

Frumvarp

til laga um fjármögnun stjórnmalastarfsemi og kosningabaráttu.

(Lagt fyrir Alþingi á 132. löggjafarþingi)

I. KAFLI

Almenn ákvæði.

1. gr.

Markmið.

Tilgangur laga þessara er að kveða á um fjármögnun stjórnmalastarfsemi, draga úr hættu á hagsmunaárekstrum og tryggja gagnsæi í fjármálum. Markmið löggjafarinnar er að auka traust á stjórnmalastarfsemi og efla lýðræðið.

2. gr.

Skilgreiningar.

Í lögum þessum hafa eftirfarandi orð og hugtök merkingu sem hér segir:

a. *Stjórnmalasamtök*: Flokkar eða samtök sem bjóða fram í kosningum til Alþingis eða sveitarstjórna.

b. *Prófkjör*: Forkosningar sem stjórnmalasamtök halda til að velja fulltrúa á framboðslista við kosningar til Alþingis eða sveitarstjórna.

c. *Frambjóðendur*: Þátttakendur í persónukjöri, hvort heldur er til embættis forseta Íslands eða til sveitarstjórna og þátttakendur í prófkjörum stjórnmalasamtaka.

d. *Framlög*: Framlög til starfsemi stjórnmalasamtaka eða frambjóðenda eða kosningabaráttu, hvort heldur um bein fjárframlög er að ræða 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. Ef afsláttur hefur verið veittur af markaðsverði, skal mismunur markaðsverðs og raunverðs tilgreindur sem framlag í reikningum. Ópeningaleg framlög, svo sem endurgjaldslaus lán vinnuafls, aðstöðu eða búnaðar skulu metin til peningaverðs á gangverði eða markaðsverði á hverjum tíma og tilgreind í reikningum á því verði.

e. *Tengdir aðilar*: Lögaðilar, þar sem svo háttar til að sami aðili eða sömu aðilar, einstaklingar eða lögaðilar, eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í báðum eða öllum lögaðilunum, enda nemi eignarhlutur hvers þeirra um sig a.m.k. 10% af hlutafé, stofnfé eða atkvæðafjölda í viðkomandi lögaðilum. Sama á við ef einstaklingar eða lögaðilar, sem eiga meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðila og hver um sig á a.m.k. 10% hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í lögaðilanum, eiga ásamt viðkomandi lögaðila meiri hluta hlutafjár, stofnfjár eða atkvæðisréttar í öðrum lögaðila. Til eignarhluta og atkvæðisréttar einstaklinga í lögaðilum samkvæmt þessum tölulíð telst jafnframt eignarhluti og atkvæðisréttur maka og skyldmenna í beinan legg.

f. *Endurskoðendur*: Löggildir endurskoðendur skv. ákvæðum laga nr. 18/1997 um endurskoðendur.

g. *Þingflokkar*: Samtök þingmanna sem uppfylla skilyrði þingskapa til að teljast til þingflokka.

II. KAFLI

Framlög ríkis og sveitarfélaga til stjórnmalastarfsemi og kosningabaráttu.

3. gr.

Framlög til stjórnmalasamtaka úr ríkissjóði.

Árlega skal úthluta fé úr ríkissjóði til starfsemi stjórnmalasamtaka sem fengið hafa a.m.k. einn mann kjörinn á Alþingi eða hlotið hafa a.m.k. 2,5% atkvæða í næstliðnum alþingiskosningum, samkvæmt ákvörðun á fjárlögum hverju sinni. Fjárhæðinni skal úthlutað í hlutfalli við atkvæðamagn.

4. gr.

Framlög til þingflokka úr ríkissjóði.

