

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006 (gagnsæi, skráning og vinnsla persónuupplýsinga).

Flm.: Katrín Jakobsdóttir, Bjarni Benediktsson, Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, Sigurður Ingi Jóhannsson, Logi Einarsson, Helgi Hrafn Gunnarsson, Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Inga Sæland.

1. gr.

1. gr. laganna orðast svo:

Markmið laga þessara er að auka traust á stjórnmalastarfsemi, tryggja starfsskilyrði og sjálfstæði stjórnmalasamtaka og efla lýðræði og gagnsæi stjórnmalá. Markmið laganna er jafnframt 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.

2. gr.

Við 2. gr. laganna bætist nýr töluliður er verður 2. tölul., svohljóðandi: *Flokkseiningar*: Einingar eða félög sem starfa undir merkjum og með leyfi stjórnmalasamtaka, svo sem sér-sambönd, svæðisfélög og kjördæmisráð.

3. gr.

Á eftir I. kafla laganna koma fjórir nýir kaflar, I. kafli A, **Félagsaðild og vinnsla persónuupplýsinga**, með þremur nýjum greinum, 2. gr. a – 2. gr. c, ásamt fyrirsögnum, I. kafli B, **Gagnsæi í stjórnmalabaráttu**, með einni nýrri grein, 2. gr. d, ásamt fyrirsögn, og I. kafli C, **Skráning stjórnmalasamtaka**, með sex nýjum greinum, 2. gr. e – 2. gr. j, ásamt fyrirsögnum, og I. kafli D, **Framboð stjórnmalasamtaka**, með einni nýrri grein, 2. gr. k, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

a. (2. gr. a.)

Félagar og félagatal.

Þeir sem sannanlega sækja um aðild að stjórnmalasamtökum teljast félagar í þeim þegar umsókn þeirra hefur verið samþykkt. Stjórnmalasamtök skulu varðveita sönnunargögn um aðildarumsókn þar til aðild fellur niður. Aðild að stjórnmalasamtökum fellur niður við úrsögn, brottvísun eða andlát.

Stjórnmalasamtökum er heimilt að halda félagatal með persónuupplýsingum um féлага sína í þeim tilgangi að leggja á félagsgjöld, staðfesta kjörgengi innan samtakanna, upplýsa um atriði í starfi þeirra og uppfæra skráningu féлага. Samtökin eru ábyrgðaraðili vinnslu per-

sónuupplýsinga sem skráðar eru í félagatal og er heimilt að vinna með þær innan samtakanna í framangreindum tilgangi.

Í félagatal er heimilt að skrá nöfn, kennitölur, aldur og kyn félaga, dagsetningar upphafs og loka aðildar þeirra að samtökunum, greiðsluupplýsingar og tengiliðaupplýsingar sem þeir hafa veitt samtökunum. Heimilt er að uppfæra þær með upplýsingum úr skráum sem eru aðgengilegar opinberlega. Þá er heimilt að vinna í félagatali með upplýsingar um greiðslu félagsgjalda, störf félaga á vegum samtakanna, aðild þeirra að flokkseiningum og opinberar upplýsingar um önnur félagsstörf þeirra.

Falli aðild að stjórnmalasamtökum niður skal innan tveggja ára eyða öllum upplýsingum um viðkomandi féлага úr félagatali.

b. (2. gr. b.)

Vinnsla persónuupplýsinga um almenning.

Um aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskrá fer eftir lögum um kosningar til Alþingis, lögum um kosningar til sveitarstjórna og lögum um framboð og kjör forseta Íslands, eftir því sem við á. Að öðru leyti er stjórnmalasamtökum heimilt að beina efni og auglýsingum í tengslum við stjórnmalabaráttu til almennings að gættum eftirtöldum skilyrðum:

1. Skilyrðum laga um skráningu einstaklinga um notkun úrtaks úr þjóðskrá til markaðssetningar.
2. Skilyrðum laga um fjarskipti um óumbeðin fjarskipti með notkun sjálfvirkra uppkallskerfa, símbréfa eða tölvupósts, þ.m.t. hvers konar rafrænna skilaboða.
3. Skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Þá er stjórnmalasamtökum að auki óheimilt að nýta persónusnið til að beina að einstaklingum efni og auglýsingum í tengslum við stjórnmalabaráttu sem fela í sér hvatningu um að nýta ekki kosningarréttinn.

c. (2. gr. c.)

Eftirlit.

Persónuvernd annast eftirlit með framkvæmd ákvæða þessa kafla um vinnslu persónuupplýsinga.

d. (2. gr. d.)

Bann við nafnlausum áróðri.

Stjórnmalasamtökum, kjörnum fulltrúum þeirra og frambjóðendum, sem og frambjóðendum í persónukjöri, er óheimilt að fjármagna, birta eða taka 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.

Frá þeim degi er kjördagur hefur formlega verið auglýstur vegna kosninga til Alþingis, til sveitarstjórna eða til embættis forseta Íslands, svo og vegna boðaðrar þjóðaratkvæðagreiðslu, skulu auglýsingar og annað kostað efni, sem ætlað er að hafa áhrif á úrslit kosninga, vera merkt auglýsanda eða ábyrgðarmanni.

e. (2. gr. e.)

Skráning stjórnmalasamtaka.

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

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

f. (2. gr. f.)

Skilyrði skráningar.

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.

g. (2. gr. g.)

Umsókn um skráningu.

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.

h. (2. gr. h.)

Samþykktir.

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

1. Heiti samtakanna, heimilisfang og aðalstarfsstöð.
2. Tilgangur.
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 endurskoðunarfyrtækja, 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.

i. (2. gr. i.)

Tilkynning um breytingu og afskráningu.

Breytingu á samþykktum skráðra stjórnmalasamtaka ber að tilkynna til stjórnmalasamtakaskrár 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 stjórnmalasamtök voru upphaflega skráð.

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

j. (2. gr. j.)

Eftirlitsúrræði.

Ef skilyrði skráningar samkvæmt kafla þessum 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.

k. (2. gr. k.)

Listabókstafur og heiti stjórn málasamtaka.

Að afloknum kosningum til Alþingis skal ráðuneytið taka saman skrá um listabókstafi og heiti stjórn málasamtaka sem buðu fram lista við kosningar. Skal skráin birt í B-deild Stjórnartíðinda eigi síðar en átta vikum eftir hverjar almennar alþingiskosningar.

Hyggist stjórn málasamtök, sem ekki hafa skráðan listabókstaf skv. 1. mgr., þjóða fram lista við alþingiskosningar skulu þau sækja um úthlutun listabókstafs til ráðuneytisins eigi síðar en þremur sólarhringum áður en framboðsfrestur rennur út og óska eftir staðfestingu á heiti samtakanna. Umsókn skal fylgja yfirlýsing a.m.k. 300 kjósenda þar sem hver og einn mælir með heiti samtakanna og úthlutun listabókstafs. Yfirlýsingin skal dagsett og skal greina nafn meðmælenda, kennitölu og heimili. Ráðuneytið skal þegar tilkynna stjórn málasamtökum, sem eru á skrá skv. 1. mgr., um beiðnina.

Yfirlýsingum kjósenda skv. 2. mgr. skal safna rafrænt eða á pappír. Ráðherra skal í reglugerð m.a. mæla fyrir um form og viðmót við söfnun yfirlýsinga, tegund rafrænnar auðkennningar meðmælenda, meðferð persónuupplýsinga og varðveislu og eyðingu upplýsinga. Þjóðskrá Íslands er heimilt að kanna hvort meðmælandi sé kosningarbær og samkeyra í því skyni meðmælendayfirlýsinguna við þjóðskrá að fullnægðum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Ráðuneytið staðfestir heiti nýrra stjórn málasamtaka og ákveður bókstaf þeirra að fengnum óskum og með hliðsjón af listabókstöfum annarra stjórn málasamtaka, sbr. skrá skv. 1. mgr. Heiti nýrra stjórn málasamtaka skal ekki vera þannig að ætla megi að villst verði á því og heiti samtaka sem þegar eru á skrá um listabókstafi skv. 1. mgr. Telji ráðuneytið að svo sé skal það tilkynnt samtökunum og þeim gefinn hæfilegur frestur til að bæta úr. Sama á við óski samtök sem þegar eru á skrá um listabókstafi að breyta heiti sínu. Þegar ákvörðun ráðuneytisins um heiti og listabókstaf liggur fyrir skal nýi listabókstafurinn og heiti stjórn málasamtaka fært í skrá ráðuneytisins skv. 1. mgr. og uppfærð skrá birt í B-deild Stjórnartíðinda. Tilkynna skal landskjörstjórn og yfirkjörstjórnnum um skráð heiti stjórn málasamtaka og nýja listabókstafi.

4. gr.

4. mgr. 3. gr. laganna fellur brott.

5. gr.

Lokamálsliður 1. mgr. 5. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

Á eftir 5. gr. laganna kemur ný grein, 5. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Skilyrði úthlutunar.

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.

7. gr.

12. gr. laganna fellur brott.

8. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 13. gr. laganna:

a. Í stað tilvísunarinnar „12. gr.“ í 3. mgr. kemur: 1. mgr. 2. gr. d.

b. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Hver sem af ásetningi kostar nafnlausan áróður frá þeim degi er kjördagur hefur formlega verið auglýstur vegna kosninga til Alþingis, til sveitarstjórna eða til embættis forseta Íslands, svo og vegna boðaðrar þjóðaratkvæðagreiðslu, sbr. 2. mgr. 2. gr. d, skal sæta sektum.

c. Í stað tilvísunarinnar „1.–3. mgr.“ í 4. mgr. kemur: 1.–4. mgr.

d. 5. mgr. orðast svo:

Refsa skal fyrir brot á 1.–3. mgr. séu þau framin af ásetningi eða gáleysi.

9. gr.

Fyrirsögn VI. kafla laganna verður: **Viðurlög og gildistaka.**

10. gr.

Ákvæði til bráðabirgða I í lögunum orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 2. gr. a skulu þeir félagar í stjórnmalasamtökum sem fengu aðild að þeim fyrir gildistöku ákvæðisins halda félagsaðild sinni og vera skráðir í félagatal þar til aðild fellur niður við úrsögn, brottvísun eða andlát.

11. gr.

Ákvæði til bráðabirgða II í lögunum orðast svo:

Hyggist stjórnmalasamtök, sem ekki hafa skráðan listabókstaf samkvæmt skrá ráðuneytisins um listabókstafi sem birt var með auglýsingu í Stjórnartíðindum 21. febrúar 2018 og viðauka við hana, bjóða fram lista við alþingiskosningar 2021 skulu þau sækja um úthlutun listabókstafs og staðfestingu á heiti samtakanna hjá ráðuneytinu í samræmi við 2. gr. k.

Þegar ákvörðun ráðuneytisins um heiti og listabókstaf liggur fyrir skal nýi listabókstafurinn og heiti stjórnmalasamtaka fært í skrá ráðuneytisins um listabókstafi sem birt var í Stjórnartíðindum 21. febrúar 2018, ásamt viðaukum og birt aftur, án tafar.

12. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um starfsemi stjórnmalasamtaka.**

13. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þó skulu e–j-liður 3. gr. ekki öðlast gildi fyrr en 1. janúar 2022.

14. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

1. *Lög um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000:*
 - a. Á eftir 29. gr. laganna kemur ný grein, 29. gr. a, svohljóðandi:

Pau stjórnmalasamtök sem bjóða fram lista við kosningar til Alþingis geta fengið rafrænan aðgang að kjörskrá hjá Þjóðskrá Íslands. Aðgangur skal veittur án endurgjalds, svo og önnur gögn sem kunna að verða tilgreind í reglugerð. Heimilt er að nýta aðganginn í þágu eftirlits með framkvæmd kosninga, til að sannreyna hverjir séu kjósendur og koma upplýsingum á framfæri við þá í aðdraganda kosninga. Óheimilt er að birta kjörskrána eða einhverjar upplýsingar úr henni opinberlega eða miðla henni. Við vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu skulu stjórnmalasamtök uppfylla skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Að fengnum tillögum landskjörstjórnar skal ráðherra í reglugerð kveða nánar á um heimildir stjórnmalasamtaka og frambjóðenda til nýtingar kjörskrárgagna skv. 1. mgr., meðferð þeirra á kjörskrá og lokun rafræns aðgangs að henni.
 - b. VIII. kafli laganna, **Listabókstafir stjórnmalasamtaka**, fellur brott.
 - c. Í stað tilvísunarinnar „38. gr.“ í 1. mgr. 43. gr. laganna kemur: 2. gr. k laga um starfsemi stjórnmalasamtaka, nr. 162/2006.
2. *Lög um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998:* Á eftir 12. gr. laganna kemur ný grein, 12. gr. a, svohljóðandi:

Um aðgang stjórnmalasamtaka sem bjóða fram lista í kosningum að kjörskrá fer samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis.
3. *Lög um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945:* Við 1. mgr. 1. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Um aðgang frambjóðenda í forsetakjöri að kjörskrá fer samkvæmt sömu reglum og gilda um aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskrá samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Katrín Jakobsdóttir forsætisráðherra skipaði 4. apríl 2019 nefnd fulltrúa allra stjórnmalaflokka á Alþingi, forsætisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis, til að leggja drög að frumvarpi til heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka. Eftirtalin voru skipuð í nefndina: Björg Eva Erlendsdóttir, formaður, framkvæmdastjóri Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs, Þórður Þórarinsson, framkvæmdastjóri Sjálfstæðisflokksins, Helgi Haukur Hauksson, framkvæmdastjóri Framsóknarflokksins, Karen Kjartansdóttir, framkvæmdastjóri Samfylkingarinnar, Fjóla Hrund Björnsdóttir, fulltrúi Miðflokksins, Erla Hlynsdóttir, framkvæmdastjóri Pírata, Birna Þórarinsdóttir, framkvæmdastjóri Viðreisnar, Magnús Þór Hafsteinsson, ritari þingflokks Flokks fólksins, Hörður Helgi Helgason, lögfræðingur, tilnefndur af dómsmálaráðuneytinu, og Ágúst Geir Ágústsson, skrifstofustjóri í forsætisráðuneytinu. Á starfstíma nefndarinnar urðu þær breytingar á skipan hennar að Jenný Guðrún Jónsdóttir tók sæti Birnu Þórarinsdóttur og Elsa Kristjánsdóttir tók við af Erlu Hlynsdóttur.

Samkvæmt skipunarbréfi var verkefni nefndarinnar að leggja drög að frumvarpi til heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka og skapa þannig heildstæða lagaumgjörð um starfsemi stjórnmalasamtaka, svo sem um stofnun og skráningu, slit stjórnmalasamtaka, fjárhagslegt uppgjör við slit þeirra o.fl. Jafnframt var markmiðið að efla enn frekar lýðræðisleg vinnubrögð og gagnsæi í störfum stjórnmalasamtaka, tryggja sjálfstæða og lýðræðislega

starfsemi slíkra samtaka og óheftan aðgang almennings að virku starfi þeirra. Þá var nefndinni falið að kanna stöðu stjórnmalasamtaka gagnvart ákvæðum laga um persónuvernd.

Skipun nefndarinnar markaði framhald þeirrar vinnu sem hófst með skipun nefndar um endurskoðun laga um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006, sem forsætisráðherra skipaði 8. febrúar 2018. Í henni áttu sæti fulltrúar allra stjórnmalaflokka sem sæti eiga á Alþingi auk fulltrúa forsætisráðuneytis, dómsmálaráðuneytis og Ríkisendurskoðunar. Vinnu þeirrar nefndar lauk með samningu frumvarps þess er varð að lögum nr. 139/2018, um breytingu á lögum um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006, með síðari breytingum (aukið gagnsæi í stjórnmalum, framlög, birting ársreikninga o.fl.).

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Stjórnmalasamtök njóta tiltekinnar sérstöðu í lýðræðisþjóðfélagi enda er markmið þeirra að skapa vettvang fyrir skoðanaskipti um mikilvæg samfélagsleg málefni og ekki síður að endurspegla skoðanir félagsmanna sinna til slíkra málefna ýmist í almennt opinberri umræðu eða í gegnum kjörna fulltrúa á pólitískum vettvangi. Af þessari sérstöðu og ákvæðum stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála leiðir að almennt þarf að gjalda varhug við ef til stendur að setja starfsemi stjórnmalasamtaka skorður með því að setja þeim sérstök skilyrði, t.d. um hvernig standa skuli að stofnun þeirra eða kveða á um skyldu þeirra til að skrá sig hjá hinu opinbera. Almennt verða að standa til þess málefnaleg og frambærileg rök.

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 stjórnmalabarátu sinni, sbr. 12. gr. gildandi laga. Felur takmörkunin í sér bann við því að stjórnmalasamtök, kjörnir fulltrúar þeirra og framþjóðendur, sem og framþjóðendur í persónukjöri, fjármagni, birti eða taki þátt í birtingu efnis eða auglýsinga í tengslum við stjórnmalabarátu 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 lögnum 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.

Í frumvarpinu er jafnframt mælt ítarlega fyrir um heimildir stjórnmalasamtaka til að halda félagaskrár, til að nýta félagaskrár í starfsemi sinni og til að vinna með persónuupplýsingar um kjósendur og almenning. Heimildir stjórnmalasamtaka í þessum efnum hafa ekki þótt nægilega skýrar hingað til og því brýnt að bæta þar úr eins og lagt er til að gert verði í frumvarpinu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Meginmarkmið frumvarpsins er að móta heildstæða lagaumgjörð um starfsemi stjórnmalasamtaka hér á landi í því skyni að auka enn frekar gagnsæi í stjórnmalabarátu og styrkja grundvöll eftirlits með fjármálum stjórnmalasamtaka. Helstu breytingar og nýmæli sem felast í frumvarpinu eru eftirfarandi:

1. Lagt er til það nýmæli að frá þeim degi er kjördagur hefur formlega verið auglýstur vegna kosninga til Alþingis, til sveitarstjórna eða til embættis forseta Íslands, svo og vegna boðaðrar þjóðaratkvæðagreiðslu, skuli auglýsingar og annað kostað efni, sem ætlað er að hafa áhrif á úrslit kosninga, vera merkt auglýsanda eða ábyrgðarmanni. Sjá nánar skýringu við d-lið 3. gr.
2. Lagt er til að ríkisskattstjóra verði falið að starfrækja sérstaka stjórnmalasamtakaskrá og að skráin verði birt almenningi á vef Stjórnarráðs Íslands ásamt upplýsingum sem fylgja umsókn um skráningu. Sjá nánar skýringu við e–j-lið 3. gr.
3. Lagt er til að það verði gert að skilyrði fyrir fjárframlögum úr ríkissjóði og frá sveitarstjórnnum, til viðbótar við þau skilyrði sem þegar eru í lögnum, að viðkomandi stjórnmalasamtök hafi fengið skráningu í stjórnmalasamtakaskrá. Sjá nánar skýringu við 4.–6. gr.

