

Nordland FrP

Svein Alfred Nilsen
san@frp.no

Vedtak om formell advarsel for brudd på partilovens frist for innberetning av bidrag mottatt i valgår: Nordland FrP

I e-post av 25. januar 2018 til Partilovnemnda gjør partiledets revisor, statsautorisert revisor Jan-Erik Opli i Fauske revisjon, oppmerksom på at Nordland FrP har unnlatt å rapportere fem bidrag, hver på 9 990 kroner, fra ulike aksjeselskap i konsernet Nordlaks Holding AS (Stokmarknes), ved valget i 2017 innen utløpet av de frister for innberetning som følger av partiloven § 18 nr. 4, som lyder:

Alle partier og partiledde har i valgår plikt til særskilt å innberette bidrag over 10 000 kroner som er mottatt i perioden 1. januar til og med fredag før valgdag. Innberetningen skal skje innen fire uker etter at bidraget er mottatt. Bidrag mottatt senere enn fire uker før utløp av innberetningspliktig periode i første punktum skal være innberettet innen utløpet av fredag før valgdag.

På denne bakgrunn varslet Partilovnemnda 12. juni 2018 Nordland FrP om at det kunne komme på tale å treffe vedtak om formell advarsel eller avkorting av statlig partistøtte. Det ble satt to ukers frist for skriftlig uttalelse i saken.

Merknader fra partiledet

I e-post av 26. juni 2018 uttaler fylkesleder Allan Ellingsen at Nordland FrP har overholdt gjeldende lovverk når de ikke har ansett de fem bidragene som rapporteringspliktige. Partiledet viser til at en forståelse der bidrag gitt fra ulike aksjeselskap i et konsern skal ses under ett, ikke sammenfaller med det som framgår av loven og heller ikke med de retningslinjene for rapportering av bidrag mottatt ved valg som ligger på partiportalen. Ellingsen mener at et slikt syn heller ikke har vært lovgivers intensjon.

Nordland FrP har ikke vært oppmerksomme på at enkelte av deres økonomiske støttespillere kunne inngå i en konsernstruktur. Selskapene som er omtalt har ulike navn og oppfattes ikke umiddelbart som del av en større organisatorisk enhet. De er egne juridiske personer med egne styrever, og partiledet har derfor betraktet dem som selvstendige bidragsytere.

I e-post til Partilovnemnda av 3. april 2018 oppgav kontaktperson, regnskapsfører og den som innberetter økonomien til Nordland FrP, Svein Alfred Nilsen, at støtten som Nordland FrP mottok var gitt «under forutsetning av at bidragsytere ikke behøvde å bli offentliggjort.» Det er ikke noe mistenkelig i dette, sier Ellingsen, men heller et uttrykk for et ønske om ikke å bli koblet til et spesifikt parti. Lokale bedrifter er avhengig av å opprettholde et godt forhold til alle politiske partier.

Partiledet reagerer på Partilovnemndas saksbehandling og mener at kommunikasjonen med Nemndas sekretariat i løpet av våren og sommeren 2018 ikke har bidratt til å gi svar på hvilke kriterier som skal legges til grunn for at bidrag skal ses samlet, og heller ikke har vist til noen lovbestemmelser der dette framgår. Ellingsen mener at det utelukkende er partiloven § 18 nr. 4 som er nevnt, samt en muntlig henvisning til regnskapsloven § 1-3, der definisjonen av hva som utgjør et konsern inngår.

Langt de fleste partiledet drives på frivillig basis. Dersom de måtte betale honorar til profesjonelle aktører for å gjennomgå bidragsyteres eventuelle konserntilknytning, ville bidragene gå med til å dekke dette, ikke til politisk arbeid. Nordland FrP anser ikke en slik ressursbruk formålstjenlig for en kategori av bidragsytere som må anses å ha et begrenset omfang.

På generelt grunnlag mener Nordland FrP at Partilovnemnda må ta en gjennomgang av lovtolkning og avklare hvorvidt gjeldende praksis skal endres. Tilhørende retningslinjer må være tydelige slik at alle politiske partier og partiledet kan forholde seg til lovens gode formål uavhengig av om de besitter juridisk eller økonomisk kompetanse. Ut ifra de retningslinjer som er lagt til grunn for rapporteringen av bidrag mottatt ved valg, er det ingenting som tilsier at Nordland FrP ikke har handlet i beste tro. Dersom Partilovnemnda har en annen oppfatning, innebærer det en ny praksis som må gis oppmerksomhet og da eventuelt gjelde fra dette blir kjent for de politiske partiene, skriver Ellingsen.

