

Skýrsla

nefndar um lagalega umgjörð stjórnmalaflokkanna

Halldór Ásgrímsson, þáverandi forsætisráðherra, skipaði í júlí 2005 nefnd fulltrúa allra þingflokka, sem falið var að fjalla um lagalega umgjörð stjórnmalastarfsemi á Íslandi. Ákvörðun ráðherra um nefndarskipunina átti rætur að rekja til skýrslu forsætisráðherra um fjárframlög til stjórnmalastarfsemi og starfsumhverfi stjórnmalaflokka á Íslandi, sem lögð var fram á Alþingi í apríl 2005. Forsætisráðherra benti í þeirri skýrslu á að eðlilegt væri að slík nefnd fjalli um fjármálalega umgjörð stjórnmalastarfsemi í heild. Meðal þess sem slík nefnd þurfi að fjalla um er hvernig skuli háttáð eftirliti með fjárreiðum stjórnmalaflokkanna, hvort setja skuli bann við framlögum frá fyrirtækjum í opinberri eigu, hvaða reglur eigi að gilda varðandi framlög aðila sem selja vöru eða þjónustu til ríkisins til stjórnmalaflokka, hvort og þá hvaða mörk eigi að setja við nafnlausum framlögum eða hámarksfjárhæð framlaga og hvaða viðmið eigi að vera í lögum að öðru leyti um þetta efni með hliðsjón af tilmælum Evrópuráðsins og löggjafarþróun almennt. Þá gæti þessi nefnd eftir atvikum fjallað um hvort gera skuli kröfu til ráðherra og þingmanna um að þeir upplýsi um fjármálaleg eða stjórnunarleg tengsl sín við fyrirtæki.

Í nefndina voru skipaðir af hálfu Framsóknarflokks Helgi S. Guðmundsson og Sigurður Eypórsson, sem jafnframt var skipaður formaður nefndarinnar. Af hálfu Sjálfstæðisflokks voru skipaðir Einar K. Guðfinnsson, Gunnar Ragnars og Kjartan Gunnarsson, sem jafnframt var skipaður varaformaður nefndarinnar. Af hálfu Samfylkingarinnar voru skipuð í nefndina Gunnar Svavarsson og Margrét S. Björnsdóttir. Fulltrúi Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs var skipuð Kristín Halldórsdóttir og fulltrúi Frjálslynda flokksins Eyjólfur Ármannsson. Þá ákvað forsætisráðherra að Árni Páll Árnason, lögmaður, yrði starfsmaður nefndarinnar. Þegar Einar K. Guðfinnsson tók við embætti sjávarútvegsráðherra var Guðlaugur Þór Þórðarson skipaður í nefndina í hans stað.

Almennt um verkefni nefndarinnar

Nefndin hefur fundað reglulega frá júlí 2005. Nefndin hafði frjálssar hendur um verklag og upplýsingaöflun, en tók þó mið af þeirri verklýsingu sem forsætisráðherra setti fram í fyrrgreindri skýrslu. Frá upphafi var lögð áhersla á samstöðu nefndarmanna um verklag og starfshætti, enda markmið vinnunnar að ná sameiginlegri niðurstöðu.

Á alþjóðlegum vettvangi hefur orðið mikil þróun í þessum efnunum á undanförunum árum. Fjöl margar alþjóðastofnanir fjalla nú um fjárhagslega umgjörð stjórnmalaflokka í samhengi við bættu stjórnarhætti, lýðræðislega ábyrgð, viðbrögð við mútubrotum og baráttu gegn spillingu. Þessa gætir í samstarfi um bættu stjórnarhætti innan Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) en lengst er vinna að þessu leyti komin á vettvangi

Evrópuráðsins. Þar er skipulegt samstarf er hefur að markmiði að berjast gegn spillingu og aðildarríkin sæta úttektum svokallaðrar Greco-nefndar sem hefur að markmiði bættu stjórnarhætti og baráttu gegn spillingu. Ísland er meðal þeirra ríkja sem undirgengist hafa aðhald og eftirlit Greco-nefndarinnar.

Þá ber í þessu sambandi sérstaklega að líta til tilmæla sem ráðherranefnd Evrópuráðsins samþykkti að beina til aðildarríkjanna, frá 8. apríl 2003, No. R (2003) 4, um sameiginlegar reglur gegn spillingu í tengslum við fjármögnun stjórnmalaflokka og kosningabaráttu. Tilmælin voru samþykkt í kjölfar samþykktar þings Evrópuráðsins um sama efni frá 22. maí 2001.

