

Partilovnemnda
v/leder Ørnulf Røhnebæk
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Postboks 14
6801 Førde

Kontaktpersonar:
Turid Digernes Eikås
Tlf. 57 72 32 33

Sylvi Hjelmeland Lone
Tlf. 57 72 32 52

E-post: politiskeparti@fmsf.no

Advokat Frode Elgesem
Advokatfirmaet Thommessen AS
Postboks 1484 Vika
0116 Oslo

Førde 26. august 2011

Tolkningsuttalelse – partiloven § 17 tredje ledd bokstav b – gaver fra utenlandske givere til AUF/Utøya

Det vises til ditt brev 15. august 2011 der du på vegne av Arbeidernes Ungdomsfylking (AUF) anmoder om en tolkning av partiloven § 17 tredje ledd bokstav b. Bakgrunnen for anmodningen er det forhold at AUF etter drapene på Utøya 22. juli 2011 har mottatt en rekke gaver til gjenoppbygging av Utøya. En del av gavene har kommet fra utenlandske givere, og AUF ønsker en avklaring av om det forbudet mot å motta gaver fra utenlandske kilder som følger av ordlyden er absolutt eller om det rom for innskrenkende tolkninger. For mer om bakgrunnen vises til anmodningen.

I tillegg ønskes en vurdering av om AUF, i den gitte situasjon, har anledning til å motta anonyme gaver, jf. forbudet mot dette i § 17 annet ledd.

Innledning – særlig om Partilovnemndas kompetanse

Partilovnemnda finner det innledningsvis nødvendig med en påpekning av nemndas kompetanse og arbeidsoppgaver, jf. partiloven § 24. Paragraf 24 lyder slik:

§ 24. Nemnd for fordeling av tilskudd og klagebehandling

(1) Partilovnemnda er et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Kongen og departementet kan ikke gi instruks om eller omgjøre Partilovnemndas utøving av myndighet i enkelttilfeller etter loven.

(2) 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 det foreliggende tilfellet er det klart at det er kompetansene etter § 24 annet ledd bokstav a – tolkning av regelverket – som er av interesse. Nemndas kompetansen til å treffe enkeltvedtak om tilbakeholdelse av støtte, jf. § 24 annet ledd bokstav b, eller kompetansen etter annet ledd bokstav c og d, kommer ikke til anvendelse ved forhold omhandlet i § 17. Kompetansen etter § 24 annet ledd bokstav b kommer bare til anvendelse ved overtredelse av § 18 – ikke ved overtredelse av § 17. Det hadde bl.a. som konsekvens at Partilovnemnda vinteren 2010-2011 ikke fant at det lå innenfor nemndas kompetanse å innlede undersøkelser i saken om pengegaver til Senterpartiet fra de offentlig eide selskapene Eidsiva Energi og Troms Kraft, jf. nemndas brev til Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite 23. februar 2011 i anledning ”Innstilling 107 S (2010-11) om sak om statsråd Liv Signe Navarsetes og statsråd Terje Riis-Johansens forhold til inhabilitet i forbindelse med pengegaver til Senterpartiet”, jf. forbudet mot slike gaver i partiloven § 17 tredje ledd bokstav a.

./ (Brevet er vedlagt som vedlegg I)

Lovens system synes å være at partiene forventes å overholde bestemmelsene i § 17 uten at Partilovnemnda eller andre offentlige organ har kompetanse til å vedta sanksjoner dersom loven ikke respekteres. Det framgår flere steder i lovens forarbeider at partienes plikt til årlig innrapportering av inntekter, legger til rette for et ”åpenhetsregime” som gjør det mulig for publikum, konkurrerende partier og media, å foreta en kvalitetskontroll, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 58:

Departementet mener en kvalitetskontroll av regnskaper bør overlates til publikum, herunder konkurrerende partier eller media - som åpenhetsregimet primært er til for.

Det var i og for seg nettopp en slik kontroll fra det sivile samfunn som fant sted i saken om bidrag fra offentlig eide kraftselskaper til Senterpartiet, som vel startet ved at enkelte medier oppdaget at partiet hadde innrapportert inntekt fra kilder som var antatt ulovlige etter § 17 annet ledd bokstav a.