4. Lagt er til að kveðið verði skýrt á um heimildir stjórnálasamtaka til að halda félagskrá og um heimila meðferð þeirra persónuupplýsinga sem í hana eru skráðar auk þess sem mælt er fyrir um heimildir stjórnálasamtaka til að vinna með persónuupplýsingar um almenning. Í því sambandi er lagt til að sérstaklega verði tekið fram að stjórnálasamtökum sé óheimilt að nýta persónusnið til að beina að einstaklingum efni og auglýsingum í tengslum við stjórnálabaráttu sem fela í sér hvatningu um að nýta ekki kosningaréttinn. Sjá nánar skýringu við a–c-lið 3. gr.
5. Lagt er til að ákvæði kosningalaga um listabókstafi stjórnálasamtaka verði tekið upp í lögina og að kveðið verði á um að skráð stjórnálasamtök skuli halda skráðum listabókstaf á meðan þau uppfylla skilyrði skráningar samkvæmt lögnum. Sjá nánar skýringu við k-lið 3. gr.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Tvö efnisatriði frumvarpsins gefa tilefni til þess að þau séu skoðuð með tilliti til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar. Í fyrsta lagi gerir frumvarpið ráð fyrir heimild félaga til að skrá starfsemi sína en frumvarpið gerir ráð fyrir að slík skráning verði skilyrði þess að stjórnálasamtök fái fjárframlög af hálfu hins opinbera. Telja verður að ákvæði frumvarpsins um heimild til að skrá stjórnálasamtök samræmist 74. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, þar sem frelsi manna til að stofna og ganga í félög er verndað. Í frumvarpinu er lagt til að stjórnálasamtökum verði heimilað að skrá starfsemi sína í stjórnálasamtakaskrá og fylgja slíkri skráningu viss réttindi og skyldur. Í frumvarpinu er þannig ekki mælt fyrir um takmarkanir á rétti manna til að stofna eða ganga í stjórnálasamtök.

Í frumvarpinu er í öðru lagi gert ráð fyrir að frá þeim degi er kjördagur hefur formlega verið auglýstur vegna kosninga til Alþingis, til sveitarstjórna eða til embættis forseta Íslands, svo og vegna boðaðrar þjóðaratkvæðagreiðslu, skuli auglýsingar og annað kostað efni, sem ætlað er að hafa áhrif á úrslit kosninga, vera merkt auglýsanda eða ábyrgðarmanni. Eins og vikið er að í skýringu við d-lið 3. gr. verður að telja að ákvæðið samrýmist 73. gr. stjórnarskrárinnar um tjáningarfrelsi og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu enda stefnir umrædd takmörkun að því lögmeða markmiði að sporna við útbreiðslu rangra og misvísandi upplýsinga og óeðlilegum áhrifum á skoðanamyndun í aðdraganda kosninga.

5. Samráð.

Í vinnu nefndarinnar var haft samráð við dómsmálaráðuneyti, Persónuvernd, fjölmiðlanefnd, vinnuhóp þjóðaröryggisráðs um upplýsingaóreiðu og COVID-19, starfshóp Alþingis um endurskoðun kosningalaga, ríkisendurskoðanda, Þjóðskrá Íslands o.fl.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu eru lagðar til minni háttar orðalagsbreytingar á markmiðsákvæði laganna. Rík áhersla er lögð á það eins og áður að meginmarkmið laganna sé að auka traust á stjórnálastarfsemi, tryggja starfsskilyrði og sjálfstæði stjórnálasamtaka og gagnsæi í störfum þeirra og stjórnálabaráttu.

Um 2. gr.

Með greininni er bætt við skilgreiningu á hugtakinu *flokkseining*. Með því er átt við einingar eða félög sem starfa undir merkjum og með leyfi stjórnálasamtaka, svo sem sér-sambönd, svæðisfélög og kjördæmisráð. Ákvæðið hefur meðal annars tengingu við g-lið 3.

gr. frumvarpsins þar sem fjallað er um umsókn um skráningu á stjórnmálasamtakaskrá. Samkvæmt því ákvæði þarf yfirlit yfir flokkseiningar og hlutverk þeirra til að tryggja heildstæða yfirsýn yfir starfsemi á vegum þeirra að fylgja umsókn.

Um 3. gr.

Um a-lið (2. gr. a).

Í ákvæðinu er kveðið á um félagsaðild og félagatal stjórn málasamtaka.

Stjórn málasamtök setja skilyrði fyrir inngöngu í samtökin en í 1. mgr. er kveðið á um að umsækjandi sem uppfyllir þau teljist félagi í samtökunum frá því að umsókn hans er samþykkt. Þá sé félögum ávallt fært að segja sig úr slíkum samtökum án fyrirvara. Gerð er sú krafa að umsókn þurfi að vera sannanleg til þess að upphaf aðildar verði byggð á henni og að stjórn málasamtök þurfi að geyma sönnunargögn um umsókn meðan á aðild stendur. Til slíkra sönnunargagna geta t.d. talist undirrituð umsóknarbeiðni eða gögn um umsókn sem móttækin hefur verið rafrænt ásamt auðkenningu umsækjanda, svo sem vistfang tölvu sem umsókn berst frá. Frumvarpið inniheldur ekki frekari fyrirmæli um aðild að stjórn málasamtökum, svo sem um hvaða skilyrði séu fyrir aðild, hvaða réttindi eða skyldur fylgi aðild eða hvað geti leitt til brottvísunar úr stjórn málasamtökum. Er stjórn málasamtökum því í sjálfsvald sett að taka ákvarðanir um slík atriði.

Í 2.–4. mgr. er kveðið á um vinnslu stjórn málasamtaka á persónuupplýsingum í félagatali sínu. Að öðru leyti en þar er mælt fyrir um gilda lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga um slíka vinnslu. Ákvæðum 2.–4. mgr. er ætlað að útfæra frekar þá heimild sem stjórn málasamtök hafa samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga til að stunda vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga sem lið í lögmætri starfsemi sinni. Skráning einstaklings í félagatal stjórn málasamtaka telst til viðkvæmra persónuupplýsinga þar sem í henni felast jafnan upplýsingar um stjórn málasamtökum viðkomandi. Auk vinnslu persónuupplýsinga í félagatali er stjórn málasamtökum heimil önnur vinnsla persónuupplýsinga um félag sína að uppfylltum ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Til dæmis má telja til lögmætrar starfsemi stjórn málasamtaka að skrásetja sögu þeirra og halda til haga upplýsingum um hverjir hafi boðið sig fram og gegnt trúnaðarstörfum eða embættum fyrir samtökin, upplýsingum um útgáfu og stefnumótun samtakanna, svo sem með varðveislu útgefins efnis, skráningu fundargerða nefnda og ráða eða skjalfestingu atburða á landsfundum, auk upplýsinga um viðburði og samkomur á vegum samtakanna, svo sem með varðveislu auglýsingaefnis fyrir viðburði, gestabóka og ljósmynda frá opinberum viðburðum. Vinnslu persónuupplýsinga í tengslum við slíka starfsemi má því telja heimila samkvæmt ákvæðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Hvað varðar varðveislu gagna stjórn málasamtaka um sögu sína þá eru slík samtök ekki meðal afhendingarskyldra aðila í skilningi laga um opinber skjalasöfn og geta því hagað varðveislu eins og þau telja rétt. Hins vegar er opinberum skjalasöfnum heimilt, að uppfylltum skilyrðum laganna, að taka við skjölum stjórn málasamtaka, eins og öðrum einkaskjalasöfnum, óski samtökin eftir slíku. Af framangreindum sökum er ekki talin ástæða til að taka upp í frumvarpið sérstök ákvæði um meðferð persónuupplýsinga í tengslum við þá starfsemi stjórn málasamtaka að skrá sögu sína eða um varðveislu slíkra skjalasafna.

