

Fremskrittspartiet

Helge Fossum

hef@frp.no

TOLKNINGSUTTALELSE

Partiloven § 19 tredje ledd: *om hva som regnes som «ordinært dugnadsarbeid» fra partimedlemmer og tillitsvalgte*

Partilovnemnda mottok 12. august et brev fra Frps hovedorganisasjon med anmodning om «en prinsipiell avklaring av hvordan grensen skal trekkes mellom dugnadsarbeid utført av partiets egne medlemmer og tillitsvalgte, og bidrag i form av tjenester/naturalytelser som er rapporteringspliktige etter partiloven». I anmodningen er problemstillingen belyst ved en rekke eksempler på tvilstilfeller og det bes om avklaring på om eksemplene er rapporteringspliktige som bidrag. De rettslige utgangspunktene belyses nedenfor før det redegjøres nærmere for eksemplene på tvilstilfeller. Partilovnemnda vil deretter benytte myndigheten gitt i partiloven § 24 andre ledd bokstav a til å avklare hvilke tjenester og naturalytelser fra partimedlemmer og tillitsvalgte som faller innenfor dugnadsunntaket og hvilke som ikke gjør det.

Rettslige utgangspunkter

Tolkningsuttalelsen gjelder rekkevidden av dugnadsunntaket for rapporteringspliktige bidrag i partiloven § 19 tredje ledd andre punktum (i kursiv):

Med bidrag menes 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 del av sitt inntektsgrunnlag.

Unntaket må betraktes i lys av partilovens formål om å sikre innsyn og offentlighet om finansieringen av de politiske partienes virksomhet. Dette formålet begrunner hovedregelen om at bidrag over en viss størrelse skal innrapporteres. Inntil den gjeldende partiloven ble vedtatt, gjaldt en slik innberetningsplikt kun pengebidrag. I forarbeidene til loven ble det pekt på at ikke-monetære bidrag kunne ha like stor verdi for partiene som pengebidrag og at Europarådets anbefaling var at partiene også hadde plikt til å innberette slike bidrag, jf. Ot. prp. nr. 84 (2004-2005) s. 44. Utvidelsen av bidragsbegrepet til å omfatte ikke-monetære bidrag førte til at også dugnadsinnsats fra enkeltpersoner over terskelverdier i loven ville bli innberetningspliktig, med mindre loven gjorde unntak.

Det er lang tradisjon for at arbeid for politiske partier blir utført på dugnad, det vil si uten betaling. Regelen i § 19 tredje ledd anerkjenner den positive verdien for samfunnet i dette ved å gjøre unntak fra innrapporteringsplikten for visse typer gratistjenester fra privatpersoner. Rapporteringsplikten gjelder for det første ikke arbeid som ikke krever særskilte kvalifikasjoner. Dersom privatpersoner utfører tjenester som ikke krever noen spesiell kompetanse, er bidraget ordinært dugnadsarbeid som ikke skal innrapporteres. En ytelse en person ikke tar betalt for, er heller ikke rapporteringspliktig dersom tjenesten ikke er en del av bidragsyters inntektsgrunnlag. Det vil si at partier ikke har rapporteringsplikt for gratistjenester som faktisk krever særskilte kvalifikasjoner dersom personen som utfører tjenesten ikke også har inntektsgivende arbeid basert på de samme kvalifikasjonene. Kriteriet om at gratis tjenester ikke skal sammenfalle med medlemmets inntektsgrunnlag er oppstilt for å gi et praktikabelt regelverk for partiene med hensyn til hvilke bidrag som skal innrapporteres, jf. Ot. prp. nr. 84 (2004-2005) s. 55. Samme sted i proposisjonen redegjør departementet nærmere for avgrensningen av unntaket fra rapporteringsplikt for ordinært dugnadsarbeid:

«Departementet vil peke på at konsekvensene av dette forslaget blir at eksempelvis en pensjonert rørlegger kan utføre gratis rørleggerarbeid for partiet uten at verdien av dette må oppgis. Det samme vil i prinsippet eksempelvis gjelde for en autorisert revisor som for tiden arbeider som snekker – og som ikke har revisorkompetansen som del av inntektsgrunnlaget. Denne kan utføre «gratis» revisorarbeid for partiet, men ikke snekkerarbeid – uten at dette må oppgis i partiets inntektsberetning.

