



Alþingi
Efnahags- og viðskiptanefnd
skrifstofu Alþingis, nefndasvið
MEÐ TÖLVUPÓSTI

SÍBS | Iceland Patient Association
Siðumúli 6 | IS-108 Reykjavík | Iceland
+354 560 4800 | sibs@sibs.is

Umsögn SÍBS um frumvarp til laga um félög til almannaheilla, þskj. 1030 – 603. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021.

Samantekt

SÍBS setur samandregið fram eftirfarandi gagnrýni við ofangreint frumvarp til laga um félög til almannaheilla í umsögn þessari:

- Í fyrsta lagi telur SÍBS að með frumvarpinu sé félagafrelsinu of þröngur stakkur skorinn, m.a. vegna 25., 26., 34., og 35. gr. frumvarpsins auk samspils 2. og 29. gr. þess og feli í sér of íþyngjandi kröfur til ákvarðanatöku, stjórnunar og innra regluverks félaga sem starfa til almannaheilla.
- Í öðru lagi telur SÍBS að ekki sé nægilega hugað að samspili frumvarpsins við önnur félagaför, svo sem sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, sbr. lög nr. 19/1988, sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur, sbr. lög nr. 33/1999, einkahlutafélög, sbr. lög nr. 138/1994 að því er varðar óhagnaðardröfin einkahlutafélög sem rekin eru til almannaheilla.
- Í þriðja lagi vekur SÍBS athygli á því að 2. gr. frumvarpsins kunni í framkvæmd að fela í sér of íþyngjandi afleiðingar fyrir félög sem starfa í þágu almannaheilla og stuðla að því að starfsemi minni félaga og einstaklingsframtaka sem starfa til almannaheilla leggist af sökum innleiðingar ákvæðisins.

Inngangur

Starfsemi þriðja geirans er samfélaginu öllu afar mikilvæg og er mikilvægt að slíkum félögum, sem heyra til frjálsra félagasamtaka og njóta verndar félagafrelsis 74. gr. stjórnarskrárinnar sé ekki of þröngur stakkur skorinn við að rækja hlutverk sín. Í ljósi þessa hefur SÍBS ákveðið að vekja athygli á neðangreindum athugasemdum og vonast til þess að tekið verði tillit til þeirra við afgreiðslu frumvarpsins.

1. Um tengsl frumvarpsins við félagafrelsisákvæði stjórnarskrárinnar

Félög til almannaheilla eru að stórum hluta frjáls félagasamtök sem njóta verndar félagafrelsisákvæðis 74. gr. stjórnarskrárinnar enda þótt sívaxandi hluti rekstrar þeirra sé í formi sjálfseignastofnana og óhagnaðardröfinna einkahlutafélaga. Samkvæmt 1. málsl. ákvæðisins eiga menn rétt á að stofna til slíkra félaga í sérhverjum löglegum tilgangi án þess að sækja um leyfi til þess.

Þrátt fyrir að skráning félags til almannaheilla í almannaheillafélagaskrá sé valkvæð, sbr. 29. gr. frumvarpsins, ber að skoða það ákvæði í samhengi við 2. gr. frumvarpsins sem mælir fyrir um að ríkið, sveitarfélög, opinberar stofnanir og lögaðilar sem eru í meirihlutaeigu hins opinbera geti gert það að skilyrði fyrir styrkjum, rekstrarsamningum og opinberum leyfum til félaga að þau séu skráð í almannaheillafélagaskrá.

Líklegt má telja að samspil þessara tveggja ákvæða muni í framkvæmd leiða til skráningarskyldu slíkra félaga svo þau eigi möguleika á ofangreindum styrkjum, rekstrarsamningum og leyfum, sem þrengir þá óþarflega mikið að ofangreindu frelsi.



Nefnd félags- og tryggingarmálaráðherra komst að þeirri niðurstöðu að við samningu frumvarps þessa yrði að hafa í huga að löggjöfin mætti ekki verða íþyngjandi fyrir félagasamtök og gæta yrði að því að þrengja ekki að möguleikum félagasamtaka til að ákvarða sitt innra skipulag, sbr. bls. 12–13 í frumvarpinu. Í ljósi þessa skal þess fyrst getið að IV. og V. kafli frumvarpsins mæla heldur ítarlega á um reglur varðandi ákvarðanatöku og stjórnun félaga til almannaheilla.