Árlega skal úthluta fé úr ríkissjóði til starfsemi stjórnmalaflokka sem sæti eiga á Alþingi, samkvæmt ákvörðun á fjárlögum hverju sinni. Úthlutun fjárins skal vera með þeim hætti að miðað sé við eina einingu fyrir hvern þingmann og að auki eina einingu fyrir hvern þingflokk. Því til viðbótar skal úthluta fjárhæð sem svarar tólf einingum til þingflokka þeirra stjórnmalasamtaka sem ekki eiga aðild að ríkisstjórn. Einingarnar skiptist hlutfallslega milli þeirra.

5. gr.

Framlög til stjórnmalasamtaka frá sveitarfélögum.

Sveitarfélögum með fleiri en 500 íbúa er skylt, en öðrum sveitarfélögum er heimilt, að veita stjórnmalasamtökum sem fengið hafa a.m.k. einn mann kjörinn í sveitarstjórn eða hlotið hafa a.m.k. 2,5% atkvæða í næstliðnum sveitarstjórnarkosningum fjárfamlög til starfsemi sinnar. Ákvörðun um slík framlög skal taka af sveitarstjórn með opinberum hætti samhliða samþykkt fjárhagsáætlunar. Fjárhæðinni skal úthlutað í hlutfalli við atkvæðamagn og skal hún vera í eðlilegu hlutfalli við stærð sveitarfélagsins.

6. gr.

Framlög úr ríkissjóði til frambjóðenda til embættis forseta Íslands.

Þegar forsetakosningar fara fram skal á fjárlögum veitt fé til þess að styrkja frambjóðendur til embættis forseta Íslands. Þeirri fjárhæð skal úthluta eftir umsókn að afloknum kosningum til þeirra frambjóðenda sem hlotið hafa a.m.k. einn tíunda hluta greiddra atkvæða í kosningunum, í réttu hlutfalli við atkvæðamagn. Framlag getur þó aldrei numið hærri fjárhæð en sem nemur kostnaði frambjóðanda af kosningabaráttu, að frádregnum framlögum lögaðila og einstaklinga skv. III. kafla laganna. Endurskoðað uppgjör kosningabaráttu skal fylgja umsókn.

III. KAFLI

Almenn framlög til stjórnmalastarfsemi og kosningabaráttu.

7. gr.

Almenn ákvæði um móttöku framlaga.

Stjórnmalasamtökum og frambjóðendum er heimilt að taka á móti framlögum til starfsemi sinnar eða til kosningabaráttu, með þeim takmörkunum sem leiða af 2. – 5. mgr. þessarar greinar og ákvæðum 8. gr.

Óheimilt er að veita viðtöku framlögum frá óþekktum gefendum.

Óheimilt er að veita viðtöku framlögum frá fyrirtækjum að meiri hluta í eigu, eða undir stjórn, ríkis eða sveitarfélaga.

Óheimilt er að veita viðtöku framlögum frá opinberum aðilum sem ekki rúmast innan ákvæða II. kafla laganna.

Óheimilt er að veita viðtöku framlögum frá erlendum ríkisborgurum eða fyrirtækjum sem skráð eru í öðrum löndum. Bann þetta tekur þó ekki til framlaga frá erlendum ríkisborgurum sem njóta kosningaréttar hér á landi skv. 3. mgr. 2. gr. laga nr. 5/1998 um kosningar til sveitarstjórna.

8. gr.

Hámarksframlög.

Stjórnmalasamtökum og frambjóðendum er óheimilt að taka á móti hærri framlögum frá lögaðilum en sem nemur kr. 300.000 á ári. Undanþegin slíku hámarki eru þó framlög í formi afsláttá, svo fremi um sé að ræða almenna afslætti sem veittir eru frá markaðsverði með opinberum hætti og slíkir afslættir séu sérgreindir í reikningum. Lögaðilar sem inna af hendi framlög til stjórnmalasamtaka eða frambjóðenda skulu sérgreina heildarfjárhæð slíkra framlaga í ársreikningum sínum. Telja skal saman framlög tengdra aðila.