Med privatpersoner siktes det også til partimedlemmer, uansett hvilket verv de eventuelt måtte ha i partiet. Med utgangspunkt i Datatilsynets spørsmål, vil elektrikertjenester fra et partimedlem eller dennes ektefelle/samboer/registrert partner eller andre som har dette som profesjon, ikke anses som dugnadsarbeid i partilovens forstand og derfor omfattes av innberetningskravet. Hvis derimot partimedlemmet er heltidsansatt i partiet og for tiden ikke har inntekter som fra annet arbeid, vil denne personens tjenester anses som dugnadsinnsats som ikke kreves oppgitt i inntektsregnskap til partiet.

Departementet ser at inntektsgrunnlag eller ikke kan være et noe kunstig kriterium mht hvilke tjenester som skal omfattes av dugnadsbegrepet. Skal en regel om innberetning av ikke-monetære bidrag innføres, og slik at bidragene ikke bare skal omfatte ting, men også tjenester – der det igjen skal gjøres unntak for visse tjenester som det er i samfunnets interesse at privatpersoner fortsatt skal kunne yte gratis til politiske partier, må det på en eller annen måte foretas en avgrensning. Departementet har kommet til at inntektsgrunnlag i denne sammenheng kan være et hensiktsmessig skille.

For å ikke komplisere regelen i for stor grad, legger departementet ikke opp til en ytterligere avgrensning av inntektsgrunnlagsbegrepet i form av ulike proSENTsatser for deltidsarbeid.⁹ Hensikten med å legge inntektsgrunnlagskriteriet til grunn, er å lage et praktikabelt regelverk – bl.a for at verdiangivelsen av den utførte tjenesten skal bli noenlunde korrekt. En autorisert elektriker som for tiden arbeider som elektriker, antas eksempelvis å ha bedre forutsetninger for å kunne fastsette hva tjenesten markedsmessig sett er verdt, enn andre. Alternativt kan en se dette slik at den som utfører en gratistjeneste for partiet, i stedet kunne brukt arbeidstiden sin til å utføre en tilsvarende jobb for en annen kunde, mot betaling. Det er nettopp verdien av den alternative tidsanvendelsen som i dette tilfellet skal innrapporteres – hvis denne overstiger lovens «frie» satser. Tilsvarende vil en redusert

betaling eller rabatt på slike tjenester måtte oppgis i inntektsinnberetningen hvis rabatten overstiger de samme satsene. Et spørsmål som reises i denne sammenheng er om det ved verdivurdering av tjenester skal inkluderes (fiktiv) merverdiavgift, slik at verdien av tjenesten i større grad blir sammenliknbar med det partiet ellers måtte betale for denne i markedet. Departementet kan ikke se at utvalget drøfter dette spørsmålet nærmere. Departementet ser at det i utgangspunktet blir mer korrekt å ta høyde for momsen, men foreslår likevel at det ikke skal være et krav om å legge momsbetraktninger til grunn for vurdering av en tjenestes verdi.

Departementet har for øvrig videreført utvalgets forslag om at ikke-monetære bidrag under lovens frie satser ikke kreves innberettet, jf § 19 fjerde ledd.»