Þrátt fyrir að í 2.–4. mgr. sé byggt á framangreindri vinnsluheimild stjórn málasamtaka samkvæmt lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga er einnig höfð hliðsjón af 45. inngangsákvæði almennu persónuverndarreglugerðarinnar, sem innleidd var með þeim lögum. Í inngangsákvæðinu kemur fram að mæli lög fyrir um vinnslu persónuupplýsinga ættu þau meðal annars að tiltaka flokka þeirra skráðu einstaklinga sem eiga í hlut, hvernig skuli

ákvarða hver sé ábyrgðaraðili vinnslunnar og ákvarða tilgang hennar. Með hliðsjón af því er í 2. mgr. tiltekið að vinnslan lúti að félögum í stjórnmalasamtökum, að þau séu ábyrgðaraðili vinnslunnar og að fjórþættur tilgangur sé með þeirri vinnslu sem felst í félagatali stjórnmalasamtaka: Í fyrsta lagi að geta lagt réttilega á og innheimt félagsgjöld en í þeim tilgangi er viðbúið að samtökunum sé nauðsynlegt að vinna með upplýsingar um greiðslumiðla á borð við greiðslukorta- eða bankaupplýsingar, tengiliðaupplýsingar, svo sem upplýsingar um lögheimili, upplýsingar um í hvaða aðildarfélagi eða flokkseiningu viðkomandi er skráður og greiðslusögu hans á félagsgjöldum til samtakanna. Í öðru lagi er tiltekið að halda megi félagatal í þeim tilgangi að staðfesta kjörgengi innan samtakanna en með því er átt við að staðfest sé hvort uppfyllt séu skilyrði, t.d. um aldur eða kyn, fyrir því að viðkomandi geti gefið kost á sér innan samtakanna, svo sem til tiltekinna trúnaðarstarfa. Í því skyni má búast við að samtökunum væri nauðsynlegt að vinna með upplýsingar um hvort félagi uppfylli skilyrði til að vera skráður í viðkomandi flokkseiningu, svo sem félag ungs fólks í samtökunum eða kvenfélag þess, upplýsingar um hvenær hann hafi skráð sig og hvaða trúnaðarstörfum hann hafi gegnt fyrir samtökin. Í þriðja lagi segir að heimilt sé að halda félagatal í þeim tilgangi að upplýsa um atriði í starfi samtakanna. Með því er einkum átt við að stjórnmalasamtökum sé heimilt að miðla til félaga sinna upplýsingum um innra starf sitt, svo sem til að minna á fundi, forval, prófkjör eða almennar kosningar eða til að senda út önnur skilaboð sem samtökin telja að erindi eigi við félagsmenn, svo sem um stefnumál samtakanna, afstöðu til tiltekinna mála í þjóðfélagsumræðunni eða hvatningu til athafna í þágu samtakanna. Auk þess er með því átt við að stjórnmalasamtökum sé heimilt að miðla til flokkseininga eða félagsmanna samtakanna, einkum frambjóðenda í forvali eða prófkjöri, upplýsingum úr félagatali til að geta sent félögum kynningarefni í tengslum við innra val samtakanna á fulltrúum sínum og trúnaðarmönnum. Stjórnmalasamtök eru jafnan einkum samráðsvettvangur félaga sinna og því mikilvægt að tryggja að samtök geti átt greið samskipti við félaga sína í samræmi við þær reglur sem samtökin kunna að setja sér, svo sem um aðgangsstýringu og eyðingu upplýsinga sem miðlað er vegna prófkjörs að því loknu. Í fjórða lagi er loks tiltekinn sá tilgangur með félagatali stjórnmalasamtaka að uppfæra skráningu félaga sinna. Í þeim tilgangi kann samtökum að vera nauðsynlegt að færa inn uppfærðar upplýsingar, svo sem nafn, heimilisfang eða símanúmer, úr þjóðskrá, símaskrá eða annarri skrá sem almenningi er aðgengileg. Einnig kann að vera nauðsynlegt að sækja upplýsingar úr slíkum skráum um hverjir séu fallnir frá svo taka megi þá af skrá. Loks kann að vera að stjórnmalasamtökum sé nauðsynlegt að vinna frekar með persónuupplýsingar í þessum tilgangi. Sem dæmi má taka upplýsingar sem fram koma opinberlega um að félagi hafi boðið sig fram í kosningum fyrir önnur stjórnmalasamtök ef slíkt varðar brottrekstri úr fyrrnefndu samtökunum samkvæmt innri reglum þeirra.

Í 3. mgr. eru taldir upp þeir flokkar persónuupplýsinga sem ætla má að stjórnmalasamtökum kunni að vera nauðsynlegt að vinna með í félagatali sínu til að ná þeim tilgangi með vinnslunni sem lýst er í 2. mgr. Er hér tekið mið af fyrrnefndu 45. inngangsákvæði almennu persónuverndarreglugerðarinnar þar sem fram kemur að í lögum sem mæla fyrir um vinnslu persónuupplýsinga megi tilgreina hvaða tegundir persónuupplýsinga verði unnið með. Með greiðsluupplýsingum er í framangreindri 3. mgr. átt við þær upplýsingar sem hverju sinni eru nauðsynlegar til að hægt sé að skuldfæra greiðslur félaga til samtakanna, svo sem félagsgjöld, styrktarframlög eða greiðslur fyrir bláðaáskriftir. Sérstaklega er tekið fram í ákvæðinu að þær tengiliðaupplýsingar sem félagi í stjórnmalasamtökum kys að veita þeim sé heimilt að uppfæra með upplýsingum úr opinberlega aðgengilegum skráum. Með tengiliðaupplýsingum er átt við þau persónuauðkenni sem á hverjum tíma er algengt að séu nýtt til að

hafa samband við einstaklinga, sbr. nú einkum nöfn, símanúmer, heimilisföng, netföng eða auðkenni á samfélagsmiðlum. Þar sem aðild að stjórnmalasamtökum byggist á sérstakri umsókn félaga um aðild verða samskipti þeirra og viðkomandi samtaka ekki talin til markaðssetningar samtakanna og falla því ekki undir ákvæði um svonefndar bannskrár, svo sem ákvæði laga um skráningu einstaklinga sem lúta að notkun þjóðskrár í markaðssetningartilgangi. Því er gert ráð fyrir að stjórnmalasamtök geti nýtt skrár sem eru aðgengilegar opinberlega, svo sem þjóðskrá eða símaskrá, til að uppfæra þær upplýsingar sem félagar samtakanna hafa veitt þeim, t.d. upplýsingar um nöfn, símanúmer, heimilisföng, netföng eða notendanöfn á samfélagsmiðlum, svo hægt verði að tryggja órofin samskipti félaga og samtaka þeirra.

Í fyrrnefndu 45. inngangsákvæði almennu persónuverndarreglugerðarinnar kemur fram að í þeim lögum sem mæla fyrir um vinnslu persónuupplýsinga megi tilgreina meðal annars hvaða aðilar mega fá viðkomandi upplýsingar og hvert varðveislutímabil þeirra skuli vera en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að miðla megi upplýsingum til flokkseininga og annarra félagsmanna eins og áður var rakið. Þegar ákvæðum frumvarpsins sleppir taka við sem endranær lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga en samkvæmt þeim er ábyrgðaradilum jafnan heimilt að stunda vinnslu persónuupplýsinga með aðstoð utanaðkomandi vinnsluaðila.

Hvað varðar varðveislutímabil þeirra persónuupplýsinga sem unnið er með í félagatali er í 4. mgr. tiltekið að öllum upplýsingum sem skráðar eru um félaga í félagatal skuli eyða innan tveggja ára frá því að aðild hans féll niður. Á það við óháð því hvort aðildin féll niður fyrir úrsögn, brottrekstur eða andlát. Hins vegar tekur skylda til eyðingar upplýsinga við lok aðildar einungis til upplýsinga í félagaskrá en ekki til dæmis til upplýsinga sem stjórnmalasamtök vinna með í þeim framangreinda tilgangi að skrásetja sögu sína. Þrátt fyrir að stjórnmalasamtök og félagar sem sagt sig hafa úr þeim geti haft hagsmuni af því að fyrir liggja sönnun hjá samtökunum um úrsögn þá voru við gerð frumvarpsins taldir vega þyngra hagsmunir hinna skráðu af því að stjórnmalasamtök sem þeir hafa skráð sig úr haldi ekki upplýsingum um þá á félagaskrá til frambúðar.

Þar sem ákvæðum greinarinnar sleppir taka hin almennu persónuverndarlög við. Þannig eiga almennar reglur við um aðra þætti vinnslu sem tengjast félagatali, svo sem meginreglur um vinnslu, ákvæði um öryggi persónuupplýsinga og skylda til að innleiða viðeigandi persónuverndarstefnu. Því er mikilvægt að stjórnmalasamtök setji sér skriflegar reglur um meðferð persónuupplýsinga sem samtökin eru ábyrgðaraðili fyrir vinnslu á, t.d. um úthlutun ábyrgðar, innra skipulag og aðgengi að félagatali. Þá er stjórnmalasamtökum, eins og öðrum samtökum, heimil önnur vinnsla persónuupplýsinga um félaga sína en þá sem tengist félagatali, t.d. á grundvelli upplýsts samþykkis eða framangreindrar heimildar til að stunda vinnslu sem lið í lögmati starfsemi sinni, að því gefnu að uppfyllt séu ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Um b-lið (2. gr. b).

Í 14. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á lögum um kosningar til Alþingis, lögum um kosningar til sveitarstjórna og lögum um framboð og kjör forseta Íslands þar sem kveðið er á um heimilaðan aðgang stjórnmalasamtaka og frambjóðenda í forsetakjöri að kjörskrá, sbr. nánari umfjöllun í skýringum við 14. gr. Hér er lagt til að í lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka verði vísað til þeirra lagaákvæða varðandi heimilaðan aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskrá. Þá er í greininni lagt til að stjórnmalasamtökum verði settar tvö konar skorður við annarri vinnslu persónuupplýsinga um almenning.