Stjórnmalasamtökum og frambjóðendum er óheimilt að taka á móti hærri framlögum frá einstaklingum en sem nemur kr. 300.000 á ári. Til framlaga í þessum skilningi teljast ekki almenn félagsgjöld stjórnmalasamtaka sem innheimt eru með reglubundnum hætti og eru ekki umfram kr. 100.000 á ári.

Ríkisendurskoðun skal setja leiðbeiningarreglur um fyrirkomulag sölu þjónustu á vegum stjórnmalasamtaka, til að tryggja samræmi við ákvæði 1. og 2. mgr.

Heildarkostnaður frambjóðenda í prófkjörum af kosningabaráttu má ekki vera hærri en sem nemur einni milljón króna, að viðbættu álagi sem hér segir:

Á kjörsvæði með fleiri en 50.000 manns á kjörskrá, kr. 75 fyrir hvern kjósanda.

Á kjörsvæði með 40.000-49.999 manns á kjörskrá, kr. 100 fyrir hvern kjósanda.

Á kjörsvæði með 20.000-39.999 manns á kjörskrá, kr. 125 fyrir hvern kjósanda.

Á kjörsvæði með 10.000-19.999 manns á kjörskrá, kr. 150 fyrir hvern kjósanda.

Á kjörsvæði með færri en 10.000 manns á kjörskrá, kr. 175 fyrir hvern kjósanda.

IV. KAFLI

Reikningshald vegna stjórnmalastarfsemi og upplýsingaskylda um fjármögnun.

9. gr.

Reikningsskil stjórnmalasamtaka.

Stjórnmalasamtök skulu halda samstæðureikning fyrir allar einingar sem undir þau falla, svo sem sérsambönd, kjördæmisráð, eignarhaldsfélög og tengdar sjálfseignarstofnanir. Heimilt er að halda flokkseiningum utan samstæðureikningsskila ef tekjur þeirra eru undir kr. 300.000 á ári. Við gerð ársreikninga skal farið að efnisreglum laga um ársreikninga, eins og við á. Ríkisendurskoðun gefur út frekari leiðbeiningar um reikningshald stjórnmalasamtaka.

Stjórnmalasamtök skulu fela endurskoðendum endurskoðun reikninga sinna. Endurskoðendur skulu starfa eftir leiðbeiningum Ríkisendurskoðunar og sannreyna að samstæðureikningurinn sé saminn í samræmi við ákvæði laga þessara og almennar reikningsskilareglur og staðfesta það álit með áritun á reikninginn. Ríkisendurskoðun getur hvenær sem er kallað eftir öllum gögnum til að staðreyna að framlög einstaklinga og lögaðila séu innan þeirra marka sem greinir í III. kafla laganna.

10. gr.

Upplýsingaskylda um reikninga stjórnmalasamtaka.

Stjórnmalasamtök skulu árlega skila Ríkisendurskoðun reikningum sínum sbr. 9. gr., árituðum af endurskoðendum. Ríkisendurskoðun skal í kjölfarið birta útdrátt úr ársreikningi stjórnmalasamtaka með samræmdum hætti. Þar skal greina a.m.k. heildartekjur og

heildargjöld. Þá skal flokka tekjur eftir uppruna, þannig að greint sé á milli ríkisframlags, framlaga frá sveitarfélögum, framlaga frá lögaðilum, félagsgjalda og framlaga frá einstaklingum, ásamt helstu stærðum í efnahagsreikningi. Greina skal sérstaklega alla móttekna afslætti frá markaðsverði. Birta skal nöfn allra lögaðila sem veita framlög til stjórnmalastarfsemi.

V. KAFLI

Reikningshald vegna kosningabaráttu í persónukjöri og upplýsingaskylda um fjármögnun.

11. gr.

Reikningsskil frambjóðenda í persónukjöri.

Frambjóðendur skulu gera uppgjör vegna kosningabaráttu sinnar, í samræmi við almennar reikningsskilareglur og fela endurskoðendum endurskoðun þess. Ríkisendurskoðun gefur út leiðbeiningar um uppgjör vegna kosningabaráttu og um upplýsingaskyldu um uppgjórið.

