

# RÍKISLÖGMAÐUR

---

## *Minnisblað*

Viðtakandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
Sendandi: Embætti ríkislögmans  
Dagsetning: 5. febrúar 2025  
Málsnúmer: RLM25020004

Efni: Endurkröfuréttur vegna fjárframlaga til stjórnmalaflokka

1. Álitsgerð þessi er unnin að beiðni fjármála- og efnahagsráðuneytisins samkvæmt tölvupósti 3. þessa mánaðar. Í samræmi við beiðni ráðuneytisins verður fyrst fjallað um hvaða reglur gildi um rétt ríkissjóðs til að krefja stjórnmalasamtök um endurgreiðslu fjárframlaga sem hafa verið veitt á grundvelli laga nr. 162/2006 um starfsemi stjórnmalasamtaka án þess að uppfyllt hafi verið skilyrði 5. gr. a laganna um að samtökin séu skráð á stjórnmalasamtakaskrá samkvæmt I. kafla C. Því næst verður fjallað um hvort ríkissjóður eigi slíkan rétt. Um tilefni beiðninnar vísast að öðru leyti til framangreinds erindis auk álitsgerðar Magna lögmanna 31. janúar síðastliðinn.
2. Efni framangreindra laga nr. 162/2006 er allsherjarréttarlegs eðlis. Um framkvæmd þeirra gilda því reglur opinbers réttar, eftir því sem við á almennar reglur stjórnsýsluréttar og stjórnskipunarréttar. Svo dæmi sé tekið er ákvörðun ríkisskattstjóra um að fallast á eða synja umsókn samtaka sem óska skráningar í stjórnmalasamtakaskrá stjórnvaldsákvörðun, sbr. ákvæði I. kafla C í lögum nr. 162/2006.
3. Framlög til stjórnmalasamtaka úr ríkissjóði eru aftur á mótin ákveðin í fjárlögum hverju sinni, sbr. 2. mgr. 3. gr. og 4. gr. laganna, en staða fjárlaga og réttaráhrif þeirra eru talin sérstaks eðlis, sbr. Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Undirstöður og handhafar ríkisvalds* (2. útg.), bls. 510-514 og 517-518. Þótt hér verði ekki útilokað að fjárveiting til stjórnmalasamtaka á framangreindum lagagrundvelli kunni að fela í sér stjórnvaldsákvörðun verður ekki talið að nánari greining á eðli hennar hafi sérstaka þýðingu fyrir álitsgerð þessa þar sem rótgróið er að um ýmiss konar ráðstafanir hins opinbera allsherjarréttarlegs eðlis gildi einnig reglur fjármunaréttar.
4. Sem dæmi um ofangreint má nefna sölu ríkisjarða og úthlutun lóða, sem fela í senn í sér stjórnvaldsákvörðun og gerning á sviði einkaréttar, sbr. til dæmis dóma Hæstaréttar 23. mars í máli nr. 407/1999 og 11. nóvember 2010 í máli nr. 151/2010. Þá gilda almennar fyrningar- og vaxtareglur um kröfuréttindi allsherjarréttarlegs eðlis, líkt og fjallað var um í dómum réttarins 16. október 2003 í máli nr. 549/2002 og 25. mars 2021 í máli nr. 38/2020.

5. Enn fremur hefur verið litið svo á að stjórnvöldum kunnir að vera heimilt að beita úrræðum samkvæmt almennum reglum kröfuréttar gerist þess þörf, sbr. til dæmis Páll Hreinsson: *Almennar efnisreglur stjórnsluréttarins*, bls. 42-43, og Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Kröfuréttur III*, bls. 224-225. Loks hefur sérstaka þýðingu hér að í dómi Hæstaréttar 19. desember 2012 í máli nr. 304/2012 var leyst úr ágreiningsefnum um fjárframlög samkvæmt lögum nr. 162/2006 með vísan til almennra reglna kröfu- og samningaréttar.
6. Stjórnmalasamtök, í skilningi 1. töluliðar 2. gr. laga nr. 162/2006, sem eru ekki skráð í stjórnmalasamtakaskrá samkvæmt I. kafla C laganna, uppfylla ekki skilyrði 5. gr. a laganna. Af orðalagi síðastnefnds lagaákvæðis verður ráðið að slík samtök eigi því ekki rétt til að fá úthlutað fé úr ríkissjóði á grundvelli II. kafla þeirra. Sá skilningur á efni laganna styðst einnig við athugasemdir í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 109/2021, sem breyttu lögum nr. 162/2006.
7. Ef fé var úthlutað úr ríkissjóði til slíkra stjórnmalasamtaka var það gert án lagaskyldu. Líta verður svo á að um rétt ríkissjóðs til að krefjast endurgreiðslu fjárframlaganna gildi almennar reglur kröfuréttar um endurheimt ofgreidds fjár, sbr. til hliðsjónar Þorgeir Örlygsson o.fl.: *Kröfuréttur III*, bls. 189-191, þó að teknu tilliti til almennra efnisreglna stjórnsluréttar, svo sem um jafnræði, meðalhóf og réttmæti.
8. Í síðastnefndu fræðiriti er ítarlega fjallað um sjónarmið sem kunna að hafa vægi við mat á því hvort til endurkröfu hafi stofnast samkvæmt almennum reglum um endurheimt ofgreidds fjár. Líkt og sú umfjöllun ber með sér er matið atviksbundið. Ef miðað er við að viðtakandi ofgreiddra fjárframlaga úr ríkissjóði séu stjórnmalasamtök sem starfa í samræmi við lög nr. 162/2006 og hafa uppfyllt önnur skilyrði 5. gr. a en að vera skráð í stjórnmalasamtakaskrá virðast sterkari rök mæla gegn því að endurkröfuréttur sé fyrir hendi.
9. Ofangreind ályktun styðst í fyrsta lagi við eðli fjárframlaganna, sem liður í að tryggja starfsskilyrði og sjálfstæði stjórnmalasamtaka, sbr. markmiðsákvæði 1. gr. laga nr. 162/2006. Í öðru lagi mælir gegn endurkröfurétti að samkvæmt framangreindum tölvupósti ráðuneytisins 3. febrúar síðastliðinn var misbrestur í verklagi þess og bæði ríkissjóður og stjórnmalasamtök virðast hafa í góðri trú miðað við að lagalegur réttur stæði til fjárframlaganna. Þá má vænta þess að ef ekki hefði verið fyrir framangreindan misbrest í verklagi ráðuneytisins hefði verið tilefni til að leiðbeina stjórnmalasamtökum um skráningu í stjórnmalasamtakaskrá áður en fé var fyrst úthlutað úr ríkissjóði eftir að téð skilyrði var lögfest með lögum nr. 109/2021. Í þriðja lagi er nokkur tími liðinn frá gildistöku laga nr. 109/2021. Mælir það gegn endurkröfurétti ríkissjóðs að lögin munu hafa verið framkvæmd á framangreinda vegu um nokkurra ára skeið enda hafa viðtakendur greiðslanna þá að líkindum hagað starfsemi sinni til samræmis við að framlögin væru lögmæt og endanleg.

10. Með vísan til þess sem rakið er að framan er niðurstaðan sú að um rétt ríkissjóðs til að krefja stjórnmalasamtök um endurgreiðslu fjárframlaga, sem hafa verið veitt á grundvelli laga nr. 162/2006, án þess að uppfyllt hafi verið skilyrði 5. gr. a laganna um að samtökin væru skráð á stjórnmalasamtakaskrá, gildi almennar reglur kröfuréttar um endurheimt ofgreidds fjár og slíkur réttur sé ekki fyrir hendi.