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

Þau tilmæli sem hér hafa verið rakin eru ekki bindandi fyrir Ísland samkvæmt þjóðarétti. Engu síður er ljóst að um þau hafa náðst sammæli meðal ríkisstjórna aðildarríkja Evrópuráðsins og að þeim er beitt sem viðmiðunarreglum við uppbyggingu lýðræðislegra grundvallarreglna í ríkjum Mið- og Austur-Evrópu. Í sumum tilvikum felst í tilmælunum ábending til aðildarríkjanna um að taka efnislega afstöðu til þess í hvaða mæli grípa skuli til aðgerða en í öðrum tilvikum er kveðið fastar að orði og lagðar línur um meginreglur.

Í þessu samhengi er einnig rétt að minna á að úttektaraðilar á vegum Evrópuráðsins um viðbrögð við spillingu, hin svokallaða Greco-nefnd, hafa farið yfir stöðu Íslands á þessu sviði. Í skýrslu nefndarinnar árið 2001 var meðal annars fjallað um löggjöf um starfsemi stjórnmalaflokka og sagði þar meðal annars að sú staðreynd að Ísland væri fámennt ríki gæti að sumu leyti auðveldað gagnsæi en gæti einnig skapað

hagsmunaárekstra og ýtt undir spillingu. Úttektarnefndin lýsti í þessu sambandi sérstökum áhyggjum af skorti á reglum um fjármögnun stjórnmalaflokka.

Flest Vestur-Evrópuríki hafa sett sér einhverjar reglur um fjármögnun stjórnmalastarfsemi og kosningabaráttu. Sviss og Lúxemborg eru undantekning að þessu leyti. Almennt má segja að reglur af þessum toga miði að því að tryggja gagnsæi, koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og þannig skapa traust. Dæmi eru um að lög kveði á um upplýsingaskyldu um fjárframlög yfir ákveðnu marki bæði um upphæð og gefanda. Bókhald flokka og frambjóðenda skal almennt gert aðgengilegt almenningi, víða vottað af óháðum eftirlitsaðila. Dæmi eru um ákvæði um hámarksupphæðir sem eyða má í kosningabaráttu, takmörk eða bönn á framlögum fyrirtækja. Dæmi eru um að takmarkanir séu á notkun keyþra sjónvarpsauglýsinga. Í sumum löndum er stjórnmalaflokkum veittur aðgangur að ókeyþis útsendingatíma í ljósvakamiðlum. Reglur um starfsemi stjórnmalaflokka eru oftast bundnar í lög en geta þó byggt á samkomulagi milli flokka. Viðurkennt er í þessum löndum að reglur sem leggja kvaðir á starfsemi stjórnmalaflokka séu réttlætanager út frá almannahagsmunum og brjóti ekki gegn stjórnskrárbundnu tjáningar- eða félagafrelsi.

Þessi þróun á alþjóðavettvangi var helsta ástæða þess að forsætisráðherra taldi í skýrslu sinni vorið 2005 þörf á að lagaramminn um fjárhagslega umgjörð stjórnmalaflokkanna hér á landi sætti endurmati.

Helstu sjónarmið um löggjöf

Mikilvægt er að missa ekki sjónar á því í umræðu um fjármál stjórnmalaflokkanna að þeir eru hornsteinn líðræðis í landinu og forsenda heilbrigðrar og eðlilegrar þjóðmálaumræðu. Stjórnmalasamtök hafa mjög víðtækar skyldur gagnvart borgurunum. Miklu varðar að stjórnmalastarfsemi njóti trausts borgaranna með sama hætti og stjórnskipan okkar og hið opinbera kerfi almennt. Sá rammi, sem löggjöfin markar þessari starfsemi, þarf því að treysta möguleika stjórnmalaflokkanna til að sinna því hlutverki, samhliða því að girða sem kostur er fyrir mögulega misnotkun á aðstöðu eða spillingu. Þær breytingar, sem orðið hafa á íslensku þjóðfélagi á undanförunum áratugum, hafa dregið stórlega úr hættu á spillingu tengdri stjórnmalastarfsemi. Viðskiptalífið hefur verið leyst úr viðjum leyfisveitinga og úthlutunarkerfa sem buðu heim óeðlilegum þrýstingi á stjórnmalamenn um úthlutun takmarkaðra gæða og býr í dag við lagaumhverfi sem er sambærilegt við það sem tíðkast í nágrannalöndum okkar. Endurskoðun mannréttindaákvæða stjórnskrár og tilkoma stjórnsýslulaga og upplýsingalaga hefur stuðlað að meiri virðingu fyrir jafnræði borgaranna og auknu gagnsæi um forsendur stjórnsýsluákvæðana. Af öllu þessu leiðir að stjórnmalamenn hafa færri tækifæri til að beita áhrifum sínum til að mismuna fólki eða fyrirtækjum og því ætti væntanager að vera minni hvati fyrir hagsmunaaðila að reyna að hafa áhrif á einstakar ákvarðanir stjórnmalamanna.