Nemndas syn på saken

Etter partiloven § 24 nr. 2 bokstav c er det en av Nemndas oppgaver å "fatte vedtak om bruk av administrative sanksjoner og inndragning". Dette skal ifølge forarbeidene være en sanksjon overfor partiledet som ikke oppfyller lovens krav innen gjeldende frister, jf. Ot.prp. nr. 84 (2004-05) side 82.

Av forskrift 5. februar 2014 nr. 107 om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partilovforskriften) § 6-1 nr. 1, følger at kompetansen kan brukes blant annet når partiet eller partiledet har overtrådt bestemmelsene i partiloven § 18 nr. 4.

Det samme gjelder ved brudd på bestemmelsen i partiloven § 20 nr. 1 om terskelverdier for identifisering av bidragsytere i de årlige økonomirapportene.

Spørsmålet om bidrag som enkeltvis er under terskelverdien for identifisering av giver som et parti eller partiledet mottar fra flere selskaper med konserntilknytning, er ny for Partilovnemnda. Nemnda kan heller ikke se at problemstillingen er berørt i partilovens forarbeider.

Lovens utgangspunkt er at bidrag over terskelverdien på 10 000 kroner som mottas i perioden januar-september i valgår, løpende skal identifiseres, rapporteres og publiseres. Det aktuelle tilfellet dreier seg i første rekke om fem bidrag som enkeltvis er lavere enn terskelverdiene for identifisering av bidragsytere. Når alle bidragene dessuten kommer fra egne juridiske personer, blir utgangspunktet altså at reglene om identifisering mv. ikke kommer til anvendelse.

Det spørsmålet Nemnda i denne saken må ta stilling til, er om det forhold at alle de fem aktuelle aksjeselskapene inngår i konsernet Nordlaks Holding AS, gir grunnlag for en annen bedømmelse i relasjon til lovens krav om full åpenhet om bidrag over en viss størrelse.

I Nemndas korrespondanse med Nordland FrP navngir Svein Alfred Nilsen ni aksjeselskaper med potensiell konserntilknytning som har gitt bidrag til partiledet (e-post av 21. mars 2018). Hos fire av disse er «Nordlaks» en del av bidragsyterens navn slik det ble angitt overfor partiledet. Både Nordlaks sine hjemmesider på internett og Brønnøysundregistrene (BRREG) viser at ytterligere ett av de ni navngitte aksjeselskapene er registrert med «Nordlaks» som en del av navnet. Av BRREG framgår det videre at holdingselskapet og aksjeselskapene har samme adresse og at én og samme person er enten styreleder eller nestleder i alle selskapene. Til det samlede bildet hører det endelig at alle de fem bidragene ble mottatt hos Nordland FrP 19. mai 2017 (e-post av 3. april 2018 fra Nilsen).

Også to av de andre aksjeselskapene som ga bidrag til Nordland FrP innenfor tidsrammen for rapportering av bidrag mottatt ved valg, nærmere bestemt 4. september 2017, inngår i et konsern (Ted Endresen Holding AS, Myre). Partilovnemnda har både 21. mars og 4. april 2018 bedt om å få oppgitt størrelsen på disse bidragene. I e-post av 25. april 2018 viser Ellingsen til at Nemnda på generelt grunnlag, og uten at bidragenes størrelse må oppgis, må kunne avklare hvorvidt dette er rapporteringspliktige bidrag eller ikke. Så lenge størrelsen på hvert av dem ikke er kjent, er det imidlertid ikke mulig for Nemnda å vurdere om det også i dette tilfellet kan være tale om bidrag som til sammen overstiger terskelverdien.

Nordland FrP viser til at det vil være ressurskrevende for partiene å ettergå konserntilknytning hos sine bidragsgivere. Uten at Nemnda har gjennomført noen omfattende analyse av partienes innberetninger eller regnskaper med sikte på å belyse dette spørsmålet, er det likevel – som også Nordland FrP selv er inne på – grunn til å anta at omfanget av bidrag fra flere aksjeselskap i samme konsern som hver enkelt er under terskelverdiene for identifisering, men samlet sett befinner seg over, er lite. Dersom denne antakelsen holder stikk, vil særskilt kontroll av konserntilknytning ikke medføre noen uakseptabel arbeidsbelastning for partiene og partiledene.

