

Nd.
um stjórnmalaflokka.

539. Frumvarp til laga

[250. mal]

Flm.: Benedikt Gröndal.

1. gr.

Frjalst er folki ad mynda stjórnmalaflokka til ad efla skoðanamyndun, standa ad framboðum i kosningum til opinberra starfa og hafa áhrif á framvindu þjóðmála.

2. gr.

Lýðræðisleg samtök íslenskra ríkisborgara, sem uppfylla skilyrði 4. gr., teljast stjórnmalaflokkar, ef þau bjóða fram í a. m. k. fjórum kjördæmum við alþingiskosningar.

3. gr.

Stjórnmalaflokkar skulu tilkynna dómsmálaráðuneytinu stofnun sína og störf, svo sem fyrir er mælt í 6. gr.

Stjórnmalaflokkar, sem skráðir hafa verið, eiga rétt og bera skyldur samkvæmt lögum þessum.

4. gr.

Stjórnmalaflokkar teljast hafa lýðræðislega skipan, ef fullnægt er eftirtöldum atriðum:

- 1) Flokkarnir eru opnir öllum landsmönnum, sem ekki eru félagar í öðrum stjórnmalasamtökum, hvar sem þeir búa á landinu.
- 2) Allt flokksfólk á kost á að kjósa með jöfnum atkvæðisrétti fulltrúa til þings eða landsfundar, sem fer með æðsta vald innan flokksins.
- 3) Slíkt þing eða landsfundur setur flokknum lög, mótar stefnu hans og kys a. m. k. þriggja manna æðstu stjórn hans.
- 4) Frambjóðendur flokksins í hverju kjördæmi eru annaðhvort valdir í beinum kosningum af flokksfólki og e. t. v. óflokksbundnu stuðningsfólki eða af fulltrúum kosnum af því. Endanleg kosning frambjóðenda er leynileg.
- 5) Lög flokksins, stefnuskrá og stefnumarkandi samþykktir, svo og niðurstöður kosninga í æðstu trúnaðarstöður innan flokksins, eru birt opinberlega.
- 6) Reikningar flokksins eru endurskoðaðir af kjörnum endurskoðendum, samþykktir af æðstu stofnun flokksins og birtir.

5. gr.

Stjórnmalaflokkar skulu skrá sig hjá dómsmálaráðuneytinu með því að leggja fram afrit af lögum sínum og stefnuskrá, svo og nöfn, heimilisföng og nafnnúmer stjórnarmanna. Senda skulu flokkar ráðuneytinu breytingar á lögum, stefnuskrá eða stjórn ekki sjaldnar en á tveggja ára fresti.

Nýr flokkur skal auk ofangreindra upplýsinga senda ráðuneytinu nöfn, heimilisföng og nafnnúmer flokksfólks, jafnmörg og meðmælendur framboðslista skulu vera í einhverjum fjórum kjördæmum samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis, nr. 52 1959.

Flokkar, sem ekki fullnægja ákvæðum þessarar greinar, hljóta ekki aðstoð samkvæmt 11. og 12. gr.

6. gr.

Nafn stjórnmalaflokks, stytting þess eða skammstöfun, má ekki líkjast nöfnum flokka, sem fyrir eru.

Flokkur skal halda sama listabókstaf við alþingiskosningar svo lengi sem hann starfar, sbr. 40. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 52 1959.

Breyti flokkur um nafn, ræður hann hvort hann heldur listabókstaf sínum eða fær nýjan. Óski flokkur að breyta um listabókstaf, skal það leyft.

7. gr.

Lög stjórnmalaflokka skulu tryggja jafnrétti alls flokksfólks í störfum og ákvörðunum flokksins.

Aðeins kjósendur mega taka þátt í vali frambjóðenda við alþingiskosningar, og þeir einungis í því kjördæmi, þar sem þeir eru á kjörskrá. Enginn má taka þátt í vali frambjóðenda nema í einni deild flokks í kjördæmi sínu. Um kosningu frambjóðenda innan flokka gilda ákvæði 102.—104. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19 1940.

Í lögum stjórnmalaflokka skulu, auk þess sem þau fullnægja skilyrðum 4. gr., vera ákvæði um nafn flokks, heimili og varnarþing, kosningu endurskoðenda, slit flokksins og hvernig breyta megi lögnum.

