

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Postboks 8004 Dep

0030 OSLO

Tolkningsuttalelse

Rapporteringsplikt etter partiloven for partienheter i bydelene i Oslo, i nedlagte fylkeskommuner og i nedlagte kommuner

På samme måte som nasjonalt kjenner partiloven 17. juni 2005 nr. 102 bare ett partiled for hvert politisk parti i en fylkeskommune og kommune (jf. loven § 10 (1), § 12 og § 13). Det samme gjelder politiske ungdomsorganisasjoner på nasjonalt og fylkeskommunalt nivå (§ 11; ungdomsorganisasjoner på kommunalt nivå faller utenfor loven).

Det er bare disse enhetene som har krav på statstilskudd etter partiloven. Samtidig er det bare disse enhetene som er bundet av de lovbestemmelsene om rapportering mv. som skal sikre et minimum av åpenhet om partienes økonomi og finansiering.

Oslo kommune/fylkeskommune har opprettet 15 bydelsutvalg som velges direkte samtidig med valgene til kommunestyre og fylkesting. Bydelene utøver en del av de oppgavene som i utgangspunktet tilkommer bystyret selv.

En rekke partier har etablert politiske enheter på bydelsnivå; noen mindre partier har færre enn 15 slike enheter. Deres organisasjonsform og oppgaver kan variere. Det er vanlig at slike enheter arbeider med å utforme politikk for vedkommende bydel innenfor rammer satt av partiet (og fylkespartiet), velgerkontakt og oppgaver tilknyttet nominasjon av kandidater til bydelsutvalgene.

Videre har de politiske partiene i flere tilfeller beholdt enheter i en eller flere av de tidligere kommunene eller fylkeskommunene som allerede er slått sammen i større geografiske enheter. Det samme gjelder der sammenslutning er vedtatt etter inndelingslova og nye partiled for den større geografiske enheten er etablert. Antall eksempler på slike enheter vil kunne øke, blant annet fordi de 19 fylkene som eksisterte før den pågående reformen,

E-post:
post@partilovnemnda.no
Internett:
www.partilovnemnda.no

Adresse:
Partilovnemnda
Postboks 14
6801 FØRDE

etter alt å dømme vil være egne valgkretser også ved stortingsvalget i 2021. Dette kan f.eks. føre til at et «Nord-Trøndelag X-parti» videreføres selv om det er opprettet et nytt partiledde («Trøndelag X-parti») som partiloven får direkte anvendelse på.

Endelig finnes det en rekke eksempler på at partiene oppretter eller viderefører enheter i kommuner som er eller snart vil bli nedlagt som følge av den pågående kommunereformen eller i visse deler av kommunen (grendelag), på større arbeidsplasser mv. Både organisering av og arbeidsoppgavene for slike enheter varierer, men mange kommer med innspill til kommunepartiets politikk og i nominasjonsprosessene. Slike tilfeller avviker fra de to foregående først og fremst fordi de aktuelle enhetene arbeider innenfor geografiske enheter som verken vil være egne valgkretser ved lokale, regionale eller nasjonale valg.

Spørsmålet om hvordan rapporteringspliktene etter partiloven skal ivaretas i situasjoner der partiene opererer med enheter i to nivåer i samme kommune eller fylkeskommune, er for lengst aktualisert i Oslo. Tilsvarende spørsmål vil kunne oppstå i et betydelig antall andre tilfeller som følge av kommune- og regionreformen.

På denne bakgrunn har Partilovnemnda funnet grunn til å klargjøre lovens forståelse gjennom en tolkningsuttalelse i kraft av partiloven § 24 (2) bokstav a om Nemndas myndighet til å *tolke reglene i denne loven og i forskrift gitt med hjemmel i loven*. Denne myndigheten kommer i tillegg til det selvsagte at Nemndas vedtak i enkeltsaker må bygge på tolkning av de bestemmelsene som kommer til anvendelse.

