

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Sentral- og fylkespartiene

TOLKNINGSUTTALELSE

Partiloven § 17 a: Om anvendelse av forbudet mot anonyme bidrag mv. ved innsamlingsaksjoner

Politiske partier og partiledde kan ikke lovlig «motta bidrag dersom giveren er ukjent for partiet». Dette innebærer at forbudet etter [partiloven](#) § 17 a nr. 1 som utgangspunkt gjør mange former for innsamling til fordel for politiske partier ulovlige. Den utvalgsutredningen som la grunnlaget for partiloven, tok derfor følgende forbehold:

«Alminnelige bidrag gitt i lotterier, bøsseinnsamlinger, «kronerulling» på medlemsmøter og lignende regnes ikke som anonyme bidrag» (NOU 2004:25).

Forbeholdet forutsettes også i en uttalelse om «innsamlingsaksjoner og liknende» i Ot.prp. nr. 84 (2004-2005), se nedenfor. I praksis har forbudet mot anonyme bidrag vært anvendt med en slik begrensning.

Selv om det burde ha vært synliggjort i lovteksten, er det klart at forbudet etter partil. § 17 a nr. 1 fortsatt må leses med forbehold for inntekter fra innsamlinger som skjer på en slik måte at det bare unntaksvis vil være mulig å identifisere den enkelte bidragsyter.

Det er heller ikke lett å se noen overbevisende grunn til å stille slike krav til identifisering av bidragsytere, at det i praksis ville innebære et forbud mot at politiske partier og partiledde selv organiserer innsamlinger for å finansiere sin virksomhet. Men dette gjelder bare så lenge de enkeltbeløpene som kommer inn, er beskjedne. Enhver adgang til å motta anonyme gaver gir en mulighet til å omgå partilovens formål om åpenhet om finansieringen av de politiske partiene.

Derfor forutsetter både utvalgsutredningen (NOU 2004:25) og lovproposisjonen (Ot.prp. nr. 84 (2004-2005)) at «enkeltbidrag av større verdi» som mottas under innsamlingsaksjoner og lignende, skal identifiseres og kategoriseres som «bidrag fra andre» (jf. partil. § 19 andre ledd bokstav i-m). Når bidraget overstiger de respektive terskelverdiene, skal det på vanlig måte innberettes særskilt etter reglene i partil. § 18 fjerde ledd og § 20 første ledd.

Forbudet mot anonyme bidrag «av større verdi» omfatter både enkeltbidrag av større verdi og flere bidrag fra samme kilde som til sammen utgjør en slik verdi.

Kriteriet «større verdi» er så skjønnsmessig at det er vanskelig å angi sikkert hvor terskelen generelt ligger. Det er uten videre klart at bidrag over terskelverdien for identifisering og særskilt innberetning i valgår frem til fredag før valget (jf. partil. § 18 fjerde ledd) omfattes av forbudet mot å motta anonyme gaver. For bidrag av lavere verdi må grensen trekkes i lys av partilovens formål om åpenhet om finansieringen av de politiske partiene og om å motvirke korrupsjon (§ 1 første ledd), se nærmere nedenfor.

Særlig om innsamling gjennom digitale kanaler

Forbudet etter partil. § 17 a nr. 1 mot å motta bidrag fra givere som er ukjent for partiet, kan ikke antas å omfatte bidrag mottatt som resultat av innsamlingsaksjoner, nærmere bestemt «alminnelige bidrag gitt i lotterier, bøsseinnsamlinger, «kronerulling» på medlemsmøter og lignende». Dette er innsamlingsformer som bare unntaksvis gjør det mulig å identifisere den enkelte giver.

Slike innsamlingsformer har neppe gått helt ut av bruk. Men deres betydning har utvilsomt blitt redusert til for del for innsamling i former som digitaliseringen åpner for (SMS, «Vipps», «spleis», overføring via nettbank eller annet). Ekstraordinære forhold som sosial «nedstengning» for å bekjempe smittespredning, kan i praksis gjøre innsamling i digitale kanaler til den eneste mulighet. Men anvendeligheten av slike kanaler er ikke begrenset til slike forhold, og det er mange eksempler på at partiene driver innsamling ad digital vei.

