

# Á L I T S G E R ð

**Sendandi:** MAGNA lögmenn

**Viðtakandi:** Fjármála- og efnahagsráðuneytið

**Viðfangsefni:** Framlög til stjórnmalasamtaka úr ríkissjóði samkvæmt 3. gr. laga nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalasamtaka

**Dagsetning:** 7. febrúar 2025

## I T I L E F N I O G A F M Ö R K U N

- 1 Álitsgerð þessi er rituð samkvæmt beiðni fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Tilefni beiðninnar eru upplýsingar sem fram hafa komið þess efnis að stjórnmalasamtök sem úthlutað hefur verið framlögum úr ríkissjóði á grundvelli 3. gr. laga nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalatataka hafi ekki í öllum tilvikum uppfyllt skilyrði 5. gr. a sömu laga um skráningu í stjórnmalasamtakaskrá, sbr. I. kafla C laganna, eins og þeim var breytt með breytingarlögum nr. 109/2021. Í beiðninni er af þessu tilefni óskað álits um hvort ríkissjóður eigi rétt til endurgreiðslu framlags sem veitt hefur verið til stjórnmalasamtaka án þess að hlutaðeigandi samtök hafi við úthlutunina fullnægt öllum skilyrðum 5. gr. a laga nr. 162/2006. Í beiðninni er jafnframt óskað álits um hvort ríkissjóði sé skylt að krefjast endurgreiðslu ef réttur til hennar er fyrir hendi og hvort og þá hvaða þýðingu það kunni að hafa fyrir tilvist eða umfang endurkröfu ef skráning í stjórnmalasamtakaskrá hefur farið fram eftir að úthlutað var en áður en til endurkröfu kemur. Loks er í beiðninni óskað álits á því hvort það leiði af niðurlagi lokamálsliðar 2. mgr. 3. gr. laganna að stjórnmalasamtök þurfi að uppfylla öll skilyrði 5. gr. a á þeim degi sem þar er tilgreindur en missa ella rétt sinn til úthlutunar samkvæmt ákvæðinu.
- 2 Líkt og nánar er rakið í áliti þessu leiðir af lagagrundvelli málsins að í úthlutun framlaga til stjórnmalasamtaka úr ríkissjóði á grundvelli II. kafla laga nr. 162/2006 felst stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 í þeim tilvikum þar sem framlögum er úthlutað af hálfu stjórnvalda í skilningi laganna, þ. á m. af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins á grundvelli 1. og 2. mgr. 3. gr. laganna. Slíkar ákvarðanir eru bindandi fyrir stjórnvöld eftir að þær hafa verið tilkynntar aðila máls og verður ekki breytt eftir það tímamark að eigin frumkvæði stjórnvalds nema til þess standi lagaheimild. Að þessu virtu reynir við umfjöllun um þau álitaefni sem vikið er að í álitsbeiðni ráðuneytisins á þær reglur sem gilda um afturköllun stjórnvaldsákvæðana.
- 3 Í samræmi við fyrirliggjandi álitsbeiðni og tilefni hennar er álit þetta afmarkað við þá aðstöðu þegar stjórnmalasamtök í skilningi 1. tölul. 2. gr. laga nr. 162/2006 hafa fengið úthlutað framlögum úr ríkissjóði af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins á grundvelli 1. eða 2. mgr. 3. gr. laganna án þess að uppfylla það skilyrði 5. gr. a laganna að vera skráð í stjórnmalasamtakaskrá samkvæmt I. kafla C þeirra. Þetta skilyrði var lögfest árið 2021 og hefur gilt um úthlutanir frá og með árinu 2022. Fyrir liggur að nokkur stjórnmalasamtök hafa fengið

úthlutað framlögum árin 2022, 2023 og 2024 án þess að uppfylla umrætt skilyrði við úthlutun eitt eða fleiri þessara ára. Í álitinu er lagt mat á það hvernig viðeigandi reglur um afturköllun stjórnvaldsáskvarðana horfa við þessari aðstöðu við ritun álitsins í janúar árið 2025. Þá er í samræmi við álitsbeiðnina jafnframt tekin afstaða til þess hvernig reglur kröfuréttarins um endurgreiðslu ofgreidds fjár horfa við atvikum málsins að frágengnum reglum stjórnsýsluréttarins um afturköllun, sbr. hér að neðan. Loks er í álitinu fjallað um þýðingu þess tímafrests úthlutunar sem lögfestur er í lokamálslið 2. mgr. 3. gr. laganna.

- 4 Áliti þessu var upphaflega skilað til ráðuneytisins 31. janúar 2025. Ráðuneytið óskaði þess í kjölfarið að lagt yrði jafnframt mat á það hvernig atvik málsins kynnu að horfa við reglum kröfuréttarins um endurgreiðslu ofgreidds fjár. Álitið hefur verið uppfært af þessu tilefni og bætt við það köflum II.D og III.F þar sem vikið er að þessu álitaefni. Að öðru leyti er efni álitsins óbreytt.

## II LAGAGRUNDVÖLLUR

### A Stjórnskipunar- og mannréttindareglur

- 5 Í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 er kjósendum tryggð aðkoma að stjórn ríkisins annars vegar með reglum um kjör forseta Íslands samkvæmt II. kafla hennar og hins vegar með reglum um alþingiskosningar samkvæmt III. kafla. Síðarnefndu reglurnar byggja á þeirri forsendu, sem nánar er útfærð í almennum lögum, að frambjóðendur til alþingiskosninga geti bundist samtökum sem í 31. gr. stjórnarskrárinnar eru nefnd stjórnmalasamtök.
- 6 Stjórnmalasamtök, sem þar eru nefnd stjórnmalafélög, er önnur tveggja tegunda félaga sem sérstaklega er vikið að í ákvæðum 74. gr. stjórnarskrárinnar þar sem mælt er fyrir um félagafrelsi. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur við túlkun og beitingu samsvarandi ákvæðis 11. gr. mannréttindasmáttmála Evrópu lagt á það áherslu að stjórnmalasamtök séu forsenda lýðræðislegs stjórnarfyrikomulags, sbr. meðal annars dóma yfirdeildar dómstólsins 30. janúar 1998 í máli nr. 19392/92 og 13. febrúar 2003 í málum nr. 41340/98, 41342/98, 41343/98 og 41344/98.
- 7 Samkvæmt 3. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu hefur íslenska ríkið skuldbundið sig til þess að halda frjálsar kosningar með hæfilegu millibili, og sé atkvæðagreiðsla leynileg og fari fram við aðstæður er tryggi það að í ljós komi álit almennings með frjálsum hætti í kjöri til löggjafarþings, sbr. dóm Hæstaréttar 6. maí 1999 í máli nr. 151/1999. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur við túlkun og beitingu þessa ákvæðis lagt ríka áherslu á það hlutverk sem stjórnmalasamtök gegna við framkvæmd frjálsra kosninga og tengsl slíkra kosninga við félagafrelsi. Í dómi yfirdeildar dómstólsins 8. júlí 2008 í máli nr. 10226/03 segir meðal annars um þetta hlutverk og þessi tengsl:

„Free elections and freedom of expression, and particularly the freedom of political debate, form the foundation of any democracy (see *Mathieu-Mohin and Clerfayt*, cited above, § 47, and *Lingens v. Austria*, 8 July 1986, §§ 41-42, Series A no. 103). The “free expression of the opinion of the people in the choice of the legislature” is a matter on which Article 11 of the Convention also has a bearing, guaranteeing as it does freedom of association, and thus indirectly the freedom of political parties, which represent a form of association essential to the proper functioning of democracy. Expression of the opinion of the people is inconceivable without the assistance of a plurality of political parties representing the currents of opinion flowing through a country’s population. By

reflecting those currents, not only within political institutions but also, thanks to the media, at all levels of life in society, they make an irreplaceable contribution to the political debate which is at the very core of the concept of a democratic society (see *Lingens*, cited above, § 42; *Castells v. Spain*, 23 April 1992, § 43, Series A no. 236; and *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey*, 30 January 1998, § 44, *Reports* 1998-I).“

**B Tilefni og aðdragandi að setningu laga nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra**

8 Líkt og nánar er rakið í athugasemdum við frumvarp það er varð að lögum nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra átti setning þeirra rætur að rekja til skýrslu forsætisráðherra um fjárframlög til stjórnmalastarfsemi og starfsumhverfi stjórnmalaflokka á Íslandi sem lögð var fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004-2005. Tilefni hennar var skýrslubeiðni níu þingmanna um þetta efni á sama löggjafarþingi, en samskonar beiðni hafði áður verið lögð fram á 130. löggjafarþingi 2003-2004.

9 Í skýrslu forsætisráðherra sagði meðal annars eftirfarandi um hlutverk og mikilvægi stjórnmalasamtaka:

„Mikilvægt er að missa ekki sjónar á því í umræðu um fjármál stjórnmalaflokkanna að þeir eru hornsteinn líðræðis í landinu og forsenda heilbrigðrar og eðlilegrar þjóðmálaumræðu. Sá rammi, sem löggjöfin markar þessari starfsemi, þarf því að treysta möguleika stjórnmalaflokkanna til að sinna því hlutverki, samhliða því að girða sem kostur er fyrir mögulega misnotkun á aðstöðu eða spillingu.“

10 Í skýrslunni var meðal annars vikið að þróun í umfjöllum um fjármál stjórnmalasamtaka á undanförunum árum. Um þróun á alþjóðavettvangi sagði meðal annars í skýrslunni:

„Á alþjóðlegum vettvangi hefur orðið mikil þróun í þessum efnunum á undanförunum árum. Fjölmargar alþjóðastofnanir fjalla nú um fjárhagslega umgjörð stjórnmalaflokka í samhengi við bættu stjórnarhætti, líðræðislega ábyrgð, viðbrögð við mútubrotum og baráttu gegn spillingu. Þessa gætir í samstarfi um bættu stjórnarhætti innan Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) en lengst er vinna að þessu leyti komin á vettvangi Evrópuráðsins. Þar er skipulegt samstarf er hefur að markmiði að berjast gegn spillingu og aðildarríkin sæta úttektum svokallaðrar Greco-nefndar sem hefur að markmiði bættu stjórnarhætti og baráttu gegn spillingu. Ísland er meðal þeirra ríkja sem undirgengist hafa aðhald og eftirlit Greco-nefndarinnar.“

11 Þá var í skýrslunni vísað til skýrslu síðastgreindrar nefndar um stöðu Íslands á þessu sviði frá árinu 2001 og tekið fram að sú nefnd hefði í því sambandi lýst „sérstökum áhyggjum af skorti á reglum um fjármögnun stjórnmalaflokka“.

12 Í skýrslu forsætisráðherra kom fram það mat að framangreind þróun kallaði á að lagarammi um fjárhagslega umgjörð stjórnmalasamtaka hér á landi sætti endurmati. Í því sambandi bæri sérstaklega að líta til tilmæla ráðherranefndar Evrópuráðsins R (2003) 4 frá 8. apríl 2003 um sameiginlegar reglur gegn spillingu í tengslum við fjármögnun stjórnmalaflokka og kosningabaráttu. Í skýrslunni var efni þessara tilmæla meðal annars lýst með eftirfarandi hætti:

„Í tilmælunum er lögð áhersla á að ríkið veiti stjórnmalaflokkum stuðning og sjái til þess að fjárstyrkur af hendi hins opinbera eða einkaaðila trúfli ekki sjálfstæði stjórnmalaflokka. Aðildarríkin skuli jafnframt grípa til aðgerða sem komi í veg fyrir hagsmunaárekstra, tryggi gagnsæi fjárframlaga og komi í veg fyrir leynileg framlög til stjórnmalaflokka. Þá skuli aðildarríkin tryggja að framlög til

stjórnmalaflokka umfram tiltekið hámark séu opinber, meta hvort rétt sé að leiða í lög reglur um hámarksframlög til stjórnmalaflokka og grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir að farið sé í kringum reglur um viðmiðunarmörk fjárframlaga. Einnig er í tilmælunum kveðið á um að aðildarríkin skuli tryggja að framlög lögaðila til stjórnmalaflokka séu sérgreind í bókhaldi fyrirtækja og að hluthafar eigi rétt á upplýsingum um slík framlög. Þá skuli aðildarríkin takmarka, banna eða setja skýr mörk um framlög lögaðila sem selja opinberum aðilum vöru eða þjónustu til stjórnmalaflokka og banna lögaðilum undir stjórn opinberra aðila að leggja fram fé til stjórnmalaflokka. Áþekk ákvæði skuli gilda um framlög erlendra aðila. Þá er lagt til að sömu viðmiðunarreglur gildi um framlög til frambjóðenda og til kosningabaráttu og að aðildarríkin skuli meta þörf fyrir að setja viðmiðunarmörk um hversu miklu fé skuli varið til kosningabaráttu. Einnig er tekið fram að aðildarríkin skuli skylda stjórnmalaflokka og tengd samtök til að halda bókhald og að reikningar þeirra skuli vera samstæðureikningar fyrir viðkomandi flokk og skyld samtök. Slíkir reikningar skuli lagðir fram fyrir óháðan eftirlitsaðila í það minnsta árlega. Þá skuli skylda stjórnmalaflokka til að birta opinberlega upplýsingar um öll framlög og nöfn þeirra sem lagt hafa fram framlög yfir tiltekinni fjárhæð auk helstu kennitalna úr reikningum þeirra. Að síðustu er lagt til að aðildarríkin leiði í lög viðurlög við brotum á slíkum reglum sem talist geti hæfileg.“

- 13 Loks var í skýrslu forsætisráðherra komist að svohljóðandi niðurstöðu um stefnumörkun af framanröktu tilefni:

„Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið er það mat forsætisráðherra að rétt sé að taka til endurskoðunar ýmis atriði í löggjöf um fjármál stjórnmalaflokka. Forsætisráðherra telur því að tímabært sé að setja á ný á fót nefnd fulltrúa stjórnmalaflokkanna sem hafi að verkefni að leggja mat á þörf fyrir löggjafarumbætur á þessu sviði í ljósi þeirrar þróunar á alþjóðavettvangi sem hér hefur verið rakin. Þótt 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um félagafrelsi feli í sér sérstaka vernd fyrir stjórnmalaflokka er ekki hægt að líta svo á að sú staðreynd girði fyrir að settar verði almennar reglur um fjármál og fjárreiður stjórnmalaflokka sem samrýmast þeim sjónarmiðum sem byggt hefur verið á á alþjóðavettvangi og hér hafa verið rakin.