Frambjóðendur í persónukjöri eru undanþegnir uppgjörsskyldu ef kostnaður við kosningabaráttu er ekki umfram kr. 300.000.

12. gr.

Upplýsingaskylda um reikninga kosningabaráttu.

Frambjóðendur skulu skila Ríkisendurskoðun reikningum sínum árituðum af löggiltum endurskoðendum, eigi síðar en 6 mánuðum frá því að kosning fór fram. Ríkisendurskoðun skal í kjölfarið birta útdrátt úr reikningum þar sem greina skal heildartekjur og heildargjöld. Þá skal flokka tekjur eftir uppruna, þannig að greint sé á milli framlaga frá lögaðilum, framlaga frá einstaklingum og eigin framlags. Greina skal sérstaklega alla móttekna afslætti frá markaðsverði. Birta skal nöfn allra lögaðila sem veita framlög til kosningabaráttu.

VI. KAFLI

Viðurlög, gildistaka og brottfall.

13. gr.

Viðurlög.

Hver sem af ásetningi eða stórfelldu gáleysi brýtur gegn ákvæðum laga þessara skal sæta fésektum, en alvarleg brot geta varðað fangelsi allt að sex árum.

14. gr.

Gildistaka og brottfall.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 2007. Ákvæði laganna um prófkjör taka þó ekki gildi fyrr en 1. júní 2007.

Jafnframt falla úr gildi lög nr. 62/1978, um bann við fjárhagslegum stuðningi erlendra aðila við íslenska stjórnmalaflokka og lög nr. 56/1971, um sérfræðilega aðstoð fyrir þingflokka.

VII. KAFLI

Breyting á lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis.

15. gr.

Breyting á lögum nr. 24/2000 um kosningar.

Í stað orðsins „Sveitarsjóðir“ í c. – lið 123. gr. laganna komi orðið „Ríkissjóður“.

Ákvæði til bráðabirgða.

Forsætisráðherra skal skipa nefnd fulltrúa allra stjórnmalaflokka á Alþingi til að endurskoða lög þessi og framkvæmd þeirra eigi síðar en 30. júní 2011.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

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 Eyþórsson, 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.

Nefndin hefur fundað reglulega frá júlí 2005. Nefndin hafði frjálsar 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 freista þess að ná fram sameiginlegri niðurstöðu.

Á alþjóðlegum vettvangi hefur orðið mikil þróun í þessum efnum á undanförunum árum. Fjölmargar 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 trufli ekki sjálfstæði stjórnmalaflokka. Aðildarríkin skuli jafnframt grípa til aðgerða sem komi í veg fyrir hagsmunaaðrekstra, tryggi 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 fámennnt ríki gæti að sumu leyti auðveldað gagnsæi en gæti einnig skapað hagsmunaaðrekstra og ýtt undir spillingu. Úttektarnefndin lýsti í þessu sambandi sérstökum áhyggjum af skorti á reglum um fjármögnun stjórnmalaflokka.

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.

Mikilvægt er að missa ekki sjónar á því í umræðu um fjármál stjórnmalaflokkanna að þeir eru hornsteinn lýðræðis í landinu og forsenda heilbrigðrar og eðlilegrar þjóðmálaumræðu. 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 stjórnarskrár 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 væntanlega að vera minni hvati fyrir hagsmunaaðila að reyna að hafa áhrif á einstakar ákvarðanir stjórnmalamanna.