Tolkningsuttalelsen har tre formål. Det første er å legge til rette for å realisere partilovens formål om *åpenhet* ved å «*sikre offentlighetens rett til innsyn og å motvirke korrupsjon og uønskede bindinger ved at det er åpenhet om finansieringen av de politiske partienes virksomhet*», jf. partiloven § 1 (1). Når partiene organiseres sin virksomhet i to (eller flere) nivåer innenfor samme kommune eller fylkeskommune, kan dette formålet komme under press.

For det andre har uttalelsen som formål å bidra til å *unngå unødig tvil* om forståelsen av partiloven på et område av stor praktisk betydning. Behovet for slik avklaring springer ut av materiale om til dels svært ulik praksis mellom partiene som det vil bli gitt eksempler på i det følgende.

På denne bakgrunn har uttalelsen for det tredje som formål å sikre *likhet* mellom partiene i den forstand at rapporteringsplikten blir den samme uten hensyn til intern organisering, og dermed også å sikre lik grad av åpenhet om deres økonomi og finansiering.

Formålene om åpenhet, avklaring og likhet gjelder uavhengig av om virksomhet som foregår i flere ledd innenfor en geografisk enhet (kommune eller fylkeskommune), er forårsaket av den pågående kommune- og regionreformen eller av andre forhold.

Partileddenes økonomirapporter og deres meldinger om bidrag i valgår skal avgis til Statistisk sentralbyrå (SSB). Byrået har fått en rekke henvendelser vedrørende rapportering

av økonomien i og bidrag til partitilknyttede organisasjoner med snevrere geografisk område enn vedkommende fylkeskommune eller kommune. I denne forbindelse har SSB kartlagt deler av praksis. Dette materialet har Nemnda kunnet gjøre seg nytte av i arbeidet med tolkningsuttalelsen.

Partienes organisatoriske frihet innenfor partilovens rammer

Politiske partier er private organisasjoner eller foreninger. Slike enheter kan som utgangspunkt velge den interne organiseringen de selv finner best.

Det må legges til grunn at selskaper, foreninger mv. som bidrar til å realisere partipolitiske formål uten å være en del av partiledet som stiller lister til politiske valg, som utgangspunkt faller utenfor partilovens system. I den grunnleggende utredningen på området heter det således (NOU 2004:25 Penger teller, men stemmer avgjør):

«6.8.4 Andre enheter tilknyttet partiet

En konsekvens av at plikten til innrapportering knyttes til retten til statsstøtte, er at andre mer eller mindre partitilknyttede enheter ikke har rapporteringsplikt, selv om disse kan være i besittelse av relativt betydelige økonomiske verdier. Arbeiderpartiet har eksempelvis rundt omkring i landet en rekke lag med organisasjonsmessig tilknytning til partiet og hvor graden av politisk aktivitet varierer. Utvalget mener det ikke er grunnlag for å pålegge slike enheter plikt til å avgi inntektsrapport. Dersom det overføres midler til partiet, vil dette uansett fremkomme av partiets inntektsinnberetning.»

Nemnda nevner for ordens skyld at partiloven senere er endret slik at den ikke bare krever «inntektsinnberetning», men full regnskapsrapportering under nærmere bestemte forutsetninger, jf. partiloven § 18 (3).

I Oslo kan Oslo Arbeidersamfunn og AS Høyres Hus tjene som eksempler på partitilknyttede enheter som faller utenfor partiloven (men likevel slik at partiledet har plikt til å rapportere bidrag derfra etter de vanlige reglene om dette). I alle deler av Norge finnes det ulike typer av mer eller mindre formaliserte, partitilknyttede enheter som faller utenfor loven. Det kan være lag eller foreninger for tradisjonelle nabolag mv. («grendelag»), faglig orienterte enheter mv. De kan ha eget organisasjonsnummer i Enhetsregisteret, være foreninger med rettssubjektivitet og selvstendig økonomi eller være løsere organisert.