Í 1. og 2. tölul. er þeirri starfsemi stjórnmalasamtaka að beina efni og auglýsingum í tengslum við stjórnmalabarattu til almennings, þ.e. til annarra en skráðra félaga í viðkomandi samtökum, jafnað við markaðssetningarstarfsemi, ólíkt því sem að framan greinir um samskipti slíkra samtaka við eigin félaga. Leiðir þetta til þess að þegar stjórnmalasamtök hyggjast senda efni eða auglýsingar í tengslum við stjórnmalabarattu til almennings, án þess að falli undir kosningalög, þá ber þeim að uppfylla viðeigandi ákvæði laga um skráningu einstaklinga og laga um fjarskipti. Þetta leiðir til þess að stjórnmalasamtök skulu við þær aðstæður bera útsendingarskrár með nöfnum, heimilisföngum, netföngum, símanúmerum og þess háttar saman við skrá Þjóðskrár Íslands yfir þá sem andmæla því að nöfn þeirra séu notuð í markaðssetningarstarfsemi til að koma í veg fyrir að markpóstur verði sendur eða hringt verði til einstaklinga sem hafa andmælt slíku. Þá leiðir þetta einnig til þess að fari slík sending fram með notkun sjálfvirkra uppkallskerfa, símbréfa eða tölvupósts, þ.m.t. hvers konar rafrænna skilaboða (SMS, MMS o.fl.), ber stjórnmalasamtökum að fara að ákvæðum laga um fjarskipti sem setja skorður við óumbeðnum fjarskiptum í formi beinnar markaðssetningar.

Með 3. tölul. er áréttað að fara skuli að lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga en að auki lagt bann við að stjórnmalasamtök nýti persónusnið til að finna hóp einstaklinga sem beint er að auglýsingum eða annars konar efni til að letja þá til þátttöku í almennum kosningum, svo sem til þings eða sveitarstjórnar. Er með þessu leitast við að stemma stigu við hættu á tilteknum tilburðum sem á undanförunum árum hefur orðið vart við, einkum á samfélagsmiðlum, í tengslum við kosningar víða erlendis og felast í tilraunum til að hafa óæskileg áhrif á niðurstöður kosninga með sérmiðaðri vinnslu persónuupplýsinga (e. microtargeting). Með persónusniði er átt við þá merkingu sem hugtakinu er gefin í lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, þ.e. þá vinnslu að nota persónuupplýsingar til að meta ákveðna þætti er varða hagi einstaklings, einkum að greina eða spá fyrir um þætti er varða frammistöðu hans í starfi, fjárhagsstöðu, heilsu, smekk, áhugamál, áreiðanleika, hegðun, staðsetningu eða hreyfanleika. Frekari ákvæði sem ætlað er að stuðla að gagnsæi í stjórnmalabarattu má finna í d-lið 3. gr. frumvarpsins.

Um c-lið (2. gr. c).

Í 39. gr laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga er Persónuvernd falið að annast eftirlit meðal annars með framkvæmd sérákvæða í lögum sem fjalla um vinnslu persónuupplýsinga. Í þessu ákvæði frumvarpsins er til samræmis gert ráð fyrir að Persónuvernd annist eftirlit með framkvæmd þeirra ákvæða um vinnslu persónuupplýsinga sem lagt er til að lögfest verði með frumvarpi þessu.

Um d-lið (2. gr. d).

Í 2. mgr. ákvæðisins er lagt til það nýmæli að frá þeim degi er kjördagur hefur formlega verið auglýstur vegna kosninga til þings, sveitastjórnar eða embættis forseta, svo og vegna boðaðrar þjóðaratkvæðagreiðslu, skuli auglýsingar og annað kostað efni, sem ætlað er að hafa áhrif á úrslit kosninga, vera merkt auglýsanda eða ábyrgðarmanni. Ákvæðið kemur til viðbótar við núgildandi 12. gr. laganna þar sem kveðið er á um að stjórnmalasamtökum, kjörnum fulltrúum þeirra og frambjóðendum, sem og frambjóðendum í persónukjöri, sé óheimilt að fjármagna, birta eða taka þátt í birtingu efnis eða auglýsinga í tengslum við stjórnmalabarattu nema fram komi við birtingu að efnið sé birt að tilstuðlan eða með þátttöku þeirra.

Á liðnum árum hefur í auknum mæli borið á nafnlausum auglýsingum í aðdraganda kosninga hér á landi sem beinst hafa gegn ákveðnum stjórnmalaflokkum. Þessar auglýsingar hafa

birst á sérstökum síðum á samskiptamiðlum sem virðist haldið úti af hulduaðilum án þess að ljóst sé hvort þeir tengist beint stjórnmalasamtökum eða hvort þeim sé haldið úti af öðrum aðilum. Þessi þróun ásamt þeirri umræðu sem átt hefur sér stað á alþjóðlegum vettvangi um hættuna sem steðjar að lýðræðislegri umræðu, ekki síst í aðdraganda kosninga, vegna útbreiðslu rangra og misvísandi upplýsinga hefur vakið fólk víða um heim til umhugsunar um þær leiðir sem unnt er að fara til að stemma stigu við þeim. Röngum og misvísandi upplýsingum er gjarnan beitt til þess að afvegaleiða almenning sem svo getur haft áhrif á stefnumótun sem snýst á sveig með almenningsálitinu í mikilvægum málum. Þá er útbreiðsla slíkra upplýsinga til þess fallin að ýta undir öfgaskoðanir og vantraust á stofnunum samfélagsins. Útbreiðsla upplýsinga af þessum toga, sérstaklega í aðdraganda kosninga, er vandamál sem er ekki einvörðungu bundið við stjórnmalasamtök eða aðila þeim tengda.

Eins og vikið hefur verið að var nefnd um samningu heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka falið að vinna áfram að því að finna leiðir til að takast á við slíkan áróður og auglýsingar. Fyrsta skrefið var stigið með setningu þeirrar reglu sem fram kemur í nágildandi 12. gr. laganna og rakinn er hér að framan. Ljóst er reglan í 12. gr. tekur eingöngu á hluta vandans og nær til að mynda ekki yfir áróður annarra aðila sem leitast í skjóli nafnleysis við að hafa óeðlileg áhrif á lýðræðislega umræðu og skoðanamyndun í aðdraganda kosninga og þar með úrslit kosninga með útbreiðslu rangra og misvísandi upplýsinga. Af þeim sökum var nefndinni falið að leita áfram leiða til að takast á við áróður og útbreiðslu rangra og misvísandi upplýsinga, ekki aðeins frá stjórnmalasamtökum sem slíkum og kjörnum fulltrúum þeirra, heldur einnig frá almennum félagsmönnum stjórnmalasamtaka og frá einstaklingum og félagasamtökum annarra en stjórnmalasamtaka. Í samræmi við það verkefni sem nefndinni var fengið með skipunarbréfi tók hún til athugunar hugsanlegar leiðir sem kynnu að vera færar og væru til þess fallnar í reynd að ná því markmiði sem að er stefnt án þess að ganga of nærri ákvæðum stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu um tjáningarfrelsi sem nánar er vikið að hér að aftan. Niðurstaða þeirrar vinnu var sú að nefndin taldi fullt tilefni til að festa í lög ákvæði sem gengi lengra en nágildandi ákvæði 11. gr. laganna. Nefndin taldi mikilvægast að leitast yrði við að stemma stigu við kostuðum auglýsingum og herferðum sem haldið er úti af hulduaðilum á samfélagsmiðlum og nokkuð hefur borið á í aðdraganda kosninga á liðum árum. Til þess að ganga ekki lengra en brýna þörf ber til er með frumvarpinu lagt til að ákvæðið nái eingöngu til birtingar kostaðs efnis eða auglýsinga sem er til þess fallið að hafa áhrif á úrslit kosninga. Rétt er að árétta að samkvæmt orðalagi sínu nær ákvæðið ekki til þeirrar háttsemi þegar einstaklingar deila undir nafni, t.d. á persónulegri samfélagsmiðlasíðu, efni eða auglýsingum sem tengjast kosningabaráttu sem stafar frá nafnlausum aðilum. Skyldan til að gefa upp hverjir standi að auglýsingum eða öðru kostuðu efni nær þannig eingöngu til þeirra sem ábyrgð bera á framleiðslu og birtingu þess.

Tekið skal fram að með ákvæðinu er ekki ætlunin að takmarka lýðræðislega umræðu í aðdraganda kosninga enda er óheft opinber umræða þar sem kjósendum gefst færi á að taka upplýsta afstöðu til frambjóðenda og framboða grundvallarþáttur í lýðræðinu. Þá er ekki heldur ætlunin að takmarka rétt einstaklinga til að halda fram rangfærslum eða misvísandi staðreyndum. Fari slík tjáning út fyrir mörk tjáningarfrelsisins geta einstaklingar eða lögáðilar þó að sjálfsögðu þurft að ábyrgjast ummæli sín fyrir dómi. Þrátt fyrir að tjáningar-, upplýsinga- og fjölmiðlafrelsi njóti ríkrar verndar skv. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu er heimilt að setja því skorður enda miði skerðingin að lög-mætu markmiði og meðalhófs sé gætt. Tekið skal fram að tjáningarfrelsi og óskorðuð umræða er sérlega mikilvæg í aðdraganda kosninga þar sem fyrri verk og kosningaloforð frambjóðenda og framboða eru lögð í dóm kjósenda.