Forsætisráðherra telur að eðlilegt sé að slík nefnd fjalli um fjármálalega umgjörð stjórnmalastarfsemi í heild. Meðal þess sem slík nefnd þarf að fjalla um er hvernig skuli háttað eftirliti með fjárreiðum stjórnmalaflokkanna, hvort setja skuli bann við framlögum frá fyrirtækjum í opinberri eigu, hvaða reglur eigi að gilda varðandi framlög aðila sem selja vöru eða þjónustu til ríkisins til stjórnmalaflokka, hvort og þá hvaða mörk eigi að setja við nafnlausum framlögum eða hámarksfjárhæð framlaga og hvaða viðmið eigi að vera í lögum að öðru leyti um þetta efni með hliðsjón af tilmælum Evrópuráðsins og löggjafarþróun almennt. Þá gæti þessi nefnd eftir atvikum fjallað um hvort gera skuli kröfu til ráðherra og þingmanna um að þeir upplýsi um fjármálaleg eða stjórnunarleg tengsl sín við fyrirtæki.“

- 14 Forsætisráðherra skipaði í kjölfarið nefnd fulltrúa allra þingflokka til að fjalla um lagalega umgjörð stjórnmalastarfsemi á Íslandi. Á vettvangi hennar var unnið að samningu frumvarps þess er varð að lögum nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra. Í athugasemdum við það frumvarp var þeim álitaeftum sem nefndin fjallaði um við samningu frumvarpsins meðal annars lýst með eftirfarandi hætti:

„Til að treysta grundvallarhlutverk stjórnmalaflokkanna í lýðræðislegri stjórnskipan er mikilvægt að lagaumhverfi þeirra auðveldi þeim að gegna hlutverki sínu og sé gagnsætt og til þess fallið að draga úr vantrausti á stjórnmalaflokkana. Nefndin hefur rætt ítarlega á fundum sínum um þau sjónarmið sem vegast á þegar rætt er um þörf á löggjöf um starfsemi stjórnmalaflokkanna. Annars vegar má halda því fram að æskilegt sé að forðast sem mest löggjöf sem hlutist til um innri málefni stjórnmalaflokkanna til að tryggja stöðu þeirra sem sjálfstæðra aðila í stjórnkerfinu og til að tryggja

að félagsmenn þeirra hafi stjórn á innri málum þeirra að öllu leyti. Almenn séð hlýtur löggjafinn að verða að fara með mikilli gát þegar hlutast er til um innri mál stjórnmalaflokka og mikilvægt er að sú íhlutun verði aldrei meiri en réttlæt看legt geti talist út frá brýnum almannahagsmunum. Hins vegar má segja að æskilegt sé að einhver grundvallarlöggjöf sé við lýði sem tryggi gagnsæi og setji tilteknar grundvallarreglur sem stjórnmalaflokkarnir séu ásáttir um að marki almennar leikreglur í stjórnmalastarfsemi. Brýnt er þá að slík löggjöf sé til þess fallin að treysta starfsumhverfi stjórnmalaflokkanna og draga úr eða eyða óvissu um fjármögnun þeirra.“

15 Þá sagði jafnframt um þau álitamál sem nefndin fjallaði um:

„Helsta álitamálið í starfi nefndarinnar var hvernig fara skyldi með takmarkanir á framlögum einstaklinga og lögaðila til stjórnmalastarfsemi. Komu þar fram ólík sjónarmið. Ein leið, sem rædd var, fólst í því að setja engin eða óveruleg bönn við framlögum en kveða þess í stað á um upplýsingaskyldu um framlög umfram tiltekna fjárhæð. Önnur leið, sem rædd var, fólst í að banna algerlega framlög lögaðila til stjórnmalastarfsemi og leyfa einungis óveruleg félagsgjöld einstaklinga. Niðurstaða nefndarinnar varð sú að rétt væri að skera öllum framlögum þröngan stakk. Ástæða þess er ekki síst sú breyting sem orðið hefur hér á landi á undanförunum árum þar sem sífellt fleiri fyrirtæki og einstaklingar hafa fjárhagslega burði til að kosta stóran hluta baráttu flokka eða einstaklinga. Það var sameiginleg afstaða nefndarmanna að mikilvægt væri að draga úr hættu á tortryggni vegna þessa og skapa gagnsæja umgjörð um fjárfamlög til stjórnmalastarfsemi. Einnig væri eðlilegt að þrengja rammann frekar til að freista þess að draga úr kostnaði við kosningabaráttu. Að síðustu væri rétt að taka mið af því grundvallarmarkmiði tilmæla Evrópuráðsins frá 2003 að einstaklingar hefðu möguleika á að styrkja stjórnmalastarfsemi upp að ákveðnu marki og njóta samt sem áður nafnleyndar. Í tengslum við það atriði var einnig rætt í nefndinni hvort veita ætti einstaklingum áþekka möguleika og lögaðilar njóta nú til að draga framlög til stjórnmalastarfsemi frá tekjuskattsstofni. Slíkt fyrirkomulag er þekkt í mörgum nágrannalöndum og er ætlað að hvetja almenning til að taka þátt í fjármögnun stjórnmalastarfsemi og þar með taka þátt í lýðræðislegu félagsstarfi.“

16 Um tillögu nefndarinnar í þessum efnun sagði eftirfarandi í athugasemduunum:

„Tillaga nefndarinnar er sú að heimila einungis framlög upp að 300.000 kr. á hverju almanaksári, hvort sem í hlut eiga einstaklingar eða lögaðilar. Á hinn bóginn verði skylt að upplýsa opinberlega um öll framlög lögaðila, hversu lág sem þau eru og hvort sem þau eru peningaleg eða ekki. Með þessu er sett einföld og skýr regla sem ekki ætti að vera erfið í framkvæmd eða skapa óvissu fyrir þá sem leita eftir stuðningi til stjórnmalastarfsemi, hvort heldur er í eigin nafni eða fyrir hönd stjórnmalasamtaka. Verulega er þrengt að möguleikum stjórnmalaflokkanna til að þiggja fé frá lögaðilum, en slíkt ekki útilokað.“

17 Um þær breytingar sem verða myndu á starfsumgjörð stjórnmalasamtaka ef frumvarpið yrði að lögum sagði loks eftirfarandi í almennum athugasemduunum við það:

„Ef frumvarpið verður samþykkt mun verða veruleg breyting á starfsumgjörð stjórnmalaflokka hér á landi. Nefndin telur þá breytingu að verulegu leyti vera óhjákvæmilega í ljósi breyttra aðstæðna. Einnig er ljóst að ekki verður bæði sleppt og haldið í þessu efni og að takmarkandi löggjöf um fjármögnun stjórnmalaflokkanna dregur óhjákvæmilega úr tekjumöguleikum þeirra. Þótt úthlutun fjármuna til stjórnmalaflokkanna sé ekki á verksviði nefndarinnar er það sameiginleg afstaða nefndarinnar að samhliða þeirri breytingu, sem nú er gerð, sé brýnt að hækka verulega framlag úr ríkissjóði til stjórnmalastarfsemi. Vert er einnig að hafa í huga að með þeim takmörkunum, sem nú eru lagðar við framlögum lögaðila, mun draga úr óbeinum framlögum ríkisins vegna þeirrar niðurgreiðslu framlaga lögaðila sem löggjafinn veitir með lagaheimildum um frádráttarbærni framlaga frá tekjuskattsstofni. Því mundi að óbreyttu draga úr óbeinum framlögum ríkisins til

stjórnmalastarfsemi. Einnig er í frumvarpinu gert ráð fyrir skyldu stærri sveitarfélaga til að veita fjárframlög til framboða til sveitarstjórna, en samhliða er gert ráð fyrir að ríkissjóður axli þann hluta kostnaðar af kosningum til Alþingis og til embættis forseta Íslands sem nú er borinn af sveitarfélögunum.“

18 Frumvarp til laga um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra var lagt fram á Alþingi 5. desember 2006 og samþykkt þaðan sem lög 9. sama mánaðar. Lögin tóku gildi 1. janúar 2007. Með breytingarlögum nr. 109/2021 var heiti laganna breytt í lög um starfsemi stjórnmalasamtaka.

**C Lög nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalasamtaka með áorðnum breytingum**

19 Samkvæmt 1. gr. laga nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalasamtaka með áorðnum breytingum er markmið þeirra að auka traust á stjórnmalastarfsemi, tryggja starfsskilyrði og sjálfstæði stjórnmalasamtaka og efla lýðræði og gagnsæi stjórnmalá. Jafnframt er það markmið laganna að kveða á um almenn framlög til frambjóðenda í kjöri til embættis forseta Íslands, til Alþingis og til sveitarstjórna og opinber og almenn fjárframlög til stjórnmalasamtaka og stjórnmalastarfsemi og draga úr hættu á hagsmunaárekstrum og tryggja gagnsæi í fjármálum þeirra. Í lögunum er hugtakið stjórnmalasamtök skilgreint í 1. tölul. 2. gr. sem flokkar eða samtök sem bjóða fram í kosningum til Alþingis eða sveitarstjórna.

20 Með breytingarlögum nr. 109/2021 var fjórum nýjum köflum aukið við lögin á eftir I. kafla þeirra sem urðu að I. kafla A, um félagsaðild og vinnslu persónuupplýsinga með þremur nýjum greinum, 2. gr. a – 2. gr. c, I. kafla B, um gagnsæi stjórnmalabaráttu með einni nýrri grein, 2. gr. d, I. kafla C, um skráningu stjórnmalasamtaka með sex nýjum greinum, 2. gr. e – 2. gr. j, og loks I. kafla D, um framboð stjórnmalasamtaka með einni nýrri grein, 2. gr. k. Ákvæði I. kafla A, B og D hafa ekki beina þýðingu fyrir umfjöllunarefni álits þessa og því óþarft að rekja þau. Aftur á móti verður hér gerð grein fyrir ákvæðum I. kafla C, þ.e. 2. gr. e-f., sem lúta að stjórnmalasamtakaskrá og skráningu í hana.

21 Í 2. gr. e er fjallað um skráningu stjórnmalasamtaka, en þar segir:

„Ríkisskattstjóri skráir stjórnmalasamtök samkvæmt lögum þessum og starfrækir stjórnmalasamtakaskrá í því skyni.

Stjórnmalasamtakaskrá skal birt almenningi á vef ríkisskattstjóra ásamt upplýsingum sem fylgja umsókn um skráningu skv. 1. mgr. 2. gr. g. og upplýsingum um breytingar á skráningu skv. 1. mgr. 2. gr. i. Við birtingu á vef er heimilt að undanskilja birtingu kennitalna, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 2. gr. g.“

22 Í 2. gr. f er fjallað um skilyrði skráningar í stjórnmalasamtakaskrá, en þar segir:

„Skilyrði fyrir skráningu í stjórnmalasamtakaskrá er að tilgangur samtaka sé að bjóða fram í kosningum til Alþingis eða sveitarstjórnar, samþykktir samtaka séu í samræmi við 2. gr. h og að önnur tilskilin gögn fylgi umsókn, sbr. 2. gr. g.“

23 Í 2. gr. g er fjallað um umsókn um skráningu, en þar segir:

„Samtök sem óska skráningar í stjórnmalasamtakaskrá skulu senda ríkisskattstjóra umsókn um skráningu. Með umsókn skulu fylgja upplýsingar um:

1. Heiti samtaka og heimilisfang.
2. Samþykktir samtaka.

3. Yfirlit yfir flokkseiningar og hlutverk þeirra.
4. Nöfn og kennitölur stjórnarmanna, framkvæmdastjóra og annarra sem geta skuldbundið samtökin, auk takmarkana á þeim rétti ef einhverjar eru.

Meiri hluti stjórnar skal undirrita umsókn og lýsa því yfir að þær upplýsingar sem fram koma í umsókninni séu réttar og þeir sem þar eru tilgreindir hafi rétt til að skuldbinda samtökin að lögum.“

24 Í 2. gr. h er fjallað um samþykktir skráðra stjórn málasamtaka, en þar segir:

„Í samþykktum skráðra stjórn málasamtaka, sbr. 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. g, skal m.a. kveðið á um eftirtalin atriði:

1. Heiti samtakanna, heimilisfang og aðalstarfsstöð.
2. Tilgang.
3. Skipulag samtakanna.
4. Hlutverk stjórnar, fjölda stjórnarmanna, skipan þeirra og starfstíma.
5. Hverjir rita firma samtakanna.
6. Reglur um inngöngu í samtökin og úrsögn úr samtökunum.
7. Kjörtímabil endurskoðenda og endurskoðunarfyrirtækja, sbr. 2. mgr. 8. gr.
8. Hvernig skal staðið að breytingum á samþykktum.
9. Reglur um slit samtakanna.
10. Hvernig fara á með eignir samtakanna séu þau lögð niður eða þeim slitið.“

25 Í 2. gr. i er fjallað um tilkynningu um breytingu á skráningu stjórn málasamtaka og um afskráningu, en þar segir:

„Breytingu á samþykktum skráðra stjórn málasamtaka ber að tilkynna til stjórn málasamtakaskrár innan þriggja mánaða frá breytingunni. Sama gildir ef breyting verður á hlutverki, fjölda og heiti flokkseininga.

Breytt samþykkt í heild sinni skal fylgja tilkynningu um breytingu á henni. Sömu reglur gilda um meðferð tilkynningar um breytingu og um tilkynningu þegar stjórn málasamtök voru upphaflega skráð.

Þegar stjórn málasamtökum er slitið eða þau óska ekki lengur eftir því að vera skráð í stjórn málasamtakaskrá skulu þau senda stjórn málasamtakaskrá tilkynningu þess efnis. Falla þá niður öll þau réttindi og þær skyldur sem af skráningu leiddi lögum samkvæmt.“

26 Loks er í 2. gr. j fjallað um eftirlitsúrræði, en þar segir:

„Ef skilyrði skráningar samkvæmt þessum kafla eru ekki lengur fyrir hendi eða stjórn málasamtök vanrækja skyldur sínar samkvæmt lögum þessum skal ríkisskattstjóri veita stjórn málasamtökunum skriflega viðvörðun og setja þeim frest til að bæta úr því sem áfátt er. Skal fresturinn ekki vera skemmri en einn mánuður. Ef ekki er bætt úr því innan frestsins getur ríkisskattstjóri ákveðið að fella skráningu stjórn málasamtaka úr gildi.