Mange slike enheter driver politisk virksomhet i den forstand at de støtter opp under partiets formål uten å ha noen formell rolle i dets virksomhet som valgkamporganisasjon. Deres praktiske betydning kan likevel være stor.

På dette punkt skiller de seg fra slike tilknyttede enheter som denne tolkningsuttalelsen i første rekke tar sikte på, nemlig «bydelspartier» i Oslo, som arbeider i direkte tilknytning til de folkevalgte bydelsutvalgene, og partilag i tidligere fylkeskommuner som helt eller delvis

vil kunne ivareta partiets virksomhet i geografiske enheter som fortsatt er valgkretser ved stortingsvalg.

Tilsvarende spørsmål vedrørende rapportering av økonomi og av bidrag vil likevel kunne komme opp for partilag med samme geografiske virkefelt som kommuner som er eller snart vil bli nedlagt. Tradisjonelle eller nyetablerte enheter med en mindre geografisk virkekrets holdes derimot utenfor i det følgende.

Ikke i noen av disse tilfellene er det grunn til å reise spørsmål om partienes frihet til å organisere seg slik de selv finner best. Partilovnemndas anliggende er utelukkende å avklare omfanget av rapporteringspliktene når et partiledde velger å operere i to nivåer innenfor samme kommune eller fylkeskommune.

I denne sammenheng er det avgjørende utgangspunktet at bare partier som er registrert i Partiregisteret (jf. partiloven kap. 2) har krav på statsstøtte og at partiloven bare forholder seg til ett partiledde per parti og geografisk enhet. Bare slike partiledde har krav på statsstøtte som funksjon av stemmetall i vedkommende kommune eller fylkeskommune, og det er bare de som har plikt til å rapportere i samsvar med bestemmelsene i loven.

Nærmere om situasjonen i Oslo

I Oslo er partileddene både fylkespartiledde og kommunepartiledde. Bare ett partiledde per parti har rett til statsstøtte, jf. partiloven §§ 12 og 13.

Som følge av kommunens organisering i bydeler med folkevalgte bydelsutvalg har de fleste Oslo-partiene likevel etablert «bydelpartier». SSB-materialet viser at den regnskapsmessige behandlingen av slike enheter er til dels svært ulik. Dette gjelder særlig fordi noen partiledde tar regnskapene fra bydelpartiet med i partileddets samlede rapportering til SSB, mens andre ikke gjør det. Økonomien i bydelpartier med eget organisasjonsnummer blir som oftest ikke tatt med. På den annen side blir bydelpartier som verken har eget organisasjonsnummer eller av andre grunner anses som selvstendige juridiske personer, som regel regnet inn i Oslo-partiets regnskap. Unntak finnes likevel begge veier. Et parti opplyser dessuten at det holder bestemte deler av bydelpartiens økonomi, så som lotteriinntekter og -utgifter, utenfor partileddets samlede rapportering. Regnskapsmessig virker dette i beste fall svært uryddig.

Mer konkret tyder SSB-materialet på at Oslo Fremskrittsparti og Oslo Høyre er konsekvente på hver sin måte. Oslo FrPs 15 bydelpartier er selvstendige juridiske personer og holdes regnskapsmessig helt adskilt fra Oslo FrP, mens alle Høyres enheter på bydelsnivå regnes som deler av Oslo Høyre og dermed inkluderes fullt og helt i partileddets regnskap og SSB-rapport. For Oslo Arbeiderparti synes det noe uklart i hvilken grad ikke-selvstendige juridiske enheter er integrert.

Det foreligger ikke generell kunnskap om bydelspartienes betydning for partileddenes samlede økonomi. Det er rimelig å anta at deres økonomiske vekt varierer en del mellom partiene, blant annet som funksjon av partienes størrelse. Men svaret er ikke avgjørende for partileddenes forhold til partilovens krav om regnskapsføring og rapportering.