Sú takmörkun sem hér er mælt fyrir um miðar að því lögmæta markmiði að stuðla að upplýstri umræðu í aðdraganda kosninga. Með því að skylda þá sem leitast við að hafa áhrif á úrslit kosninga, svo sem með birtingu auglýsinga eða annars kostaðs efnis, til að gefa upp hver eða hverjir standi að baki þeim er stuðlað að því að gagnsæi ríki um uppruna þeirra og þá hagsmuni sem kunna að búa að baki þeim. Telja verður að þær takmarkanir sem af ákvæðinu leiðir, og snúa fyrst og fremst að því að koma í veg fyrir að einstaklingar eða aðrir aðilar geti í skjóli nafnleyndar birt auglýsingar eða annað kostað efni sem ætlað er að hafa áhrif á úrslit kosninga, gangi ekki lengra en nauðsynlegt er og heimilt skv. 73. gr. stjórnarskrárinnar í því skyni að mæta framangreindu markmiði. Þá verður að telja að inngripið sem felst í ákvæðinu sé í samræmi við þær kröfur sem leiðir af dómaframkvæmd Mannréttindadómstóls Evrópu varðandi túlkun á 10. gr. mannréttindasáttmálans í þessu samhengi.

Samkvæmt orðalagi sínu nær bannregla ákvæðisins til hvers kyns auglýsinga eða annars kostaðs efnis sem ætlað er að hafa áhrif á úrslit kosninga óháð birtingarvettvangi. Þannig er ekki eingöngu átt við kostað efni eða auglýsingar sem hafa að geyma rangar eða misvísandi upplýsingar sem settar eru fram gagnert til að grafa undan tilteknum stjórnmalasamtökum, framboðum eða hugmyndafræði heldur skiptir fyrst og fremst máli að þær upplýsingar sem um ræðir séu í fyrsta lagi fjármagnaðar og í öðru lagi settar fram í því skyni að hafa áhrif á úrslit kosninga. Með kostuðu efni er m.a. vísað til samfélagsmiðla og annarra vefmiðla. Í ákvæðinu felst þannig fortaklaus skylda til að gefa upp hver standi að baki slíkri auglýsingastarfsemi í aðdraganda kosninga. Þá getur ákvæðið einnig náð til auglýsinga eða annars kostaðs efnis sem ætlað er ýmist að auka veg tiltekinnar hugmyndafræði eða vekja athygli á tilteknu samfélagslegu málefni. Hins vegar verður að ganga út frá því að slíkar auglýsingar eða annað kostað efni verði að tengjast þeirri kosningabaráttu sem háð er hverju sinni og þeim málefnum sem tekist er á um í því samhengi og vera til þess fallið að hafa áhrif á úrslit kosninga. Í þessu felst að til þess að ákvæðið geti átt við um tiltekið kostað efni eða auglýsingu verður að lágmarki að gera þá kröfu að það málefni sem þar er fjallað um hafi einhvern snertiflöt við þá baráttu sem háð er í aðdraganda kosninga hverju sinni og sé til þess fallið að hafa áhrif á hug kjósenda og þar með úrslit kosninga. Í því sambandi skal tekið fram að þegar t.d. boðað hefur verið til þjóðaratkvæðagreiðslu um afmarkað málefni myndi bannið samkvæmt ákvæðinu eingöngu eiga við um kostað efni eða auglýsingar af framangreindum toga sem tengjast því málefni sem kosið er um í þjóðaratkvæðagreiðslunni.

Þá skiptir máli að bannið nær eingöngu til afmarkaðs tímabils en gert er ráð fyrir að það virkist frá þeim degi er kjördagur hefur formlega verið auglýstur vegna boðaðra kosninga. Það ræðst því af atvikum og þeim lagareglum sem við eiga hverju sinni hversu lengi bannið varir. Í lögum um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, er til að mynda gert ráð fyrir að forsetakjör skuli auglýst eigi síðar en þrem mánuðum fyrir kjördag. Í lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, er ekki kveðið á um skýra fresti í þessu tilliti en þó er í 57. gr. laganna almennt miðað við að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar skuli hefjast svo fljótt sem kostur er eftir að kjördagur hefur verið auglýstur en þó eigi fyrr en átta vikum fyrir kjördag. Sé þing rofið skv. 24. stjórnarskrárinnar skal boða til kosninga áður en 45 dagar eru liðnir frá því að gert var kunnugt um þingrof og almennar kosningar til Alþingis með birtingu forsetabréfs í Stjórnartíðindum. Í 30. gr. laga nr. 24/2000 er svo kveðið á um að tilkynna þurfi öll framboð eigi síðar en 15 dögum fyrir kjördag. Af þessu má ráða að umrætt tímabil getur varað allt frá örfáum vikum upp í nokkra mánuði.

Eðli málsins samkvæmt liggur oftast fyrir með mun lengri fyrirvara hvenær kosningar munu fara fram, t.d. þegar lok kjörtímabils nálgast, og ber umræðan á vettvangi stjórnmalanna jafnt sem í þjóðfélaginu öllu þess gjarnan merki að kosningar séu í nánd löngu áður en

formlega hefur verið boðað til kosninga og kjördagur auglýstur. Í ljósi sjónarmiða um meðalhóf þykir hins vegar rétt að afmarka tímabilið sem bannreglan er í gildi með þeim hætti sem hér er lagt til. Í því sambandi skal tekið fram að gjarnan harðnar kosningabaráttan eftir því sem nær dregur kosningum. Á þessum síðustu vikum og mánuðum fram að kosningum fer almennt fram mikilvægasta umræðan í tengslum við kosningabaráttu þar sem kjósendur gera upp hug sinn og frambjóðendur og aðrir sem hagsmuna hafa að gæta leitast við að hafa áhrif á val kjósenda. Af þeim sökum standa til þess knýjandi rök að takmarka eins og kostur er möguleika aðila til að beita sér með slíkum hætti á þessu afmarkaða tímabili í skjóli nafnleysis.

Um e-lið (2. gr. e).

Í ákvæðinu er nýmæli þess efnis að heimilt verði að skrá samtök sem hafa það að markmiði að bjóða fram í kosningum til Alþingis eða sveitarstjórna í sérstaka stjórnmalasamtakaskrá sem haldin er af ríkisskattstjóra. Ákvæðið felur aðeins í sér heimild til handa félagi að leita skráningar og öðlast hana, enda sé skilyrðum laganna að öðru leyti fullnægt. Þrátt fyrir að stjórnmalasamtökum sem hug hafa á að bjóða fram í kosningum sé ekki gert skylt að skrá sig þá fylgja skráningunni viss réttaráhrif. Tekið skal fram að þegar er gert ráð fyrir að stjórnmalasamtök skrái ýmsar upplýsingar um starfsemi sína í fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra í því skyni að fá útgefna kennitölu. Með þeim nýmælum sem hér er mælt fyrir um er gert ráð fyrir aukinni upplýsingagjöf stjórnmalasamtaka. Hér er átt við um stjórnmalasamtökin sjálf en ekki einstakar flokkseiningar.

Rétt er að undirstrika að öllum er frjálst að stofna samtök eða félög utan um stjórnmalaskoðanir sínar eða önnur samfélagsmálefni sem á þeim brenna, sbr. 74. gr. stjórnarskrárinnar og 11. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Með frumvarpi þessu er ekki ætlunin að setja þessum rétti almennar skorður af neinu tagi. Hins vegar gerir frumvarpið ráð fyrir að samtök sem vilja njóta þeirra réttinda sem af lögunum leiðir þurfi að skrá sig.

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 liggja fyrir tiltekna 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 fyrir-

stöðu að stjórnmalasamtök sem þannig háttar til um óski síðar eftir skráningu í stjórnmalasamtakaskrá og hljóti hana að því gefnu að skilyrðum laganna sé fullnægt.

Í 2. mgr. er kveðið á um að stjórnmalasamtakaskrá skuli birt opinberlega á vef Stjórnarráðs Íslands ásamt þeim gögnum sem fylgja skulu umsókn um skráningu. Eðlilegt er að almenningur hafi greiðan aðgang að upplýsingum um skráð stjórnmalasamtök, svo sem um þá sem standa að baki þeim og samþykktum þeirra. Sérstaklega er þetta mikilvægt í ljósi þess að skráð stjórnmalasamtök geta átt rétt á fjárframlögum úr opinberum sjóðum og óheft gagnsæi að þessu leyti er annars vegar til þess fallið að auka aðhald almennings með stjórnmalasamtökum og hins vegar vekja traust almennings á starfsemi þessara samtaka. Virkt aðhald og eftirlit almennings er jafnframt til þess fallið að tryggja enn frekar að stjórnmalasamtök starfi í samræmi við ákvæði laganna. Auk þess er fyrirséð að stjórnmalasamtakaskrá og birting hennar muni styrkja eftirlitsgrundvöll ríkisendurskoðanda. Við birtingu á vef er heimilt að undanskilja birtingu kennitalna, sbr. 4. tölul. 1. mgr. 2. gr. g.

Um f-lið (2. gr. f).

Í ákvæðinu er fjallað um almenn skilyrði þess að samtök hljóti skráningu í stjórnmalasamtakaskrá. Þar kemur fram að skilyrði þess að hljóta skráningu í stjórnmalasamtakaskrá sé að tilgangur samtaka sé að bjóða fram í kosningum til Alþingis eða sveitarstjórna, að samþykktir félagsins séu í samræmi við h-lið 3. gr. frumvarpsins (2. gr. h) og að önnur tilskilin gögn fylgi umsókn.