Ákvörðun ríkisskattstjóra skv. 1. mgr. er kæránleg til ráðherra. Um meðferð kæru til ráðherra fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga.“

27 Í II. kafla laganna er fjallað um framlög ríkis og sveitarfélaga til stjórn málastarfsemi. Um framlög til stjórn málasamtaka úr ríkissjóði er fjallað í 3. gr. laganna sem er svohljóðandi með áorðnum breytingum:

„Stjórn málasamtök sem fengið hafa a.m.k. einn mann kjörinn á Alþingi í næstliðnum alþingiskosningum eiga rétt á 12 millj. kr. grunnrekstrarframlagi úr ríkissjóði á ári hverju. Ný

stjórnmalasamtök sem fá mann kjörinn á Alþingi eiga rétt á greiðslu styrks fyrir kosningaárið hlutfallslega miðað við kjördag.

Árlega skal úthluta fé úr ríkissjóði til starfsemi stjórnmalasamtaka sem fengið hafa a.m.k. einn mann kjörinn á Alþingi eða hlotið hafa a.m.k. 2,5% atkvæða í næstliðnum alþingiskosningum samkvæmt ákvörðun í fjárlögum hverju sinni. Árleg heildarfjárveiting til stjórnmalasamtaka skal koma til endurskoðunar við afgreiðslu fjárlaga ár hvert með hliðsjón af breytingum á vísitölum verðlags og launa. Heildarfjárhæðinni skal úthlutað til stjórnmalasamtaka í hlutfalli við atkvæðamagn fyrir 25. janúar ár hvert.

Stjórnmalasamtök sem bjóða fram í þremur kjördæmum eða fleiri í kosningum til Alþingis geta að loknum kosningum sótt um sérstakan fjárstyrk úr ríkissjóði til að mæta útlögðum kostnaði við kosningabaráttu, að hámarki 750.000 kr. fyrir hvert kjördæmi sem boðið er fram í. Umsóknum um fjárstyrk vegna kosningabaráttu skal beint til ráðuneytisins og skulu umsóknir berast eigi síðar en þremur mánuðum eftir að kosningar fóru fram. Umsóknum skal fylgja afrit reikninga fyrir kostnaði sem fjárstyrk er ætlað að mæta. Ráðuneytið getur sett nánari reglur um form umsókna og fylgigagna sem og um það hvaða kostnaður geti talist kostnaður við kosningabaráttu.“

28 Í 4. gr. laganna er fjallað um framlög til þingflokka úr ríkissjóði, en þar segir:

„Árlega skal úthluta fé úr ríkissjóði til starfsemi þingflokka á Alþingi samkvæmt ákvörðun á fjárlögum hverju sinni. Greiða skal jafna fjárhæð fyrir hvern þingmann og nefnist hún eining. Að auki skal greiða eina einingu fyrir hvern þingflokk. Því til viðbótar skal úthluta fjárhæð sem svarar tólf einingum til þingflokka þeirra stjórnmalasamtaka sem eiga ekki aðild að ríkisstjórn og skiptast þær einingar hlutfallslega milli þeirra. Forsætisnefnd Alþingis getur sett nánari reglur um greiðslur samkvæmt þessari grein.“

29 Í 5. gr. er fjallað um framlög til stjórnmalasamtaka frá sveitarfélögum, en það ákvæði hljóðar svo:

„Sveitarfélögum er skylt að veita stjórnmalasamtökum sem fengið hafa a.m.k. einn mann kjörinn í sveitarstjórn eða hlotið a.m.k. 5% atkvæða í næstliðnum sveitarstjórnarkosningum árleg fjárfamlög til starfsemi sinnar. Ákvörðun um slík framlög tekur sveitarstjórn samhliða samþykkt fjárhagsáætlunar ár hvert. Fjárhæðinni skal úthlutað ár hvert í hlutfalli við atkvæðamagn.

Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga setur viðmiðunarreglur til að stuðla að samræmdri framkvæmd á greiðslum framlaga frá sveitarfélögum til stjórnmalasamtaka samkvæmt þessari grein. Reglurnar skal taka til endurskoðunar árlega. Á því ári sem sveitarstjórnarkosningar eru skal úthlutun framlaga fara fram á þann hátt að stjórnmalasamtök fái framlög fyrir síðari hluta þess árs í samræmi við kjörfylgi í nýafstöðnum kosningum.“

30 Í 5. gr. a er loks fjallað um skilyrði úthlutunar, en þar segir:

„Skilyrði úthlutunar á fé úr ríkissjóði og frá sveitarstjórnnum er að viðkomandi stjórnmalasamtök séu skráð skv. I. kafla C, hafi áður uppfyllt upplýsingaskyldu sína við ríkisendurskoðanda skv. 8. og 9. gr. og að ríkisendurskoðandi hafi birt ársreikning þeirra.“

31 Síðastgreindu ákvæði 5. gr. a var breytt í núverandi horf með fyrrgreindum breytingarlögum nr. 109/2021 sem jafnframt færðu í lögin áðurrakin ákvæði I. kafla C um stjórnmalasamtakaskrá. Í almennum athugasemdum við frumvarp það er varð að þessum breytingarlögum sagði meðal annars eftirfarandi um tilefni og markmið þessara breytinga:



„Hingað til hafa engin skilyrði verið í lögum um stofnun stjórnmalasamtaka, t.d. um skráningu þeirra, tilkynningarskyldu, stofnun eða slit, og þau hafa almennt getað hagað skipulagi og innri starfsemi án þess að vera bundin af sérstökum lagareglum þar um, enda þótt stjórnmalasamtök séu að sjálfsögðu bundin af öllum almennum reglum félagaréttar, svo sem lögum um hlutafélög og einkahlutafélög, ákveði þau að búa starfsemi sinni, eða hluta starfsemi sinnar, slíka umgjörð. Í samræmi við það verkefni sem nefndinni var fengið með skipunarbréfi tók nefndin til athugunar hvort nægjanleg efnisleg rök stæðu til þess að binda í lög sérstakar lagareglur um stjórnmalasamtök að þessu leyti vegna sérstöðu þeirra og þá í hvaða mæli. Niðurstaða þeirrar athugunar var sú að fara þurfi afar varlega við reglusetningu um skilyrði til stofnunar og skráningar stjórnmalasamtaka með hliðsjón af rétti þeirra til að bjóða fram í lýðræðislegum kosningum. Er því til dæmis ekki lagt til að það verði skilyrði fyrir framboði stjórnmalasamtaka í boðuðum kosningum að þau hafi áður sótt um og fengið skráningu í stjórnmalasamtakaskrá enda gæti slíkt hugsanlega falið í sér tæknilega hindrun fyrir framboði stjórnmalasamtaka, t.d. nýrra stjórnmalasamtaka sem geta komið fram með stuttum fyrirvara fyrir kosningar. Á hinn bóginn var það mat nefndarinnar að það væru gild og málefnaleg sjónarmið að skapa gagnsæi í starfsemi stjórnmalasamtaka og í því skyni að skilyrða úthlutun opinberra fjárframlaga til þeirra, því að slík samtök hafi áður skráð sig í stjórnmalasamtakaskrá, til að styrkja grundvöll eftirlits með ráðstöfunum opinbers fjár. Aðgengi eftirlitsaðila, þ.e. ríkisendurskoðanda, og alls almennings að slíkri skrá sem birt yrði opinberlega ásamt fylgigögnum sé til þess fallið að styrkja eftirlit og auka aðhald almennings.

Í samhengi við framangreint ber að hafa í huga að gildandi lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra setja stjórnmalasamtökum, þ.e. flokkum og samtökum sem bjóða fram í kosningum til Alþingis eða sveitarstjórna, og frambjóðendum ákveðnar skorður er kemur að því að þiggja framlög til starfsemi sinnar, bæði frá einstaklingum og lögaðilum. Þá hvíla ríkar skyldur á stjórnmalasamtökum til að upplýsa um slík framlög til eftirlitsaðila, þ.e. til ríkisendurskoðanda, og eru þær upplýsingar jafnframt gerðar opinberar, nú með birtingu ársreikninga viðkomandi stjórnmalasamtaka. Styðjast framangreindar lagatakmarkanir við skýr rök eins og áður segir en tilgangur þeirra og markmið er meðal annars að draga úr hættu á hagsmunaárekstrum, auka traust á stjórnmalastarfsemi og efla lýðræði og gagnsæi í stjórnmalastarfsemi. Með lögum nr. 139/2018 sem breyttu framangreindum lögum var í fyrsta skipti lögfest sérstök takmörkun á því hvernig stjórnmalasamtökum er heimilt að haga stjórnmalabaráttu sinni, sbr. 12. gr. gildandi laga. Felur takmörkunin í sér bann við því að stjórnmalasamtök, kjörnir fulltrúar þeirra og frambjóðendur, sem og frambjóðendur í persónukjöri, fjármagni, birti eða taki þátt í birtingu efnis eða auglýsinga í tengslum við stjórnmalabaráttu nema fram komi við birtingu að efnið sé birt að tilstuðlan eða með þátttöku þeirra.

Frumvarpinu er eins og áður segir ætlað að styðja enn frekar við framangreind meginmarkmið gildandi laga, m.a. til að kveða á um skyldu þeirra stjórnmalasamtaka sem vilja njóta fjárframlaga frá ríki eða sveitarfélögum til að skrá starfsemi sína í sérstaka stjórnmalasamtakaskrá. Eins og nánar er fjallað um í skýringum við e–j-lið 3. gr. er jafnframt gert ráð fyrir að stjórnmalasamtök þurfi að uppfylla tiltekin skilyrði til þess að fá skráningu. Lúta skilyrðin einkum að því að slík samtök skili inn tilteknum lágmarksupplýsingum um starfsemi sína. Stuðlar skráningin að auknu gagnsæi sem tryggir betur að unnt sé að viðhafa nauðsynlegt eftirlit með starfsemi stjórnmalasamtaka og er jafnframt til þess fallið að auka traust borgaranna á starfsemi þeirra. Þessar tillögur eru einnig í samræmi við þær ríku áherslur sem lagðar hafa verið á gagnsæi um fjármál stjórnmalasamtaka allt frá setningu laga nr. 162/2006 og með þeim breytingum sem gerðar hafa verið á lögumum síðastliðinn áratug. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ríkisskattstjóri annist skráningu og haldi sérstaka stjórnmalasamtakaskrá í því skyni. Ljóst er að með því er ríkisskattstjóra falið nýtt verkefni sem mun óhjákvæmilega hafa í för með sér aukin fjárútlát.“

- 32 Í sérstökum athugasemdum við frumvarpsákvæði það er varð að 2. gr. e laganna var jafnframt eftirfarandi tekið fram um það ákvæði sem varð að 5. gr. a laganna:

„Í 6. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að skráning verði eitt þeirra skilyrða sem uppfylla þarf til þess að félag geti átt rétt á úthlutun á fé úr ríkissjóði og frá sveitarstjórnnum. Tilgangur þess að heimila skráningu af þessum toga og gera hana að skilyrði úthlutunar opinberra fjármuna er fyrst og fremst sá að styrkja grundvöll eftirlits og gagnsæis í störfum stjórnmalasamtaka. Þannig stuðla ákvæði frumvarpsins að auknu gagnsæi um starfsemi stjórnmalasamtaka sem þiggja opinber framlög þar sem með skráningunni er tryggt að það liggi fyrir tilteknar lágmarksupplýsingar um starfsemi viðkomandi stjórnmalasamtaka, svo sem um þá sem standa að samtökunum og um innra skipulag þeirra, þar á meðal hvaða flokkseiningar starfa innan þeirra og hlutverk þeirra. Með því er einnig betur tryggt að unnt sé að viðhafa eftirlit með því að stjórnmalasamtök hagi starfsemi sinni í samræmi við lög, svo sem ákvæði laga um takmarkanir á móttöku fjárframlaga og bann við nafnlausum áróðri svo eitthvað sé nefnt. Rétt þykir að ekki séu lagðar frekari hindranir fyrir lýðræðislegri þátttöku stjórnmalasamtaka í kosningum en brýna nauðsyn krefur. Af þeim sökum meðal annars er gengið út frá því í frumvarpi þessu að stjórnmalasamtökum sé áfram heimilt að bjóða fram í kosningum án þess að hafa hlotið skráningu samkvæmt frumvarpinu. Með því að kveða á um heimild til skráningar en ekki skyldu er þannig tryggt að stjórnmalasamtök sem einhverra hluta vegna kjósa að skrá sig ekki geti engu að síður boðið fram í kosningum. Hér kann að vera um að ræða smærri stjórnmalasamtök með takmarkaða innviði sem hafa ekki áður boðið sig fram eða eftir atvikum hafa enn ekki náð þeim lágmarksárangri sem lög áskilja til þess að geta notið fjárframlaga úr ríkissjóði eða frá sveitarfélögum. Það er hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að stjórnmalasamtök sem þannig háttar til um óski síðar eftir skráningu í stjórnmalasamtakaskrá og hljóti hana að því gefnu að skilyrðum laganna sé fullnægt.“

- 33 Loks var eftirfarandi tekið fram í sérstökum athugasemdum við 4.-6. gr. frumvarpsins sem breyttu 5. gr. a laganna í núverandi horf:

„Lagt er til að það verði skilyrði fyrir úthlutun á fjárframlögum úr ríkissjóði og frá sveitarfélögum að viðkomandi stjórnmalasamtök hafi fengið skráningu samkvæmt ákvæðum laganna. Þetta skilyrði kemur til viðbótar þeim skilyrðum sem fyrir eru, þ.e. að þau hafi áður fullnægt upplýsingaskyldu sinni við ríkisendurskoðanda og að ríkisendurskoðandi hafi birt ársreikning viðkomandi samtaka. Þetta skilyrði helst í hendur við þau rök sem búa að baki skráningu stjórnmalasamtaka. Með því að halda skrá yfir stjórnmalasamtök þar sem liggja fyrir tilteknar lágmarksupplýsingar um starfsemi þeirra er stuðlað að gagnsæi og betur tryggt að unnt sé að hafa eftirlit með því að þau samtök sem þiggja framlög frá hinu opinbera hagi starfsemi sinni í samræmi við lög.“

- 34 Í III. kafla laganna er fjallað um almenn framlög til stjórnmalastarfsemi. Í 6. gr. er fjallað um móttöku framlaga, en þar segir:

„Stjórnmalasamtökum og frambjóðendum er heimilt að taka á móti framlögum til starfsemi sinnar eða til kosningabaráttu með þeim takmörkunum sem leiðir af 2.-5. mgr. þessarar greinar og ákvæðum 7. gr.