Tradisjonell innsamling gjennom lotterier, bøsseinnsamlinger mv. skiller seg fra innsamling gjennom digitale kanaler ved at bidrag som mottas digitalt, som regel kan spores tilbake til giveren. Dermed bortfaller en viktig del av begrunnelsen for å tillate partiene å motta anonyme bidrag tross forbudet i partil. § 17 a nr. 1.

På den annen side vil plikt til å identifisere hvert enkelt bidrag kunne bli så arbeidskrevende sett i forhold til beløpenes størrelse at det vil redusere nytteverdien av innsamlinger som metode til å finansiere partipolitisk virksomhet. Dette er det ingen grunn til å tro at den lovgivende makt har ønsket å oppnå. Det er heller ikke gitt at en lov som ble utformet før digitaliseringen skjøt fart, bør praktiseres slik at partiene blir enda mer avhengig av offentlig finansiering eller av store bidrag fra interesseorganisasjoner eller fra private aktører.

Bestemmelsene i partiloven om innberetning av innsamlede beløp og om identifisering av bidrag over en viss størrelse, tar sikte på å etablere en viss balanse mellom privat og offentlig finansiering. Denne balansen er i ferd med å bli forskjøvet gjennom de siste årenes massive overgang til digital pengeoverføring. For å opprettholde balansen mellom innsamlingsaksjoner i partienes egen regi og forbudet mot å motta anonyme bidrag av en

viss størrelse, legger Partilovnemnda derfor til grunn at unntaket fra forbudet mot anonyme bidrag under innsamlingsaksjoner, som utgangspunkt gjelder uten hensyn til hvilke innsamlingskanaler som benyttes.

Dermed omfatter adgangen til å motta inntekter fra «lotterier, innsamlingsaksjoner og lignende» (jf. partil. § 19 andre ledd bokstav e), både bidrag mottatt som resultat av lotterier, bøsseinnsamling, kronerulling på medlemsmøter mv. og bidrag som mottas digitalt. Som utgangspunktet er sporing av den enkelte bidragsyter ikke nødvendig.

Unntaket fra forbudet mot anonyme bidrag gjelder likevel bare når innsamlingen skjer som ledd i partiets egen virksomhet. For bidrag fra andre gjelder andre regler (jf. partil. § 19 andre ledd).

Unntaket gjelder heller ikke enkeltbidrag av større verdi og for flere bidrag fra samme kilde som sammenlagt er av større verdi. De praktiske hensyn som unntaket hviler på, må veies mot de viktige hensyn som forbudet mot anonyme bidrag skal ivareta. Hensynene bak unntaket veier også mindre tungt når innsamlingen skjer med metoder som gjør det mulig å identifisere den enkelte giver.

Ut fra dagens forhold legger Partilovnemnda til grunn at enkeltbidrag på mer enn kr. 2000,- (to tusen), skal spores tilbake til giveren, regnskapsføres og innrapporteres som bidrag mv. i samsvar med reglene i partiloven. Det samme gjelder når summen av flere bidrag fra samme kilde, i løpet av et kalenderår til sammen utgjør mer enn kr. 2000,- (to tusen).

Plikten til identifisering mv. av bidrag til en verdi av mer enn kr. 2000,- gjelder uavhengig av innsamlingsform. Når sporing av slike beløp ikke blir foretatt eller er umulig, gjelder forbudet mot å motta anonyme bidrag (om konsekvensene, se partil. § 17 a fjerde ledd og femte ledd).

Innsamling organisert av andre (folkefinansiering, crowdfunding mv.)

Det kan tenkes at andre enn partiet eller partiledet selv organiserer innsamling til fordel for partiet, mens slik at de innsamlede midlene overføres fra den person eller organisasjon som står for innsamlingen. Slike innsamlinger betegnes noen ganger som folkefinansiering eller crowdfunding. I relasjon til partiloven er det imidlertid uvesentlig hvilken betegnelse som benyttes eller hvordan innsamlingen er organisert.