Spørsmålet må også bedømmes i lys av forbudet i partiloven § 17 a nr. 1 mot anonyme bidrag. Dette innebærer at partiledene under enhver omstendighet må ha rutiner for å verifisere at dette kravet er tilfredsstilt for hvert enkelt bidrag.

Nordland FrP sine egne inntektsrapporter for de fem regnskapsårene 2011-2016 inneholder ingen informasjon om bidrag fra kommersielle foretak (se www.partifinansiering.no). Dette forsterker inntrykket av at kontroll med de ni bidragene i 2017 vanskelig kan framstå som noen urimelig tung oppgave. Dertil kommer at partiorganisasjonene i kommuner og fylker generelt må

antas å ha god kunnskap om lokale forhold og i alle tilfelle vil ha oppmerksomhet om og interesse for aktuelle økonomiske støttespillere.

I det aktuelle tilfellet byr denne siden av saken i alle fall ikke på tvil. Partiledet har jo selv opplyst at den aktuelle støtten til Nordland FrP var gitt «under forutsetning av at bidragsytere ikke behøvde å bli offentliggjort» (e-post 3. april 2018 til Partilovnemnda fra Svein Alfred Nilsen).

Den juridiske vurderingen må ta utgangspunkt i at loven ikke krever at bidrag under terskelverdiene skal identifiseres eller rapporteres. Den som ikke ønsker offentlig eksponering av sin støtte til det enkelte parti kan altså fullt ut lovlig legge bidraget mer eller mindre marginalt under terskelverdiene. Disse grensene er satt fordi lovgiver anser det som viktig at identiteten til de som bidrar med større verdier blir offentlig kjent, mens det ellers anses som tilstrekkelig at partiledet selv kjenner giverens identitet.

Når terskelverdiene benyttes som grunnlag for å skjule et en bidragsyter i realiteten har overført større verdier til partiledet i løpet av den aktuelle perioden, blir det imidlertid nødvendig å minne om at enkeltbestemmelsene i loven må tolkes i lys av lovens formål. I partiloven § 1 nr. 1 tredje kulepunkt angis det som en del av formålet «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». Dersom den lovforståelsen som Nordland FrP synes å bygge på, skulle legges til grunn, vil det nettopp kunne legge til rette for at grunnlaget for mulige – «uønskede» eller andre – bindinger mellom økonomiske bidragsytere og politiske partier forblir skjult.

En slik lovforståelse ville dessuten legge til rette for den inkonsekvens at bidrag fra flere datterselskap i samme konsern som enkeltvis ligger under terskelverdiene, ikke vil bli offentlig kjent, mens selv bidrag fra ett eller flere datterselskap i samme konsern som ligger marginalt over terskelverdi skal rapporteres. Slik rapportering vil også gjøre det mulig for offentligheten å spore morselskapet og dermed den reelle bidragsyteren.

Selv om Nordland FrP har handlet i god tro ved å ikke rapportere de bidragene det her er tale om, er det likevel grunn til å spørre hvorfor ikke partiledet på eget initiativ forsøkte å avklare hvorvidt de samlede bidragene på ca. 50 000 kroner var rapporteringspliktige. For i alle fall fire av bidragene ga allerede selskapsnavnene klar beskjed om deres konserntilknytning. Dertil kommer – som nevnt – at partiledet var klar over at bidragene bevisst var innrettet på en slik måte at offentlighet skulle unngås.

Resultatet ble at både giverens identitet og bidragets faktiske størrelsen forble ukjent for offentligheten i den perioden da det ifølge lovens ordning er særlig viktig med åpenhet om bidrag til politiske partier. Dette lar seg vanskelig forlike med tolkning av bestemmelsene om identifisering og offentlighet i samsvar med partilovens viktige formål om å sikre åpenhet om partienes økonomi og deres økonomiske støttespillere. Dersom slike opplegg blir akseptert, vil det tvert imot åpne for undergraving av formålet på en slik måte at mulige bånd mellom parti og bidragsytere kan holdes skjult.