8. gr.

Þeir, sem ekki hafa náð sjálfræðisaldri, mega ekki vera félagar í stjórnmalaflokki eða neinum samtökum innan hans.

Stjórnmalaflokkar mega ekki halda uppi áróðri eða neins konar annarri pólitískri starfsemi, sem er visvitandi beint að þeim, er ekki hafa náð sjálfræðisaldri.

9. gr.

Stjórnmalaflokkar, sem eru skráðir samkvæmt 5. gr., svo og önnur samtök, sem bjóða fram lista við alþingiskosningar, eru bókhaldsskyld. Nær sú skylda til flokkanna eða samtakanna, svo og deilda innan þeirra eða á vegum þeirra, hvers konar sjóða eða stofnana, sem eru eign þeirra, starfa í þágu þeirra eða eru tengd þeim.

Halda skal sérstaka reikninga yfir bein útgjöld vegna hverra kosninga til Alþingis og birta í a. m. k. einu landsmálablaði innan 6 mánaða eftir að kosningum lauk.

Allir reikningar samkvæmt 1. mgr. skulu sendir dómsmálaráðuneytinu og birtir í aðalmálgagn flokks eða einu landsmálablaði.

10. gr.

Stjórnmalaflokkar eru skattfrjálsir.

11. gr.

Stjórnmalaflokkar, sem uppfylla skilyrði laga þessara, fá styrk úr ríkissjóði til starfsemi sinnar, þegar Alþingi veitir til þess fé á fjárlögum.

Þegar að loknum næstu alþingiskosningum eftir að slík fjárveiting hefur átt sér stað, skiptir dómsmálaráðuneytið fénu í jafnmarga hluti og gild atkvæði voru í öllum kjördæmum landsins. Skal hver flokkur fá þann hlut margfaldaðan með heildartölu atkvæða, er honum voru greidd á öllu landinu. Skiptist fjárveiting ekki að fullu á þennan hátt, skal geyma eftirstöðvar og bæta við fjárveitingu við næstu kosningar.

Á öðru ári eftir kosningar getur ráðuneytið greitt hverjum flokki 10% af styrk hans við síðustu kosningar, á þriðja ári 15% og í byrjun kosningaárs, eða þegar þing hefur verið rofið og efnt til kosninga, 35%. Dregst þetta fé frá heildarúthlutun að kosningum loknum.

Flokki, sem ekki hauð fram við síðustu kosningar, en uppfyllir skilyrði þessara laga og hefur látið skrá sig skv. 5. gr., má greiða á öðru ári sem svarar ½% allra gildra atkvæða í síðustu kosningum, á þriðja ári ½% og í byrjun kosningaárs, eða þegar þing hefur verið rofið og efnt til kosninga, 1%, sem jafnað verður að loknum kosningum. Verði ekki af framboði eða nái slíkur flokkur ekki 2% atkvæða, ber flokknum að endurgreiða féð, og skal flokksstjórn persónulega ábyrg fyrir því.

12. gr.

Landssími Íslands leggur endurgjaldslaust til tæki til að útvarpa frá framboðs-fundum fyrir alþingiskosningar, ef meiri hluti frambjóðenda í hverju kjördæmi óskar og útvarpsráð veitir samþykki sitt.

Hagstofa Íslands veitir stjórnmalaflokkum endurgjaldslaust 3 eintök af kjör-skrám þeirra kjördæma, er þeir bjóða fram í, þar af eitt á limmiðum.

Fyrir alþingiskosningar á hver framboðslisti rétt á að senda endurgjaldslaust í pósti eitt bréf, allt að 50 g að þyngd, til hvers kjósanda á kjörskrá.

Frá þriðja degi eftir að framboðsfrestur rennur út til þriðja dags eftir kjördag skal hver framboðslisti í hverju kjördæmi fá til afnota eitt símanúmer og símatæki fyrir hverja 10 000 kjósendur eða hluta af þeirri tölu, sem eru á kjörskrá í kjör-dæminu.

13. gr.