Um g-lið (2. gr. g).

Í 1. mgr. ákvæðisins er fjallað um hvernig standa skuli að umsókn um skráningu og hvaða upplýsingar þurfi að fylgja umsókn. Tekið skal fram að stór hluti þeirra upplýsinga sem fylgja þurfa umsókn eru þegar skráðar í fyrirtækjaskrá í tilviki þeirra sem hlotið hafa skráningu á þeim vettvangi. Ef um er að ræða stjórnmalasamtök sem boðið hafa fram í kosningum til Alþingis þarf skráð heiti samtakanna í umsókn að koma heim og saman við skráð heiti í listabókstafaskrá ráðuneytisins, sbr. 2. gr. k.

Í 2. mgr. er tekið fram að meiri hluti stjórnar félags þurfi að undirrita umsóknina og lýsa því yfir að þær upplýsingar sem þar komi fram séu réttar.

Um h-lið (2. gr. h).

Í ákvæðinu er fjallað um hvað skuli að lágmarki kveða á um í samþykktum stjórnmalasamtaka til þess að þau geti hlotið skráningu í stjórnmalasamtakaskrá. Ákvæðið kemur hins vegar ekki í veg fyrir að stjórnmalasamtök fjalli í samþykktum sínum um önnur atriði að auki en þar er talið upp.

Á meðal þess sem áskilið er að komi fram í samþykktum er skipulag stjórnmalasamtaka. Tekið skal fram að ekki er ætlunin að takmarka frelsi og svigrúm stjórnmalasamtaka til að skipuleggja starfsemi sína eftir því sem þau telja sjálf best henta. Engu að síður er talið rétt að fyrir liggi lágmarksupplýsingar um innra skipulag þeirra. Tilgangurinn er eins og áður er rakið að styrkja grundvöll eftirlits með því að ákvæðum laganna sé fylgt, t.d. um takmarkanir á móttöku fjárframlaga og bann við nafnlausum áróðri.

Um i-lið (2. gr. i).

Í ákvæðinu er kveðið á um tilkynningarskyldu stjórnmalasamtaka til stjórnmalasamtakaskrár um breytingar sem verða á samþykktum þeirra. Jafnframt er gert ráð fyrir að tilkynna þurfi með sama hætti um breytingar sem verða á hlutverki, fjölda og heiti flokkseininga.

Breyttar samþykktir í heild sinni skulu fylgja tilkynningu um breytingar á þeim. Þegar stjórn­málasamtökum er slitið eða þau óska ekki lengur eftir því að vera skráð í stjórn­málasamtaka­skrá ber þeim einnig að senda stjórn­málasamtakaskrá tilkynningu þess efnis. Falla þá niður öll þau réttindi og þær skyldur sem af skráningu leiddi lögum samkvæmt.

Um j-lið (2. gr. j).

Í ákvæðinu er fjallað um skyldu ríkisskattstjóra til að bregðast við ef stjórn­málasamtök uppfylla ekki lengur skilyrði skráningar samkvæmt lögunum eða ef stjórn­málasamtök vanrækja skyldur sínar. Áður en ríkisskattstjóri tekur ákvörðun um að fella skráningu stjórn­málasamtaka úr gildi ber að veita þeim skriflega viðvörðun og veita þeim a.m.k. eins mánaðar frest til að bæta úr því sem áfátt er. Ef stjórn­málasamtök bregðast ekki við innan tilskilins frest getur ríkisskattstjóri ákveðið að fella skráningu stjórn­málasamtaka úr gildi.

Tekið skal fram að ákvörðun um að fella skráningu stjórn­málasamtaka úr gildi er stjórn­valdsákvörðun og ber ríkisskattstjóra því að fylgja ákvæðum stjórn­sýslulaga við undirbúning ákvörðunarinnar.

Um k-lið (2. gr. k).

Við undirbúning endurskoðunar laganna og laga um kosningar til Alþingis var ákveðið að ákvæði um listabókstafi og úthlutun þeirra væri samhengisins vegna betur komið fyrir í lögum um fjármál stjórn­málasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, þ.e. lögum um starfsemi stjórn­málasamtaka verði frumvarpið samþykkt, í stað laga um kosningar til Alþingis. Ákvæðið byggist á 38. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000.

Jafnframt er lagt til að ráðuneytið taki eftir sem áður saman skrá um listabókstafi stjórn­málasamtaka sem buðu fram lista við kosningar til Alþingis. Sú breyting er þó gerð að í stað þess að ráðuneytið birti auglýsinguna a.m.k. átta vikum fyrir hverjar almennar alþingiskosningar er lagt til að auglýsingin verði birt eigi síðar en átta vikum eftir hverjar alþingiskosningar, þ.e. að afloknum kosningum til Alþingis. Skal ráðuneytið hlutast til um að birta skrána. Ástæða þessarar breytingar er sú að rétt þykir að skrá um listabókstafi sé aðgengileg tímanlega svo að þeim stjórn­málasamtökum sem hyggjast bjóða fram sé ljóst hvaða bókstafir eru lausir. Gert er ráð fyrir að umsókn um listabókstaf þurfi að koma frá aðila sem heimild hefur til að skuldbinda félagið samkvæmt stjórn­málasamtakaskrá. Í tilviki stjórn­málasamtaka sem ekki eru skráð er ekki hægt að styðjast við upplýsingar úr stjórn­málasamtakaskrá en þá yrði að vera hægt að ganga úr skugga um það eftir öðrum leiðum hvort sá er leggur fram umsóknina fari með slíkt fyrirsvar.

Við ákvörðun um úthlutun listabókstafs er ekki gert ráð fyrir að litið sé til þess hvaða listabókstafi stjórn­málasamtök hafa notast við í kosningum til sveitarstjórna. Í því sambandi skal bent á að við kosningar til sveitarstjórna er að jafnaði notast við mun fleiri listabókstafi en við kosningar til Alþingis. Ef litið væri til þess við úthlutun listabókstafa fyrir alþingiskosningar er ljóst að möguleikar nýrra stjórn­málasamtaka til að fá úthlutað listabókstaf væru takmarkaðir umtalsvert. Í framkvæmd hefur verið litið svo á, alla jafna, að aðrir bókstafir en þeir sem fram koma á birtri skrá ráðuneytisins teljist lausir. Hins vegar ber að hafa í huga að í kosningum til Alþingis hefur broddstöfum (Á, Í, Ó o.s.frv.) ekki verið úthlutað og ekki heldur bókstöfunum X og Ð þar sem þeir geta auðveldlega valdið ruglingi og þar með aukið hættu á ógildingu atkvæða, einkum utankjörfundaratkvæða.

Í 3. mgr. kemur fram að heimilt sé að safna yfirlýsingum kjósenda skv. 2. mgr. ýmist rafrænt eða á pappír. Í því felst að stjórn­málasamtök hafi val um það hvernig þau standi að söfnun meðmælenda. Þá er lagt til að ráðherra setji reglugerð þar sem nánar verði kveðið á

um hvernig standa skuli að söfnun yfirlýsinga kjósenda, svo sem um form og viðmót við söfnun yfirlýsinga, tegund rafrænnar auðkenningar meðmælenda, meðferð persónuupplýsinga og varðveislu og eyðingu upplýsinga. Í ljósi þess að í 2. mgr. felst að meðmælendur þurfi að vera kosningarbærir er gert ráð fyrir að ráðuneytið geti gengið úr skugga um það með því að fela Þjóðskrá Íslands að samkeyra meðmælendayfirlýsinguna við þjóðskrá að fullnægðum skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Í 4. mgr. er gert ráð fyrir að ráðuneytið staðfesti heiti nýrra stjórnmalasamtaka og ákveði bókstaf þeirra að fengnum óskum og með hliðsjón af listabókstöfum annarra stjórnmalasamtaka. Enn er gert ráð fyrir að heiti nýrra stjórnmalasamtaka skuli ekki vera þannig að ætla megi að villst verði á því og heiti samtaka sem eru á skrá. Sú breyting er þó gerð að sérstaklega verði mælt fyrir um að ráðuneytinu beri að tilkynna stjórnmalasamtökum telji það heiti stjórnmalasamtaka vera með þeim hætti sem að framan greinir. Skal það þá tilkynnt samtökunum og þeim veittur stuttur frestur til að bæta úr og færa nafnið í það horf að ekki verði villst á því og heiti annarra samtaka sem þegar eru á skrá.

Um 4.–6. gr.

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.

Um 7. gr.

Í frumvarpinu er lagt til að við lögin bættist sérstakur kafli um gagnsæi í stjórnmalabaráttu, I. kafli B, og er efnisákvæði 12. gr. gildandi laga tekið þar upp óbreytt, sbr. d-lið 3. gr. frumvarpsins. Er 12. gr. laganna því felld brott.

Um 8. gr.

Í b-lið ákvæðisins er lagt til að mælt verði fyrir um að hver sá sem af ásetningi kostar nafnlausan áróður eftir að kjördagur hefur formlega verið auglýstur vegna kosninga til Alþingis, til sveitarstjórna eða til embættis forseta Íslands, svo og fyrir boðaða þjóðaratkvæðagreiðslu, skuli sæta sektum. Með auglýsingu er átt við birtingu ákvörðunar um kjördag lögum samkvæmt.