Til að treysta grundvallarhlutverk stjórnmalaflokkanna í lýðræðislegri stjórnskipan er mikilvægt að lagaumhverfi þeirra auðveldi þeim að gegna hlutverki sínu og sé gagnsætt og til þess fallið að draga úr vantrausti á stjórnmalaflokkanna. Nefndin hefur rætt ítarlega á fundum sínum um þau sjónarmið sem vegast á, þegar rétt 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 stjórnmalaflokkanna, 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 stjórnmalaflokka og mikilvægt er að sú íhlutun verði aldrei meiri en réttlætlanlegt geti talist út frá brýnum almannahagsmunum. Hins vegar má segja að æskilegt sé að einhver grundvallarlöggjöf sé við lýði sem tryggi gagnsæi og setji tilteknar grundvallarreglur sem stjórnmalaflokkarnir séu ásáttir um að marki almennar leikreglur í stjórnmalastarfsemi. Brýnt er þá að slík löggjöf sé til þess fallin að treysta starfsumhverfi stjórnmalaflokkanna og draga úr eða eyða óvissu fjármögnun þeirra.

Helsta álitamálið í starfi nefndarinnar var hvernig fara skyldi með takmarkanir á framlögum einstaklinga og lögaðila til stjórnmalastarfsemi. 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 stjórnmalastarfsemi og leyfa einungis óveruleg 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 undanförunum 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 stjórnmalastarfsemi. 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 stjórnmalastarfsemi 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 stjórnmalastarfsemi frá tekjuskattsstofni. Slíkt fyrirkomulag er þekkt í mörgum nágrannalöndum og er ætlað að hvetja almenning til að taka þátt í fjármögnun stjórnmalastarfsemi og þar með taka þátt í lýðræðislegu félagsstarfi.

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 stjórnmalastarfsemi, hvort heldur er í eigin nafni eða fyrir hönd stjórnmalasamtaka. Verulega er þröngt að möguleikum stjórnmalaflokkanna 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 stjórnmalaflokkanna dregur óhjákvæmilega úr tekjumöguleikum þeirra. Þótt úthlutun fjármuna til stjórnmalaflokkanna 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 til embættis forseta Íslands sem nú er borinn af sveitarfélögunum.

Nefndin hefur fjallað um fleiri þætti í starfi sínu. Í lokaáliti nefndarinnar er því beint til forsætisnefndar Alþingis að hún setji siðareglur sem skyldi þingmenn og ráðherra til að upplýsa um helstu atriði er varða tekjur þeirra og gjafir sem þeir hafi fengið. Jafnframt leggur nefndin til að ríkið taki af meiri myndarskap á undirbúningi kosninga. Meðal þess sem þar skiptir máli er opinber kynning á fyrirkomulagi kosninga og utankjörfundaratkvæðagreiðslu, merking og kynning á kjörstöðum. Þá þarf að leitast við að einfalda fyrirkomulag utankjörfundaratkvæðagreiðslu til að draga úr fjölda ógildra utankjörfundaratkvæða. Síðast en ekki síst er brýnt að taka af meiri festu á framkvæmd kosninga og þá sérstaklega tryggja samræmda túlkun vafaatkvæða.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 2. gr.

Í greininni eru helstu hugtök skýrð. Hugtakið framlög í d. – lið er skýrt rúmri skýringu. Í því felst að til framlaga teljast öll framlög hverju nafni sem nefnast, jafnt peningaleg framlög og ópeningaleg. Með því er ætlunin að taka með tæmandi hætti á álitaefninu og forðast óvissu sem kostur er. Ljóst er að þessi breyting mun valda því að bókfærður kostnaður stjórnmalasamtaka og frambjóðenda mun hækka verulega. Meðal þess sem telst til framlaga í þessum skilningi eru endurgjaldslaus lán vinnuafis, þ.e. þegar lánaðir eru starfsmenn á launum. Með því er ekki átt við sjálfboðavinnu, sem fellur eftir sem áður utan skilgreiningar á framlögum.

Um 3. gr.