Óheimilt er að veita viðtöku framlögum frá óþekktum gefendum. Berist stjórnmalasamtökum eða frambjóðanda framlag frá óþekktum gefanda skal skila framlaginu í ríkissjóð enda hafi ekki gefist tækifæri til að hafna móttöku þess.

Óheimilt er að veita viðtöku framlögum frá fyrirtækjum að meiri hluta í eigu, eða undir stjórn, ríkis eða sveitarfélaga.

Óheimilt er að veita viðtöku framlögum frá opinberum aðilum sem ekki rúmast innan ákvæða II. kafla.

Óheimilt er að veita viðtöku framlögum frá erlendum ríkisborgurum, fyrirtækjum eða öðrum aðilum sem skráðir eru í öðrum löndum. Bann þetta tekur þó ekki til framlaga frá erlendum ríkisborgurum sem njóta kosningaréttar hér á landi skv. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna.“

35 Í 7. gr. er fjallað um hámarksframlög og kostnað vegna kosningabaráttu, en þar segir:

„Stjórnmalasamtökum er óheimilt að taka á móti hærri framlögum frá lögaðilum en sem nemur 550.000 kr. á ári. Stjórnmalafélögum innan samstæðu stjórnmalasamtaka er þó heimilt að taka á móti framlögum frá lögaðilum umfram þá fjárhæð, samtals að hámarki 100.000 kr. Frambjóðendum er óheimilt að taka á móti hærri framlögum frá lögaðilum en sem nemur 400.000 kr. á ári. Undanþegnir hámarki framlaga eru afslættir af vörum og þjónustu sem veittir eru af markaðsverði og standa öðrum viðskiptamönnum almennt til boða og slíkir afslættir séu sérgreindir í reikningum. Lögaðilar sem inna af hendi framlög til stjórnmalasamtaka eða frambjóðenda skulu sérgreina heildarfjárhæð slíkra framlaga í ársreikningum sínum. Telja skal saman framlög tengdra aðila.

Stofnframlög, þ.e. framlög frá lögráða einstaklingum og lögaðilum sem eru veitt í beinum tengslum við stofnun stjórnmalasamtaka, mega að hámarki nema sem svarar til tvöföldu hámarksframlagi skv. 1. málsl. 1. mgr.

Stjórnmalasamtökum er heimilt að taka á móti framlögum frá lögráða einstaklingum sem nemur allt að 550.000 kr. á ári. Stjórnmalafélögum innan samstæðu stjórnmalasamtaka er þó heimilt að taka á móti framlögum frá einstaklingum umfram þetta, samtals að hámarki 100.000 kr. Frambjóðendum er heimilt að taka á móti framlögum frá lögráða einstaklingum sem nemur allt að 400.000 kr. á ári.

Heildarkostnaður frambjóðenda af kosningabaráttu í kosningum til Alþingis eða sveitarstjórna má ekki vera hærri en sem nemur 2 millj. kr., að viðbættu álagi sem hér segir:

Á kjörsvæði með fleiri en 50.000 íbúa, 18 ára og eldri, 140 kr. fyrir hvern.

Á kjörsvæði með 40.000–49.999 íbúa, 18 ára og eldri, 185 kr. fyrir hvern.

Á kjörsvæði með 20.000–39.999 íbúa, 18 ára og eldri, 230 kr. fyrir hvern.

Á kjörsvæði með 10.000–19.999 íbúa, 18 ára og eldri, 275 kr. fyrir hvern.

Á kjörsvæði með færri en 10.000 íbúa, 18 ára og eldri, 320 kr. fyrir hvern.

Heildarkostnaður frambjóðanda í forsetakosningum af kosningabaráttu má ekki vera hærri en sem nemur tvöfaldri þeirri fjárhæð sem tiltekin er í 4. mgr. á hvern íbúa á kjörskrá fyrir landið allt.“

36 Í IV. kafla laganna er fjallað um reikningsskil og upplýsingaskyldu stjórnmalasamtaka. Um reikningsskil stjórnmalamtaka er fjallað í 8. gr., en þar segir orðrætt:

„Stjórnmalasamtök skulu halda samstæðureikning fyrir allar einingar sem undir þau falla, svo sem sérsambönd, kjördæmisráð, eignarhaldsfélög og tengdar sjálfseignarstofnanir. Heimilt er að halda flokkseiningum utan samstæðureikningsskila ef tekjur þeirra eru undir 550.000 kr. á ári. Við gerð ársreikninga skal farið að efnisreglum laga um ársreikninga eins og við á. Í ársreikningi skulu tekjur sundurliðaðar eftir uppruna þannig að greint sé á milli ríkisframlags, framlaga frá sveitarfélögum, framlaga frá lögaðilum, félagsgjalda og framlaga frá einstaklingum. Meðal meginflokka gjalda skal tilgreina kostnað vegna alþingiskosninga og sveitarstjórnarkosninga, eftir atvikum. Í skýringum skal kostnaður vegna alþingiskosninga og sveitarstjórnarkosninga sundurliðaður samkvæmt nánari leiðbeiningum ríkisendurskoðanda. Greina skal sérstaklega alla móttekna afslætti frá markaðsverði sem almennt standa öðrum viðskiptamönnum ekki til boða, virði framlaga sem veitt eru í öðrum

gæðum en fjárframlögum sem og sölu á þjónustu, vöru eða eignum á yfirverði. Ríkisendurskoðandi gefur út frekari leiðbeiningar um reikningsskil stjórnmalasamtaka.

Stjórnmalasamtök skulu fela endurskoðendum að endurskoða reikninga sína. Endurskoðendur skulu starfa eftir leiðbeiningum ríkisendurskoðanda og sannreyna að samstæðureikningurinn sé saminn í samræmi við ákvæði laga þessara og almennar reikningsskilareglur og staðfesta það álit með áritun á reikninginn. Ríkisendurskoðandi getur hvenær sem er kallað eftir öllum gögnum til að staðreyna reikninga og að framlög einstaklinga og lögaðila séu innan þeirra marka sem greinir í III. kafla.“

37 Í 9. gr. er fjallað um upplýsingaskyldu um reikninga stjórnmalasamtaka, en þar segir orðrétt:

„Stjórnmalasamtök skulu fyrir 1. nóvember ár hvert skila ríkisendurskoðanda reikningum sínum fyrir síðastliðið ár, sbr. 8. gr., árituðum af endurskoðendum. Ríkisendurskoðandi skal í kjölfarið, eins fljótt og unnt er, birta ársreikning stjórnmalasamtaka. Auk þess skal ríkisendurskoðandi birta nöfn allra lögaðila sem veita framlög til stjórnmalastarfsemi sem og fjárhæð þeirra. Einnig skal birta nöfn einstaklinga sem veitt hafa framlög sem eru metin á meira en 300.000 kr.“

38 Í V. kafla laganna er fjallað um reikningsskil og upplýsingaskyldu í persónukjöri og í VI. kafla um viðurlög. Með hliðsjón af efnisafmörkun álits þessa er ekki þörf á því að rekja þessi ákvæði hér.

#### **D Almennar reglur fjármunaréttar um endurgreiðslu ofgreidds fjár**

39 Hæstiréttur hefur slegið föstu þeirri meginreglu að þeir sem fyrir mistök fá greidda peninga sem þeir eiga ekki rétt til skuli endurgreiða þá, sbr. dóm réttarins 13. september 2007 í máli nr. 32/2007. Inntaki hennar og undantekningum frá meginreglunni er lýst með svofelldum hætti í dómi réttarins 22. desember 2023 í máli nr. 39/2023:

„Eins og leiðir af dómi Hæstaréttar frá 13. september 2007 í máli nr. 32/2007 gildir sú meginregla í íslenskum rétti að þeir sem fá fyrir mistök greidda peninga sem þeir eiga ekki rétt til skuli endurgreiða þá. Frá þessari reglu eru þó gerðar undantekningar eftir því hver atvik eru að ofgreiðslunni og endurkröfu hennar. Ber þá að horfa til þess hvort móttakandi greiðslu vissi eða mátti vita að greitt hefði verið án eða umfram skyldu, hvort greiðandi hafi gefið móttakanda ástæðu til að ætla að greiðslan væri endanleg, hvort greiðandi eða móttakandi verði frekar talinn bera ábyrgð á þeim mistökum sem leiddu til greiðslunnar og hvers eðlis krafan er sem um ræðir. Þegar um laun eða aðrar kröfur sem ætlaðar eru móttakanda til framfærslu er að ræða þarf jafnan meira til en endranær svo að fallist verði á endurgreiðslu.“

40 Reglur fjármunaréttarins, þ.m.t. framanrakin meginregla um endurgreiðslu ofgreidds fjár, gilda eftir atvikum samhliða reglum opinbers réttar um lögskipti stjórnvalda og borgaranna að því leyti sem löggjafinn hefur ekki vikið frá eða takmarkað gildissvið fyrrnefndu reglnanna með lögum, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 11. nóvember 2010 í máli nr. 151/2010. Af því leiðir að í slíkum lögskiptum kann að reyna samhliða á reglur fjármunaréttar og opinbers réttar, sbr. til hliðsjónar álit umboðsmanns Alþingis 13. júní 2016 í máli nr. 5544/2008.

### **III FORSENDUR**

**A Eru ákvarðanir um framlög til stjórnmalasamtaka úr ríkissjóði stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnvalda nr. 37/1993?**

41 Ákvarðanir stjórnvalda um veitingu styrkja af opinberu fé teljast almennt stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnvalda nr. 37/1993, sbr. álit umboðsmanns Alþingis 13. febrúar 1998 í máli

nr. 1820/1996 og 22. desember 2006 í máli nr. 4351/2005. Á það enn frekar við í þeim tilvikum þar sem löggjafinn hefur tekið afstöðu til slíkra styrkveitinga í almennum lögum.

- 42 Líkt og nánar er rakið í skýrslu forsætisráðherra um fjárframlög til stjórnmalastarfsemi og starfsumhverfi stjórnmalaflokka á Íslandi sem lögð var fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004-2005 voru opinber framlög til stjórnmalasamtaka með þrenns konar hætti fyrir gildistöku laga nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra. Í fyrsta lagi nutu þingflokkar framlaga á grundvelli þágildandi laga nr. 56/1971 um sérfræðilega aðstoð fyrir þingflokka samkvæmt nánari ákvörðun forseta Alþingis þar um. Í öðru lagi var fjármálaráðherra veitt heimild í 6. gr. fjárlaga til að styrkja stjórnmalaflokka samkvæmt umsóknum í hlutfalli við atkvæðamagn þeirra enda hefðu þeir hlotið a.m.k. 2,5% atkvæða í næstliðnum alþingiskosningum, sbr. lið 7.5 í 6. gr. fjárlaga fyrir árin 2003, 2004, 2005, 2006 og 2007. Í þriðja lagi voru frá og með fjárlögum ársins 2001, auk síðastgreinds framlags, veitt framlög í fjárlögum til að mæta auknum kostnaði vegna stækkunar landsbyggðarkjördæma sem skiptust samkvæmt nánari ákvörðun forsætisráðuneytisins.
- 43 Með setningu laga nr. 162/2006 var framangreint fyrirkomulag, sem áður hafði hvílt að mestu á fjárlögum, bundið í almenn lög. Þannig var m.a. lögfest sú regla með 3. gr. laganna að árlega skyldi úthluta fé úr ríkissjóði til starfsemi stjórnmalasamtaka sem fengið hefðu a.m.k. einn mann kjörinn á Alþingi eða hlotið hafa a.m.k. 2,5% atkvæða í næstliðnum alþingiskosningum sem úthlutað skyldi í hlutfalli við atkvæðamagn. Þótt fjárhæð hinna árlegu framlaga hafi ekki verið bundin í lög, heldur eftir sem áður verið háð ákvörðun í fjárlögum hvers árs, var því lög bundið frá og með gildistöku laganna hinn 1. janúar 2007 að slíku fé skyldi úthlutað til tiltekinnna aðila í tilteknum hlutföllum að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum.
- 44 Þótt stjórnmalasamtökum sem uppfylltu það grunnskilyrði að hafa a.m.k. einn mann kjörinn á Alþingi eða hlotið a.m.k. 2,5% atkvæða í næstliðnum alþingiskosningum hafi með setningu laga nr. 162/2006 verið tryggður réttur til framlaga samkvæmt 3. gr. laganna í hlutfalli við atkvæðamagn sitt var við gildistöku þeirra ekki kveðið þar á um frekari skilyrði en þessi fyrir úthlutun. Á þessu varð breyting við gildistöku breytingarlaga nr. 119/2010. Með þeim var lögfest nýtt ákvæði, sem varð að 3. mgr. 3. gr. laganna, þess efnis að skilyrði úthlutunar á fé úr ríkissjóði til stjórnmalasamtaka samkvæmt 1. mgr. væri að viðkomandi samtök hefðu áður fullnægt upplýsingaskyldu sinni til Ríkisendurskoðunar samkvæmt 9. gr. laganna. Orðalagi ákvæðisins, sem þá varð að 4. mgr. 3. gr. laganna, var breytt með breytingarlögum nr. 139/2018 og aukið við það því skilyrði að ríkisendurskoðandi hefði birt ársreikning viðkomandi samtaka. Ákvæðið var loks fært í núverandi horf sitt með breytingarlögum nr. 109/2021 og varð þá að 5. gr. a laganna. Með síðastgreindri breytingu var bætt við því skilyrði fyrir úthlutun að viðkomandi stjórnmalasamtök væru skráð samkvæmt nýjum I. kafla C laganna auk þess sem gildissvið ákvæðisins var útvíkkað og látið ná til úthlutunar á fé frá sveitarstjórnnum auk ríkissjóðs.
- 45 Án tillits til þess hvort einstakar ákvarðanir um úthlutun framangreindra fjárframlaga hafi fyrir gildistöku laga nr. 162/2006 falið í sér stjórnvaldsákvörðun í merkingu stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að því leyti sem þær voru teknar af stjórnvöldum verður að telja að svo hafi verið frá og með gildistöku fyrrnefndu laganna hinn 1. janúar 2007. Frá og með því tímamarki hefur úthlutun umræddra fjárframlaga ekki einvörðungu hvílt á fjárlögum heldur jafnframt á

almennum lögum þar sem kveðið er nánar á um það hvaða aðilar geti átt rétt til úthlutunar og í hvaða mæli. Að því leyti sem þessar ákvarðanir hafa eftir þetta tímamark verið teknar af stjórnvöldum sem falla undir gildissvið stjórnsýslulaga hefur því verið um að ræða stjórnvaldsákvarðanir í skilningi þeirra.