Innsamlede beløp som et parti mottar fra innsamlingsaksjoner el. organisert av andre, omfattes selvsagt av forbudet mot anonyme bidrag etter partil. § 17 a. Den person eller organisasjon som overfører innsamlede midler til partiet, regnes som bidragsyter og skal identifiseres etter reglene i partiloven.

Den som organiserer innsamling til fordel for et parti, er derimot ikke selv bundet av lovens forbud mot anonyme bidrag. Dette innebærer at overførte beløp vil kunne inkludere både midler fra personer eller organisasjoner som ikke selv er identifisert eller lar seg identifisere (partil. § 17 a andre ledd), bidrag fra rettssubjekter under statens eller annen offentlig myndighets kontroll og bidrag fra utenlandske givere (partil. § 17 a andre ledd).

Den muligheten for å omgå lovbestemte forbud som ligger i innsamlinger organisert av andre, innebærer at partiet eller partiledet vil ha en særlig aktsomhetsplikt når det mottar midler som er innsamlet på denne måten.

Partienes aktsomhetsplikt

Politiske partier og partiledet har ansvar for å bidra til å realisere partilovens formål om åpenhet om finansieringen av deres virksomhet og å motvirke korrupsjon (§ 1 første ledd).

Dette innebærer for det første at et parti som selv organiserer innsamlingsaksjoner, må etablere en beredskap for å sikre at kilden til bidrag fra samme giver som, enkeltvis eller i sum, er på mer enn kr. 2000,- (to tusen), blir identifisert. Bidrag som overstiger de respektive terskelverdiene, skal på vanlig måte innberettes særskilt etter reglene i partil. § 18 fjerde ledd (bidrag i valgår) og § 20 første ledd (generelt).

For det andre innebærer det at partiet må være på vakt mot bidrag som det er forbudt å motta fordi de kommer fra selskaper mv. under statens eller annen offentlig myndighets kontroll, eller fra utenlandske givere. Partilovnemnda presiserer for ordens skyld at forbudene etter partil. § 17 a andre ledd gjelder uten hensyn til bidragets størrelse.

Når bidragene er innsamlet av andre, kan blant annet det innsamlede beløpets størrelse i seg selv, og forholdet mellom størrelsen og hva som ellers er kjent om bidragsyterens egen betalingsevne, geografiske eller ideologiske tilknytning mv., tilsi særlig aktsomhet. Hvis det er tale om større beløp, bør partiet gjøre den innsamlingsansvarlige oppmerksom på partiets ansvar for at mottatte bidrag er i samsvar med gjeldende lovverk.

Konklusjoner:

A – Midler som mottas under innsamlingsaksjoner mv. organisert av partiet eller partiledet selv, kan mottas anonymt uten hensyn til hvilke innsamlingskanaler som benyttes.

B – Partil. § 17 a første ledd om forbud mot anonyme bidrag gjelder likevel for bidrag fra samme kilde som, enkeltvis eller i sum, utgjør mer enn kr. 2000,- (to tusen).

C – Personer eller organisasjoner som samler inn midler fra andre bidragsytere til et politisk parti (folkefinansiering, crowdfunding), regnes som bidragsyter for de beløp som overføres til partiet.

D – Partiene må påse at de verken direkte eller indirekte mottar bidrag som det er ulovlig å motta.

**

Denne uttalelsen er avgitt med hjemmel i partil. § 24 andre ledd bokstav a) om Partilovnemndas myndighet til å tolke loven og forskrift gitt med hjemmel i loven.

Partilovnemnda trekker samtidig tilbake tolkningsuttalelse av 4. november 2016 om hvorvidt innsamlinger via SMS eller liknende omfattes av partilovens forbud mot anonyme bidrag.

For Partilovnemnda

Eivind Smith
Leder

Daniel Giske
Sekretariatsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi: regnskap@mdg.no