Í greininni er gert ráð fyrir að lögfest verði núverandi regla um úthlutun fjár til stjórnmalasamtaka. Eðlilegt er talið að skýr lagaákvæði liggi til grundvallar úthlutunar fjár til stjórnmalasamtaka. Markmiðið er að styrkir til stjórnmalasamtaka skulu taka mið af því að þau geti haldið uppi og rækt það mikilvæga lýðræðishlutverk sem stjórnskipun landsins gerir ráð fyrir að þau gegni. Leitast skal við að þau standi jafnfætis þeim aðilum öðrum sem leitast við að hafa áhrif á stjórnmalaleg viðfangsefni.

Samkvæmt greininni dugar stjórnmalasamtökum að fá 2,5% fylgi til að fá úthlutun af fjárlögum en þurfa ekki að fá þingmann kjörinn. Með þessu er stutt við möguleika nýrra framboða til að fá stuðning úr ríkissjóði. Viðmiðið um 2,5% er rausnarlegt, enda ljóst að öll þau framboð sem komið hafa fram á undanförunum árum og hafa haft umtalsverðan stuðning meðal kjósenda hafa uppfyllt það skilyrði.

Um 4. gr.

Hér er gert ráð fyrir að lögfest sé gildandi meginregla um úthlutun til þingflokka samkvæmt ákvörðun á fjárlögum hverju sinni.

Gert er ráð fyrir að við bætist tólf einingar til þeirra flokka sem standa utan ríkisstjórnar á hverjum tíma. Ástæða þess er sú að verulegur munur er á aðstöðu flokka eftir því hvort þeir eiga aðild að ríkisstjórn eða ekki. Gert er ráð fyrir að þetta framlag skiptist hlutfallslega milli stjórnarandstöðuflokka.

Gert er ráð fyrir að viðbótarframlag til landsbyggðarkjördæma í kjölfar stækkunar þeirra verði fellt niður og hið almenna framlag hækki að sama skapi. Æskilegra er að hin almenna stöðþjónusta þingsins verði eflað til að mæta aðstöðumun þingmanna úr dreifbýliskjördæmum og þingmanna úr þéttbýlinu.

Um 5. gr.

Í greininni er kveðið á um skyldu fjölmennari sveitarfélaga til að veita framboðum til sveitarstjórnar fjárstuðning. Jafnframt er fámennari sveitarfélögum heimilað slíkt. Sett eru almenn ákvæði um efnisleg viðmið fyrir fjárstuðning, svo tryggt sé að ekki sé um mismunun að ræða og lögð til sama regla og við úthlutun fjár frá Alþingi. Ýmis sveitarfélög veita nú þegar fjárstuðning til framboða, en slíkt er ekki gert með samræmdum hætti auk þess sem ólíkt er við hvað er miðað þegar fénu er úthlutað. Vakin er athygli á að samhliða er gert ráð fyrir að létt verði af sveitarfélögum þeim kostnaði sem þau bera nú af framkvæmd kosninga til Alþingis og til embættis forseta Íslands, sbr. 15. gr. frumvarpsins.

Um 6. gr.

Í greininni er kveðið á um fyrirkomulag fjárstuðnings við frambjóðendur til embættis forseta Íslands. Hér er gert ráð fyrir að frambjóðendur til embættisins, sem njóta ákveðins lágmarks stuðnings meðal kjósenda, geti sótt um framlag úr ríkissjóði sem verði þá jafnhátt framlögum einstaklinga og lögaðila til framboðsins. Ákvæði III. kafla laganna um heimil framlög gilda líka um framlög til kosningabaráttu forsetaefna.

Um 7. gr.

Í greininni er sett sú meginregla að framlög til stjórnmalasamtaka og frambjóðenda séu háð þeim takmörkunum sem greinir í III. kafla laganna. Í greininni er lagt bann við framlögum frá óþekktum gefendum, frá fyrirtækjum að meiri hluta í eigu eða undir stjórn ríkis eða sveitarfélaga og frá erlendum ríkisborgurum sem ekki eiga kosningarétt hér á landi. Þessi bannákvæði eru í samræmi við þróun á alþjóðavettvangi og tilmæli ráðherranefndar Evrópuráðsins frá 2003. Í III. kafla laganna eru víða nefnd fjárhæðamörk. Gert er ráð fyrir að þau verði endurskoðuð árlega, samhliða ákvörðunum á fjárlögum um framlög til stjórnmalaflokkanna.

