

Unge Venstre
Linn Skyum
linn.skyum@venstre.no

Vedtak om inndragning av ulovlig mottatt bidrag fra utenlandsk giver: Unge Venstre

Ved e-post av 30. april 2018 fra daværende generalsekretær Eirik Natlandsmyr i Unge Venstre ble Partilovnemnda informert om at partiet har benyttet seg av en støtteordning fra NATO til gjennomføringen av et internt prosjekt. Natlandsmyr spør samtidig om denne støtten omfattes av forbudet i partiloven § 17 a nr. 2 bokstav b mot å motta bidrag fra utenlandske givere. Ifølge denne bestemmelsen kan partier og partiledde ikke motta bidrag fra utenlandske givere, derunder juridiske personer som er registrert i utlandet.

Dersom Partilovnemnda finner at det foreligger brudd på bestemmelsene i § 17 a skal Nemnda etter partiloven § 29 nr. 1 treffe vedtak om inndragning av inntil den fulle verdien av det ulovlig mottatte bidraget.

På bakgrunn av tidligere oppgitte opplysninger fra Unge Venstre sendte Partilovnemnda 30. august 2018 varsel om inndragning av mulig ulovlig mottatt bidrag. I varselbrevet ble 13. september 2018 satt som frist for skriftlige uttalelser dersom partiet ønsket å bidra med ytterligere opplysninger i saken. Unge Venstre har ikke kommet med ytterligere opplysninger om og bemerkninger til det passerte.

Sakens bakgrunn

Unge Venstres internasjonale utvalg gjennomførte 20.-22. april 2018 «NATO-akademiet» i Trondheim. Dette var et kurs for organisasjonens medlemmer om NATO spesielt og forsvars- og sikkerhetspolitikk generelt.

Søknad om økonomisk støtte til gjennomføring av prosjektet var i forkant sendt til NATOs Public Diplomacy Division ved organisasjonens hovedkontor i Brussel, Belgia, som har et særskilt program for økonomisk støtte til ulike aktører som kan bidra til økt forståelse for NATOs rolle i dagens samfunn («Co-Sponsorship Grants for Public Diplomacy Projects»). Søknaden fra Unge Venstre inneholdt blant annet en beskrivelse av kursets formål og faglige innhold, og hvem som

skulle delta. Kostnader fordelt på ulike budsjettkategorier (reise, opphold, kost og honorarer til innledere) var oppgitt.

NATOs Public Diplomacy Division bekreftet 22. mars 2018 at støtte var innvilget med utgangspunkt i søknaden fra Unge Venstre. Bevilget støttebeløp (om lag 40 000 kroner) skulle benyttes utelukkende til de oppgitte formål, utgiftene skulle dokumenteres i etterkant og eventuelle restmidler tilbakebetales.

Partiloven skal bidra til å sikre at støtte som politiske partier og partiledd mottar, synliggjøres overfor offentligheten. Bidrag over visse terskelverdier skal identifiseres særskilt gjennom den årlige innberetningen av inntekter og kostnader (§ 20 nr. 1 jf. § 18 nr. 2), eventuelt også gjennom rapportering av støtte mottatt i perioden 1. januar til og med fredag før valgdag i valgår (§ 18 nr. 4).

Samtidig setter partiloven § 17 a forbud mot å motta og nyttiggjøre seg bidrag fra enkelte typer av givere. Forbudet omfatter blant annet bidrag fra «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» (§ 17 a nr. 2 b).

Partilovens forarbeider nevner ulike argumenter for forbudet mot gaver fra utenlandske givere. I den grunnleggende utvalgsutredningen heter det blant annet at «retten til å bidra med støtte til norske partier og norsk politikk bør forbeholdes aktører med tydelig forankring i den norske virkeligheten, og som det norske publikum har forutsetninger til å kjenne til» (NOU 2004:25 «Penger teller, men stemmer avgjør» side 13). Det vises også til at et forbud vil bidra til «å forhindre undergraving av nasjonal suverenitet, samt redusere innslaget av uoversiktlige korrupsjonstransaksjoner på tvers av land» (NOU 2004:25 side 87).

Ifølge Ot.prp. nr. 84 (2004-2005) kan støtte fra utenlandske givere også gjøre det vanskelig å identifisere både motiver og hvor bidragene reelt sett stammer fra (side 39). Ved tvil vil dette både kunne gjøre kontrollen kostnadskreven og representere et brudd med partilovsystemets fokus på nasjonal kontroll med opplysninger som partiene selv innberetter.

Forbudet støtter seg på Europarådets anbefaling om felles regler mot korrupsjon i finansieringen av politiske partier og valgkampanjer artikkel 7, som lyder: «States should specifically limit, prohibit or otherwise regulate donations from foreign donors.»¹

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». Nemnda skal også kontrollere at lovens bestemmelser om partifinansiering blir overholdt, jf. partiloven § 24 nr. 2 b. I tilfelle brudd på bestemmelsene i § 17

¹ Council of Europe, Recommendations Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to member states on the common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns: <https://rm.coe.int/16806cc1f1>

a første til fjerde ledd kan Nemnda «treffe vedtak om inndragning inntil den fulle verdien av det ulovlig mottatte bidraget», jf. partiloven § 29 første ledd, slik den lyder etter lovendring i 2013.