46 Áréttað skal í framangreindu sambandi að enginn vafi leikur á því að ákvörðun sveitarstjórnar um úthlutun framlaga á grundvelli 5. gr. laga nr. 162/2006 telst stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga. Hið sama gildir um afgreiðslu dómsmálaráðuneytisins á umsókn um sérstakan fjárstyrk á grundvelli 3. mgr. 3. gr. þeirra. Ákvörðun um úthlutun á grundvelli 1. og 2. mgr. 3. gr. laganna er ekki frábrugðin fyrrnefndu ákvörðununum að þessu leyti og ræður ekki úrslitum í því sambandi þótt löggjafinn hafi ekki vikið nánar í þessum ákvæðum að formi ákvarðana á grundvelli þeirra, þ.m.t. að því hvort þær skyldu teknar að eigin frumkvæði stjórnvalds og þá hvaða stjórnvalds. Bent skal í því sambandi að ráðið verður af forsögu laganna að ákvæði 2. mgr. 3. gr. laganna hafi í öndverðu verið ætlað lögfesta fyrri fjárlagaframkvæmd þar sem kveðið hafði verið á um heimild til handa fjármálaráðherra í 6. gr. fjárlaga hvers árs til „að styrkja stjórnmalaflokka samkvæmt umsóknum“.

47 Samkvæmt öllu framanröku verður að leggja til grundvallar við úrlausn þessa máls að ákvarðanir sem teknar hafa verið um úthlutun framlaga til stjórnmalasamtaka úr ríkissjóði á grundvelli 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 162/2006 séu stjórnvaldsákvarðanir í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Af þeirri niðurstöðu leiðir að þessar ákvarðanir eru bindandi fyrir íslenska ríkið að uppfylltum skilyrðum 2. másl. 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga og að réttaráhrifum þeirra verður því aðeins breytt eða þau felld niður að skilyrði standi til þess eftir ákvæðum VI. kafla sömu laga eða ákvæðum sérlaga.

48 Með stjórnvaldsákvörðun er kveðið með bindandi hætti á um rétt eða skyldu aðila máls samkvæmt nánara efni ákvörðunar hverju sinni. Með slíkri ákvörðun um úthlutun sérgreinds framlags til tiltekinnar stjórnmalasamtaka vegna afmarkaðs tímabils er því með bindandi hætti kveðið á um rétt hlutaðeigandi samtaka til þeirrar fjárhæðar sem framlagið nemur. Að því marki sem slík framlög hafa verið greidd úr ríkissjóði í samræmi við efni stjórnvaldsákvarðana verður að leggja til grundvallar að hlutaðeigandi stjórnmalasamtök eigi að lögum tilkall til umræddrar greiðslu meðan réttaráhrifum undirliggjandi stjórnvaldsákvarðana hefur ekki verið breytt eða þau felld niður. Það er síðan sjálfstætt úrlausnarefni hvort lagaskilyrði standi til slíkra breytinga, sbr. eftirfarandi umfjöllun í álitu þessu.

**B Að hvaða skilyrðum uppfylltum er heimilt að afturkalla ákvarðanir um framlög til stjórnmalasamtaka úr ríkissjóði?**

49 Ólíkt því sem við á um ýmis önnur opinber greiðslukerfi hafa ákvæði laga nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalasamtaka ekki að geyma sérgreindar heimildir til endurupptöku, afturköllunar eða ógildingar stjórnvaldsákvarðana sem teknar eru á grundvelli þeirra eða sérákvæði um endurgreiðslur í tilviki ofgreiðslu. Um breytingu eða niðurfellingu réttaráhrifa stjórnvaldsákvarðana sem teknar hafa verið af stjórnvöldum á grundvelli II. kafla laganna fer því eftir þeim almennu reglum um það efni sem lögfestar eru í VI. kafla stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Af þessu leiðir að úrlausnarefni fyrirliggjandi máls er frábrugðið því sem uppi væri ef um greiðslur á öðrum lagagrundvelli væri að ræða þar sem löggjafinn hefur tekið afstöðu til þess í sérlögum hvernig farið skuli með tilvik sem þessi.

- 50 Álit þetta er afmarkað við heimild eða eftir atvikum skyldu fjármála- og efnahagsráðherra til að bregðast að eigin frumkvæði við þeirri aðstöðu sem er tilefni þess. Það fellur því utan við afmörkun álitsins að fjalla um það hvernig þessi aðstaða kunni að horfa við með tilliti til ákvæða 24. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 sem varða endurupptöku. Þessi ákvæði lúta að rétti aðila stjórnslumáls til að krefjast nýrrar meðferðar þess og samsvarandi skyldu stjórnvalds til verða við slíkri kröfu að uppfylltum skilyrðum þeirra. Álit þetta er ekki ritað í tilefni af slíkri kröfu um endurupptöku og fellur því utan efnisafmörkunar þess að fjalla um hvort skilyrði séu til að endurupptaka fyrri ákvarðanir um úthlutun framlaga á grundvelli 24. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993.
- 51 Samkvæmt 25. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 getur stjórnvald afturkallað ákvörðun sína að eigin frumkvæði, sem tilkynnt hefur verið aðila máls, þegar það er ekki til tjóns fyrir aðila, sbr. 1. tölul., eða ákvörðun er ógildanleg, sbr. 2. tölul. Fyrir liggur að ákvæði 1. tölul. 25. gr. kemur ekki til álita í því máli sem hér er til umfjöllunar enda ljóst að afturköllun ákvörðunar um úthlutun yrði til tjóns fyrir hlutaðeigandi stjórnslumálasamtök. Reynir því aðeins á það hvort skilyrði séu til afturköllunar hlutaðeigandi ákvarðana samkvæmt 2. tölul. 25. gr. á þeim grundvelli að þær séu ógildanlegar í skilningi þess.
- 52 Líkt og rakið er í athugasemdum við 25. gr. frumvarps þess er varð að stjórnslulögum ber við úrlausn um hvort stjórnvaldsákvörðun sé ógildanleg í skilningi ákvæðisins og þar með afturkallanleg á grundvelli þess að leggja til grundvallar sömu sjónarmið og dómstólar gera. Talið hefur verið að til þess að stjórnvaldsákvörðun verði metin ógild af dómstólum þurfi þrjú megin skilyrði að vera fyrir hendi, sbr. til hliðsjónar Páll Hreinsson: Stjórnsluréttur – málsmeðferð, bls. 913-928 og Jens Garde o.fl.: Forvaltingsret – almendelige emner, 5. útg. 2009, bls. 436-436-448. Í fyrsta lagi það skilyrði að hlutaðeigandi ákvörðun sé haldin lagalegum annmarka. Í öðru lagi það skilyrði að hinn lagalegi annmarki teljist verulegur. Loks í þriðja lagi það skilyrði að veigamikil sjónarmið mæli ekki gegn ógildingunni.
- 53 Áður en vikið verður nánar að því í næstu köflum álits þessa hvernig framangreind skilyrði ógildingar horfa við atvikum fyrirbyggjandi máls er rétt að láta þess getið að ekki verður séð að þessi atvik séu þess eðlis að til greina geti komið að líta á hlutaðeigandi ákvarðanir fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem markleysu í skilningi ógildingarreglna stjórnsluréttarins þannig að unnt sé að virða þær að vettugi án undanfarandi mats og málsmeðferðar samkvæmt 2. tölul. 25. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Ekki verður þannig séð að um ógildistilvik í merkingu þessara reglna geti verið að ræða heldur lýtur álitafni málsins að því hvort umræddar ákvarðanir kunni að vera ógildanlegar og þar með afturkallanlegar.

**C Eru ákvarðanir fjármála- og efnahagsráðherra um úthlutun framlaga til stjórnslumálasamtaka úr ríkissjóði haldnar annmörkum?**

- 54 Tilefni álits þessa er sem fyrr segir upplýsingar þess efnis að framlögum úr ríkissjóði hafi í einstökum tilvikum eftir gildistöku breytingarlaga nr. 109/2021 verið úthlutað til stjórnslumálasamtaka án þess að hlutaðeigandi samtök hafi áður verið skráð í stjórnslumálasamtakaskrá samkvæmt fyrirmælum I. kafla C laga nr. 162/2006. Samkvæmt beinum fyrirmælum 5. gr. a laganna, eins og þeim var breytt með framangreindum breytingarlögum, er skráning samkvæmt ákvæðum þessa kafla laganna „skilyrði úthlutunar á fé úr ríkissjóði og frá sveitarstjórnnum“. Umrætt skilyrði tók gildi 15. júlí 2021 og gildi um

úthlutanir frá og með árinu 2022, sbr. ákvæði til bráðabirgða við lög in eins og þeim var breytt með breytingarlögum nr. 117/2021. Ótvírætt er þannig að ákvarðanir sem teknar voru eftir þetta tímamark um úthlutun til stjórn málasamtaka sem ekki voru skráð sem slík í stjórn málasamtakaskrá samkvæmt fyrirmælum I. kafla C í lögnum voru andstæðar 5. gr. a laganna og því haldnar lagalegum annmarka að því leyti.

- 55 Eins og lagagrundvelli úthlutunar var háttað samkvæmt framansögðu frá og með gildistöku breytingarlaga nr. 109/2021 bar fjármála- og efnahagsráðuneytinu við afgreiðslu umsóknar um úthlutun á grundvelli 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 162/2006 að sjá til þess í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að fyrir lægi meðal annars staðfesting frá ríkisskattstjóra á skráningu hlutaðeigandi samtaka í stjórn málasamtakaskrá samkvæmt I. kafla C. Af þeim upplýsingum sem fyrir liggja í málinu verður ekki ráðið að gætt hafi verið að því að afla þessara upplýsinga við meðferð og afgreiðslu umsókna. Undirbúningur að töku umræddra ákvarðana var að þessu leyti ekki í samræmi við rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.
- 56 Tekið skal fram í þessu sambandi að þótt stjórn málasamtakaskrá hafi fram að gildistöku breytingarlaga nr. 62/2023 hinn 8. júlí 2023 borið samkvæmt 2. mgr. 2. gr. e laga nr. 162/2006 að birta á vef Stjórnarráðsins, og eftir það tímamark á vef ríkisskattstjóra, verður ekki ráðið að ráðuneytið hafi við afgreiðslu einstakra mála dregið inn í þau upplýsingar þess efnis að tiltekin stjórn málasamtök væru ekki skráð í stjórn málasamtakaskrá þegar ákvörðun var tekin um úthlutun framlaga til hlutaðeigandi samtaka. Verður því ekki séð að ráðuneytið hafi tekið ákvörðun á grundvelli fullnægjandi upplýsinga að þessu leyti um að víkja frá framangreindu skilyrði 5. gr. a laga nr. 162/2006 heldur virðist ráðuneytið hafa lagt ranglega til grundvallar í hlutaðeigandi málum án fullnægjandi rannsóknar að þetta skilyrði væri uppfyllt. Virðist sú ályktun í framkvæmd hafa stuðst við upplýsingar sem aflað var frá Ríkisendurskoðun um upplýsingaskil stjórn málasamtaka til þess embættis.
- 57 Þar sem ráðuneytið lagði til grundvallar án fullnægjandi upplýsingaöflunar að skilyrði 5. gr. a um skráningu í stjórn málasamtakaskrá væri uppfyllt í tilvikum þar sem sú var ekki raunin reyndi ekki á það við afgreiðslu hlutaðeigandi mála að ráðuneytið veitti stjórn málasamtökum sem ekki uppfylltu skilyrði um skráningu í stjórn málasamtakaskrá leiðbeiningar á grundvelli 7. gr. stjórnsýslulaga. Hefði ráðuneytið lagt meðferð hlutaðeigandi mála í réttan farveg samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga og aflað fullnægjandi upplýsinga um stöðu skráningar umræddra samtaka í stjórn málasamtakaskrá hefði því borið í samræmi við 7. gr. laganna að leiðbeina umræddum samtökum um að skráning væri skilyrði úthlutunar samkvæmt 5. gr. a og gefa þeim kost á að bæta úr. Þótt ekki hafi reynt á þetta atriði vegna undanfarandi brots gegn 10. gr. stjórnsýslulaga var meðferð hlutaðeigandi mála að þessu leyti heldur ekki í samræmi við 7. gr. stjórnsýslulaga.
- 58 Eins og áður greinir fólst upphaflega í ákvæðum 3. gr. laga nr. 162/2006 lögfesting fyrri fjárlagaframkvæmdar þar sem fjármálaráðherra var veitt sérstök heimild í 6. gr. fjárlaga hvers árs til að styrkja stjórn málaflokka samkvæmt umsóknum. Við setningu laganna var ekki tekin skýr afstaða til þess af hálfu löggjafans hvaða stjórnvald eða stjórnvöld skyldu fara með framkvæmd laganna eða einstakra ákvæða þeirra ef frá er talin 5. gr. laganna þar sem verkefni samkvæmt þeirri grein var lagt í hendur sveitarstjórnar hlutaðeigandi sveitarfélags. Ekki var



hins vegar að því vikið í 3. gr. laganna eða öðrum ákvæðum þeirra hvaða stjórnvald skyldi fara með framkvæmd þess verkefnis sem þar var mælt fyrir um.