Refsiákvæðið tekur samkvæmt efni sínu til einstaklinga eða lögaðila. Skilyrði refsiaþbyrgðar er að brot séu framin af ásetningi.

Í a-lið er tilvísun breytt í samræmi við tilfærslu á efnisákvæði 12. gr. laganna í frumvarpinu.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á fyrirsögn VI. kafla laganna til samræmis við þá breytingu sem lögð er til í 7. gr. frumvarpsins.

Um 10. og 11. gr.

Lagt er til í 10. gr. að í ákvæði til bráðabirgða I verði kveðið á um að þrátt fyrir ákvæði a-liðar 3. gr. frumvarpsins skuli þeir sem gerst hafa félagar í stjórnmalasamtökum fyrir gildistöku þeirra breytinga sem lagðar eru til halda félagsaðild sinni og vera skráðir í félagatal þar til aðild fellur niður við úrsögn, brottvisun eða andlát. Með ákvæðinu er þeim tryggt sama staða og öðrum félögum í stjórnmalasamtökum. Þá er stjórnmalasamtökum með ákvæðinu veitt heimild til að vinna með persónuupplýsingar um slíka féлага í félagatali með sama hætti og upplýsingar um aðra féлага. Um það álitæfni, hvort einstaklingur hafi gerst félagi í stjórnmalasamtökum fyrir tilskilið tímamark og hver réttarstaða hans hafi verið fram að því, færi því ekki eftir ákvæðum frumvarpsins heldur eftir þeim réttarreglum sem voru í gildi áður.

Í 11. gr. er lagt til að í ákvæði til bráðabirgða II verði tryggt að við umsókn stjórnmalasamtaka sem ekki hafa skráðan listabókstaf samkvæmt skrá ráðuneytisins um listabókstafi, sem birt var með auglýsingu í Stjórnartíðindum 21. febrúar 2018 og viðauka við hana, sem birtur var 7. mars 2019, um listabókstafi við alþingiskosningar 2021, skuli ráðuneytið hafa fyrrgreinda skrá og viðauka til hliðsjónar við úthlutun. Að öðru leyti fer um umsóknarferlið og úthlutun í samræmi við ákvæði 2. gr. k.

Í frumvarpinu er miðað við að skrá um listabókstafi og heiti stjórnmalasamtaka verði birt að afloknum sérhverjum kosningum til Alþingis og því ljóst að sú skrá sem vísað er til í 1. mgr. 2. gr. k verður ekki til fyrr en eftir kosningarnar 2021. Með ákvæðinu eru tekin af öll tvímæli um það að við úthlutun listabókstafs og staðfestingu á heiti stjórnmalasamtaka í aðdraganda kosninga til Alþingis árið 2021 skuli ráðuneytið miðað við þá skrá sem birt var 21. febrúar 2018 og viðauka við hana.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að breyta heiti laganna í lög um starfsemi stjórnmalasamtaka. Þykir svo breytt heiti endurspeglar betur inntak laganna, verði þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu samþykktar.

Um 13. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að löggin öðlist þegar gildi. Þó er gert ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins er varða skráningu stjórnmalasamtaka öðlist ekki gildi fyrr en 1. janúar 2022. Rétt þykir að fresta gildistöku þeirra ákvæða til að gefa ríkisskattstjóra nauðsynlegt svigrúm til að undirbúa skráarhald.

Um 14. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að VIII. kafli laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, falli úr gildi og þar með 38. gr. laganna þar sem fjallað er um listabókstafi stjórnmalasamtaka til samræmis við þá tillögu frumvarpsins að um listabókstafi verði fjallað í 2. gr. k laga nr. 162/2006. Þá er lögð til breyting á 1. mgr. 43. gr. laga um kosningar til Alþingis þannig að í stað tilvísunar til 38. gr. þeirra laga verði vísað til 2. gr. k laga nr. 162/2006.

Í ákvæðinu er lagt til að ný ákvæði bætist við lög um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, lög um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, og lög um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, um aðgang stjórnmalasamtaka og framboðenda í forsetakjöri að kjörskrá. Ákvæðið sem er nýmæli er tekið úr frumvarpi starfshóps um endurskoðun kosningalaga. Ekki er ljóst hvort frumvarp til nýrra kosningalaga (þskj. 401, 339. mál á 151. löggjafarþingi) verði afgreitt samhliða þessu frumvarpi og því talið rétt vegna samhengis við ákvæði frum-

varps þessa um vinnslu persónuupplýsinga þar sem vísað er til þess að um aðgang að kjörskrá fari eftir ákvæðum kosningalaga að láta þessar breytingar fylgja frumvarpi þessu.

Samkvæmt ákvæðinu skal Þjóðskrá Íslands veita stjórnmalasamtökum og frambjóðendum í forsetakjöri rafrænan aðgang að kjörskrá í heild eða að hluta í aðdraganda kosninga sé þess óskað. Reglan tekur til þess þegar kjörskrá hefur verið gerð og tekur til stjórnmalasamtaka sem bjóða fram lista við kosningar og frambjóðenda í forsetakjöri. Aðgangur að kjörskrá í því formi sem hér er lagt til tekur ekki til merkinga við kjósendur í kjörskrá á kjördegi.

Gert er ráð fyrir því að stjórnmalasamtök og frambjóðendur í forsetakjöri fái rafrænan aðgang að kjörskránni óski þau þess. Ákvæðið er í samræmi við áralanga framkvæmd þar sem Þjóðskrá Íslands hefur látið stjórnmalasamtökum í té kjörskrárstofna. Í álitni stjórnar Persónuverndar 13. mars 2014 í máli nr. 2013/828 kemur á hinn bóginn fram að í lög hafi skort heimild til þess að afhenda stjórnmalasamtökum kjörskrárstofna. Rétt er að bregðast við slíku og mæla nánar fyrir um afhendingu kjörskráa til stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og kveða á um meðferð þeirra í samræmi við áralanga framkvæmd.

Að baki ákvæðinu býr sá tilgangur að gera stjórnmalasamtökum kleift að hafa eftirlit með framkvæmd kosninga enda eru þeir mikilvægir þátttakendur í lýðræðinu. Er þá fyrst og fremst horft til þess að stjórnmalasamtök geti með aðgangi að kjörskrá sannreynt hverjir séu kjósendur. Þannig hefur tíðkast að stjórnmalasamtök aðstoði kjósendur við að komast að því hvort og þá í hvaða kjördæmi eða sveitarfélagi þeir hafi kosningarrétt. Einnig getur skipt máli að stjórnmalasamtök geti sett sig í samband við einstaklinga sem nýlega hafa öðlast íslenskan ríkisborgararétt eða kjósendur sem njóta kosningarréttar til sveitarstjórnar án þess að vera ríkisborgarar. Enn fremur hefur verið nefnt í þessu sambandi að stjórnmalasamtökum sé nauðsynlegt að hafa aðgang að kjörskrá til að meta gildi hverrar undirskriftar við söfnun meðmælenda með framboðum til að sannreyna hvort og þá í hvaða kjördæmi eða sveitarfélagi viðkomandi hefur kosningarrétt. Rétt er að benda á að víða hafa stjórnmalasamtök rétt til aðgangs að kjörskrá, t.d. í Bretlandi.

Til viðbótar við framangreint þykir ekki ástæða til að hefta aðgang stjórnmalasamtaka að upplýsingum um kjósendur á kjörskrá að því leyti sem þau nota þær í því skyni að koma upplýsingum á framfæri við þá í aðdraganda kosninga. Í þeim tilgangi hafa stjórnmalasamtök einnig átt kost á að fá afhenta límniða með heimilisföngum kjósenda. Þjóðskrá Íslands hefur jafnan gætt þess að ekki séu veittar upplýsingar um þá sem merktir eru á bannskrá Þjóðskrár Íslands. Þá er einnig til þess að líta að ekki þykir rétt að aðstöðumunur sé milli stjórnmalasamtaka hvað varðar upplýsingar um mögulega kjósendur. Mikilvægt er að taka fram að meðferð stjórnmalasamtaka, og frambjóðenda í forsetakjöri, á kjörskrá verður að sjálfsgöðu að vera í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Að auki verður að gæta meðalhófs og ekki skal vinna með kjörskrárupplýsingar umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar og sem áður var vísað til.

Tekið er fram að aðgangur að kjörskrá skuli afhentur án endurgjalds, svo og önnur gögn sem kunna að verða tilgreind í reglugerð. Óheimilt er að birta kjörskrána eða gögn úr henni sem og að miðla henni. Sérstaklega er áréttað að við vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu skulu stjórnmalasamtök uppfylla skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Að öðru leyti er gert ráð fyrir í 2. efnismgr. a-liðar 1. tölul. að ráðherra kveði í reglugerð nánar á um heimildir stjórnmalasamtaka og frambjóðenda til nýtingar kjörskrárgagna, meðferð þeirra á kjörskrá og lokun rafræns aðgangs að henni. Með nýtingu kjörskrárgagna er til dæmis átt við aðgang stjórnmalasamtaka að prentuðum límniðum með nöfnum og lögheimilum kjósenda, möguleika á samkeyrslu við önnur gögn og heimild til að fá kjörskrá hlutaða niður á kjördæmi eða eftir ákveðnum breytum eins og aldri og kyni.