sakene.

Det synes å være to fløyer i partiet, heretter omtalt som "Kasheikal"-fløyen og "Kjærner-Strømberg"-fløyen. Det har gjennom hele 2016 vært stridighet i partiet, og det har vært flere klagesaker knyttet til registreringer i Partiregisteret. Både Brønnøysundregisteret som er registerfører for Partiregisteret og Partilovnemnda, som er klagemyndighet i disse sakene, har behandlet sakskomplekset ved flere anledninger.

"Kasheikal-fløyen" har levert lister i alle fylker. Alle disse listene har blitt godkjent. "Kjærner-Strømberg-fløyen" har levert liste i Akershus, Oslo og Hordaland, disse listeforslagene er forkastet.

Det er "Kjærner-Strømberg-fløyen" som står bak samtlige klager. Klagene går på at den godkjente listen for Demokratene i Norge ikke er den rettmessige listen og at listestillerne ikke representerer partiet, men består av "kuppmakere" som har avholdt ulovlige landsmøter.

Regelverk om hvem som kan representere et registrert politisk parti på lokalt nivå

Klagen omhandler hvem som har rett til å stille lokale lister, dvs. i fylkene i denne saken, for Demokratene i Norge. Regler om registreringer av politiske partier ligger i partiloven og partilovforskriften.

Bestemmelsene som er relevant for denne saken, kap. 2 i partiloven og kap. 1 i partilovforskriften, lå tidligere i valgregelverket. Flytting av bestemmelsene skjedde med virkning fra 1.1.2006. Det ble i forarbeidene understreket at flyttingen ikke innebar noen substansielle endringer i gjeldende rett.

Valgforskriften § 16 viser til dette regelverket, og slår fast at valgmyndighetene dersom det er uklart hvem som representerer et politisk parti på lokalt nivå, skal innhente og legge til grunn uttalelse fra partiets utøvende organ, jf. partiloven § 3 annet ledd bokstav b. Det sentrale spørsmålet er dermed hvem som er "partiets utøvende organ".

Partiloven § 3 annet ledd bokstav b stiller krav om at for å bli registrert i Partiregisteret skal det opplyses om hvem som er valgt til medlemmer i partiets utøvende organ, og som har fullmakt til å representerer partiet sentralt i saker etter denne loven.

Etter partiloven § 6 første ledd skal registrerte partier ved endring av tidligere opplysninger sende inn melding til Registerenheten i Brønnøysund om hvem som er medlemmer av partiets utøvende organ. Bakgrunnen er at myndighetene har et behov for å vite – til en hver tid – hvem som representerer partiet. Det å være et registrert politisk parti medfører en del fordeler, som adgang til å stille lister til valg etter forenklede regler gitt en viss oppslutning og rett på partistøtte. Myndighetene har dermed legitime behov for å vite hvem som representerer partiet, bl.a. i spørsmål om utbetaling av økonomisk støtte, og når det gjelder valgmyndighetenes behov for å vite *hvem* i partiet som har rett til uttale seg om hvem som representerer partiet på lokalt nivå, og dermed kan stille lister.

De særegne behov som er knyttet til valg reguleres i partiloven § 6 annet ledd. Her stilles det krav om at partiene innen 2. januar i valgåret skal sende inn opplysninger eller bekreftelse på de opplysninger som er registrert i Partiregisteret om hvem som er medlemmer i partiets utøvende organ med virkning for valget. Registermyndigheten skal i god tid innen denne fristen informere partiene om de opplysninger som er registrert i Partiregisteret. Det er disse opplysningen det vises til i valgforskriftens § 16, og som valgmyndighetene skal legge til grunn ved sin behandling av listeforslag.

Bestemmelsen i partiloven § 6 kom inn i forbindelse med ny valglov i 2002. I forarbeidene vises det til at det ved stortingsvalget i 2001 var det intern strid i Det Liberale Folkepartiet om hvem som "eide" partiet. Det ble da tydelig at den da gjeldende valglov var mangelfull når det er intern tvist i et parti, og ulike "fraksjoner" fremmer hver sine listeforslag. Det ble da understreket at det er sterkt ønskelig å unngå slike situasjoner, og at registreringsordningen bør derfor ha som et mål å gjøre det notorisk også hvem som er øverste ledelse i et parti. Dette førte til en ny bestemmelse der det ble stilt krav om at partiene skal sørge for å oppdatere Partiregisteret ved endringer, og at det i valgår skal sendes inn opplysninger innen 2. januar om hvem som har rett til å uttale seg om hvem som representerer partiet lokalt ved valget (tidligere valgloven § 5-5, nå partiloven § 6).