Verði sönnuð á frambjóðanda, kjörinn, skipaðan eða ráðinn trúnaðarmann stjórnmalaflokks, brot á 102.—104. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19 1940, eða XVII. kafla laga um kosningar til Alþingis (Um óleyfilegan kosningaáróður eða kosningaspjöll), missir flokkurinn allan frekari stuðning við þær kosningar, og ef um alvarlegt brot er að ræða, við næstu kosningar.

14. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Undanfarin ár hefur komið fram hörð gagnrýni á það valdakerfi, sem íslenska þjóðin býr við. Hafa stjórnmalaflokkarnir orðið mjög fyrir barðinu á þeirri gagn-rýni, en þeir hafa verið kenndir við misrétti, misbeitingu valds, samtryggingu hags-muna, annarlega fjáröflun og lélega frammistöðu í því meginhlutverki að stjórna landinu.

Oft hefur það viðkvæði heyrst, að setja þurfi lög um stjórnmalaflokka, og hafa margir forustumenn flokkanna sjálfra tekið undir það.

Hér hefur verið gerð tilraun til þess að setja saman frumvarp til slíkra laga um stjórnmalaflokka. Þar eð hér er um að ræða frumsmíð, og erlendar fyrirmyndir eru fáar, ber að líta á þetta frumvarp sem drög, ætluð til að vekja umræður á fóstum grunni. Flutningsmaður áskilur sér rétt til að skipta um skoðun varðandi einstök atriði frumvarpsins, og Alþýðuflokkurinn hefur að sjálfsögðu algerlega frjálstar hendur um málið á þessu stigi.

Þegar samið er frumvarp til laga um stjórnmalaflokka í ljósi þeirrar gagn-rýni, sem höfð hefur verið í frammi hér á landi, vakna ýmsar spurningar, sem hugsanleg lög þyrftu að fjalla um.

Eru stjórnmalaflokkar nauðsynlegir, og ef svo er, hvert er hlutverk þeirra í stjórnskipan lýðveldisins?

Eru lýðræðislegar starfsaðferðir hafðar í heiðri innan flokkanna, t. d. við val forustumanna og frambjóðenda til Alþingis, sveitarstjórna og annarra ábyrgða-starfa?

Hvar fá flokkarnir fé til að standa straum af dýrum rekstri og áróðri, að ekki sé minnst á kosningabaráttu? Hvernig hafa flokkarnir farið að því að komast yfir stóreignir, svo sem húsbýggingar? Nota þeir völd sín í þágu þeirra, sem greiða þeim fé? Getu peningamenn keypt áhrif og opinbera fyrirgreiðslu á Íslandi?

Nauðsyn stjórnmalaflokka.

Stjórnmalaflokkar hafa alltaf verið tortryggðir, eins og við má búast um slíkar stofnanir, sem nærast á mismunandi skoðunum og hagsmunum, en eru bornar uppi

af misvitrum mönnum. Fyrsti forseti Bandaríkjanna, George Washington, gekk svo langt að vara þjóðina í kveðjuræðu sinni við hættum í sambandi við flokkana, sem þá voru að skjóta rötum í hinu unga lýðveldi.

Flokkar geta verið ærið ólíkir, svo að þeir eigi fátt sameiginlegt nema nafnið. Sumir eru baráttutæki hagsmunahópa, eins og skattgreiðendaflokkur Glistrups hins danska; eða þjóðarbrotá, eins og Skoski þjóðernissinnaflokkurinn eða Sænski flokkurinn í Finnlandi; eða flokkur bænda, verkamanna eða auðmagns. Sumir eru baráttutæki fyrir klíkur eða einstaka menn, eins og Tammany Hall í New York og Demókrataflokkurinn er í Chicago. Sumir eru heiðarlegir, aðrir gerspilltir, flestir einhvers staðar þar á milli.

Ekki er langt síðan svokallaðir fjöldaflokkar komu fram á sjónarsviðið, en þeir byggjast að sjálfsögðu á fjölmiðlatækni nútímans. Margir þeirra berjast fyrir ákveðnum hugsjónum um þjóðfélag og mannleg samskipti, aðrir hafa óljósan mál-efnagrundvöll, en sterka hefð að baki.

Augljóst er, að nútíma þjóðfélög komast vart af án stjórnmalaflokka, nema vopnaður her eða sérlega heilsteypt valdastétt styðji ríkisstjórn. Flokkarnir eiga að vera tengiliðir milli valdhafa og fólksins, halda uppi áróðri og fræðslu, verja ráðamenn eða gagnrýna, velja fólk til endurnýjunar í valdastöðum og halda saman stuðningshópum ríkisstjórna — eða stjórnarandstöðu.