Partilovnemnda har ikke grunn til å tro at valg av ulike organisatoriske og regnskapsmessige løsninger springer ut av noe ønske om å hindre eller fremme slik åpenhet om partilednets samlede økonomi som partiloven har som formål å sikre. Resultatet er like fullt at graden av åpenhet om partileddenes økonomi vil kunne variere mellom partiene og at plikten til å identifisere givern av bidrag i valgår vil kunne bli ivaretatt på ulike måter fra ett parti til et annet. Dertil kommer det uheldige i at de økonomiske transaksjonene internt i det enkelte partiledde kan bli til dels svært lite oversiktlige.

Partilag for geografiske områder som tilsvarer nedlagte/snart nedlagte fylkeskommuner og kommuner

Det foreligger ikke tilsvarende oversikt over organisatoriske løsninger for partiledde utenfor Oslo som har nedlagte eller snart nedlagte fylkeskommuner eller kommuner innenfor sitt geografiske virkeområde. Det samme gjelder hvilke løsninger for rapportering som partiene har valgt eller har planer om å velge.

Betydningen av underenhetens organisasjonsform

Hvordan virksomheten på kommune- eller fylkesdelsnivå er organisert, kan ha betydning for partilednets rapporteringsplikter etter partiloven, jf. partiloven § 18 (3).

A – Underenheten er juridisk en del av det partiledde som er registrert i Partiportalen

En første mulighet er at underenheten juridisk er en del av det partiledde som mottar støtte og skal rapportere etter reglene i partiloven. I så fall er det på det rene at partiledde må rapportere om økonomien i sin samlede virksomhet i kommunen eller fylkeskommunen. I valgår (til og med fredag før valgdag) må bidrag over terskelverdien identifiseres og meldes til SSB uten hensyn til hvilken del av partiorganisasjonen de er adressert til. I årsrapportene må alle bidrag over de terskelverdiene som gjelder i denne sammenheng, identifiseres uten hensyn til hvilken del av partiorganisasjonen de er adressert til.

B – Underenheten er juridisk person og forstås av partiet som et separat lag eller avdeling

Det er ingen nødvendig sammenheng mellom registrering i Enhetsregisteret og status som rettssubjekt adskilt fra kommune-/fylkespartiet. Siden eget organisasjonsnummer i dag er

nødvendig for å kunne opprette egen bankkonto mv., kan det likevel tenkes at partiene i praksis ofte tillegger dette kriteriet avgjørende vekt. Kriteriet er dessuten enkelt og vil bli benyttet som utgangspunkt for Nemndas videre bemerkninger.

Underenheter som er egne juridiske personer, hefter for egne disposisjoner og vil kunne ha regnskapsplikt etter regnskapsloven. I kraft av egne vedtekter vil de som regel utarbeide og vedta sine egne regnskaper.

I relasjon til partiloven kan slike særtrekk likevel ikke tillegges avgjørende betydning. En separat juridisk enhet med en bydel (i Oslo), en nedlagt kommune eller fylkeskommune som geografisk virkeområde, vil ikke i noe tilfelle ha rapporteringsplikt etter partiloven. Rapporteringsplikten gjelder bare for de tre (for ungdomspartiene to) nivåene som partiloven kjenner, og bare for ett partiledde for hvert parti innenfor hver geografiske enhet (stat, fylkeskommune, kommune).

Som allerede nevnt er et av lovens hovedformål å sikre åpenhet om partienes økonomi og finansiering. Ut fra dette formålet kan det ikke aksepteres at ulike organisatoriske valg innenfor samme geografiske enhet skal være avgjørende for samfunnets mulighet til å skaffe seg kunnskap om partienes økonomi og dens kilder.