Det ordinære er at et forvaltningsorgans tolkning av aktuelt regelverk kommer til uttrykk gjennom den rettsanvendelsen som legges til grunn når det treffes forvaltningsvedtak. Denne rettsanvendelsen kan i siste hånd overprøves av Høyesterett i samsvar med Grunnloven § 88 første punktum (”Høyesteret dømmer i sidste Instans.”)

På noen avgrensede områder finnes i tillegg et formalisert system for bindende forhåndsuttalelser, jf. bl.a. likningsloven kapittel 3, merverdiavgiftsloven kapittel 17 og tolloven § 12-13. Andre tolkningsuttalelser fra forvaltningsorgan – uttalelser om forståelsen av regelverk uten at dette er knyttet til konkrete vedtak – vil normalt ikke ha noen formell rettsavklarende virkning, men kan i praksis bli tillagt avgjørende

vekt. Det er her nok å vise til den faktiske effekt av særlig tolkningsuttalelsene fra Justisdepartementets lovavdeling, uavhengig av at uttalelsene er uten formell status i vårt rettssystem.

Bestemmelsen i partiloven § 24 annet ledd bokstav a – som gir nemnda en generell kompetanse til å ”tolke det aktuelle regelverket” – er derfor på sett og vis en spesielle bestemmelse. Nemnda har i en tidligere sak drøftet bestemmelsen og sin kompetanse etter denne, jf. sak 5-06 om tolkning av partiloven § 11 tredje ledd og § 12 tredje ledd, ./ jf. brev til Fornyings- og administrasjonsdepartementet 22. juni 2006. (Brevet er vedlagt som vedlegg II). Fra brevet siteres:

Det [er] ..(..).. ikke ..(..).. 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 tolkningsservice 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 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.

Det framgår av dette at nemnda la til grunn at tolkningsuttalelsene, sjøl med den særlige kompetanse som følger av § 24 annet ledd bokstav a, vil være ”ikke-bindende rådgivende uttalelser”. Det er fortsatt nemndas oppfatning. Samtidig vil det vel reelt være slik at den tolkning nemnda gir uttrykk for vedrørende en bestemmelse som det i praksis ikke vil være mulig å få brakt inn for domstolene – og i siste hånd Høyesterett – kan bli stående som den endelige lovforståelse.

Lovens ordlyden

Partiloven § 17 har følgende ordlyd:

§ 17. *Adgangen til å motta gaver*

- (1) Det er tillatt for alle å gi bidrag til politiske partier med de begrensninger som følger av bestemmelsen her.
- (2) Politiske partier kan ikke motta bidrag dersom giveren er ukjent for partiet (anonyme bidrag). Slike bidrag tilfaller statskassen.
- (3) Politiske partier kan ikke motta bidrag fra:
 - a) rettssubjekter under statens eller annen offentlig myndighets kontroll,
 - b) utenlandske givere, det vil si privatpersoner som ikke er norske statsborgere eller som ikke oppfyller vilkårene for å ha stemmerett ved kommunestyre- og fylkestingsvalg, jf. valgloven § 2-2, eller juridiske personer som er registrert i utlandet.
- (4) Med bidrag menes i denne bestemmelse enhver form for støtte som partiet vil være forpliktet til å innberette i medhold av § 19.

Ordlyden i tredje ledd bokstav b er meget klar og det kan ikke være tvilsomt at de pengegavene som AUF har mottatt fra ”utenlandske givere”, slik dette begrepet er definert i bestemmelsen, i utgangspunktet rammes av forbudet: Dette er bidrag som partilaget ikke lovlig kan motta.

Formålet med bestemmelsen er ”å hindre korrupsjonsliknende adferd og illegal virksomhet gjennom gaver – hvor det er vanskelig å fastslå identiteten til eller motivene til giveren(e) bak gavene”, jf. Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 81. Forbudet er bl. a. vedtatt som en norsk oppfølging av rekommandasjon 2003/4 fra Europarådet om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer artikkel 7 som lyder:

Article 7 Donations from foreign donors

States should specifically limit, prohibit or otherwise regulate donations from foreign donors.

