

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Sævar Finnbogason frá Öldu – félagi um sjálfbærni og lýðræði, Helgu Þórisdóttur forstjóra og Gyðu Ragnheiði Bergsdóttur frá Persónuvernd, Indriða B. Ármannsson og Guðna Rúnar Gíslason frá Þjóðskrá Íslands, Ástríði Þóreyju Jónsdóttur og Matthildi Magnúsdóttur frá Skattinum, Helgu Björk Laxdal og Bjarna Þóroddsson frá Reykjavíkurborg og Elfu Ýri Gylfadóttur og Heiðísi Lilju Magnúsdóttur frá fjölmiðlanefnd.

Nefndinni bárust umsagnir frá Öldu – félagi um sjálfbærni og lýðræði, fjölmiðlanefnd, Persónuvernd, Reykjavíkurborg, Þjóðskrá Íslands og Skattinum.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006. Meginmarkmið þess er að móta heildstæða lagaumgjörð um starfsemi stjórnmalasamtaka hér á landi í því skyni að auka enn frekar gagnsæi í stjórnmalabaráttu og styrkja grundvöll eftirlits með fjármálum stjórnmalasamtaka.

Umsagnaraðilar voru almennt ánægðir með efni frumvarpsins og telja það fela í sér mikilvæg skref til að auka traust á stjórnmalastarfsemi, tryggja starfsskilyrði og sjálfstæði stjórnmalasamtaka og efla lýðræði og gagnsæi stjórnmalanna.

Umfjöllun nefndarinnar.

Vinnsla persónuupplýsinga um almenning.

Með 3. gr. frumvarpsins er lagt til að sett verði ný grein, 2. gr. b, í lög nr. 162/2006, sem m.a. kveður á um að stjórnmalasamtökum verði 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. Í greinargerð með frumvarpinu segir að með þessu sé 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 erlendis og felast í tilraunum til að hafa óæskileg áhrif á niðurstöður kosninga með sérmiðaðri vinnslu persónuupplýsinga.

Í umsögn Persónuverndar kemur fram að ákvæði frumvarpsins banni aðeins stjórnmalasamtökum 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. Ákvæðið komi því ekki í veg fyrir að stjórnmalasamtök nýti persónusnið í því skyni að hafa óeðlileg áhrif á niðurstöður kosninga með því að beina að einstaklingum efni og auglýsingum sem innihalda hvatningu um að kjósa tiltekin stjórnmalasamtök. Leggur Persónuvernd til breytingu þess efnis að óheimilt verði að nýta persónusnið í því skyni að hafa óeðlileg áhrif á nið-

urstöður kosninga með því að beina að einstaklingum efni og auglýsingum í tengslum við stjórnmalabaráttu sem innihalda hvatningu um að kjósa tiltekin stjórnmalasamtök án þess að virt séu ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga eða hvatningu um að nýta ekki kosningarréttinn.

Að mati nefndarinnar myndi sú breyting draga úr fortakslausu banni sem lagt er til í frumvarpinu þar sem gerð yrði krafa um að persónusnið sé ekki notað í því skyni að hafa óeðlileg áhrif á niðurstöður kosninga. Skilyrði um óeðlileg áhrif býður upp á mismunandi túlkun og auk þess er viðbúið að afar erfitt verði að sanna slíkan ásetning.

Nefndin hafði samráð við Persónuvernd um frekari útfærslu ákvæðisins og leggur til breytingu þannig að skýrt komi fram að notkun persónusniðs í stjórnmalabaráttu skuli samrýmast lýðræðislegum gildum. Með því er vísað til hinnar almennu sanngirniskröfu 1. tölul. 1. mgr. 8. gr. laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 90/2018, sbr. a-lið 1. mgr. 5. gr. reglugerðar (ESB) 2016/679.

Nefndin vill ítreka að öll notkun persónusniðs í stjórnmalabaráttu þarf að uppfylla skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Mikilvægt er að stjórnmalasamtök umgangist þá tækni sem samfélagsmiðlar bjóða upp á af ábyrgð og að notkun stjórnmalasamtaka á persónuupplýsingum sé í samræmi við persónuverndarlög. Með því ættu þeir að geta gegnt uppbyggilegu og góðu hlutverki við miðlun upplýsinga og ættu sem slíkir að geta ýtt undir lýðræðislega þátttöku og bætt getu kjósenda til að taka ákvarðanir á grundvelli réttra upplýsinga.

Auðkenningarskyldan.

Í 2. mgr. d-liðar 3. gr. frumvarpsins er lagt til það nýmæli að frá þeim degi er kjördagur hefur formlega verið auglýstur vegna kosninga til Alþingis, sveitarstjórna 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. Fyrir nefndinni kom fram almenn ánægja með þá tillögu frumvarpsins að auðkenningarskylda tæki til allra sem fjármagna eða birta auglýsingar og annað kostað efni. Þó voru gerðar athugasemdir við að auðkenningarskyldan skyldi ekki taka til íbúakosninga.

Að mati nefndarinnar kunna rök að hníga að því að auðkenningarskyldan skuli taka til íbúakosninga. Hins vegar hyggst samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, sbr. umsögn ráðuneytisins um 339. mál á yfirstandandi löggjafarþingi, hefja vinnu við endurskoðun reglna sem gilda eiga um íbúakosningar sveitarfélaga. Nefndin telur því ekki rétt að leggja til breytingu þess efnis að auðkenningarskyldan taki til íbúakosninga að svo stöddu.

Stjórnmalasamtakaskrá.