I partilovforskriften § 1-5 gis det nærmere bestemmelser om opplysninger som skal legges til grunn ved valg. Her gis registerfører i oppgave å sende melding til partiene og informere om hvilke opplysninger som står registrert om partiet i Partiregisteret innen 15. oktober. Partiene skal samtidig opplyses om at fristen for å melde inn nye opplysninger om sammensetningen av partiets utøvende organ med virkning for valget, er 2. januar i valgår.

Fristen er satt tre måneder før frist for innlevering av listeforslag slik at registreringsmyndigheten og klagenemnda skal få tid til å ferdigbehandle saker før valg. Det vil dermed være klart i god tid før frist for godkjenning av listeforslag hvem som representerer et registrert politisk parti på sentralt nivå, og dermed kan uttale seg om hvem som er de rette representantene på lokalt nivå.

Partilovforskriften § 1-5 annet ledd slår fast at valgmyndighetene skal legge til grunn de opplysninger som er registrert i Partiregisteret per 31. mars i valgåret. Denne fristen korresponderer med frist for å lever inn listeforslag som også er 31. mars i valgåret.

Fristen for å melde inn nye opplysninger innen 2. januar i valgåret er ikke absolutt. I partilovforskriften § 1-5 annet ledd siste punktum gis det et unntak fra dette. Her slås det fast at meldinger om endringer i partiets utøvende organ som mottas etter 2. januar i valgåret, kan legges til grunn for oppdatering av Partiregisteret med virkning for valget, dersom klagefristen etter partiloven § 8 er utløpt innen 31. mars og vedtaket ikke er påklaget. Hensikten synes å legge til rette for at "kurante" oppdateringer også kan gjøres etter fristen 2. januar.

Registreringer i Partiregisteret kan etter partiloven § 8 første ledd påklages til Partilovnemnda. I motsetning til saker etter valgloven, kan også Partilovnemndas vedtak bringes inn for domstolene, jf. partiloven § 8 annet ledd. En rettsavgjørelse om partiregistrering har bare virkning for et forestående valg dersom den er rettskraftlig senest 31. mars i valgåret. Inntil eventuell rettskraftig dom foreligger, legges nemndas vedtak til grunn for Partiregisteret.

Kort om saken

Registerfører, Brønnøysundregisteret, sendte 6. april ut en oversikt over registrerte parti med opplysninger. Her fremkommer det at per 31. mars var det Makvan Kasheikal som var oppført som leder av utøvende organ i Demokratene i Norge.

I klagen viser "Kjærner-Strømberg-fløyen" til at det har vært et kupp i partiet, med ulovlig avholdte landsmøter. Han viser også til at registreringen i Partiregisteret er påklaget og under behandling.

Registerfører i Brønnøysundregisteret bekrefter at registreringen som er lagt til grunn i Partiregisteret per 31. mars er påklaget. De bekrefter også at Partiregisteret ble oppdatert 27. februar 2017 på bakgrunn av opplysninger fra et landsmøte i partiet Demokratene i Norge som ble avholdt 18. februar 2017. Registerfører avviste klagen med at klager ikke hadde rettslig klageinteresse 3. april 2017. Avvisningen av klagen er påklaget og ble fredag 9. juni videresendt til Partilovnemnda.

Departementets vurdering

Valglovsforskriften § 16 viser til at valgmyndighetene skal legge opplysninger i Partiregisteret til grunn. I partilovforskriften vises det til at valgmyndighetene ved forberedelse av valg skal legge opplysningene per 31. mars til grunn.

Det ser ut som det kan ha skjedd en feil etter partiloven hos registerfører, da registerfører har oppdatert Partiregisteret basert på opplysninger som er kommet inn etter 2. januar til tross for at vedtaket er påklaget. Grunnet lang saksbehandlingstid har ikke saken blitt sendt over til Partilovnemnda før nå. Leder av Partilovnemnda opplyser at de vil ta stilling til klagen innen utgangen av juni.

Hvorvidt registreringen av hvem som har rett til å representere et parti er korrekt, faller etter departementets vurdering utenfor riksvvalgstyrets mandat. Slik regelverket er bygd opp er det Partilovnemnda, eller ev. domstolene, som har adgang til å overprøve registreringer om politiske partier.

I forarbeidene til ny valglov, der bestemmelser om oppdatering av opplysninger før et kommende valg kom inn, konkluderte departementet med at også stridigheter omkring retten til å representere partier registrert i Partiregisteret bør løses etter en egen modell, uansett når de oppstår. Det foreslås at den samme klagenemnda tillegges myndighet til å behandle klager over vedtak truffet av registreringsmyndigheten med hensyn til hvem som har rett til å representere partier registrert i Partiregisteret. I forbindelse med ny partilov i 2005 ble Partilovnemnda opprettet, og overtok da dette ansvaret.