Innskrenkende tolkning

Spørsmålet er så om det kan foreligge rettskildemessig grunnlag for en innskrenkende tolkning av ordlyden. Advokat Elgesem har i sitt brev særlig vist til formålet med forbudet i § 17 annet ledd bokstav b og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 – bestemmelsen om ytringsfrihet.

Etter nemndas oppfatning bør det skilles mellom disse to rettskildefaktorenes betydning for tolkningen:

- 1) I en situasjon der det er rimelig klart at et forbud favner langt videre enn det som er nødvendig for å oppnå lovens uttalte formål, vil det kunne være grunnlag for en innskrenkede tolkning av ordlyden. Men en slik tolkning vil ikke være en nødvendighet – noe man som rettsanvender er tvunget til å gjøre

- og bl.a. de prosessøkonomiske fordelene ved å beholde en firkantet og unntaksfri bestemmelse, kan derfor tillegges avgjørende vekt, også der tolkningsresultatet i en konkret sak kan framstå som unødvendig eller også urimelig.
- 2) Om en ren ordlydsfortolkning derimot innebærer at man får en rettsregel som kommer i konflikt med EMK, er det ikke lenger tale om en avveining og deretter et valg mellom alternative tolkninger. Da er statsorganene (pliktsubjektene etter menneskerettigheten) forpliktet til å tolke den nasjonale bestemmelsen innskrenkende så langt det er nødvendig for å hindre motstrid, jf. menneskerettsloven § 3 ("Bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.")

I den foreliggende sak finner Partilovnemnda det noe vanskelig å begrunne en innskrenkende tolkning av den klare ordlyden ved å vise til at bestemmelsens formål ikke er i veien for en innskrenkende tolkning. Et viktig argument i den retning er at Moderniseringsdepartementet – som i sin tid utarbeidet lovforslaget – direkte tok avstand fra de innvendinger som hadde kommet fram i høringsrunden mot et absolutt forbud. Det vises særlig til Justisdepartementets (JD) motforestillinger, gjengitt i Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 34 og 35, og sitert i ditt brev side 4.

Det framgår av Moderniseringsdepartementets merknader (proposisjonen side 39, sitert i ditt brev side 3) at JDs synspunkter ble vurdert men at man bl.a. av kontrollhensyn ønsket et totalforbud mot gaver fra utenlandske givere, også der det var full åpenhet om hvem som var giveren. Forslaget om et totalforbud fikk uten særlige merknader tilslutning fra en enstemmig Familie-, kultur og administrasjonskomiteen, jf. Innst. O. nr. 129 (2004-05) side 13. På denne bakgrunn finner nemnda det vanskelig – utelukkende med en henvisning til bestemmelsens formål – å foreta en tolkning som vil gjøre forbudet relativt.

Derimot taler gode grunner for at EMK artikkel 10 gjør det påkrevet med en innskrenkende tolkning av § 17 tredje ledd bokstav b. Under henvisning til det som framholdes i anmodningsbrevet side 2, jf. henvisningen til Ytringsfrihetskommisjonens utredning NOU 1999: 27 og Bowman-dommen (EMD-1994-24839), er Partilovnemnda enig i at de pengegavene AUF har mottatt etter drapene på Utøya også må anses som ytringer, beskyttet av EMK artikkel 10 nr. 1. Innskrenkninger som rammer avgivere eller mottakere av ytringer, herunder slike støtteytringer i form av pengegaver som saken gjelder, er bare lovlige så langt vilkårene i artikkel 10 nr. 2 er oppfylt.

EMK artikkel 10 lyder slik, i norsk oversettelse:

Art 10. Ytringsfrihet

1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.