Með frumvarpinu er lagt til að ríkisskattstjóra verði falið að starfrækja sérstaka stjórnmalasamtakaskrá og að skráin verði birt almenningi á vef Stjórnarráðs Íslands ásamt tilteknum upplýsingum. Í umsögn Skattsins kemur fram að ríkisskattstjóri leggi þann skilning í ákvæðið að skráningarupplýsingar úr stjórnmalasamtakaskrá verði birtar á vef ríkisskattstjóra með sama hætti og hjá öðrum félögum en um viðtækari birtingu verði að ræða á vef Stjórnarráðs Íslands þar sem gögn að baki skráningu verði einnig birt. Birting upplýsinga sem miðlað er frá Skattinum til Stjórnarráðsins krefjist ákveðinna tæknilegra ráðstafana og greiningar á því hvaða tæknilegu framkvæmdir koma þar til skoðunar og hver yrði kostnaðurinn þessu meðfylgjandi. Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að ljóst sé að þetta verkefni muni óhjákvæmilega hafa í för með sér aukin fjárútlát fyrir ríkisskattstjóra. Nefndin áréttar að ríkisskattstjóra verði tryggt nauðsynlegt fjármagn til að hrinda stjórnmalasamtakaskrá í framkvæmd.

Í umsögn Skattsins er jafnframt lagt til að stjórnmalasamtökum sem skráð eru í fyrirtækjaskrá og uppfylla nú þegar þau skilyrði sem gerð eru til skráningar í stjórnmalasamtakaskrá verði gert kleift að breyta skráningu sinni á þann veg að þau færast af fyrirtækjaskrá og yfir á stjórnmalasamtakaskrá. Nefndin tekur undir þetta sjónarmið og leggur til breytingu þess efnis.

Að lokum telur Skatturinn að nauðsynlegt sé að skilgreina nánar hvað felist í upplýsingum um skipulag stjórnmalasamtaka, sbr. 3. tölul. h-liðar 3. gr. frumvarpsins. Í greinargerð með frumvarpinu segir að með þessu sé ekki ætlunin að takmarka frelsi og svigrúm stjórnmalasamtaka til að skipuleggja starfsemi sína eftir því sem þau teljast sjálf best henta. Að mati nefndarinnar er hér fyrst og fremst verið að gera kröfu til þess að fyrir liggi skriflegar lágmarksupplýsingar um starfsemi 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.

Kæruheimild.

Í umsögn Skattsins er vakin athygli á því að í frumvarpinu er ekki fjallað um kæruheimild stjórnmalasamtaka komi til þess að ríkisskattstjóri felli skráningu þeirra á stjórnmalasamtakaskrá úr gildi. Nauðsynlegt sé að frumvarpið fjalli nánar um kæruheimild og að skýrt komi fram hvert ákvörðun um afskráningu sé kæránleg. Nefndin telur ábendingu Skattsins vera sjálfsagða og leggur til breytingu þess efnis. Það muni því koma fram að ákvarðanir um afskráningu verði kæránlegar til ráðherra, sem í þessu tilviki er dómsmálaráðherra, sbr. b-lið 31. tölul. 3. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 119/2018.

Aðrar breytingar.

Nefndin leggur jafnframt til tvær breytingar til að bregðast við athugasemdum Þjóðskrár Íslands og dómsmálaráðuneytis. Í fyrsta lagi er um að ræða breytingu á orðunum „rafrænan aðgang að kjörskrá“. Þetta ákvæði byggist á því að rafræn kjörskrá verði komin til framkvæmda við gildistöku laganna en svo er ekki. Því er lagt til að fella brott tilvísun til rafræns aðgangs.

Í öðru lagi er um að ræða breytingu að beiðni dómsmálaráðuneytis um að k-liður 3. gr. öðlist ekki gildi fyrr en 1. janúar 2022.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 3. tölul. b-liðar 3. gr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Skal þess að öðru leyti gætt að nýting persónusniðs samrýmist lýðræðislegum gildum.
2. Við j-lið 3. gr. bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Akvörðun ríkisskattstjóra skv. 1. mgr. er kæránleg til ráðherra. Um meðferð kæru til ráðherra fer að öðru leyti samkvæmt ákvæðum stjórnsýslulaga.
3. Í stað orðanna „og birt aftur, án tafar“ í 2. mgr. 11. gr. komi: og skráin svo uppfærð birt aftur án tafar.

4. Á eftir 11. gr. komi ný grein, svohljóðandi:

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Flokkum eða samtökum sem falla undir gildissvið laga þessara og skráð eru í fyrirtækjaskrá við gildistöku þeirra er heimilt að breyta skráningu sinni í stjórnmalasamtök. Jafnframt skal skrá þau í stjórnmalasamtakaskrá og skila inn þeim gögnum sem mælt er fyrir um í 2. gr. g.

5. Í stað orðanna „e–j-liður“ í 2. másl. 13. gr. komi: e–k-liður.

6. Við 14. gr.

a. Orðið „rafrænan“ í 1. másl. 1. mgr. a-liðar 1. tölul. falli brott.

b. Orðið „rafræns“ í 2. mgr. a-liðar 1. tölul. falli brott.

Andrés Ingi Jónsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins en skrifar undir álitid í samræmi við 2. mgr. 29. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991. Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir áheyrnarfulltrúi er samþykkt álitinu þessu.

Alþingi, 4. júní 2021.

Jón Þór Ólafsson,
form.

Kolbeinn Óttarsson Proppé,
frsm.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Guðmundur Andri Thorsson.

Andrés Ingi Jónsson.

Brynjar Nielsson.

Óli Björn Kárason.

Þorsteinn Sæmundsson.

Þórarinn Ingi Pétursson.