Þrátt fyrir mikla þýðingu stjórnmalaflokka er yfirleitt ekki minnst á þá í stjórnarskrám hinna eldri lýðræðisríkja, og sárafá lönd hafa sett sérstök lög um þá. Þó hefur þetta verið að breytast smám saman og stjórnkerfin að gangast við flokkunum.

Þegar frjálsar kosningar komu til sögunnar, varð að setja um þær ítarleg lög, og eru stjórnmalaflokkar víða nefndir í þeim. Hér á landi eru þeir ekki nefndir í stjórnarskránni, en koma fram í kosningalögum. Á hinum Norðurlöndunum er sömu sögu að segja, en í Noregi, Danmörku og Svíþjóð var sú kvöð tekin upp að skylda flokka til að skrá sig hjá ráðuneyti. Í Noregi gilda enn lög frá 1920 þess efnis, að flokkur verði við fyrstu skráningu að leggja fram lista yfir 1000 stuðningsmenn. Um þessar mundir er rætt um að hækka þetta upp í 2000—3000 af ótta við nýjan nasistaflokk.

Eftir síðari heimsófrið þurftu nokkur Evrópuríki að setja sér nýjar stjórnarskrár, og eru stjórnmalaflokkar nefndir í sumum þeirra, er hlutverk þeirra og þýðing þar með staðfest. Þannig settu vestur-þjóðverjar þessi orð í upphaf 21. greinar stjórnarskrár sinnar 1949: „Stjórnmalaflokkar stuðla að þróun hins pólitíska vilja fólksins. Þá er frjálst að stofna.“

Ítalir gerðu hið sama í 49. gr. stjórnarskrár sinnar og frakkar í stjórnarskrá fimmta lýðveldisins. Vestur-þjóðverjar munu þó vera þeir einu, sem fylgdu stjórnarskrá sinni eftir með því að setja sérstakan lagabálk um stjórnmalaflokka. Var það raunar umdeilt vegna ákvæða um fjáröflun flokkanna, og sama ástæða mun valda því, að önnur ríki hafa ekki sett slík lög. Þó eru til sérstök lög um opinbera aðstoð við stjórnmalaflokka í nokkrum löndum.

Ýmis lög, er banna misnotkun stjórnmalaflokka og spillingu í opinberu lífi, hafa að sjálfsögðu verið til um langt skeið. Hafa þau haft mikil áhrif í þá átt að gera stjórnmalaflokka nútímans, hvað sem annars má um þá segja, opnari og heiðarlegri en margir þeirra voru áður fyrr.

Árin 1950—51 var mikið rætt um þessi mál í Svíþjóð og sett á laggirnar nefnd til að fjalla um lagasetningu um stjórnmalaflokka. Deilan um það, hvort setja bæri slík lög, snerist nálega eingöngu um fjáröflun flokkanna. Vitað var, að sænsku flokkarnir fengu aðeins hluta af rekstrarfé sínu frá flokksfólki, en öfluðu sér verulegra upphæða frá öðrum aðilum, jafnaðarmenn frá verkalyðshreyfingu og samvinnuhreyfingu, en borgaraflokkarnir frá einkafyrirtækjum. Þótti varhugavert að setja lög um þessi efni, er krefðust birtingar á nöfnum gefenda og upphæðum, þar

sem mörg fyrirtæki, félög og jafnvel einstaklingar mundu hætta að styrkja flokkana, ef leynd væri ekki yfir þeim verknaði. Töldu og ýmsir, að lög um birtingu nafna þeirra, er gæfu fé til stjórnmalaflokka, jöðruðu við brot á stjórnarskrárákvæðum um leynilegar kosningar. Varð því ekkert úr lagasetningu um stjórnmalaflokka í Svíþjóð, heldur var farið inn á braut vaxandi ríkisstyrkja til flokkanna til að draga úr þörf þeirra fyrir fjárframlög sterkra aðila, sem kynnu að setja skilyrði með gjöfum sínum. Ríkisstyrkur til sænsku flokkanna nemur á þessu ári um 1600 milljónum íslenskra króna.