Partene er ikke avskåret fra å bringe nemndas avgjørelser inn for domstolene. Skal en kjennelse fra domstolen som avviker fra klagenemndas legges til grunn ved valget, må den imidlertid ha blitt rettskraftig innen fristen for å innlevere listeforslag går ut, det vil si 31. mars i valgåret.

At valgmyndighetene ikke skal ta stilling til registreringsspørsmål støttes også av at fylkesvalgstyrene ikke har forutsetninger til å vurdere spørsmål om registreringene i Partiregisteret. Et argument for å ta inn egne regler om å innberette oppdaterte opplysninger med virkning for valget i lovverket, var nettopp at valgmyndighetene ved forberedelsene til et aktuelt valg skulle kunne legge vedtak til registermyndighet/klagenemnd til grunn. På den måten vil valgstyret og fylkesvalgstyret legge samme faktum til grunn og risikoen for at valget skal bli beheftet med feil som kan føre til ugyldighet, minsker.

Partiloven, som regulerer registreringer, gir ingen myndighet til riksvvalgstyret. Videre, på samme måte som fylkesvalgstyrene, har heller ikke riksvvalgstyret egnede rammer for å kunne ta stilling til slike spørsmål. Fra fylkesvalgstyrenes vedtak til riksvvalgstyret må ha fattet vedtak er det kort tid. Departementet legger også til grunn at det ville være uheldig om både riksvvalgstyret og Partilovnemnda skulle kunne vurdere dette spørsmålet. Dette forsterkes av at det kun er vedtak fra Partilovnemnda som kan påklages til domstolene.

At spørsmål om registrering skiller seg fra øvrige valgspørsmål ble også understreket i Ot.prp. nr. 84 (2004-2005) om ny partilov, da det ble foreslått å flytte regler om registrering av politiske partier fra valgloven til partiloven. Det vises til uttalelser fra Demokratifinansieringsutvalget om at registrering av partier ikke er en del av valgavviklingen i Norge, og at registreringen i det hele tatt forgår uavhengig av valg. Utvalget pekte og på at regelverket ikke er av betydning for valgmyndighetene, og at det dermed antas at flytting av regelverket ikke er til ulempe.

Vår vurdering er at riksvvalgstyret må forholde seg til de vedtak Partilovnemnda og registermyndighet har fattet, og de opplysninger som fremgår av Partiregisteret per. 31. mars. Dette følger slik vi vurderer det også av forarbeidene til bestemmelsene, jf. Ot.prop. nr. 45 (2001-2002) s. 113 hvor det står:

"Et særlig spørsmål ved stortingsvalg er om klagenemndas avgjørelser kan være gjenstand for overprøving i forbindelse med Stortingets prøving av fullmaktene, jf. Grunnloven § 64. Tradisjonelt sett har Stortinget prøvd alle sider ved avviklingen av valget. Dette er også kommet til uttrykk i valgloven §§ 72 og 74. Avgjørelser i saker som gjelder registrering av politiske partier har likevel ikke inngått som en del av det Stortinget har prøvet. Dette kommer også til uttrykk i Innst. S. nr. 1 (2001-2002) hvor fullmaktskomiteen uttaler:

«Etter komiteens oppfatning må valgloven forstås slik at avgjørelser etter § 17 om registrering av politiske partier, som fattes av notarius publicus i Oslo eller klagenemnda, ikke kan påklages til Stortinget og at det heller ikke er en oppgave for Stortinget - i forbindelse med prøvingen av representantenes fullmakter – å vurdere om slike avgjørelser er korrekte i forhold til lovreglene om registrering av partier.»

Departementet antar at vedtak truffet av registreringsmyndigheten eller klagenemnda i saker om rett til å representere politiske partier, vil måtte vurderes på samme måte."

Departementets konklusjon

Etter departementets vurdering må riksvvalgstyret forholde seg til opplysningene som stod i Partiregisteret per 31. mars, og kan ikke overprøve vedtak fattet av registerfører. Dette begrunnes i hvordan regelverket er utformet og støttes også av uttalelser i forarbeidene.

I disse konkrete sakene har valgmyndighetene fulgt reglene i valgforskriften og partilovforskriften for å klargjøre hvem som har rett til å representere et registrert politisk parti på lokalt nivå. Det er således ikke grunnlag til å ta klagene til følge. Det vises til saksutredning for de enkelte klagene.