Henvendelsen fra Unge Venstre gjelder et begrenset støttebeløp. Problemstillingens betydning generelt, og dermed også for andre politiske partier på ulike organisasjonsnivå, kunne likevel tilsi at Partilovnemnda benyttet sin myndighet etter partiloven § 24 nr. 2 bokstav a til å avgi en tolkningsuttalelse av generell karakter. På den annen side gjelder henvendelsen et mulig, konkret brudd på partiloven § 17 a nr. 2 bokstav b. Nemnda har derfor funnet det riktig å behandle saken som et mulig brudd på lovens forbud mot å motta gaver fra utenlandske givere. Vedtaket må i alle tilfelle utformes i lys av mer generelle problemstillinger, og de blir systematisk gjort offentlig kjent.

Nemnda har tidligere avgitt to uttalelser om gaver fra utenlandske givere, begge ganger i 2011, dvs. før partiloven § 29 fikk dagens form (se nedenfor).² I uttalelsen om Hordaland AUF ble det lagt til grunn at bidraget ble gitt til enkeltpersoner som var medlem i AUF, ikke til organisasjonen som sådan, slik som i saken om Unge Venstre. I uttalelsen om AUF valgte Nemnda under en rekke forutsetninger å tillate gaver fra utenlandske givere til gjenoppbyggingen på Utøya etter 22. juli-massakren.

Ingen av de tidligere uttalelsene synes å ha direkte relevans for den foreliggende saken. Begge legger imidlertid til grunn at partiloven § 17 a nr. 2 bokstav b som utgangspunktet setter et klart og tydelig *forbud* mot å motta gaver fra utenlandske givere til virksomheten i politiske partier og partiledde. Både bestemmelsens ordlyd og forarbeidene trekker klart i retning av en slik forståelse.

Den aktuelle saken om Unge Venstre gjelder et bidrag fra en juridisk person (NATO) «som er registrert i utlandet», og bidraget ble benyttet til å finansiere et ledd i Unge Venstres ordinære virksomhet. Partilovnemnda har derfor ikke grunnlag for noen annen konklusjon enn at bidraget ble mottatt i strid med forbudet i partiloven § 17 a nr. 2 bokstav b, og dermed var ulovlig.

Nemnda finner imidlertid grunn til å bemerke at det forbudet som har stått i partiloven § 17 a nr. 2 bokstav b siden 2005, til dels synes å være begrunnet i et annet lovgivningsbilde enn dagens. Lovkomiteen tok som utgangspunkt at straffeloven av 1902 § 97 a satte «straff for norsk borger eller en i Norge hjemmehørende person som av fremmed makt eller av parti eller organisasjon som opptre i dens interesser, for seg eller for parti eller organisasjon her i landet, tar imot økonomisk støtte for å påvirke allmennhetens mening om statens styreform eller utenrikspolitikk eller til partiformål» (NOU 2004:25 side 85). Straffelovens bestemmelse sprang i alle fall delvis ut av et ønske om å forhindre at norske politiske partier fikk støtte fra søsterpartier i ettpartistater. Den någjeldende straffeloven av 2005 inneholder ingen tilsvarende bestemmelse.

² Tolkningsuttalelse – Hordaland AUF, betaling av opplegg i utlandet,
www.partilovnemnda.no/Documents/Partilovnemnda/Vedtak/2012%20-Hordaland_AUF.pdf

Tolkningsuttalelse – AUF og utenlandske pengegaver,
www.partilovnemnda.no/Documents/Partilovnemnda/Vedtak/2011%20-Tolkningsuttalelse_-_partiloven_§_17_tredje_ledd_bokstav_b_-_gaver_fra_utenlandske_givere_til_AUF-Utøya.PDF

Ot.prp. nr. 84 (2004-2005) side 35 trekker også frem Ytringsfrihetskommisjonens anbefaling om at «det ikke er kilden til støtten som bør være det avgjørende kriterium, men at støtten er skjult» (NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finne Sted», side 197). I forarbeidene til partiloven er det likevel bare Justisdepartementet som advarer mot et generelt forbud, under henvisning til at åpenhet om bidrag fra utenlandske kilder vil kunne ivareta det sentrale hensyn som forbudet er ment å ivareta. Denne typen av innvendinger ble heller ikke tillagt avgjørende vekt da loven ble vedtatt.

Heller ikke det forhold at artikkel 7 i rekommandasjonen fra Europarådet (se ovenfor) synes å åpne for andre løsninger enn totalforbud, gir grunnlag for å tolke partilovens absolutte forbud innskrenkende. Også rekommandasjonen og dens ordlyd var jo kjent av den lovgivende makt da forbudet i partiloven § 17 a nr. 2 bokstav b ble vedtatt.