- 59 Ekki verður séð að vikið hafi verið sérstaklega að stjórnmalasamtökum eða framlögum til þeirra í reglugerð nr. 3/2004 um Stjórnarráð Íslands, sem í gildi var þegar lög nr. 162/2006 voru sett, eða í reglugerð nr. 177/2007 um sama efni sem leysti þá fyrrnefndu af hólmi. Með breytingarlögum nr. 119/2010 var m.a. aukið við lög in því ákvæði sem nú er að finna í 3. mgr. 3. gr. laganna um sérstakan fjárstyrk úr ríkissjóði til að mæta útlögðum kostnaði við kosningabaráttu. Í því ákvæði var upphaflega kveðið á um að umsóknum um slíka styrki skyldi beint til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins, síðar innanríkisráðuneytisins, sbr. breytingarlög nr. 162/2010, og tekið fram að það ráðuneyti gæti sett nánari reglur m.a. um form umsókna og fylgigagna. Framangreindu var, í samræmi við þá löggjafarstefnu sem mörkuð var samhliða heildarendurskoðun laga um Stjórnarráð Íslands og setningu nýrra laga nr. 115/2011 um það efni, breytt með lögum nr. 126/2011 um breytingar á ýmsum lögum vegna heildarendurskoðunar á lögum um Stjórnarráð Íslands þar sem tilvísun til einstakra ráðuneyta og ráðherra í lögum var að mestu afnumin og tekin upp sú framkvæmd að kveða þess í stað með ítarlegri hætti á um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta með forsetaúrskurði. Með forsetaúrskurði nr. 125/2011 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands var stjórnarmálefnið fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og upplýsingaskyldu þeirra, sbr. þá samnefnd lög nr. 162/2006, lagt til innanríkisráðuneytisins, síðar dómsmálaráðuneytisins, sbr. 2. tölul. F-liðar 5. gr. úrskurðarins. Sama skipting var ákveðin í forsetaúrskurðum nr. 100/2012, 69/2013, 15/2017 og 119/2018. Í samræmi við þá breytingu sem gerð var á heiti laganna með breytingarlögum nr. 109/2021 var stjórnarmálefnið starfsemi stjórnmalasamtaka lagt til dómsmálaráðuneytisins með 32. tölul. 3. gr. forsetaúrskurðar nr. 125/2021, sbr. nú 31. tölul. 2. gr. gildandi forsetaúrskurðar nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands með síðari breytingum.
- 60 Þótt ganga verði út frá þeirri fyrirætlun hins almenna löggjafa við setningu laga nr. 162/2006 að fjármálaráðherra myndi áfram gegna því hlutverki við úthlutun framlaga samkvæmt 3. gr. laganna sem hann hafði áður gegnt á grundvelli 6. gr. fjárlaga hvers árs kom sú ráðagerð sem áður segir hvorki fram með skýrum hætti í texta laganna né í lögskýringargögnum þeim að baki. Úr þessu var ekki bætt við síðari breytingar á lögnum, þ. á m. breytingar þar sem dómsmála- og mannréttindaráðuneyti, síðar innanríkisráðuneyti, voru falin tiltekin verkefni samkvæmt lögnum. Þá hefur stjórnarframkvæmd laganna sem fyrr segir ekki verið skýrlega lögð til ráðuneytis fjármála eða deilt milli þess og ráðuneytis dómsmála með forsetaúrskurðum sem kveðnir hafa verið upp síðar á grundvelli 15. gr. stjórnarskrárinnar. Þvert á móti hefur stjórnarmálefni með sama heiti og lög nr. 162/2006, fyrst „Fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og upplýsingaskylda þeirra“ og síðar „Starfsemi stjórnmalasamtaka“, verið lagt óskipt til ráðuneytis dómsmála allt frá uppkvaðningu forsetaúrskurðar nr. 125/2011 hinn 28. september 2011. Jafnframt verður ráðið af lögskýringargögnum að gengið hafi verið út frá því af hálfu stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis við meðferð nefndarinnar á frumvarpi til laga nr. 109/2021 að kæruleið sú sem þar var lögfest vegna ákvarðana ríkisskattstjóra um afskráningu úr stjórnmalasamtakaskrá lægi til dómsmálaráðuneytisins.

61 Samkvæmt framanröktu átti valdbærni fjármála- og efnahagsráðuneytisins til töku þeirra ákvarðana sem hér eru til umfjöllunar hvorki skýra stoð í ákvæðum laga nr. 162/2006 né ákvæðum forsetaúrskurða nr. 125/2021 og síðar nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Þá liggur ekki fyrir að forsætisráðherra hafi falið fjármála- og efnahagsráðherra að fara með þessi mál með úrskurði samkvæmt 4. mgr. 4. gr. laga nr. 115/2011, sbr. 2. mgr. 11. gr. forsetaúrskurðar nr. 125/2021 og 3. mgr. 13. gr. forsetaúrskurðar nr. 6/2022, að því marki sem vafi var fyrir hendi að þessu leyti sem unnt var að eyða með úrskurði forsætisráðherra án breytinga á efni undirliggjandi forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna. Verður því ekki annað séð en að umræddar ákvarðanir hafi einnig verið haldnar annmarka að þessu leyti. Minnt skal á í þessu sambandi að samkvæmt 14. gr. stjórnarskrárinnar bera ráðherrar ábyrgð á öllum stjórnarframkvæmdum sem undir þá heyra eftir þeirri verkaskiptingu sem forseti hefur ákveðið á grundvelli 15. gr. hennar. Óskýr skipting stjórnarmálefna er því ekki aðeins til þess fallin að valda óvissu um valdbærni einstakra ráðherra heldur jafnframt um stjórnarskrármælda ábyrgð þeirra á framkvæmd stjórnarmálefna.

#### **D Er um verulega annmarka að ræða?**

62 Mat á því hvort annmarki telst verulegur í skilningi ógildingarreglna stjórnarsýsluréttarins lýtur að því hvort og þá hvaða þýðingu ætla megi að hann hafi haft, eða hafi getað haft, fyrir efni hlutaðeigandi ákvörðunar. Annmarki sem ljóst er eða ætla má að áhrif hafi haft á efni ákvörðunar telst almennt verulegur í skilningi þessara reglna. Annmarki sem ljóst er eða ætla má að ekki hafi haft nein áhrif á efni ákvörðunar telst aftur á móti almennt óverulegur í sama skilningi. Annmarki sem felst í broti gegn efnisreglu telst almennt verulegur í framangreindum skilningi enda eru brot gegn slíkum reglum eðli máls samkvæmt til þess fallin að hafa áhrif á efni ákvörðunar. Að því er varðar formreglur telst annmarki sem felst í broti gegn slíkum reglum að jafnaði verulegur ef hlutaðeigandi reglu er ætlað að tryggja að efni ákvörðunar verði rétt enda sé brotið til þess fallið að hafa, eða geta haft, áhrif á efni hlutaðeigandi ákvörðunar.

63 Samkvæmt því sem áður er rakið voru þær ákvarðanir fjármála- og efnahagsráðherra um úthlutun framlaga til stjórnarmálasamtaka úr ríkissjóði sem eru tilefni þessa álits haldnar fleiri en einum annmarka að lögum. Þannig voru þessar ákvarðanir hvorki í samræmi við 5. gr. a laga nr. 162/2006 að efni til né undirbúnar í samræmi við fyrirmæli 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þá skorti aðkomu fjármála- og efnahagsráðherra að undirbúningi og töku þessara ákvarðana sem fyrr segir skýra stoð í ákvæðum laga nr. 162/2006 og forsetaúrskurða nr. 125/2021 og nr. 6/2022.

64 Þótt skilyrði 5. gr. a laga nr. 162/2006 lúti að formlegri skráningu stjórnarmálasamtaka fremur en að efnislegri stöðu þeirra eða starfsemi er engu að síður um efnisskilyrði fyrir úthlutun framlaga úr ríkissjóði að ræða sem löggjafinn hefur ákveðið að uppfylla þurfi til að hljóta slík framlög. Ekki ræður úrslitum í því sambandi þótt ráðið verði af lögskýringargögnum að ætlun löggjafans með ákvæðinu hafi verið sú að stuðla að bættu eftirliti með stjórnarmálasamtökum fremur en að setja starfsemi þeirra sjálfstæðar efnislegar skorður. Þar sem um brot gegn efnisreglu var að ræða verður að telja að sá annmarki sem í því fólst sé verulegur í fyrrgreindum skilningi.

65 Hið sama gildir um brot gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þeirri reglu er ætlað að stuðla að því að efni ákvörðunar verði rétt og lögum samkvæmt. Leggja verður til grundvallar í þessu tilviki að ófullnægjandi rannsókn hafi í reynd haft áhrif á efni hlutaðeigandi

ákvarðana enda virðist ráðuneytið hafa byggt á því ranglega að uppfyllt væri efnisskilyrði fyrir töku ákvörðunarinnar sem ekki var uppfyllt í reynd.

66 Loks verður að telja það annmarka á töku hlutaðeigandi ákvarðana að þær skuli hafa verið teknar af ráðherra án þess að fyrir hafi legið nægilega skýr ákvörðun um valdbærni hans til þeirrar ákvarðanatöku.

67 Samkvæmt öllu framansögðu verður að leggja til grundvallar að annmarkar á umræddum ákvörðunum hafi verið verulegir í skilningi ógildingarreglna stjórnisýsluréttarins. Þrátt fyrir þá niðurstöðu er rétt að taka fram að ekkert bendir til þess að umræddar ákvarðanir hafi verið í ósamræmi við efnisreglur 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 162/2006 eða ákvarðanir fjárveitingarvaldsins í fjárlögum. Áréttað skal í því sambandi að fjárhæð framlaga samkvæmt 2. mgr. 3. gr. hefur alla tíð verið ákveðin með fjárlögum. Ekki liggur annað fyrir en að úthlutun umrædd ár hafi verið í samræmi við ákvarðanir fjárveitingarvaldsins þau ár og að fullnægjandi heimild hafi þar með staðið til hennar í fjárlögum, sbr. 41. gr. stjórnarskrárinnar Áherslu ber að leggja á í því sambandi að ekkert er fram komið sem bendir til þess að litið hafi verið til stöðu skráningar stjórnsmálasamtaka í stjórnsmálasamtakaskrá við afgreiðslu fjárlaga og efni þeirra tekið mið af henni að þessu leyti. Liggur því ekki annað fyrir en að framangreindar ákvarðanir um úthlutanir hafi verið í samræmi við forsendur og efni fjárlaga hvers árs þótt skort hafi á að við úthlutunina hafi verið framfylgt þeim formlegu kröfum sem leiddu af ákvörðunum hins almenna löggjafa og forseta Íslands. Loks skal tekið fram í því sambandi að ekki liggur annað fyrir en að öðrum skilyrðum 5. gr. a hafi verið fullnægt við úthlutunina, þ.m.t. um reikningsskil og upplýsingagjöf til ríkisendurskoðanda. Verður þannig ráðið að þá annmarka sem ákvarðanirnar voru haldnar samkvæmt framansögðu hafi einkum mátt rekja til þess nýmælis í 5. gr. a, sbr. breytingarlög nr. 109/2021, að binda úthlutun því viðbótarskilyrði að viðkomandi stjórnsmálasamtök væru skráð í stjórnsmálasamtakaskrá.

**E Eru ákvarðanirnar fjármála- og efnahagsráðherra um úthlutun framlaga til stjórnsmálasamtaka úr ríkissjóði ógildanlegar og þar með afturkallanlegar?**

68 Líkt og áður er rakið eru meginskilyrði ógildanleika almennt talin vera þrjú og eru tvö þeirra uppfyllt samkvæmt því sem rakið er í köflum C og D hér að framan. Þriðja og síðasta skilyrðið lýtur að því að veigamikil sjónarmið mæli ekki gegn því að ákvörðun verði ógilt. Afmörkun á þeim sjónarmiðum sem skylt eða heimilt er að líta til við slíkt mat, svo og mat á vægi þeirra, fer fram með sama hætti og við töku upphaflegrar ákvörðunar. Í því sambandi þarf að hafa í huga að heimildir stjórnvalda til að ógilda eigin ákvarðanir eru formlegs eðlis og breyta ekki efnislegum grundvelli máls. Við mat á skilyrðum ógildingar á grundvelli 2. tölul. 25. gr. stjórnisýslulaga og þeim sjónarmiðum sem mælt geta gegn slíkri ógildingu þarf stjórnvald því almennt að líta til sömu sjónarmiða og hagsmuna og við töku upphaflegrar ákvörðunar. Að því marki sem leitt er í ljós að ákvörðun stjórnvalds um ógildingu ákvörðunar er ósamrýmanleg þeim sjónarmiðum sem löggjafinn hefur falið hlutaðeigandi stjórnvaldi að gæta eða myndi hafa í för með sér óréttlætianlega skerðingu á slíkum hagsmunum telst þessu skilyrði ekki fullnægt og ákvörðunin þar með ekki ógildanleg þótt hún sé haldin verulegum annmarka.

69 Við mat á framangreindu skilyrði í því máli sem hér er til úrlausnar þarf fyrst að taka afstöðu til þess hvernig verndarhagsmunir laga nr. 162/2006 horfa við ógildingu hlutaðeigandi ákvarðana eins og atvikum þess er háttað. Í því sambandi er til þess að líta að í lögnum felst

útfærsla af hálfu löggjafans á þeim grundvallarreglum lýðræðis sem byggt er á í stjórnarskrá og alþjóðlegum mannréttindareglum eins og nánar er rakið í kafla II hér að framan. Að baki setningu þeirra býr meðal annars það sjónarmið löggjafans að stjórnmalasamtök séu ein forsenda lýðræðis og gegni grundvallarhlutverki í lýðræðislegri stjórnskipan ríkisins. Þessar löggjafarforsendur liggja til grundvallar því markmiði laganna að tryggja starfsskilyrði og sjálfstæði stjórnmalasamtaka, sbr. 1. gr. laganna.

