

Breytingartillaga vegna texta í áfangaskjali

með greinargerð

Frá Andrésí Magnússyni, Arnfríði Guðmundsdóttur, Erni Bárði Jónssyni, Gísla Tryggvasyni, Illuga Jökulssyni, Katrínu Oddsdóttur, Lýð Árnasyni, Pétri Gunnlaugssyni og Þorvaldi Gylfasyni.

Kosningar til Alþingis og alþingismenn

2. Styrkir til stjórnmalasamtaka

Breytingartillaga	Ákvæði eftir breytingu ¹	Ákvæði í áfangaskjali/fyrirliggjandi tillögu
<p>Stjórnmalasamtökum og frambjóðendum er óheimilt að þiggja hvers konar framlög frá öðrum en einstaklingum, ríkissjóði og sveitarfélögum.</p> <p>Upplýsingar um framlög yfir ákveðinni lágmarksupphæð skulu birtar jafnóðum samkvæmt nánari fyrirmælum í lögum.</p> <p>Í lögum skal kveðið á um starfsemi stjórnmalaflokka, svo og um fjármál og frambjóðenda í því skyni að halda kostnaði í hófi, tryggja gegnsæi og takmarka auglýsingar í kosningabaráttu.</p>	<p>Stjórnmalasamtökum og frambjóðendum er óheimilt að þiggja hvers konar framlög frá öðrum en einstaklingum, ríkissjóði og sveitarfélögum.</p> <p>Upplýsingar um framlög yfir ákveðinni lágmarksupphæð skulu birtar jafnóðum samkvæmt nánari fyrirmælum í lögum.</p> <p>Í lögum skal kveðið á um starfsemi stjórnmalaflokka, svo og um fjármál frambjóðenda og skoðanamyndandi hópa og fyrirtækja í því skyni að halda kostnaði í hófi, tryggja gegnsæi og takmarka auglýsingar í kosningabaráttu.</p>	<p>Upplýsingar um framlög til stjórnmalasamtaka og frambjóðenda sem bjóða fram í almennum kosningum skulu vera aðgengilegar almenningi svo fljótt sem auðið er.</p>

Greinargerð:

Í umbeðnum athugasemdum til Stjórnlagaráðs skrifaði Birgir Hermannsson, stjórnsmálafræðingur:

“Samkeppni framjódenda um atkvæði skapar þrýsting sem þeir eiga oft erfitt með að standast nema skýrar reglur séu til staðar. *Að mínu áliti verður stjórnarskráin að skylda alþingi til að setja lög um fjármál frambjóðenda og stjórnsmálaflokka með það að markmið að halda kostnaði í hófi og tryggja gengsæi.*“ (Skáletrun Birgis).

Ítrekaði Birgir þessa skoðun sína þegar kom sem gestur á opinn fund hjá nefnd B. Er ofangreind breytingatillaga m.a. byggð á þessu ákalli Birgis en það hefur endurómað í ýmsum erindum og ábendingum sem borist hafa stjórnlagaráði. Ólafur Harðason, prófessor í stjórnsmálafræði sagði t.d. á fundi sínum með Stjórnlagaráði, að hann teldi eitt mikilvægasta úrræði til að bregðast við spillingu vera reglusetning um stjórnsmálaflokka í stjórnarskránni.

Í gildi eru lög nr. 162/2006 um *fjármál stjórnsmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra*. Skv. 1. gr. er markmið laganna að: “daga úr hættu á hagsmunaárekstrum og tryggja gegnsæi í fjármálum” og auka þannig “traust á stjórnsmálastarfsemi og efla lýðræðið”. Því er ljóst að löggjafanum er þegar kunn sú staðreynd að setja þarf leikreglur til þess að lýðræðið nái fram að ganga með sem bestum hætti og að almenningur treysti stjórnkerfi landsins. Hefur sú breytingartillaga sem hér er lögð fram sama tilgang og fyrrgreind lög.

Um 1. mgr. breytingartillögunnar

Markmið þessa ákvæðis er að leitast við að tempra þann lýðræðishalla sem framlög til framboða geta framkallað. Ákvæðið leitast við að sporna gegn því að samtök sem berjast fyrir málefnum fjármagninu þóknanlegu fái sjálfkrafa forskot á önnur samtök. Það á einnig að stuðla að gegnsæi, þannig að kjósendur vita hverjir eru fjárhagslegir stuðningsaðilar stjórnsmálasamtaka og frambjóðenda. Ákvæðið á jafnframt að vernda stjórnsmálamenn og flokka gegn fyrrsýðanlegum hagsmunaárekstrum og auðvelda þeim að takmarka störf sín við þau sem miða að því að efla hag allra landsmanna.