Selv om de nevnte forhold etter Partilovnemndas syn kan gi grunn til å ta partilovens absolutte forbud mot økonomisk støtte fra utenlandske kilder opp til ny vurdering, vil et eventuelt arbeid med å trekke opp mer nyanserte, generelle grenser eller å erstatte forbudet med regler om plikt til åpenhet, reise spørsmål av generell karakter som det ikke er en naturlig oppgave for Nemnda selv å kartlegge og ta standpunkt til.

Heller ikke det forhold at den aktuelle finansieringskilden for Unge Venstre (NATO) må kunne sies å være en internasjonal organisasjon som har en «tydelig forankring i den norske virkeligheten, og som det norske publikum har forutsetninger til å kjenne til» (NOU 2004:25 side 59), gir grunnlag for å bortfortolke det klare forbudet mot å motta bidrag fra utenlandske givere – derunder juridiske personer som er registrert i utlandet, som må antas å følge av partiloven § 17 a nr. 2 bokstav b slik bestemmelsen lyder i dag.

Ifølge partiloven § 29 nr. 1 skal Partilovnemnda, ved brudd på bestemmelsene i § 17 a nr. 1 til nr. 4, treffe vedtak om inndragning inntil den fulle verdien av det ulovlig mottatte bidraget. Dette åpner tilsynelatende for å nyansere sanksjonen for brudd på partilovens forbud i lys av lovbruddets grovhet og andre forhold. På den annen side følger det av partiloven § 17 a nr. 4 at ulovlige bidrag skal tilbakebetales til giver innen fire uker etter at de er mottatt, og at bidrag som ikke kan tilbakebetales til giver, skal overføres til statskassen innen samme frist. Dette kravet fremstår som absolutt.

Det er ikke opplagt at disse to bestemmelsene har vært gjenstand for tilstrekkelig samordning under lovgivningsprosessen. Det er imidlertid vanskelig å komme unna at kravet om tilbakeføring eller overføring til statskassen etter § 17 a nr. 4 er absolutt. Etter Nemndas syn må dette påvirke utformingen av vedtaket etter § 29 på en slik måte at nedsettelse til et beløp under størrelsen på bidraget er utelukket.

Ifølge partilovforskriften § 5-1 nr. 2 skal det, ved fastsetting av verdien av det ulovlige bidraget, også tas hensyn til avkastning eller endring av kjøpekraft. Partilovnemnda kan ved skjønn fastsette verdien av avkastning eller endringer i kjøpekraft for ulovlige bidrag. For å unngå at svingninger i valutakursene fører til at belastningen på et partiledt som har mottatt bidrag fra utlandet blir urimelig stor eller liten, legger Nemnda i dette tilfelle til grunn at det beløpet som skal refunderes, settes likt det kronebeløpet som i sin tid ble mottatt.

Ifølge partilovforskriften § 5-1 nr. 3 skal ulovlige bidrag som ikke er tilbakebetalt giver innen fire uker, overføres til Kommunal- og moderniseringsdepartementet merket «Partiloven § 17 a». Dette står imidlertid i et visst misforhold til bestemmelsen i partiloven § 17 a nr. 4, som nøyer seg med å angi at ulovlige bidrag skal overføres til statskassen bare når de ikke «kan tilbakebetales til giver». Med sikte på tilfeller der partiet er i tvil om bidraget er ulovlig og ønsker at Partilovnemnda skal vurdere forholdet, angir Prop. 140 L (2011-2012) Endringer i partiloven dessuten at tilbakeføring av ulovlig bidrag til giver eller overføring av beløpet til statskassen, skal skje innen fire uker etter at Nemndas endelige vurdering eller vedtak foreligger (side 99-100). Dette skulle i så fall innebære at partiet, innen utløpet av fristen på fire uker, har valget mellom å tilbakeføre bidraget til giver eller overføre beløpet til statskassen.

Selv om denne anvisningen ikke i seg selv er rettslig bindende og heller ikke stemmer godt med ordlyden i partilovforskriften § 5-1 nr. 3, fremtrer den som fornuftig og dessuten som godt egnet til å ivareta formålet med bestemmelsene i partiloven § 17 a. Den vil derfor bli lagt til grunn for Partilovnemndas vedtak.

Med hjemmel i partiloven § 29 nr. 1 jf. § 17 a nr. 4 treffer Partilovnemnda på denne bakgrunn følgende

vedtak:

Innen fire uker fra vedtakets dato betaler Unge Venstre det beløp i norske kroner som i sin tid ble mottatt, til giver eller til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Dokumentasjon for opprinnelig beløp og for dets tilbakeføring til giver eller overføring til statskassen sendes Nemnda snarest mulig og senest fire uker etter vedtakets dato.

Saken ble drøftet i Nemndas møte 29. august 2018 Endelig utkast til vedtak ble sendt på sirkulasjon ved e-post 18. september og akseptert av samtlige medlemmer som var tilstede på møtet.

**

Nemnda beklager at behandlingen av saken har trukket for lenge ut pga. begrensede ressurser, og ble ytterligere forsinket som følge av at ny Partilovnemnd ble oppnevnt før saken var ferdig behandlet (kongelig resolusjon 15. juni 2018).

For Partilovnemnda



Eivind Smith
Leder



Tor Henriksen
Sekretariatsleder

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