Utdraget fra forarbeidene gir flere føringer for hvordan «ordinært bidragsarbeid» i loven skal tolkes. Det er for det første klart at partimedlemmer anses som «privatpersoner» i lovens forstand og at det ikke er forskjell på medlemmer og tillitsvalgte. Videre er formålet med å knytte kvalifisert tjenesteytelse til en persons inntektsgrunnlag, og gjøre unntak fra rapporteringsplikten dersom disse ikke sammenfaller, å gi større rom for at samfunnsnyttig frivillig arbeid kan finne sted. Det er også grunn til merke seg synspunktet om alternativ tidsanvendelse som forklaring på rekkevidden av unntaket fra rapporteringsplikt. Partiet vil ha plikt til å innrapportere gratistjenester som overstiger lovens terskelverdier dersom tjenesteyter kunne fått inntekt fra tilsvarende arbeid fra en annen betalende oppdragsgiver.

I NOU 2004: 25 s. 96 ble det påpekt at «[h]ensikten med åpenhetsregimet er å avdekke i hvilke retninger det kan foreligge eller oppstå bindinger mellom parti og bidragsyter.» Det er klart at faren for «uønskede bindinger», som loven tar sikte på å motvirke, kan være like stor for ikke-monetære bidrag som for pengebidrag. Bidrag fra partimedlemmer og tillitsvalgte står likevel i en særstilling. Selv om lister over partimedlemmer ikke er offentlige, er det mer naturlig å karakterisere frivillige bidrag fra medlemmer som en *ønsket* binding, som bidrar til partisamhold, enn som en uønsket binding. Formålet om å motvirke korrupsjon og uønskede bindinger vil dermed sjelden kunne tale for en snever tolkning av dugnadsvilkåret for partimedlemmer.

Tvilstilfeller det bes om avklaring på

Frp har i brevet til Partilovnemnda bedt om en avklaring på om fem konkrete eksempler på oppgaver som inngår i partienes kjernevirksomhet omfattes av unntaksregelen for dugnadsarbeid i § 19 tredje ledd. I alle eksemplene kan det reises tvil om bidragene er rapporteringspliktige fordi partimedlemmet har et daglig virke av samme karakter som ytelsen medlemmet har bidratt med til partiet. Problemstillingen er om medlemmets frivillige arbeid skal forstås som en del av medlemmets inntektsgrunnlag og derfor er rapporteringspliktig:

1. Et medlem bidrar i planlegging og gjennomføring av et internt seminar/konferanse, og jobber til daglig i eventbyrå.
2. Et medlem velges som økonomiansvarlig i fylkes- eller lokallaget sitt og utfører de ordinære oppgavene som følger med tillitsvervet, og jobber til daglig som regnskapsfører eller revisor.
3. Et medlem lager grafisk materiale og innhold til partiets kanaler i sosiale medier som del av sin frivillige innsats, og har tilsvarende oppgaver i sitt daglige virke.

4. Et medlem som har sitt daglige virke i en interesseorganisasjon, fagforening, kommunikasjonsbyrå eller tilsvarende gir innspill til partiet knyttet til kommunikasjon og politikkutvikling.
5. Et medlem som jobber på kafé deltar på stand for partiet i valgkamp, hvor vedkommende lager og serverer kaffe og vafler til velgere.

Partilovnemndas vurdering

Bidrag fra medlemmer til partiorganisasjoner skaper i utgangspunktet ønskede bindinger i form av samhold og lojalitet, enten det er tale om penger, tjenester eller naturalytelser. Begrunnelsen for at også bidrag fra medlemmer skal innrapporteres, er å skape åpenhet om hvordan partiene er finansiert. Kravet om innrapportering av slike bidrag inntreer først når bidraget overstiger terskelverdier som er gitt i loven.