Í nútíma lýðræðisþjóðfélagi er hægt að kaupa þjónustu til þess að hafa áhrif á skoðanir almennings. Það er hægt með því að kaupa eða leigja; fjölmiðla, auglýsingar, netmiðla, almannatengslafyrirtæki, þjónustu upplýsingafulltrúa, ritfæra einstaklinga o.s.frv. Búast má við að ýmis samtök sem styðja málstað sem fjársterk fyrirtæki hafa hag af að nái fram, muni fá meiri fjárframlög heldur en samtök sem ekki styðja slík mál. Þessi fjárframlög eru notuð til þess að vinna málstaðnum fylgi með ofanefndum aðferðum. Þannig er innbyggður galli á lýðræðinu sem byggir á

fjárframlögum til skoðanamyndunar; nefnilega að sá málstaður sem er fjársterkum aðilum þóknanlegur fær mögulega mun meiri kynningu en annar sem er þó jafnvel betri fyrir hag almennings.

Fjárframlög til stjórnmaflokka geta jafnframt skapað vandamál varðandi hæði (hlutleysi) og hagsmunaárekstra (loyalty conflicts). Stjórnmalamaður sem þegið hefur fjárstyrki getur lent í því að "þjóna tveimur herrum" og neyðst til þess að gera upp við sig hvort hann eigi að styðja þann aðila sem styrkti hann í kosningabaráttu eða vinna eingöngu fyrir umbjóðendum sína sem kusu hann. Ekki hefur tíðkast á Íslandi að menn segðu sig frá umræðum og atkvæðagreiðslum á grundvelli þess að þeir væru tengdir máli vegna fjárframlaga. Í tillögum Stjórnlagaráðs er reynt að vinna bót á þessum lýðræðislega vankanti, en betur má ef duga skal.

Dæmi um vandamál tengdum því að fyrirtæki styrkja stjórnmalaoöfl er sú staða sem hefur komið upp á Íslandi, að ríkisfyrirtæki sem hafa verið einkavædd hafa síðar gefið háar upphæðir til stjórnmalaflokkanna sem ákváðu að einkavæða þessi fyrirtæki. Þannig gæti sú staða komið upp á Íslandi að stjórnmalaflokkur gæti styrkt stöðu sína við að ákveða að einkavæða ríkisfyrirtæki ef einkavæddu fyrirtækin gefa síðar í kosningasjóði þeirra. Breytingartillagan sem hér er lögð fram leitast við að tryggja jafnræði en girða þó fyrir umhverfi sem býður upp á svo augljósa hagsmunaárekstra.

Stjórnmalaflokkar fá ríflega fjárstyrki frá opinberum yfirvöldum. Ætlunin var að þeir notuðu þessa fjármuni til þess að ýta undir þekkingu og meðvitund á þjóðfélagsmálum, og hvetja til almennrar umræðu um þau. Í dag fer stór hluti þessara fjárstyrkja í auglýsingar.

Lýðræði snýst m.a. um að vilji meirihluta kosningabærra manna í landinu ráði. Lögaðilar hafa ekki kosningarétt. Vilji lögaðila tengist ekki hugsjónum eða stjórnmalaskoðunum, heldur hagsmunum. Í 2. gr. laga nr. 162/2006 *um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra* má finna viðtæka skilgreiningu um "framlög" sem skal liggja til grundvallar þessu ákvæði. Í henni kemur fram að orðið eigi við um bæði "bein fjárframlög eða önnur gæði sem metin verða til fjár, án tillits til þess hvaðan þau koma eða hvers eðlis þau eru. [...]"².

Bannákvæðið sem hér er lagt til á sér að skýrt fordæmi í lögum um fjármál stjórnmalasamtaka. Skv. 6. gr. laganna er frambjóðendum nú þegar óheimilt að veita viðtöku framlögum frá óþekktum gefendum, fyrirtækjum í ríkiseign, opinberum aðilum og erlendum ríkisborgurum. Jafnframt kveður 7. gr. laganna á um 400.000 kr. hámarksframlög sem stjórnmalasamtökum og frambjóðendum er heimilt að þyggja

² Heildarskilgreining á framlögum skv. lögum nr. 162/2006 er eftirfarandi: „Framlög til starfsemi stjórnmalasamtaka eða frambjóðenda eða kosningabaráttu, hvort heldur eru bein fjárframlög eða önnur gæði sem metin verða til fjár, án tillits til þess hvaðan þau koma eða hvers eðlis þau eru. Til framlaga í þessum skilningi teljast allir afslættir af markaðsverði, ívilnanir og eftirgjöf, þar með taldir afslættir af markaðsverði auglýsinga, eftirgjöf eftirstöðva skulda, óvenjuleg lánakjör o.s.frv., sem og sala stjórnmalasamtaka á vörum og þjónustu á yfirverð. Ef afsláttur hefur verið veittur af markaðsverði skal mismunur markaðsverðs og raunverðs tilgreindur sem framlag í reikningum. Önnur framlög, svo sem endurgjaldslaust lán vinnuafis, aðstöðu eða búnaðar, skulu metin til peningaverðs á gangverði eða markaðsverði á hverjum tíma og tilgreind í reikningum á því verði“.

frá lögaðilum. Því má glögglega sjá að löggjafinn áttar sig á þeirri skýru ógn sem felst í því að lögaðilum sé heimilt að styrkja framboð.