Til að treysta grundvallarhlutverk stjórnmalaflokkanna í líðræðislegri stjórnskipan er mikilvægt að lagaumhverfi þeirra auðveldi þeim að gegna hlutverki sínu og sé gagnsætt og til þess fallið að auka traust á stjórnmalaflokkunum. Nefndin hefur rætt ítarlega á fundum sínum um þau sjónarmið sem vegast á, þegar rætt er um þörf á löggjöf um starfsemi stjórnmalaflokkanna. Annars vegar má halda því fram að æskilegt sé að

forðast sem mest löggjöf sem hlutist til um innri málefni stjórn málaflokkanna, til að tryggja stöðu þeirra sem sjálfstæðra aðila í stjórnkerfinu og til að tryggja að félagsmenn þeirra hafa stjórn á innri málum þeirra að öllu leyti. Almennt séð hlýtur löggjafinn að verða að fara af mikilli gát þegar hlutast er til um innri mál stjórn málaflokka og mikilvægt er að sú íhlutun verði aldrei meiri en réttlætanlegt geti talist út frá brynum almannahagsmunum. Hins vegar má segja að æskilegt sé að einhver grundvallarlöggjöf sé við lýði sem tryggi gagnsæi og setji tilteknar grundvallarreglur sem stjórn málaflokkarnir séu ásáttir um að marki almennar leikreglur í stjórn málastarfsemi. Brýnt er þá að slík löggjöf sé til þess fallin að treysta starfsumhverfi stjórn málaflokkanna og draga úr eða eyða óvissu um fjármögnun þeirra.

Niðurstaða nefndarinnar var að leggja til að sett verði lög um fjármögnum stjórn málastarfsemi og kosningabaráttu og fylgja drög að frumvarpi þess efnis með skýrslu þessari.

Helsta álitamálið í starfi nefndarinnar var hvernig fara skyldi með takmarkanir á framlögum einstaklinga og lögaðila til stjórn málastarfsemi. Komu þar fram ólík sjónarmið. Ein leið sem rædd var fólst í því að setja engin eða óveruleg bönn við framlögum en kveða þess í stað á um upplýsingaskyldu um framlög umfram tiltekinni fjárhæð. Önnur leið sem rædd var fólst í að banna algerlega framlög lögaðila til stjórn málastarfsemi og leyfa einungis félagsgjöld einstaklinga.

Niðurstaða nefndarinnar varð sú að rétt væri að setja öllum framlögum þröngan stakk. Ástæða þess er ekki síst sú breyting sem orðið hefur hér á landi á undanfönum árum þar sem sífellt fleiri fyrirtæki og einstaklingar hafa fjárhagslega burði til að kosta stóran hluta baráttu flokka eða einstaklinga. Það var sameiginleg afstaða nefndarmanna að mikilvægt væri að draga úr hættu á tortryggni vegna þessa og skapa gagnsæa umgjörð um fjárframlög til stjórn málastarfsemi. Einnig væri eðlilegt að setja rammann frekar þröngt til að freista þess að draga úr kostnaði við kosningabaráttu. Að síðustu væri rétt að taka mið af því grundvallarmarkmiði tilmæla Evrópuráðsins frá 2003 að einstaklingar hefðu möguleika á því að styrkja stjórn málastarfsemi upp að ákveðnu marki og njóta samt sem áður nafnleyndar. Í tengslum við það atriði var einnig rætt í nefndinni hvort veita ætti einstaklingum áþekka möguleika og lögaðilar njóta nú til að draga framlög til stjórn málastarfsemi frá tekjuskattsstofni. Slíkt fyrirkomulag í ólíkum útgáfum þekkist í nágrannalöndum, svo sem í Frakklandi, Hollandi, Þýskalandi og Ítalíu og hugmyndir eru uppi um að setja á slíkt kerfi í Bretlandi. Rökin að baki slíku er að hvetja almenning til að taka þátt í fjármögnun stjórn málastarfsemi og þar með taka þátt í lýðræðislegu félagsstarfi. Nefndin gerir ekki tillögu um slíkt fyrirkomulag nú en margt mælir með því að kostir þess og gallar verði athugaðir frekar.