- 70 Ljóst er að framlög úr ríkissjóði á grundvelli 1. og 2. mgr. 3. gr. laganna gegna mjög veigamiklu hlutverki í framangreindu sambandi. Sú leið sem farin er með lögunum að því markmiði að tryggja starfsskilyrði og sjálfstæði stjórnmalasamtaka felst einkum í því að setja takmarkanir á framlög til þeirra frá einkaaðilum en tryggja þeim á móti framlög til starfsemi sinnar úr ríkissjóði. Með þessu móti er leitast við að tryggja stjórnmalasamtökum traustan rekstrargrundvöll án þess að þau þurfi að reiða sig um of á framlög fjársterkra aðila. Eins og áður er rakið var lagt til grundvallar við setningu laganna að brýnt væri að löggjöf um þetta efni væri til þess fallin að treysta starfsumhverfi stjórnmalasamtaka og draga úr eða eyða óvissu um fjármögnun þeirra. Þá var sérstaklega vikið með eftirfarandi hætti að samspili takmarkana á framlögum einkaaðila annars vegar og opinberum framlögum hins vegar í athugasemdum við frumvarp til laganna:

„Ef frumvarpið verður samþykkt mun verða veruleg breyting á starfsumgjörð stjórnmalaflokka hér á landi. Nefndin telur þá breytingu að verulegu leyti vera óhjákvæmilega í ljósi breyttra aðstæðna. Einnig er ljóst að ekki verður bæði sleppt og haldið í þessu efni og að takmarkandi löggjöf um fjármögnun stjórnmalaflokkanna dregur óhjákvæmilega úr tekjumöguleikum þeirra. Þótt úthlutun fjármuna til stjórnmalaflokkanna sé ekki á verksviði nefndarinnar er það sameiginleg afstaða nefndarinnar að samhliða þeirri breytingu, sem nú er gerð, sé brýnt að hækka verulega framlag úr ríkissjóði til stjórnmalastarfsemi.“

- 71 Fyrir liggur að tekjur þeirra stjórnmalasamtaka sem notið hafa opinberra framlaga á grundvelli laga nr. 162/2006 hafa, á því tímabili sem hér er til umfjöllunar, að langstærstum hluta falist í framlögum úr ríkissjóði á grundvelli 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 162/2006. Að því virtu verður að leggja til grundvallar að afturköllun slíkra framlaga og krafa um endurgreiðslu þeirra í kjölfarið myndi í flestum ef ekki öllum tilvikum kippa fjárhagslegum grundvelli undan starfsemi hlutaðeigandi stjórnmalasamtaka. Í samræmi við það verður við það að miða að slík afturköllun myndi alfarið girða fyrir að náð yrði því markmiði laga nr. 162/2006 að tryggja starfsskilyrði og sjálfstæði hlutaðeigandi stjórnmalasamtaka. Öndvert við þetta markmið myndi afturköllun í þessum tilvikum að líkindum valda gjaldþroti hlutaðeigandi stjórnmalasamtaka.
- 72 Þegar framangreint er virt verður að leggja til grundvallar að afturköllun við þær aðstæður sem uppi eru í þessu máli sé ósamþýðanleg því markmiði laga nr. 162/2006 að tryggja starfsskilyrði og sjálfstæði stjórnmalasamtaka og að slík afturköllun myndi því hafa í för með sér mjög verulega röskun á veigamiklum verndarhagsmunum laganna. Minnt skal á í því sambandi að með lögunum eru settar skorður við almennum framlögum til stjórnmalasamtaka og taka opinber framlög til þeirra mið af þeirri forsendu.
- 73 Hvað snertir aðra verndarhagsmuni laganna, þ.m.t. þau markmið þeirra að auka traust á stjórnmalastarfsemi, efla lýðræði og gagnsæi stjórnmála og draga úr hættu á hagsmunaárekstrum og tryggja gagnsæi í fjármálum stjórnmalasamtaka, verður ekki séð að

Þessi sjónarmið breyti framangreindri niðurstöðu eins og atvikum er háttað í málinu. Í því sambandi hefur meðal annars þýðingu að ákvæði I. kafla C laganna um skráningu í stjórnmalasamtakaskrá eru til viðbótar ákvæðum IV. kafla þeirra um reikningsskil og upplýsingaskyldu stjórnmalasamtaka. Þær upplýsingar sem skráðar verða í stjórnmalasamtakaskrá lúta ekki að fjármálum hlutaðeigandi samtaka, sem veittar eru ríkisendurskoðanda og birtar á grundvelli IV. kafla laganna, heldur að skipulagi þeirra. Skráning í stjórnmalasamtakaskrá felur því hvorki í sér eina úrræði laganna né meginúrræði þeirra til að tryggja gegnsæi í fjármálum stjórnmalasamtaka og skapa traust um þau. Skortur á slíkri skráningu girðir því ekki fyrir að þessu markmiði laganna verði náð, a.m.k. að hluta, enda hafi hlutaðeigandi stjórnmalasamtök rækt upplýsingaskyldu sína gagnvart ríkisendurskoðanda. Ekki liggur annað fyrir en að öll stjórnmalasamtök sem til greina gæti komið að afturköllun í þessu máli beindist að hafi uppfyllt skilyrði IV. kafla laganna hlutaðeigandi ár.

- 74 Samkvæmt framansögðu verður að leggja til grundvallar að verndarhagsmunir laga nr. 162/2006 mæli eindregið gegn ógildingu þeirra ákvarðana fjármála- og efnahagsráðherra sem hér eru til umfjöllunar eins og atvikum er háttað. Þannig verður að leggja til grundvallar að ógilding þessara ákvarðana myndi leiða af sér mjög verulega röskun á veigamiklum verndarhagsmunum laganna og í reynd girða fyrir að markmið þeirra næðust. Áréttað skal í því sambandi að álitaefnið í þessu máli lýtur ekki að tilvikum þar sem samtök sem ekki teljast stjórnmalasamtök í skilningi laga nr. 162/2006, sbr. 1. tölul. 2. gr. laganna, hafa fengið úthlutað framlögum eða tilvikum þar sem slíkum samtökum hefur verið úthlutað framlögum úr ríkissjóði á grundvelli 1. eða 2. mgr. 3. gr. laganna án þess að uppfylla efnisleg viðmið þessara ákvæða um framboð og lágmarksárangur í frjálsum kosningum. Verður þannig að ganga út frá því við úrlausn málsins að þær ákvarðanir sem undir eru í því hafi, svo langt sem þær náðu, þjónað framangreindum verndarhagsmunum laganna þótt þær hafi verið haldnar annmörkum að öðru leyti og ekki náð tilgangi þeirra að fullu. Loks skal minnt á að umræddir hagsmunir njóta eftir atvikum verndar stjórnarskrár og alþjóðlegra mannréttindareglna.
- 75 Auk framangreindra sjónarmiða sem leiða af þeim allsherjarréttarlega lagagrundvelli sem upphaflegar ákvarðanir eru byggðar á reynir sem endranær við mat á skilyrðum ógildingar á almenn sjónarmið um réttmætar væntingar aðila máls til þess að ívilnandi stjórnvaldsákvörðun sem hann hefur reitt sig á verði ekki aftur tekin síðar, einkum þegar langt er liðið frá töku hennar. Óháð lagagrundvelli máls hverju sinni er svigrúm stjórnvalda til að ógilda ívilnandi ákvarðanir sem borgararnir hafa reitt sig á í góðri trú almennt takmarkað. Sem dæmi um það má nefna að talið hefur verið að ákvarðanir um veitingu opinberra starfa verði almennt ekki ógiltar þótt í ljós komi síðar að þær hafi verið haldnar verulegum annmarka ef sá sem hlaut starfið hefur ekki átt þátt í þeim og tekið við starfinu í góðri trú. Öðru máli kann að gegna ef sá sem hefur reitt sig á ívilnandi ákvörðun hefur sjálfur orðið valdur að þeim annmörkum sem hún er haldin eða mátt vera grandsamur um þá af öðrum ástæðum, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 7. apríl 2009 í máli nr. 444/2008.
- 76 Fyrir liggur að ákvörðun um úthlutun framlags til stjórnmalasamtaka úr ríkissjóði er ívilnandi ákvörðun. Ekkert liggur fyrir um að þau stjórnmalasamtök sem nutu úthlutunar án þess að uppfyllt væru skilyrði 5. gr. a laga nr. 162/2006 hafi stuðlað að þessum annmarka, svo sem með rangri upplýsingagjöf eða með öðrum hætti. Þótt hlutaðeigandi stjórnmalasamtökum hafi

sem slíkum átt að vera kunnugt um þau skilyrði sem uppfylla þyrfti til úthlutunar máttu þau engu að síður treysta því að ekki kæmi til úthlutunar nema að uppfylltum lagaskilyrðum. Í ljósi þess að ráðuneytið óskaði hvorki eftir upplýsingum um skráningu í stjórnmálasamtakaskrá né leiðbeindi hlutaðeigandi samtökum um að slík skráning væri skilyrði úthlutunar og úthlutaði í kjölfarið framlögum án slíkrar skráningar árin 2022, 2023 og 2024 máttu hlutaðeigandi stjórnmálasamtök, að gengnum ívilnandi ákvörðunum stjórnvalda um úthlutun og að fengnum fyrirvaralausum greiðslum á grundvelli þessara ákvarðana, standa í góðri trú um rétt sinn til þeirra.

- 77 Að sama skapi verður í ljósi þess tíma sem nú er liðinn frá fyrstu úthlutun eftir gildistöku skilyrðisins um skráningu í stjórnmálasamtakaskrá að leggja til grundvallar að þau stjórnmálasamtök sem fengið hafa úthlutun án skráningar á þessu tímabili hafi öðlast réttmætar væntingar til þess að þær séu endanlegar, sbr. til hliðsjónar dóma Hæstaréttar 22. desember 2023 í máli nr. 39/2023, 27. mars 2024 í málum nr. 20-23/2023 og 23. október 2024 í máli nr. 12/2024. Í því sambandi skiptir meðal annars máli að framlögum var á þessu tímabili úthlutað í þriggja, þ.m.t. til stjórnmálasamtaka sem ekki uppfylltu skilyrði um skráningu neitt framangreindra ára, án athugasemda og án þess að fyrri mistök hafi verið leiðrétt eða athygli vakin á þeim við síðari úthlutun.
- 78 Samkvæmt framanröktu mæla almenn sjónarmið um takmarkanir á svigrúmi stjórnvalda til afturköllunar ívilnandi ákvarðana sem fært hafa borgurunum afmörkuð fjárhagsleg réttindi sem þeir hafa reitt sig á í góðri trú einnig gegn ógildingu í því máli sem hér er til umfjöllunar. Þessi sjónarmið eru til viðbótar þeim ríku almannahagsmunum sem áður er vikið að og standa sem fyrir segir til sömu niðurstöðu.
- 79 Eins og lagagrundvelli og atvikum málsins er háttað verður við mat á þýðingu afleiðinga afturköllunar í þessu tilviki að leggja megináherslu á þá almannahagsmuni sem tengjast því að tryggja starfsskilyrði og sjálfstæði stjórnmálasamtaka fremur en þá einkahagsmuni hlutaðeigandi samtaka sem jafnframt eru í húfi. Líkt og við á um aðra einkaréttarlega lögaðila njóta fjárhagslegir hagsmunir stjórnmálasamtaka verndar 72. gr. stjórnarskrárinnar. Þótt vægi slíkra hagsmuna sé alla jafna mikið eru fyrrnefndu almannahagsmunirnir mun ríkari í þessu tilviki enda varða þeir ekki aðeins fjárhagslega hagsmuni tiltekins lögaðila heldur jafnframt hagsmuni ríkisins og alls almennings af starfrækslu sjálfstæðra stjórnmálasamtaka. Minnt skal á í því sambandi að forsendur framlaga samkvæmt 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 162/2006 lúta að því að stjórnmálasamtök hafi boðið fram í kosningum og hlotið þar tiltekið lágmarksfylgi. Þau stjórnmálasamtök sem hér er um að ræða hafa öll hlotið slíkt fylgi í frjálsum kosningum og hafa framlög til þeirra tekið mið af því.
- 80 Þegar allt framangreint er virt, einkum mikilvægi þeirra almannahagsmuna sem tengjast starfsemi stjórnmálasamtaka í lýðræðisríki, og litið til þeirrar skerðingar sem ætla verður að þessir hagsmunir yrðu fyrir í þessu tilviki ef afturkölluð yrðu þau framlög sem veitt hafa verið úr ríkissjóði árin 2022, 2023 og 2024 til stjórnmálasamtaka sem ekki uppfylltu á því tímamarki skilyrði um skráningu í stjórnmálasamtakaskrá, verður að leggja til grundvallar að mjög veigamiklir almannahagsmunir mæli gegn slíkri afturköllun. Þegar af þeirri ástæðu verður að telja að skilyrði bresti til ógildingar og þar með afturköllunar hlutaðeigandi ákvarðana.

81 Samkvæmt framansögðu brestur heimild samkvæmt 2. tölul. 25. gr. stjórnáskilulaga nr. 37/1993 til afturköllunar þeirra stjórnvaldsákvarðana sem hér eru til umfjöllunar. Af þeirri niðurstöðu leiðir jafnframt að engin skylda getur staðið til afturköllunar þeirra eins og atvikum er hér háttað.

**F Endurkrafa á grundvelli almennra reglna um endurgreiðslu ofgreidds fjár**

82 Hér að framan er komist að þeirri niðurstöðu að í úthlutun framlaga til stjórnáskilulaga nr. 162/2006 felist stjórnvaldsákvarðun í merkingu stjórnáskilulaga nr. 37/1993 og að lagaskilyrði bresti til afturköllunar þeirra ákvarðana sem eru tilefni þessa álits. Af þeirri niðurstöðu leiðir að ekki er til staðar heimild til að fella niður bindandi réttaráhrif hlutaðeigandi stjórnvaldsákvarðana og að íslenska ríkið er áfram bundið af þeim þrátt fyrir þá annmarka sem þær eru haldnar samkvæmt framanröktu. Af þessari niðurstöðu leiðir jafnframt að aðstaðan í þessu máli er ekki sú að greiðslur hafi verið ofgreiddar úr ríkissjóði án eða umfram greiðsluskyldu heldur eru þær stjórnvaldsákvarðanir sem greiðsluskyldan hvílir á haldnar annmörkum. Í því felst hins vegar ekki misræmi milli greiðslu og greiðsluskyldu heldur annmarki á grundvelli kröfu sem leysa þarf úr eftir þeim reglum sem um það gilda, sbr. til hliðsjónar um sambærilegan greinarmun í fjármunarétti milli gildi loforðs annars vegar og greiðslu hins vegar Þorgeir Örlygsson o.fl.: Kröfuréttur III, bls. 164. Tekið skal fram í þessu sambandi að atvik þessa máls eru að þessu leyti frábrugðin þeim sem til úrlausnar voru dómi Hæstaréttar 19. desember 2012 í máli nr. 304/2012 þar sem greiðsla framlags á grundvelli 5. gr. laga nr. 162/2006 hafði verið innt af hendi til annars en rétthafa hennar samkvæmt undirliggjandi stjórnvaldsákvarðun.