Um 2. mgr.

Ákvæði 2. mgr. breytingartillögunnar stuðlar að auknu gegnsæi, en viðleitni í þá átt hefur verið rauður þráður í þeim tillögum sem Stjórnlagaráð hefur unnið að undanfarna mánuði.

Í IV. kafla laga nr. 162/2006 er fjallað um skylda stjórnmalasamtaka til þess að opinbera endurskoðuð reikningskil sín, sbr. 9. gr. sem kveður á um að þessum upplýsingum skuli skilað fyrir 1. október ár hvert. Starfshóp sem að breytingartillögu þessari stendur þykir þó eðlilegra að að flokkum og frambjóðendum verði að meginreglu gert að birta upplýsingar um framlög og styrki jafnóðum og þau berast, t.d. á heimasíðum sínum. Það á að gera svo fljótt sem auðið er, sérstaklega skal gæta að því að birta styrkina án tafar er líða tekur að kosningum. Mögulega gæti löggjafinn jafnframt sett reglur sem kvæðu á um að styrkir skyldu berast talsvert fyrir kosningar þannig að hægt væri að upplýsa um styrktaraðila og upphæðir, áður en kjósandinn tekur afstöðu um hvaða framboð hann vill styðja. Þannig gæti kjósandinn betur áttað sig á þeim öflum sem stæðu að baki viðkomandi framboði og haft það til grundvallar ákvörðun sinni, ef hann kys.

Um 3. mgr.

„[Í] nær öllum Evrópuríkjum eru auglýsingar stjórnmalaflokka í ljósvakamiðlun bannaðar (not permitted). Þetta er almenna reglan í Evrópu og á m.a. við um Austurríki, Belgíu, Danmörku, Frakkland, Þýskaland, Írland, Ítalíu, Lúxemborg, Portúgal, Spán, Svíþjóð og Bretland. Í Finnlandi, Grikklandi (eftir 1989) og Hollandi (frá 1990) eru auglýsingar ekki takmarkaðar (unrestricted) en heimildin til að auglýsa hefur ekki verið notuð að því er best er vitað. Í Noregi eru auglýsingar takmarkaðar (restricted) frá 1990 og aðeins leyfðar í útvarpi en fyrir 1990 voru auglýsingar í ljósvakamiðl um bannaðar. Eitt land sker sig úr í þessum samanburði. Það er Ísland“³.

Á fundum starfshóps þess sem stendur að tillögunni var rætt um hvort banna ætti auglýsingar frá stjórnmalasamtökum. Að loknum samræðum um ýmsa vinkla þessu tengdu, og með tilliti til yfirlýsinga álitsefandi sérfræðinga var ákveðið að heimila löggjafanum að útfæra með hverjum hætti skyldi leitast við að takmarka auglýsingar. Í ákvæðinu segir: *“Upplýsingar um framlög yfir ákveðinni lágmarksupphæð skulu birtar jafnóðum samkvæmt nánari fyrirmælum í lögum.”* Í

³ Þetta kemur fram í grein Einars Árnasonar hagfræðings sem hann ritaði um auglýsingar stjórnmalaflokka á Íslandi í BSRB tíðindum í maí 2009, bls. 18-19.

núgildandi lögum er löggjafanum heimilt að skilgreina hver sú upphæð er og verður svo framvegis einnig nái breytingartillaga þessi fram að ganga.

Lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra kveða á um sum ofanefndra atriða, og eru vissulega skref í rétta átt. Þar er lögaðilum heimilt að styrkja stjórnmalaflokka með allt að 400.000 kr; slík heimild myndi falla út með hinu nýja ákvæði sem fyrr segir. Þá er ekkert í núverandi lögum sem leitast við að takmarka auglýsingar og ekki mikil viðleitni til þess að minnka kostnað við framboð. Í tillögum að nýrri stjórnarskrá er búist við auknu beinu lýðræði. Í lögum nr. 162/2006 er talað um *stjórnmalasamtök og frambjóðendur* en fulltrúar þjóðarfrumkvæðis falla t.d. tæplega undir þá skilgreiningu. Ef kemur til þess að beint lýðræði verði virkt á Íslandi, eins og tillögur Stjórnlagaráðs kveða á um, þarf hugsanlega einnig að skilgreina greinina þannig að hún nái yfir fjármál hreyfinga sem vinna að framgangi pólitískra mála gegnum beint lýðræði.