Þá þykir óeðlilegt að stjórnvöld hafi heimild samkvæmt 25. gr. frumvarpsins til þess að slíta félagi hafi það brotið gegn skilgreindum tilgangi samkvæmt samþykktum sínum að verulegu leyti. Sömuleiðis geti dómari stöðvað starfsemi félags til bráðabirgða ef líkur séu á því að félag brjóti að verulegu leyti gegn skilgreindum tilgangi samkvæmt samþykktum sínum hafi mál verið höfðað til slíta á félaginu, sbr. 26. gr. Í þessu sambandi skal áréttað að samkvæmt orðalagi 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar má ekki leysa upp félag með ráðstöfun stjórnvalds þótt banna megi um sinn starfsemi félags sem er talið hafa ólöglegan tilgang en höfða verður þá, án ástæðulausrar tafar, mál gegn því til að fá því slitið með dómi.

Þá þykir óeðlilegt að lagaramminn sem frumvarpið markar mæli fyrir um sérrefsilöggjöf, sbr. IX. kafla frumvarpsins. Almenn hegningarlög taka til margra þeirra atriða sem fjallað er um í viðurlagakafla frumvarpsins og þykir ónauðsynlegt að í frumvarpinu séu refsíákvæði sem kunni að ganga þeim framar.

Frumvarpið markar lagamma utan um félög sem gegna ekki sérstöku lögbundnu hlutverki og eru ekki rekin í hagnaðarskyni. Frumvarpið mælir, auk alls ofangreinds, fyrir um ítarlegar reglur í tengslum við stjórnun og ákvarðanatöku sem varla samrýmist niðurstöðu nefndar félags- og tryggingarmálaráðherra um að frumvarpið mætti ekki íþyngja félögum til almannaheilla. Má ætla að ítarlegt regluverk sem þetta kalli á aukna sérfræðiráðgjöf félaga til almannaheilla sem telja verður óeðlilegt og íþyngjandi enda minnkar þá samhliða það fjármagn sem félögin hafa til að sinna starfsemi sinni, og er til almannaheilla. Líklegt má telja að þetta verði mörgum smærri félögum og einstaklingsframtökum sem starfa til almannaheilla ofviða og legðist því slíkt starf af.

Þær formkröfur sem frumvarpið felur í sér gagnvart núverandi félögum sem starfa til almannaheilla, þ. á m. góðgerðarfélagum og sjúklingafélögum, fela í sér að þessi félög munu flest þurfa að umskrifa samþykktir sínar til að geta sótt um skráningu sem félag til almannaheilla samkvæmt frumvarpinu. Þá eru, líkt og að ofan greinir, stífar formkröfur um innra regluumhverfi, ákvarðanatöku og stjórnun þessara félaga sem illa samrýmast mörgum þeim félögum sem í dag eru rekin til almannaheilla, svo sem stærstu góðgerðarfélögum landsins, t.d. Oddfellow, Lions, Kiwanis, Rotary, skátahreyfingunni og félögum sem vinna með börnum.

Að framangreindu virtu verður að telja að frumvarpið feli í sér að félagafrelsi 74. gr. stjórnarskrárinnar yrði ansi þröngur stakkur búinn með innleiðingu þess, auk þess sem ljóst er að þetta mun fela í sér töluverð útgjöld þessara aðila vegna sérfræðipjónustu, svo sem lögræðiráðgjafar, sem annars myndi fara í góðgerðar- og almannaheilla starfsemi félaganna. Þegar upp er staðið munu þau útgjöld einna helst bitna á þjónustu og starfsemi þessara félaga, og þannig á almenningi.

2. Um tengsl frumvarpsins við önnur félagaform

Í 6. gr. frumvarpsins er fjallað um það hverjir geta verið félagsmenn í félagi til almannaheilla, og eru það einstaklingar, félög, sjóðir og sjálfseignastofnanir. Ekki er úr því skorið hvort óhagnaðardrifið einkahlutafélög, líkt og t.d. Reykjalundur endurhæfing ehf. og ýmis rekstur á vegum hjúkrunarheimila og góðgerðarfélagum, geti fallið undir hugtakið félag í skilningi ákvæðisins. Sé það raunin virðist sem svo að slíkir aðilar muni ekki geta hlotið styrki, rekstrarsamninga, leyfi eða skattfríðindi sem ætluð eru félögum til almannaheilla.