Lovens unntak fra rapporteringsplikt for ordinært dugnadsarbeid skal fremme den samfunnsnyttige verdien av frivillig arbeid og legge til rette for at regelverket blir praktikabelt for partiene. Politisk dugnadsarbeid legger grunnlaget for en demokratisk styreform som vi setter høyt. Partilovnemnda mener i lys av dette at det er liten grunn til å tolke unntaksregelen snevert. Begrensningene i hva som skal anses som «ordinært dugnadsarbeid» som knyttes til bidragsyters inntektsgrunnlag utvider da også unntaket fra rapporteringsplikten slik at partiene også kan motta tjenester som krever særlige kvalifikasjoner som frivillig bidrag. Etter nemndas syn er det naturlig å forstå uttalelsene i forarbeidene om alternativ tidsanvendelse på et marked der tjenesten ville vært betalt som kriterium for rapporteringsplikt, slik at rapporteringsplikten først slår inn dersom bidragsyter utfører en fakturerbar tjeneste. Hvor vidt en tjeneste er fakturerbar må vurderes konkret ut fra tjenestens karakter og bidragsyters stilling i det enkelte tilfelle. For at rapporteringsplikten skal inntre, må bidragsyter normalt være selvstendig næringsdrivende eller ha et enkeltpersonsforetak for fakturerbare tjenester ved siden av et ansattforhold.

Partilovnemnda vurderer i lys av dette kommentere tvilstilfellene det er bedt om avklaring på. Flere av eksemplene inneholder for lite konkret informasjon til at det kan tas et klart standpunkt til om bidraget vil være rapporteringspliktig. Nemnda vil for disse tilfellene gi veiledning til hvilke vurderinger partiet må foreta for å vurdere om det foreligger rapporteringsplikt.

1. *Et medlem bidrar i planlegging og gjennomføring av et internt seminar/konferanse, og jobber til daglig i eventbyrå.*

Eksemplet inneholder for lite informasjon om bidragets karakter, kvalifikasjonene til medlemmet og medlemmets stilling til at det kan tas et klart standpunkt til om det foreligger rapporteringsplikt. Dersom medlemmet leder arrangementsplanleggingen, og arrangementet ikke kunne vært gjennomført uten profesjonell hjelp fra et eventbyrå, eller medlemmet ellers ville anvendt tiden til å ta betalte oppdrag av samme karakter, vil bidrag over terskelverdiene i loven være rapporteringspliktig. Dersom ingen av de nevnte alternativene er aktuelle, er bidraget ordinær dugnadsvirksomhet som ikke er rapporteringspliktig.

2. *Et medlem velges som økonomiansvarlig i fylkes- eller lokallaget sitt og utfører de ordinære oppgavene som følger med tillitsvervet, og jobber til daglig som regnskapsfører eller revisor.*

Ethvert partimedlem skal i prinsippet kunne påta seg tillitsvervet som økonomiansvarlig for et fylkes- eller lokallag. Regnskapsregler for partiene er utviklet slik at økonomifaglige kvalifikasjoner ikke skal være nødvendig for å ivareta partiets interesser. Regnskapsreglene for partiene skiller seg også fra alminnelige regnskapsregler for bedrifter. Vervet som økonomiansvarlig for et parti kan ikke likestilles med fakturerbare tjenester med regnskap og revisjon på et alternativt marked. Partilovnemnda finner det klart at det at tillitsvervet som økonomiansvarlig ivaretas av en regnskapskyndig, ikke vil utløse rapporteringsplikt for tjenesten fra partienes side.

3. *Et medlem lager grafisk materiale og innhold til partiets kanaler i sosiale medier som del av sin frivillige innsats, og har tilsvarende oppgaver i sitt daglige virke.*

Eksemplet inneholder i likhet med eksempel 1 for lite informasjon om bidragets karakter, kvalifikasjonene til medlemmet og medlemmets stilling til at det kan tas et klart standpunkt til om det foreligger rapporteringsplikt. Dersom det grafiske materialet ikke kunne vært utviklet uten profesjonell hjelp, eller medlemmet ellers ville anvendt tiden til å ta betalte oppdrag av samme karakter, vil bidrag over terskelverdiene i loven være rapporteringspliktig. Dersom ingen av de nevnte alternativene er aktuelle, er bidraget ordinær dugnadsvirksomhet som ikke er rapporteringspliktig.

