

Statistisk sentralbyrå
partifin@ssb.no

Tolkningsuttalelse: Plikt til å innrapportere bidrag gitt til partimedlemmer/kandidater som privatpersoner?

Partilovnemnda (PLN) viser til e-post av 16. mai 2017 fra Statistisk sentralbyrå (SSB), der Nemnda blir anmodet om å ta stilling til en problemstilling reist av hovedorganisasjonen til Fremskrittspartiet. Henvendelsen reiser spørsmål om bidrag for å fremme politisk arbeid som gis til et partimedlem/en kandidat personlig, ikke til vedkommende parti eller partiledde, er rapporteringspliktig etter partiloven § 18 nr. 4 (plikt til å innberette bidrag over 10 000 kroner i valgår) og § 20 nr. 1 (plikt til å innberette og identifisere giveren av bidrag over visse terskelverdier). Det må besvares på grunnlag av definisjonen av begrepet bidrag ifølge § 19 nr. 3.

Sakens bakgrunn

Når politiske partier og partiledde mottar bidrag over visse terskelverdier, skal disse identifiseres og gjøres kjent for offentligheten gjennom den årlige innberetningen av inntekter og kostnader (§ 20 nr. 1 jf. § 18 nr. 2). Dessuten har alle partier og partiledde plikt til å innberette bidrag over 10 000 kroner som er mottatt i perioden 1. januar til og med fredag før valgdag i valgår (§ 18 nr. 4).

Ifølge partiloven § 19 nr. 3 skal begrepet bidrag omfatte:

«pengebidrag og verdien av varer, tjenester og andre tilsvarende ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris. Ytelse fra privatpersoner som består i ordinært dugnadsarbeid som ikke krever særskilte kvalifikasjoner, eller som ikke er en del av bidragsyters inntektsgrunnlag, regnes ikke som bidrag. Det samme gjelder utlån av lokaler og gjenstander fra privatpersoner som ikke har dette som det av sitt inntektsgrunnlag».

Henvendelsen fra FrP gjelder bidrag direkte til partimedlemmer som privatpersoner. I det aktuelle tilfellet er mottakeren også en av partiets kandidater ved stortingsvalget. Det bør også nevnes at bidraget uttrykkelig er gitt med sikte på politisk arbeid. Bidrag kan åpenbart ha en slik karakter selv om dette ikke er uttrykkelig presisert. Grensen mot rent private gaver mv. er det imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på her.

Partilovnemndas syn på saken

Etter partiloven § 24 nr. 2 bokstav a har Partilovnemnda myndighet til å «tolke reglene i loven og i forskrift gitt med hjemmel i loven». I dette tilfellet finner Nemnda det viktig å få avklart to forhold (1 og 2), men også å fremheve problemstillingens aktualitet (3).

1. Skal bidrag til privatpersoner innberettes av vedkommende parti?

Lovens formålsparagraf (§ 1 nr. 3) avgrenser lovens virkeområde til de politiske partiene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå samt ungdomsorganisasjonene på nasjonalt og regionalt nivå. Partimedlemmer/kandidater omtales ikke av bestemmelsene i valgloven eller i valglovforskriften. Utgangspunktet synes dermed å måtte være at bidrag til andre enn partiet selv, faller uten partilovens virkeområde.

En slik lovforståelse stemmer med forarbeidene til de endringene i partiloven som ble vedtatt i 2013 (Prop. 140 L (2011-2012) side 90-91). Den generelle anbefalingen fra GRECO (Europarådets *Group of States against Corruption*) er at reglene for finansiering av politiske parti også bør omfatte kandidater som stiller til valg for partier og partiledde (Prop. 140 L (2011-2012) side 90-91). I kraft av argumenter om at det norske valgsystemet kan betraktes som sterkt partiorientert, unngikk Norge likevel en særskilt rekommandasjon fra GRECO om å likestille finansiering av kandidater med finansiering av partiet selv.

Samme resultat følger indirekte av partiloven § 22 a nr. 2, som åpner for at departementet kan gi forskrift om at den årlige økonomirapporteringen helt eller delvis også skal omfatte finansiering av valgkamper til kandidater for partier som vinner representasjon til folkevalgte organer. Denne hjemmelen er ikke tatt i bruk, og omfatter i alle tilfelle bare noen få av de situasjonene som bidrag direkte til partimedlemmer mv. kan tenkes å skape. Det viktigste her er imidlertid at hjemmelen i sin helhet ville ha vært overflødig dersom loven allerede som utgangspunkt hadde dekket bidrag til partimedlemmer mv., ikke bare til partiene selv.