83 Í fyrirliggjandi álitsbeiðni er óháð framangreindu óskað álits á því hvernig atvik málsins horfi við almennum reglum fjármunaréttarins um endurgreiðslu ofgreidds fjár. Hæstiréttur hefur líkt og áður er rakið lýst inntaki og undantekningum frá þessum reglum með eftirfarandi hætti í dómi sínum 22. desember 2023 í máli nr. 39/2023:

„Eins og leiðir af dómi Hæstaréttar frá 13. september 2007 í máli nr. 32/2007 gildir sú meginregla í íslenskum rétti að þeir sem fá fyrir mistök greidda peninga sem þeir eiga ekki rétt til skuli endurgreiða þá. Frá þessari reglu eru þó gerðar undantekningar eftir því hver atvik eru að ofgreiðslunni og endurkröfu hennar. Ber þá að horfa til þess hvort móttakandi greiðslu vissi eða mátti vita að greitt hefði verið án eða umfram skyldu, hvort greiðandi hafi gefið móttakanda ástæðu til að ætla að greiðslan væri endanleg, hvort greiðandi eða móttakandi verði frekar talinn bera ábyrgð á þeim mistökum sem leiddu til greiðslunnar og hvers eðlis krafan er sem um ræðir. Þegar um laun eða aðrar kröfur sem ætlaðar eru móttakanda til framfærslu er að ræða þarf jafnan meira til en endranær svo að fallist verði á endurgreiðslu.“

84 Þótt réttarsamband kröfuhafa og skuldara að fjármunarétti sé í mörgum atriðum frábrugðið réttarsambandi stjórnvalds og aðila máls að stjórnáskilurétti eru framanrakin sjónarmið af svipuðum toga og þau almennu sjónarmið um takmarkanir á svigrúmi stjórnvalda til afturköllunar ívilnandi ákvarðana sem rakin eru í kafla E hér að framan í tengslum við afturköllun. Í báðum tilvikum lýtur matið að góðri trú og réttmætum væntingum aðila og ábyrgð hvors eða hvers um sig á þeirri aðstöðu sem leysa þarf úr. Þá hefur sem endranær þýðingu að líta til eðlis og vægis þeirra hagsmuna sem í húfi eru fyrir aðila og raskast myndu ef til endurgreiðslu kæmi.

- 85 Sem fyrr segir liggur ekkert fyrir um það í málinu að þau stjórnmalasamtök sem fengu úthlutað fjárframlögum úr ríkissjóði án þess að uppfylla skilyrði til þess samkvæmt 5. gr. a laga nr. 162/2006 hafi stuðlað að þessum annmarka sjálf, svo sem með rangri upplýsingagjöf eða með öðrum hætti. Þá liggur ekki annað fyrir en að öll hlutaðeigandi stjórnmalasamtök hafi tekið við framlögum til sín umrædd ár í góðri trú um rétt sinn til þeirra. Áréttað skal í því sambandi að þótt stjórnmalasamtökum hafi sem slíkum mátt vera kunnugt um lagaskilyrði úthlutunar máttu þau jafnframt treysta því að ekki kæmi til úthlutunar nema að þeim uppfylltum, eftir atvikum að undangengnum leiðbeiningum ef tilefni var til. Ekkert liggur þannig fyrir sem bent getur til þess að hlutaðeigandi stjórnmalasamtök verði talin bera ábyrgð á þeim mistökum sem urðu við úthlutun framlaga eða að þau hafi veitt þeim viðtöku í vondri trú.
- 86 Ljóst er að með ítrekuðum og fyrirvaralausum úthlutunum árin 2022, 2023 og 2024 gaf ráðuneytið hlutaðeigandi stjórnmalasamtökum ástæðu til að ætla að framlög fyrri ára væru endanleg. Auk þess sem ekki liggur annað fyrir en að framlög hvers árs hafi verið greidd án fyrirvara eða áskilnaðar um endurskoðun síðar er ljóst að með nýrri úthlutun árið eftir gaf ráðuneytið hlutaðeigandi stjórnmalasamtökum enn ríkari ástæðu til að ætla að úthlutun árið þar á undan væri endanleg. Í því sambandi hefur einnig þýðingu að úthlutun framlaga fór fram árlega og að þeim var eftir því sem næst verður komist ætlað að tryggja rekstrargrundvöll hlutaðeigandi samtaka fram að næstu úthlutun árið eftir.
- 87 Loks hefur þýðingu í þessu sambandi síðastgreint eðli framlaganna sem árlegra rekstrarframlaga sem ætluð eru til að tryggja stjórnmalasamtökum rekstrargrundvöll hlutaðeigandi fjárhagsár. Af þessu eðli leiðir að bæði greiðandi og viðtakandi greiðslu mega vænta þess að andvirði hennar verði varið til að fjármagna rekstur hlutaðeigandi stjórnmalasamtaka á því ári sem hún er innt af hendi og að krafa um endurgreiðslu þess muni reynast móttakanda greiðslunnar verulega íþyngjandi ef ekki ógjörningur. Líkt og rakið er fyrr í þessu áliti liggur fyrir að stærstur hluti tekna hlutaðeigandi stjórnmalasamtaka þau ár sem um ræðir hefur stafað af opinberum framlögum og liggur ekki annað fyrir en að krafa um endurgreiðslu þessara framlaga myndi að líkindum valda gjaldþroti hlutaðeigandi samtaka.
- 88 Samkvæmt framansögðu standa öll sjónarmið, sem Hæstiréttur hefur talið rétt að líta til við mat á undantekningu frá meginreglunni um endurgreiðslu ofgreidds fjár, til þeirrar niðurstöðu að atvik málsins falli undir þessa undantekningu. Þannig verður ekki ráðið að móttakendur greiðslna hafi vitað eða mátt vita að greitt hafi verið án eða umfram skyldu. Þá verður ekki séð að móttakendur greiðslnanna hafi borið ábyrgð á þeim mistökum sem leiddu til þeirra. Ljóst er að greiðandi gaf móttakanda ríka ástæðu til að ætla að greiðslan væri endanleg, einkum með ítrekuðum greiðslum síðar án fyrirvara eða athugasemda. Loks liggur fyrir að um greiðslur er að ræða sem ætlaðar eru til að standa straum af kostnaði við rekstur hlutaðeigandi stjórnmalastamtaka á yfirstandandi ári.
- 89 Þegar allt framangreint er virt verður að leggja til grundvallar að atvik málsins falli að þeim undantekningum frá meginreglunni um endurgreiðslu ofgreidds fjár sem Hæstiréttur hefur slegið föstum í dómaframkvæmd sinni og að réttur til endurgreiðslu á grundvelli þessara reglna sé því ekki fyrir hendi eins og atvikum málsins er háttáð. Áréttað skal að síðastgreind niðurstaða er óháð þeirri niðurstöðu, sem áður er komist að, að ekki standi lagaskilyrði til afturköllunar hlutaðeigandi ákvarðana um úthlutun framlaga úr ríkissjóði. Jafnvel þótt skilyrði



til slíkrar afturköllunar yrðu talin uppfyllt, eða talið unnt að taka afstöðu til endurkröfu án unfanfarandi afturköllunar, leiðir af síðastgreindri niðurstöðu að slík endurkrafa verður ekki, eins og atvikum málsins er háttað samkvæmt framansögðu, byggð á almennum reglum um endurgreiðslu ofgreidds fjár.

**G Þýðing tímafrests samkvæmt lokamálslið 2. mgr. 3. gr. laga nr. 162/2006**

90 Eins og áður greinir lýtur fyrirbyggjandi álitsbeiðni einnig að þýðingu þess tímafrests sem kveðið er á um í lokamálslið 2. mgr. 3. gr. laga nr. 162/2006. Í beiðninni er í þessu sambandi óskað svars við því hvort það leiði af þessu ákvæði að stjórnmalasamtök skuli uppfylla skilyrði til útgreiðslu á þeim degi en ella missa rétt.

91 Samkvæmt lokamálslið 2. mgr. 3. gr. laga nr. 162/2006 skal heildarfjárhæð samkvæmt málsgreininni úthlutað til stjórnmalasamtaka í hlutfalli við atkvæðamagn „fyrir 25. janúar ár hvert“. Síðastgreindum fresti var bætt við ákvæðið með breytingarlögum nr. 139/2018, en áður var aðeins mælt þar fyrir um að fjárhæðinni skyldi úthlutað í hlutfalli við atkvæðamagn án þess að tiltekið væri hvenær árs það skyldi gert.

92 Í athugasemdum við frumvarp til framangreindra breytingarlaga er ekki getið nánar um ástæður þessarar breytingar. Þegar af þeirri ástæðu verður ályktað að ekki hafi verið um íþyngjandi breytingu að ræða enda verður að ganga út frá því að fram hefði komið í lögskýringargögnum, í samræmi við annars ítarlegt efni lögskýringargagna við breytingar á umræddum lögum, ef ætlun löggjafans með þessari breytingu hefði verið sú að skerða rétt stjórnmalasamtaka til framlaga úr ríkissjóði umfram það sem áður var.

93 Af lögskýringargögnum verður ráðið að tilgangur breytingarlaganna hafi fremur verið sá að styrkja réttarstöðu stjórnmalasamtaka og tryggja þeim aukið rekstraröryggi. Þannig segir í almennum athugasemdum við frumvarpið að meginmarkið þess sé að treysta rekstrargrundvöll stjórnmalasamtaka og stuðla að því að framlög til þeirra tryggi að þau séu fær um að sinna því mikilvæga lýðræðishlutverki sem þeim er ætlað. Í þessu skyni var m.a. með lögunum komið á svonefndu grunnrekstrarframlagi og mælt fyrir um að almenn árleg heildarfjárveiting skyldi koma til endurskoðunar við afgreiðslu fjárlaga hvert ár með hliðsjón af verðlagi. Um síðarnefndu breytinguna sagði eftirfarandi í athugasemdum við hlutaðeigandi ákvæði frumvarpsins:

„Í b-lið er lagt til að árleg heildarfjárveiting til stjórnmalasamtaka úr ríkissjóði komi til endurskoðunar við afgreiðslu fjárlaga ár hvert með hliðsjón af breytingum á vísitölum verðlags og launa. Er þar miðað við að neysluverðsvísitala vegi 50% og launavísitala 50% en langstærsti útgjaldaliður stjórnmalasamtaka hér á landi er beintengdur launavísitölu, þ.e. laun starfsmanna og aðkeypt ráðgjafarþjónusta. Ákvæðið varpar að öðru leyti ljósi á þann tilgang frumvarpsins að treysta rekstrargrundvöll stjórnmalasamtaka með því að tryggja að framlagið skapi stjórnmalasamtökum örugga fjárhagsumgjörð í ljósi þeirra breytinga sem gerðar voru með setningu laganna árið 2007 og fólu í sér verulega skerðingu á tekjumöguleikum þeirra. Loks er kveðið á um að fjárhæðinni sé úthlutað til stjórnmalasamtaka fyrir 25. janúar ár hvert í hlutfalli við atkvæðamagn.“

94 Að virtum framanröktum lögskýringargögnum að baki breytingarlögum nr. 139/2018 verður að leggja til grundvallar að lögfestingu sérstaks frests til úthlutunar framlaga úr ríkissjóði hafi verið ætlað að treysta réttaröryggi stjórnmalasamtaka og tryggja að árlegum framlögum yrði úthlutað innan hæfilegs tíma. Verður þannig ráðið að í ákvæðinu felist sérstök málshraðaregla

sem leggi skyldur á stjórnvöld fremur en íþyngjandi tímaskilyrði sem takmarki efnisleg réttindi stjórnmalasamtaka til úthlutunar.

- 95 Orðalag ákvæðisins leiðir til sömu niðurstöðu. Samkvæmt því skal „úthlutað“ fyrir 25. janúar ár hvert. Ekki er hins vegar vikið í ákvæðinu að því að skylt sé að sækja um framlag fyrir umrætt tímamark eða að umsókn þurfi að hafa borist í síðasta lagi þá, sbr. hins vegar orðalag í 3. mgr. sömu greinar þar sem tekið er fram að umsóknir á grundvelli hennar skuli „berast eigi síðar en þremur mánuðum eftir að kosningar fóru fram“. Af samanburði á orðalagi 2. og 3. mgr. 3. gr. verður skýrlega ráðið að efni þeirra sé ólíkt að þessu leyti, enda verður að ganga út frá því að löggjafinn hefði stuðst við sama eða sambærilegt orðalag í báðum ákvæðunum ef ætlunin hefði verið sú að kveða á um umsóknarfrest í báðum tilvikum. Verður þannig ráðið að í 2. mgr. sé, ólíkt því sem við á um 3. mgr., mælt fyrir um úthlutunarfrést stjórnvalda fremur en umsóknarfrest stjórnmalasamtaka.
- 96 Samkvæmt framansögðu verður að túlka lokamálslið 2. mgr. 3. gr. svo að með ákvæðinu sé stjórnvöldum settur frestur til að úthluta framlögum samkvæmt ákvæðinu að uppfylltum öðrum skilyrðum til slíkrar úthlutunar og því um sérstaka málshraðareglu að ræða. Ákvæðið verður hins vegar ekki túlkað svo að stjórnmalasamtök sem ekki uppfylla skilyrði úthlutunar á þessu tímamarki glati við það rétti sínum til framlaga eða að óheimilt sé að verða við umsókn um framlög sem berst eftir þetta tímamark ef skilyrði eru að öðru leyti uppfyllt til að verða við henni. Samkvæmt því verður að svara ofangreindri spurningu á þá leið að stjórnmalasamtök missi ekki rétt til úthlutunar vegna hlutaðeigandi árs þótt þau uppfylli ekki öll skilyrði úthlutunar fyrir 25. janúar umrætt ár.

#### **IV NIÐURSTAÐA**

- 97 Með vísan til þeirra réttarreglna og lagasjónarmiða sem rakin eru hér að framan er það niðurstaða undirritaðs lögmanns að lagaskilyrði bresti til afturköllunar þeirra ákvarðana sem álitsbeiðnin lýtur að. Jafnframt er það niðurstaða undirritaðs að endurkrafa sé ekki til staðar samkvæmt reglum kröfuréttarins um endurgreiðslu ofgreidds fjár. Samkvæmt því er það álit undirritaðs að fjármála- og efnahagsráðherra sé óheimilt að afturkalla hlutaðeigandi ákvarðanir og að hvorki standi heimild né skylda til þess að krefjast endurgreiðslu þeirra framlaga sem úthlutað var til stjórnmalasamtaka á grundvelli 1. og 2. mgr. 3. gr. laga nr. 162/2006 samkvæmt ákvörðun ráðherra árin 2022, 2023 og 2024 án þess að hlutaðeigandi samtök hafi uppfyllt skilyrði 5. gr. a sömu laga um skráningu í stjórnmalasamtakaskrá samkvæmt I. kafla C þeirra eitt eða fleiri þessara ára. Jafnframt er það niðurstaða undirritaðs að tímafræstur lokamálsliðar 2. mgr. 3. gr. laganna leiði ekki til þess að stjórnmalasamtök glati rétti til framlaga þótt þau uppfylli ekki skilyrði til úthlutunar fyrir hann.

Reykjavík, 7. febrúar 2025,

Flóki Ásgeirsson lögmaður