4. *Et medlem som har sitt daglige virke i en interesseorganisasjon, fagforening, kommunikasjonsbyrå eller tilsvarende gir innspill til partiet knyttet til kommunikasjon og politikkutvikling.*

Eksemplet inneholder i likhet med eksempel 1 og 3 for lite informasjon om bidragets karakter, kvalifikasjonene til medlemmet og medlemmets stilling i daglig virke til at det kan tas et klart standpunkt til om det foreligger rapporteringsplikt. Nemnda vil påpeke at politisk kommunikasjon og politikkutvikling i seg selv er oppgaver som kan ligge nær virksomheten i organisasjoner og virksomheter som yter tjenester for andre. Et aktivt partimedlem med daglig virke i et kommunikasjonsbyrå vil kunne komme med faglige «innspill» til partiets kommunikasjonsarbeid uten at det utløses rapporteringsplikt. Dersom det samme medlemmet yter en mer spesifikk kommunikasjonsfaglig «tjeneste», vil det derimot være tale om et bidrag som må rapporteres. Spørsmålet om rapporteringsplikt må altså avgjøres konkret. Dersom partiet ellers ville måttet hente inn profesjonell hjelp for å få utført oppgaven, eller medlemmet ellers ville anvendt tiden til å ta betalte oppdrag av samme karakter, vil bidrag over terskelverdiene i loven være rapporteringspliktig. Dersom ingen av de nevnte alternativene er aktuelle, er bidraget ordinær dugnadsvirksomhet som ikke er rapporteringspliktig.

5. *Et medlem som jobber på kafé deltar på stand for partiet i valgkamp, hvor vedkommende lager og serverer kaffe og vafler til velgere.*

Bidraget krever ikke særskilte kvalifikasjoner og må anses som ordinært dugnadsarbeid. Selv om bidragets karakter sammenfaller med oppgaver medlemmet har som inntektsgrunnlag, vil medlemmet normalt ikke kunne erstatte det frivillige arbeidet for partiet med fakturerbart betalende arbeid for en annen arbeidsgiver. Nemnda kan ikke se at loven ta sikte på å kreve verdifastsetting og innrapportering av denne typen tjenester.

Avslutningsvis vil partilovnemnda understreke at evne og vilje til dugnad er en viktig del av norsk samfunnsliv og en bærebjelke i partisystemet. Oppgaveporteføljen til et parti er mangfoldig og får stadig nye fasetter. Kommunikasjonsarbeid skjer på en helt annen måte enn før. Mange oppgaver lar seg ikke lenger gjennomføre på dugnad og mange medlemstjenester kan være vanskelige å verdsette i kroner og øre. Nemnda legger til grunn at unntaket fra rapporteringsplikt for dugnadsarbeid ikke skal tolkes snevert fordi dette vil kunne øke arbeidsbyrden knyttet til rapportering og virke hemmende på viljen til dugnadsinnsats. Dette vil ikke bare være et tap for partiene, men for samfunnet som helhet. Kravet om rapportering av tjenester som sammenfaller med bidragsyters inntektsgrunnlag slår først inn dersom bidragsyter utfører en tjeneste som ellers ville vært fakturerbar, hensett til tjenestens karakter og bidragsyters stilling.

Ragna Aarli (leder)

Knut Storberget

Finn Olav Rolijordet

Hans Fredrik Grøvan

Hege Fjellheim

Elisabeth Ivarsflaten

Uttalelsen er godkjent elektronisk og inneholder ikke signatur.

Kopi:

Andreas Ingebretsen ani@frp.no

Partienes hovedorganisasjoner

Kommunal- og distriktsdepartementet postmottak@kdd.dep.no

Statistisk sentralbyrå partifin@ssb.no

Statsforvalteren i Vestland post@partiportalen.no