Hvergi hafa áhrif fjármagns á stjórnmal verið meiri en í Bandaríkjunum, og ekkert ríki hefur gengið eins langt í lagasetningum til að takmarka fjárframlög einstaklinga og fyrirtækja til frambjóðenda og krefjast birtingar. Þar hefur einnig verið farið inn á þá braut að greiða ríkisstyrki til þeirra, er keppa um framboð í forsetakosningum, og eru þeir styrkir meðal annars í formi mótframlags gegn smáframlögum einstaklinga. Taki frambjóðandi við ríkisaðstoð, sem er freistandi, verður hann um leið að gangast undir strangar reglur varðandi alla aðra fjáröflun.

Fjármögnun flokka á Íslandi.

Hér á landi halda allir stjórnmalaflokkar uppi margvíslegri fjáröflun umfram það, sem flokksfólk greiðir í félagsgjöld. Happdrætti og skemmtanahald er notað meira eða minna í því skyni.

Mest munar þó um það fé, sem flokkarnir fá frá ýmsum gefendum, sem eru einstaklingar, fyrirtæki, samtök og ef til vill fleiri aðilar. Um þessa hlið er ekkert gert opinbert, nema þegar upp kemst um mál eins og svokallað Ármannsfellsmál.

Hér er komið að einu þýðingarmesta atriði í starfi stjórnmalaflokka. Ef lög væru sett til að skylda flokka til að birta nöfn gefenda og upphæðir fjárgjafa, er víst, að fjölmargir aðilar mundu kippa að sér hendi. Þó má ætla, að ýmsir mundu fara krókaleiðir til að koma fjármunum til flokkanna eða verða þeim að sambærilegu gagni, og eru þeir, sem gefa féð í von um að fá eitthvað í staðinn, líklegastir til að leita vafasamara úrræða. Væri þá lagasetningin til þess eins að hindra þá fjáröflun, sem engar kvaðir eða hættur fylgja.

Í frumvarpinu er valin sú braut að setja strangar reglur um bókhald flokka og birtingu reikninga. Mundi vonandi koma fram, ef um óeðlilegar fjárgjafir væri að ræða, og flokksfólk jafnt sem andstæðingar gæti þá krafist upplýsinga. Þá er gert ráð fyrir margvíslegri ríkisaðstoð við flokkana í þeirri von, að það dragi verulega úr þeirri nauðsyn, sem oft knýr stjórnmalamenn til að taka við vafasömum fégjöfum.

Meginefni frumvarpsins.

Ekki er ástæða til að skýra hverja grein frumvarpsins, en meginefni þess er þetta:

- 1) Stjórnmalaflokkar eru skilgreindir og lýst meginneiknum lýðræðislegs flokkskipulags.
- 2) Sett eru ákvæði til að tryggja jafnrétti allra flokksmanna, sérstaklega við val frambjóðenda, og bent á, að óflokksbundið fólk gæti tekið þátt í slíku vali.
- 3) Sett eru nokkur almenn lagaákvæði um val frambjóðenda við alþingiskosningar. Frumvarpið fjallar ekki um aðrar kosningar, svo sem forsetakosningar eða sveitarstjórnarkosningar.
- 4) Stjórnmalaflokkum er gert að láta skrá sig hjá dómsmálaráðuneytinu.
- 5) Flokkar og aðrir aðstandendur framboða í þingkosningum eru gerðir bókhalds-skyldir og þeim gert að birta reikninga sína opinberlega.

- 6) Stjórnmalaflokkum er veitt bein og óbein aðstoð ríkisins við starfsemi þeirra til þess að gera þá óháða fjárframlögum einstaklinga, stofnana og fyrirtækja.
- 7) Gert er ráð fyrir stofnun nýrra flokka til þess að núverandi flokkakerfi festist ekki um of.

Verði sett lög eitthvað svipuð þessu frumvarpi, mundu þau opna stjórnmalaflokkana, tryggja lýðræðislega starfshætti þeirra og jafnrétti alls flokksfólks. Ætti þetta að draga mjög úr tortryggni í garð flokkanna og gera þá hæfari til að gegna hinu mikilvæga hlutverki þeirra í stjórnskipan lýðveldisins.