Mikil hindrun felst í þessu fyrir óhagnaðardrifið aðila í rekstri samfélagsþjónustu sem kosið hafa t.d. að stunda rekstur sinn í einkahlutafélagi sem ekki er rekið í hagnaðarskyni. Ljóst er því að það sé íþyngjandi fyrir þessa aðila að þurfa að breyta um rekstrarform til þess eins að uppfylla skilyrði laganna sé sá möguleiki yfir höfuð fyrir hendi.



Þá er nauðsynlegt að huga að samspili frumvarpsins við lög nr. 19/1988 um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, lög nr. 33/1999 um sjálfseignastofnanir sem stunda atvinnurekstur sem og lög nr. 134/1994 um einkahlutfélög, sérstaklega að því er varðar einkahlutafélög sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni, auk annarra laga vegna annarra félagaforma eftir því sem við á. Umfangsmikill rekstur í samfélagsþjónustu á sér stað m.a. í formi sjálfseignastofnana og hefur SÍBS komið að stofnun margra slíkra aðila sem væru undanskilin ef frumvarpið verður að lögum.

Síðast en ekki síst má nefna að stór góðgerðar- og samfélagsverkefni hafa verið rekin af félögum með hlýðniskyldu eða annað form sem að nánast engu leyti samrýmist reglum frumvarpsins. Nægir þar að nefna Kiwanis, Oddfellow, Lions, Rotary, öll stærstu hjúkrunarheimili landsins, skátafélögin og mörg fleiri félög. Ungmenna- og íþróttafélögin geta heldur ekki unnið undir ákvæðum frumvarpsins og hafa a.m.k. þau síðarnefndu þegar fengið undanþágu frá ákvæðum þess.

3. Um 2. gr. frumvarpsins

Í 2. gr. frumvarpsins segir að ríkið, sveitarfélög, opinberar stofnanir og lögaðilar sem eru í meirihlutaeigu hins opinbera geti gert það að skilyrði fyrir styrkjum, rekstrarsamningum og opinberum leyfum til félaga að þau séu skráð í almannaheillafélagaskrá.

Áður hefur komið fram gagnrýni á þetta ákvæði við meðferð fyrri sambærilegra frumvarpa þ.e. að ákvæðið sé í raun óþarft og gæti haft í för með sér að opinberir aðilar horfðu til þess þegar kæmi að ákvarðanatöku um fjárveitingar til félaga sem starfa í þágu almannaheilla. Þessari athugasemd var svarað að nokkru leyti í almennum athugasemdum frumvarps þess sem nú liggur fyrir, hvar áréttað er að um heimildarákvæði sé að ræða. Þá segir að hugsunin að baki ákvæðinu sé sú að eðlilegt geti verið að opinberir aðilar geti gert það að skilyrði að almenn félagasamtök sem sækjast eftir fyrirgreiðslu hins opinbera uppfylli einhver lágmarksskilyrði um uppbyggingu og sýnileika svo að hafa megi eftirlit með því hvert fjármunir hins opinbera fara.

Í *fyrsta lagi* ber að hafa í huga að þrátt fyrir að frumvarpið mæli fyrir um heimild til handa opinberum aðilum er á engan hátt tryggt að ákvæðinu verði ekki beitt í framkvæmd líkt og um skyldu væri að ræða. Þvert á móti verður að telja líklegt að umrædd heimild verði að stöðluðu verklagi hjá opinberum aðilum.

Í *öðru lagi* ber að áréttað að þrátt fyrir að eðlilegt geti verið að opinberir aðilar setji umrætt skilyrði, verður að hafa hugfasta niðurstöðu nefndar félags- og tryggingarmálaráðherra um að löggjöfin megi ekki íþyngja félögum sem starfa til almannaheilla, en ljóst þykir að umrætt skilyrði kunni að reynast almannaheillafélögum verulegu íþyngjandi.

Í *þriðja lagi* hefur Ríkisendurskoðun nú þegar samkvæmt lögum ríkar heimildir til að kalla eftir hvers konar upplýsingum um fjárreiður aðila sem fara með opinbert fé auk þess sem ákvæði í samningum opinberra stofnana og ráðuneyta við einkaaðila heimila einnig slíkt eftirlit.

Reykjavík 8. apríl 2021

Virðingarfyllst, f.h. SÍBS,

Guðmundur Löve, framkvæmdastjóri SÍBS