På denne bakgrunn har Partilovnemnda kommet til at Nordland FrPs oversittelse av rapporteringsfristen i partiloven § 18 nr. 4 annet punktum vedrørende de fem bidragene fra selskaper i konsernet Nordlaks Holding AS bør gjøres til gjenstand for en administrativ sanksjon.

Siden problemstillingen er ny for Nemnda og lovteksten tilsynelatende uklar, velger Nemnda i den foreliggende saken å nøye seg med å vedta en formell advarsel, jf. partiloven § 28 nr. 1 annet punktum. Vedtaket vil bidra til å gjøre offentligheten oppmerksom på denne viktige siden av de lovbestemte kravene om åpenhet om kilder til finansiering av de politiske partiene og dermed legge til rette for å unngå tilsvarende situasjoner i framtiden. Forutberegneligheten vil øke ytterligere ved at Nemnda vil sende kopi av vedtaket i denne saken til alle de politiske partienes hovedorganisasjoner.

Ifølge partiloven § 28 kan sanksjonen «formell advarsel» benyttes ved «førstegangsregelbrudd av mindre omfang». Nemnda presiserer derfor at valget av reaksjon i dette tilfellet ikke skyldes at det aktuelle lovbruddet uten videre kan karakteriseres som mindre alvorlig. I senere saker som måtte komme opp vil Partilovnemnda ikke ha grunn til å betrakte problemstillingen som ny. I stedet vil reaksjonen på vanlig måte bli utformet med utgangspunkt i lovbruddets grovhet.

Det kan ikke utelukkes at kravet om identifisering og innrapportering av bidrag fra selskaper med konserntilknytning mv. som hver for seg ligger under terskelverdiene, kan utløse behov for ytterligere avklaring av rettstilstanden. Slik avklaring bør primært skje som svar på henvendelser fra partier og partiledde mv. eller følge av at kontrollen med at partiene oppfyller lovens krav med sikte på åpenhet avdekker nye sider av problemstillingen. I tillegg vil Partilovnemnda vurdere om det senere kan bli behov for å avgi en generell tolkningsuttalelse om denne problemstillingen, jf. partiloven § 24 nr. 2 bokstav a.

Advarselen innebærer at partiledet får en form for prøvetid i to år fra vedtakstidspunktet, med den følge at nye overtredelser av partiloven eller regelverk fastsatt med hjemmel i partiloven som skjer i prøvetiden, kan bli sanksjonert strengere enn det som ellers ville vært normen for tilsvarende overtredelser. Herunder kan det bli aktuelt å avkorte hele eller deler av den offentlige partistøtten.

På denne bakgrunn treffes følgende

vedtak:

I medhold av partiloven § 28 jf. § 18 nr. 4 gis Nordland FrP formell advarsel for brudd på fristen i partiloven ved stortings- og sametingsvalget 2017. Advarselen gjelder i to år med virkning fra vedtakets dato.

**

Bidrag fra de fem aksjeselskapene som inngår i Nordlaks-konsernet skal innberettes til Statistisk sentralbyrå (SSB) som bidrag mottatt ved valget i 2017 med morselskap oppgitt som giver. Det samme gjelder bidragene fra to selskaper i Ted Endresen Holding dersom de til sammen overstiger 10 000 kroner. Siden ordinært rapporteringsskjema for 2017 ikke lenger er tilgjengelig

bes partiledet ta kontakt med SSB på partifin@ssb.no for veiledning om hvordan rapporteringen kan foretas.

**

Saken ble behandlet på Nemndas møte 29. august 2018. Vedtaket ble truffet med tilslutning av samtlige medlemmer som var tilstede, jf. partilovforskriften § 7-2 nr. 2.

**

Partilovnemndas vedtak om formell advarsel kan ikke påklages, jf. partiloven § 28 nr. 2. Den eneste muligheten for å få vedtaket overprøvd vil derfor være gjennom søksmål for domstolene. Partilovnemnda kan likevel selv omgjøre vedtak om formell advarsel dersom grunnlaget for vedtaket faller bort eller omgjøring kan skje på grunnlag av forvaltningsloven § 35 nr. 1 og nr. 5.

For Partilovnemnda



Eivind Smith
Leder



Tor Henriksen
Sekretariatsleder

Kopi:

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

Partienes hovedorganisasjoner

Nordland FrP, fylkesleder Allan Ellingsen, allan.ellingsen@gmail.com