For at lovens formål om åpenhet skal kunne realiseres, må rapporteringspliktene som utgangspunkt omfatte alle deler av partienes økonomi så langt de relaterer seg til deres virksomhet som det som her for enkelhets skyld kan betegnes som valgkamporganisasjoner. Dette innebærer at partilovens krav om årlig økonomirapport, om særskilt identifisering av bidrag over terskelverdien i valgår og om identifisering av bidrag over terskelverdiene i årsrapportene som utgangspunkt omfatter all virksomhet i et partiledde i vedkommende kommune eller fylkeskommune.

Hvert partiledde har selv ansvar for at loven blir respektert uten hensyn til hvilke organisatoriske former som er valgt for virksomheten i geografiske underenheter. Dette ansvaret kan for eksempel ivaretas ved at enheter med eget organisasjonsnummer mv. fører sine regnskaper etter den mal som er angitt i partilovforskriften kap. 3 og deretter overfører de relevante regnskapstallene til bruk i årsrapporten fra vedkommende partiledde. Underenhetene vil fortsatt kunne avholde egne årsmøter, føre sine egne regnskaper mv.

Dette utgangspunktet må likevel balanseres mot partienes organisatoriske frihet slik den er beskrevet ovenfor og med utgangspunktet om at partitilknyttede grendelag, faglig relaterte enheter mv. faller utenfor partiloven.

Derfor blir det bare underenheter med direkte tilknytning til partileddeets virksomhet som valgkamporganisasjon som omfattes av kravene om samlet rapportering og særskilt identifisering av bidrag. Anvendelsen av dette kriteriet byr ikke på problemer overfor

a) «bydelspartier» med et geografisk virkeområde som er identisk med bydelene i Oslo (eller som har ansvar for mer enn én bydel), og

b) partienheter i tidligere fylkeskommuner som er egne valgkretser ved stortingsvalg.

For andre enheter c) må plikten til samlet rapportering anvendes etter nærmere vurdering. Her må virksomhet som valgkamporganisasjon veies opp mot utgangspunktet om partienes organisatoriske frihet og at politiske virksomhet i vid forstand kan ta mange ulike former. Lovforarbeidenes forståelse av begrepet politisk parti gir veiledning: Ifølge Ot.prp. nr. 84 (2004-2005) avsnitt 5.3 er et politisk parti

«en organisasjon som ivaretar visse kjerneoppgaver, så som

- formulere helhetlige og konkurrerende politiske alternativer
- organisere valglistene
- koordinere de folkevalgtes beslutningsaktivitet
- tilføre det offentlige ordskifte gjennomarbeidede standpunkter
- bringe frem kompetent politisk lederskap gjennom rekruttering og opplæring.»

Elementer av slik virksomhet vil kunne utøves innenfor rammen av ulike organisatoriske enheter. I relasjon til reglene om rapportering i partiloven kap. 4 vil grensen i første rekke måtte trekkes på bakgrunn av momentene nevnt i prikkpunktene 2 (organisere valglistene) og 3 (koordinere de folkevalgtes beslutningsaktivitet).

I typetilfellene a (bydelspartier i Oslo) og b (partienheter i nedlagte fylkeskommuner) vil partiloven innebære at partiledets rapportering ikke bare skal omfatte overføringer mellom den rapporteringspliktige enheten og «kommunedelspartiet». Også andre sider av underenhetenes økonomi må synliggjøres slik dette er definert i partiloven, jf. kap. 4. Dette omfatter blant annet gjeldsforpliktelser (mottatte lån), fordringer (gitte lån) samt kostnader og inntekter som partiledet blir påvirket av, men som ellers ikke vil bli synliggjort for allmennheten.

Det er særskilt grunn til å nevne at plikten til å identifisere bidrag over terskelverdiene i henholdsvis valgår og i årsrapportene gjelder uten hensyn til hvilken del av den samlede partiorganisasjonen som umiddelbart er mottaker.

I typetilfelle c (enheter i nedlagte kommuner) vil det samme gjelde når en samlet vurdering viser at tilknytningen mellom underenheten og partiledet som valgkamporganisasjon er tilstrekkelig nær.