Det er ikke mulig for Partilovnemnda å gi en detaljert redegjørelse for hvilke innskrenkninger som vil må antas å være tillatt og hvilke som må antas å være ulovlig etter EMK art 10. Som allerede påpekt i anmodningsbrevet, er det et krav etter EMK art 10 nr. 2 at innskrenkninger i ytringsfrihet må være "nødvendige i et demokratisk samfunn" og de må være forholdsmessige. Etter EMK er det innskrenkningen som trenger en eksplisitt begrunnelse. På den annen side har vi den klare ordlyden i partiloven § 17 tredje ledd bokstav b, som et enstemmig Storting står bak, og som det derfor er klart nok at må respekteres så langt som mulig.

I denne situasjonen synes det derfor riktig, som lagt til grunn i anmodningsbrevet, å lete etter løsninger som i varetar så mange kryssende hensyn som mulig. Etter nemndas syn taler mye for at det vil være tillatt for AUF å motta pengegaver fra utenlandske givere når følgende prinsipper legges til grunn:

- gavene fra utenlandske kilder må holdes klart atskilt fra gaver fra andre, klart lovlige kilder,
- gavene fra utenlandske kilder må innrapporteres etter § 18,
- bidragsyterne bør identifiseres i langt større grad enn det som følger av terskelverdiene i § 20, men en fullstendig identifisering er neppe påkrevet for helt marginale beløp,
- det unntaket fra ordlyden i § 17 tredje ledd bokstav b som det her åpnes for, må avgrenses til bare å omfatte midler som er gitt som støtteerklæringer etter drapene på Utøya, og ikke midler som måtte komme fra utenlandske kilder av andre grunner,
- gavene fra utenlandske kilder kan ikke brukes til ordinært partiarbeid AUF, men bare til tiltak med klar sammenheng med hendingene 22. juli 2011, som gjenoppbygging av Utøya, minnesmerker og tiltak rettet mot ofre og pårørende.

Partilovnemnda finner ikke grunnlag for å kreve at midlene overføres en stiftelse, slik som antydnet i anmodningsbrevet, dersom kravet om at midlene holdes klar atskilt fra andre midler kan overholdes på annen måte.

Partilovnemnda vil ellers peke på at nemnda ikke har noen sanksjonsmidler for det tilfellet at AUF skulle behandle midlene på en annen måte enn det som legges til grunn her. Det er nok opinionen – folkemeningen – som i siste instans vil avgjøre om AUF har håndtert gavene fra de utenlandske kildene på en akseptabel måte. Partilovnemnda har her kun åpnet opp for at gavene, på nærmere angitte vilkår, kan beholdes til tross for ordlyden i § 17 tredje ledd bokstav b.

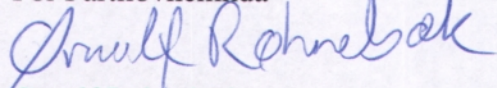
Det er derfor nemndas råd at AUF legger inn så mange forsiktighetsregler som praktisk mulig for å sikre seg mot etterfølgende kritikk. Det kan derfor være fornuftig å se nærmere på opprettelse av en stiftelse, men her kan det vel oppstå problem dersom AUF ønsker å samle alle gaver – både fra utenlandske og innenlandske – i samme stiftelse. AUF bør vel også vurdere å trekke utenforstående personer, med annen politisk tilknytning, inn i forvaltningen av midlene som garantister for at midlene ikke misbrukes.

Anonyme gaver

Partilovnemnda kan ikke se at de hensyn som gjør det påkrevet med en innskrenkende tolkning av forbudet i § 17 tredje ledd bokstav b gjør seg gjeldende på samme måte vedrørende forbudet mot anonyme gaver i § 17 annet ledd. Mens det kan virke direkte støtende – for både giver og mottaker – å måtte returnere en gave fra en åpen gavegiver i en situasjon som den foreliggende, må den som velger å være anonym i større grad finne seg i innskrenkninger i sin ytringsfrihet.

Uttalelsen er enstemmig, og avgis etter at et utkast til uttalelse har vært på e-postsirkulasjon blant alle nemndas medlemmer.

For Partilovnemnda



Ørnulf Røhnebæk
nemndsleder