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

Ef frumvarpið verður samþykkt mun verða veruleg breyting á starfsumgjörð stjórnmalaflokka hér á landi. Nefndin telur þá breytingu að verulegu leyti vera óhjákvæmilega í ljósi breyttra aðstæðna. Það er einnig ljóst að ekki verður bæði sleppt og haldið í þessu efni og að takmarkandi löggjöf um fjármögnun stjórnmalaflokka dregur óhjákvæmilega úr tekjumöguleikum þeirra. Þótt úthlutun fjármuna til stjórnmalaflokka sé ekki á verksviði nefndarinnar, er það sameiginleg afstaða nefndarinnar að samhliða þeirri breytingu sem nú er gerð sé brýnt að hækka verulega framlag úr ríkissjóði til stjórnmalastarfsemi. Vert er einnig að hafa í huga að með þeim takmörkunum sem nú eru lagðar við framlögum lögaðila mun draga úr óbeinum framlögum ríkisins vegna þeirrar niðurgreiðslu framlaga lögaðila sem löggjafinn veitir með lagaheimildum um frádráttarbærni framlaga frá tekjuskattsstofni. Því myndi að óbreyttu draga úr óbeinum framlögum ríkisins til stjórnmalastarfsemi. Einnig er í frumvarpinu gert ráð fyrir skyldu stærri sveitarfélaga til að veita fjárframlög til framboða til sveitarstjórna, en samhliða er gert ráð fyrir að ríkissjóður axli þann hluta kostnaðar af kosningum til Alþingis og forseta Íslands sem nú er borinn af sveitarfélögum.

Stjórnmalaflokkar og stjórnmalastarfsemi gegna lykilhlutverki í stjórnskipan okkar og eru einn meginþátta lýðræðiskerfisins. Stjórnmalastarfsemi gegnir þannig mikilvægu og sérstöku hlutverki í almannabágu sem meðal annars réttlætir opinber fjárframlög til stjórnmalaflokka, hér á landi rétt eins og í þeim ríkjum sem við viljum helst bera okkur saman við.

Mikil umræða varð í nefndinni um auglýsinga- og kynningarmál flokka og kostnað flokka af því. Niðurstaða nefndarmanna var að ekki væri eðlilegt að kveða á um slík atriði í löggjöf en að eðlilegra væri að beina þeim tilmælum til flokka að ræða sín í milli um hvort og þá hvernig unnt væri að vinna að því að draga úr kostnaði flokka af því, eins og stundum hefur verið gert með samkomulagi flokka.

Upplýsingaskylda um tekjur og gjafir til kjörinna fulltrúa

Í skýrslu forsætisráðherra til Alþingis í apríl 2005 var meðal annars velt upp því álitamáli að nefndin gæti „eftir atvikum fjallað um hvort gera skuli kröfu til ráðherra og þingmanna um að þeir upplýsi um fjármálaleg eða stjórnunarleg tengsl sín við fyrirtæki.“ Nefndin hefur fjallað um þetta álitamál í starfi sínu. Hér vegast á tvenns konar sjónarmið. Annars vegar er ljóst að upplýsingaskylda að þessu leyti felur í sér verulegt inngríp í einkalíf kjörinna fulltrúa. Hins vegar er ljóst að sterk rök eru fyrir því að gera opinberar upplýsingar af þessu tagi. Niðurstaða nefndarinnar er að leggja til við forsætisnefnd Alþingis að hún hlutist til um setningu siðareglna er skyldi þingmenn og ráðherra til að upplýsa um helstu atriði er varða tekjur þeirra og gjafir sem þeir hafi fengið. Mat nefndarinnar er það að eðlilegt sé út frá heildarsamhengi þeirrar umgjörðar sem verið er að skapa um stjórnmalastarfsemina að setja slíkar reglur. Það er afstaða nefndarinnar að óhjákvæmilegt sé að ákveðnu gagnsæi verði náð í þessu efni, eins og tíðkast í nágrannalöndum okkar. Á hinn bóginn er mikilvægt að reglurnar verði ekki skálkaskjól fyrir hnýsni í einkamál kjörinna fulltrúa.