Um 8. gr.

Í greininni er kveðið á um hámark þeirra framlaga sem stjórnmalasamtök og frambjóðendur í persónukjöri geta tekið á móti. Sama hámark er látið gilda um hvort tveggja. Til framlaga einstaklinga í skilningi greinarinnar teljast ekki almenn félagsgjöld sem innheimt eru með reglubundnum hætti, svo fremi fjárhæð þeirra fari ekki yfir kr. 100.000 á ári. Framlög úr styrktarmannakerfi sem er rekið til viðbótar við almenn félagsgjöld koma hins vegar til frádráttar hámarki framlaga einstaklinga samkvæmt þessari grein.

Til framlaga lögaðila teljast öll framlög lögaðila, hverju nafni sem nefnast, sbr. skilgreiningu á hugtakinu framlög í d. lið 2. gr. Sett er einföld regla um hámarksfjárhæð móttækinnna framlaga en öll framlög lögaðila eru upplýsingaskyld skv. 10. og 12. gr. laganna.

Ljóst er að eftir sem áður koma upp takmarkatilvik í þessu efni. Nægir þar að nefna fjölmiðlun á vegum flokkanna og rekstur húseigna þeirra. Hér er því farin sú leið að fela Ríkisendurskoðun að setja leiðbeiningarreglur um sölu þjónustu á vegum flokkanna. Meðal þess sem þar fellur undir er sala auglýsinga í blöð sem stjórnmalasamtök gefa út eða útleiga á aðstöðu sem stjórnmalasamtök eiga og reka. Gert er ráð fyrir að leiðbeiningarreglur Ríkisendurskoðunar verði í samræmi við markmið og efnisákvæði laganna og miði að því að ekki skapist hætta á að sala flokkanna á þjónustu verði nýtt flokkunum til fjáröflunar framhjá reglum laganna.

Sett er lögbundið hámark á kostnað frambjóðenda í prófkjörum. Byggt er á reiknireglu sem ætlað er að taka tillit til ólíks kostnaðar við prófkjör eftir fjölda kjósenda og landfræðilegum aðstæðum. Kjósendatala á kjörskrá í því umdæmi sem prófkjör fer fram í er því ráðandi um mörk kostnaðar, hvort heldur er í prófkjörum vegna sveitarstjórnarkosninga

eða til þingkosninga. Það hámark sem hér er sett er vissulega rúmt en á móti kemur að bókfærður kostnaður frambjóðenda mun aukast verulega, því samkvæmt frumvarpinu ber að telja öll framlög, jafnt peningaleg og ópeningaleg, með á gjaldahlið framboðs. Vert er að taka fram að gert er ráð fyrir að þetta hámark sé algert og taki því til alls kostnaðar við kosningabaráttu, hvort sem kostnaður er greiddur af framlögum einstaklinga, lögaðila eða með eigin framlagi frambjóðanda.

Um 9. gr.

Í greininni er sett meginregla um uppgjörsskyldu stjórnmalasamtaka. Gert er ráð fyrir að skyldan taki til stjórnmalasamtaka og allra tengdra félaga sem máli skipta. Hér geta verið um að ræða eignarhaldsfélög í formi hlutafélags, frjálstra félagasamtaka eða sjálfseignarstofnana. Gert er ráð fyrir að reglur III. kafla laganna gildi að breyttu breytanda um öll slík félög. Þannig gefi reikningsskil hverra stjórnmalasamtaka um sig heildstæða mynd af fjárflæði og eignastöðu viðkomandi samtaka. Þó er gert ráð fyrir að félög með óverulega starfsemi geti verið utan reikningsskila og er gert ráð fyrir að Ríkisendurskoðun setji frekari leiðbeiningar um það efni.