Virkningstid i kommuner og fylkeskommuner under sammenslåing

Nemnda presiserer for ordens skyld at plikten for sammensluttede partiled til å identifisere bidrag og rapportere samlet økonomi, først inntreffer fra første kalenderår etter at partiled som er avviklet, har oppfylt sine plikter etter partiloven for det siste kalenderåret da de var i virksomhet gjennom en del av eller hele året, jf. Partilovnemndas tolkningsuttalelse av 20. mars 2017 (se

<https://www.partilovnemnda.no/Documents/Partilovnemnda/Vedtak/2015%20-%20Tolkningsuttalelse%20om%20signaturkravet%20i%20partiloven.pdf>).

I forhold til partiloven innebærer dette for eksempel at partiledde som var i virksomhet i en del av eller hele 2018, selv må rapportere sin økonomi i 2018 innen 1. juni 2019. Om virksomheten strekker seg inn i 2019, gjelder det samme for årsrapporteringen i 2020. I den del av perioden fra 1. januar til siste fredag før valgdag da de fortsatt er i virksomhet må de dessuten selv identifisere og rapportere bidrag over terskelverdien (NOK 10.000).

Økonomiske forhold som faller utenfor dagens regler om åpenhet

Enkeltvis eller samlet vil partitilknyttede enheter som faller utenfor rapporteringspliktene slik de er presisert her, kunne ha stor økonomisk betydning for partienes virksomhet som valgkamporganisasjoner. Dette kan gi fagdepartementet grunn til å vurdere om partiloven bør endres slik at partileddenes årsrapporter også skal omfatte virksomheten i andre deler av de politiske partiene enn de som er omfattet av denne tolkningsuttalelsen.

Det samme gjelder spørsmålet om å utvide plikten til særskilt identifisering i valgår av bidrag til slike enheter. I dag gjelder plikten til særskilt identifisering av bidrag som mottas i valgår (frem til siste fredag før valgdag) bare for den etterfølgende årsrapporten og bare for bidrag over de høyere terskelverdiene som gjelder da (jf. partiloven § 20 (4) andre punktum). Plikt til løpende rapportering i valgåret, slik som for bidrag til partileddene selv, ville bidra til større åpenhet på et for demokratiet svært sensitivt tidspunkt.

Konklusjon

Partileddenes plikt etter partiloven kap. 4 til årlig å innrapportere sin økonomi omfatter den samlede virksomhet i vedkommende kommune- eller fylkesparti som valgkamporganisasjon.

Det samme gjelder plikten til å identifisere bidrag over terskelverdiene i valgår (frem til fredag før valgdag) og i årsrapportene.

I relasjon til partiloven er det uten betydning om virksomheten i sin helhet drives av partiledde selv eller om deler av den drives av enheter med eget organisasjonsnummer eller som på annet grunnlag kan forstås som juridisk person. Partiledde i vedkommende fylkeskommune eller kommune har selv ansvar for at virksomheten er organisert slik at pliktene etter partiloven kap. 4 kan oppfylles.

I kommuner og fylkeskommuner som er eller er vedtatt sammensluttet, går pliktene etter partiloven over til det nye partiledde med virkning fra det første kalenderåret som de nedlagte partileddene ikke har egen rapporteringsplikt for.

Uttalelsen er enstemmig. Saken ble drøftet av Nemnda i møte 15. mars 2019, hvorefter endelig utkast til uttalelse ble sendt på sirkulasjon ved epost av 19. mars 2019 og uttrykkelig akseptert av samtlige tilstedeværende medlemmer.

For Partilovnemnda



Eivind Smith
Leder



Anders Grøndahl
Sekretariatsleder

Vedtaket sendes kun per e-post.

Kopi:

Statistisk sentralbyrå v. Terje Risberg

De politiske partienes sentralorganisasjoner