Bréf formanns nefndarinnar til forseta Alþingis þar sem tillaga þessi er sett fram fylgir skýrslu þessari.

Framkvæmd kosninga

Verksvið nefndarinnar var samkvæmt skipunarbréfi mjög vítt. Meðal þess sem nefndin var sammála um að leggja til var að ríkið kæmi af meiri myndarskap að undirbúningi og framkvæmd kosninga. Þetta er mikilvægt verkefni til að stuðla að því að góð kjörsókn haldi áfram að vera einkennandi fyrir íslensk stjórnmál. Þetta er sérstaklega mikilvægt þegar nú er lagt til að settar verði reglur sem breyta starfsumhverfi flokkanna og kunna að hafa áhrif á svigrúm flokka til kynningarstarfsemi í kosningabaráttu og þar með kynningu á kosningum í aðdraganda þeirra. Því leggur nefndin til að skipuð verði nefnd fulltrúa flokkanna sem þróa tillögur um eflingu kynningarstarfs á vegum hins opinbera um kosningar. Af hálfu stjórnvalda hefur verið ráðist í ýmis kynningarverkefni um margvísleg þjóðþrifamál. Full ástæða er til að líta svo á að kynning á kosningum, kjörstöðum og mikilvægi kosningabátttöku sé verðugt verkefni fyrir slíkt átak.

Meðal þess sem ríkið getur gert er að bæta til muna opinbera kynningu á fyrirkomulagi kosninga og utankjörfundaratkvæðagreiðslu og merkingu og kynningu á kjörstöðum. Nú háttar svo til að hið opinbera kynni lítið sem ekkert framkvæmd kosninga og upplýsingar um kjörstaði, kjörskrár o.fl. eru lítt aðgengilegar og flóknar. Þá skortir mjög á að kjörstaðir séu merktir með fullnægjandi hætti. Þörf er á því að bæta þar úr jafnvel þótt oft sé um að ræða þekktar opinberar byggingar, því misjafnt er hversu vel allir kjósendur þekkja til staðháttanna í eigin kjördæmi.

Þá er mikilvægt að leita leiða til að einfalda framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Fjöldmörg utankjörfundaratkvæði eru úrskurðuð ógild vegna formgalla á frágangi atkvæða sem stafar af mistökum opinberra umsjónarmanna atkvæðagreiðslunnar. Nefndin telur ástæðu til að hugleiða í þessu sambandi kosti og galla þess að fela opinberum umsjónarmönnum utankjörfundarkosningar ábyrgð á að koma atkvæði til skila, en ætla kjósendunum sjálfum það ekki eins og nú er.

Nefndin ræddi einnig mikilvægi þess að úrskurðir um vafaatkvæði séu samræmdir um allt land. Æskilegast væri að landskjörstjórn gæfi leiðbeiningar um mat á tilteknum algengum frávikum, til að auðvelda yfirkjörstjórnnum túlkun leiðbeiningarreglna kosningalaga um ógildi atkvæða og koma í veg fyrir ólíka túlkun milli kjördæma. Enn fremur skortir á að kynnt sé með skýrum hætti fyrir kjósendum hvaða frávik frá meginreglum valda ógildingunni atkvæðis. Ýmis rök mæla einnig með því að breyta kosningalögum á þann veg að talningu teljist ekki lokið fyrr en endanleg niðurstaða liggur fyrir í öllum kjördæmum.

Lokaorð

Viðfangsefni nefndarinnar var umfangsmikið og mikilvægt og innan nefndarinnar voru uppi mjög ólík sjónarmið og skoðanir til viðfangsefnisins. Niðurstaða nefndarinnar er málamiðlun ólíkra viðhorfa. Nefndarmenn telja mikið til þess vinnandi að sem mest traust ríki um okkar lýðræðisfyrirkomulag og vonast nefndarmenn til að meiri sátt geti ríkt um þennan þátt mála verði frumvarpið að lögum.

Reykjavík, 22. nóvember 2006.

Sigurður Eypórsson

Kjartan Gunnarsson

Margrét S. Björnsdóttir

Gunnar Ragnars

Gunnar Svavarsson

Guðlaugur Þór Þórðarson

Kristín Halldórsdóttir

Helgi S. Guðmundsson

Eyjólfur Ármannsson

Árni Páll Árnason