Kveðið er á um að endurskoðendur flokkanna fari fyrst og fremst með endurskoðun reikninga þeirra, sem þeir sinni að viðlagðri lögbundinni ábyrgð og á grundvelli leiðbeininga Ríkisendurskoðunar. Ríkisendurskoðun mun samt sem áður ávallt hafa heimildir til að kalla eftir öllum gögnum frá flokkunum til að ganga úr skugga um að framlög frá lögaðilum og einstaklingum séu ávallt innan ramma laganna.

Um 10. gr.

Í greininni er lögð sú skylda á stjórnmalasamtök að skila Ríkisendurskoðun árlega árituðum reikningum. Lögð er sú skylda á Ríkisendurskoðun að birta í kjölfarið útdrátt úr ársreikningum stjórnmalasamtaka með samræmdum hætti. Gert er ráð fyrir að þar verði greindar helstu stærðir sem máli skipta í rekstrar- og efnahagsreikningi flokkanna og þá sérstaklega sundurgreindar upplýsingar um skiptingu tekna hvers flokks um sig. Jafnframt er kveðið á um að nöfn allra þeirra lögaðila sem veita framlög til stjórnmalastarfsemi verði gerð opinber. Með þessu er leitast við að tryggja gagnsæi um framlög lögaðila til stjórnmalastarfsemi og skapa einfalt og skilvirkt umhverfi um stjórnmalastarfsemina.

Um 11. gr.

Í greininni er lögð uppgjörsskylda á frambjóðendur í persónukjöri og frambjóðendur í prófkjörum. Gert er ráð fyrir að Ríkisendurskoðun gefi út leiðbeiningar um uppgjör vegna kosningabaráttu og um upplýsingaskyldu um uppgjörið. Gert er ráð fyrir að frambjóðendur séu undanþegnir uppgjörsskyldu ef kostnaður við kosningabaráttu er innan við kr. 300.000.

Um 12. gr.

Í greininni er lögð sú skylda á frambjóðendur í persónukjöri og frambjóðendur í prófkjörum að skila uppgjörum til Ríkisendurskoðunar innan 6 mánaða frá lokum kosningabaráttu. Gert er ráð fyrir að Ríkisendurskoðun hlutist til um opinbera birtingu útdráttar úr reikningum, þar sem greindar séu helstu stærðir sem máli skipta. Jafnframt er kveðið á um að nöfn allra þeirra lögaðila sem veita framlög til kosningabaráttu verði gerð opinber. Með þessu er leitast við að tryggja gagnsæi um framlög lögaðila til stjórnmalastarfsemi og skapa einfalt og skilvirkt umhverfi um stjórnmalastarfsemina.

Um 13. gr.

Viðurlagaákvæði laganna tekur mið af viðurlagaákvæði skyldra laga, svo sem laga nr. 3/2006 um ársreikninga.

Um 14. gr.

Gert er ráð fyrir gildistöku laganna strax um áramót 2006-2007. Ljóst er að gildistaka laganna má ekki dragast ef ætlunin er að þau öðlist gildi fyrir kosningar til Alþingis í maí 2007, enda nauðsynlegt að stjórnmalaflokkarnir fái ráðrúm til að laga starfsháttu sína að þessari lagaumgjörð.

Um 15. gr.

Með greininni er felld niður sú skylda sem hvílir nú á sveitarstjórnnum að bera hluta kostnaðar við framkvæmd kosninga til Alþingis. Eðlilegra þykir að kostnaður við kosningar til Alþingis og kosningar til embættis forseta Íslands sé greiddur úr ríkissjóði. Einnig ber að hafa í huga að skv. 5. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að sveitarfélögin komi að fjárstuðningi við framboð til sveitarstjórna með beinni hætti en hingað til. Eðlilegt er að samhliða sé létt af sveitarfélögunum kostnaði af framkvæmd kosninga til Alþingis.