På denne bakgrunn finner Partilovnemnda det klart at bidrag til politisk arbeid som gis til kandidater eller andre partimedlemmer, ikke til partier, faller utenfor innberetningsplikten etter loven § 18 nr. 4 og § 20 nr. 1.

2. Skal bidrag fra kandidat eller annet partimedlem til et parti, innberettes?

Nemnda finner samtidig grunn til å gjøre oppmerksom på at et parti som fra en kandidat eller et annet partimedlem mottar bidrag (jf. § 19 nr. 2) som åpenbart står i tilknytning til det bidraget vedkommende selv har mottatt, skal innberettes av partiet (jf. særlig § 19 nr. 2 bokstav i). Det «personlige» bidraget kan f.eks. ha gjort det mulig for en kandidat å ta ulønnet permisjon fra sitt vanlige arbeid for i stedet å drive valgkamp for partiet. – Slike situasjoner må avgrenses mot ordinært dugnadsarbeid mv. som angitt i loven § 19 nr. 3.

Partiets plikt til innrapportering stemmer også med behovet for å unngå at bidrag til politisk virksomhet blir skjult ved at de formelt gis til kandidater eller andre partimedlemmer i stedet for

direkte til partiet eller partiledet. Enhver annen løsning vil bidra til å uthule lovens formål om å sikre offentlig innsyn i finansieringen av politiske partier og å motvirke korrupsjon og andre uønskede bindinger.

På denne bakgrunn finner Partilovnemnda det klart at parti eller partiledd som fra kandidat eller annet partimedlem mottar bidrag som åpenbart står i forbindelse med personlige bidrag for å fremme politisk arbeid, skal rapporteres og identifiseres når bidragets økonomiske verdi overstiger terskelverdiene i partiloven §§ 18 nr. 4 og 20 nr. 1.

Nemnda legger til grunn at alle partier og partiledd som fra kandidat eller annet partimedlem mottar «pengebidrag og verdien av varer, tjenester og andre ytelser som er mottatt vederlagsfritt eller til underpris», jf. partiloven § 19 nr. 3, vil innberette bidrag som overstiger terskelverdiene etter partiloven §§ 18 nr. 4 og 20 nr. 1.

3. Problemstillingens aktualitet

Det er viktig å få synliggjort et mest mulig helhetlig bilde av den private støtten som blir gitt til politiske partier og partiledd.

Nemnda er enig i at det norske valgsystemet er sterkt partiorientert (se ovenfor). Spørsmålet om å øke innslaget av personvalg, f.eks. ved direktevalg av ordfører eller større adgang for velgerne til å endre partienes valglister, er imidlertid gjenstand for løpende debatt. En kan heller ikke se bort fra en utvikling i retning av at kandidater får en sterkere personlig posisjon og at skillelinjene blir mer fremtredende ikke bare mellom de politiske partiene, men også mellom ulike partimedlemmer og kandidater *internt* i samme parti.

Nemnda har ingen grunn til å tro at bevisste forsøk på å omgå partilovens regler for rapportering og identifisering av bidragsyttere ved å kanalisere midler gjennom personlige gaver til partimedlemmer/kandidater, ikke til partiene selv, i dag er særlig utbredt. Det er likevel grunn til å anta at den problemstillingen som er reist gjennom henvendelsen fra SSB, springer ut av et eller flere konkrete forhold ved valget i 2017. Enkelte vil også oppleve slik offentlighet om større bidrag til partiene som innrapportering og medieomtale bidrar til å skape, som ubehagelig. Det er altså ikke mulig å se bort fra at de spørsmål som er reist i denne saken, lett vil kunne få økende praktisk betydning.

Problemstillingen kan derfor ligge til rette for fornyet diskusjon i forbindelse med en fremtidig revisjon av partiloven.

Tolkningsuttalelsen er enstemmig. Saken ble drøftet i Nemndas møte 8. juni 2017, hvorpå endelig utkast til uttalelse ble sendt på sirkulasjon ved e-post 21. august og uttrykkelig akseptert av samtlige medlemmer.

Nemnda beklager at henvendelsen pga. ferietid og begrensede ressurser har blitt liggende for lenge ubehandlet hos oss. Vi håper at dette ikke har medført usikkerhet eller vesentlige negative konsekvenser.

For Partilovnemnda



Eivind Smith
Leder



Tor Henriksen
Sekretariatsleder

Uttalelsen sendes kun på e-post.

Kopi:

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

Alle partipolitiske hovedorganisasjoner