

3. september 2010

Minnisblað

Til allsherjarnefndar

frá ríkisendurskoðanda



Efni: Tillaga í 3. gr. frumvarps til laga um breytingu á lögum nr. 162/2006 um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra. Mál nr. 597, sbr. nefndarálit á þingskjali 1447.

Hinn 30. ágúst sl. skilaði allsherjarnefnd nefndarálini um frv. til laga um breytingar á l. nr. 162/2006, um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra.

Þar sem Ríkisendurskoðun var ekki sent ofangreint frumvarp til umsagnar sé ég mér ekki annan kost en þann en að senda nefndinni orðsendingu til að koma á framfæri athugasemdum stofnunarinnar við þessa grein frumvarpsins, þar sem hún felur í sér að stofnunin taki yfir hefðbundin stjórnsýsluverkefni þrátt fyrir að hún sé stofnun er heyrir undir löggjafarvaldið. Við slíkum verkefnum getur Ríkisendurskoðun ekki tekið.

Í 3. gr. frumvarpsins er að finna svohljóðandi tillögu að breytingu á 3. gr. laganna:

“Stjórnmalasamtök sem bjóða fram í öllum kjördæmum í kosningum til Alþingis geta að loknum kosningum sótt um sérstakan fjárstyrk úr ríkissjóði til að mæta útlögðum kostnaði við kosningabaráttu, að hámarki 3 millj. kr. Umsóknnum um fjárstyrk vegna kosningabaráttu skal beint til Ríkisendurskoðunar og skulu umsóknir berast eigi síðar en þremur mánuðum eftir að kosningar fóru fram. Umsóknnum skal fylgja afrit reikninga fyrir kostnaði sem fjárstyrk er ætlað að mæta. Ríkisendurskoðun getur sett nánari reglur um form umsókna og fylgigagna sem og um það hvaða kostnaður geti talist kostnaður við kosningabaráttu.”

Skilyrði úthlutunar á fé úr ríkissjóði til stjórnmalasamtaka skv. 1. mgr. er að viðkomandi samtök hafi áður fullnægt upplýsingaskyldu sinni til Ríkisendurskoðunar skv. 9. gr.”

Eins og yður er kunnugt er frumvarpið afrakstur starfa nefndar allra stjórn málaflokka á Alþingi, auk fulltrúa Frjálslynda flokksins. Í störfum sínum hafði nefndin m.a. samráð við Ríkisendurskoðun, sem fer með eftirlit með fjárreiðum stjórn málasamtaka samkvæmt hinum tilvitnuðu lögum. Í tölvuskeyti frá formanni nefndarinnar hinn 8. apríl sl. leitaði hann m.a. sérstaklega eftir afstöðu stofnunarinnar til 3. gr. frumvarpsins en hugmyndin, sem þar birtist, var ný og hafði ekki verið reifuð áður. Hann vildi fá viðbrögð stofnunarinnar samdægurs þar sem stefnt væri að því að ganga frá frumvarpinu þennan sama dag. Honum var strax gerð munnlega grein fyrir harðri andstöðu stofnunarinnar við þá hugmynd að ætla henni að annast það verkefni, sem tillagan lýtur að, þ.e.a.s. móttaka og afgreiðsla umsókna um fjárstyrki úr ríkissjóði.

Þar sem ljóst er að hvorki undirbúningsnefndin né flutningsmenn frumvarpsins hafa fallist á sjónarmið um að óeðlilegt sé að fela Ríkisendurskoðun umrædd verkefni sé ég mér þann kost vænstan að leita beint til allsherjarnefndar með ósk um að hún beiti sér fyrir breytingum á þessari grein frumvarpsins við afgreiðslu þess á Alþingi

Andstaða Ríkisendurskoðunar við tillögu 3. gr. frumvarpsins byggir fyrst og fremst á því að hér er um hefðbundið stjórnsýsluverkefni að ræða. Ríkisendurskoðun er sjálfstæð stofnun, sem heyrir undir Alþingi, sbr. 1.-3. gr. laga nr. 86/1997. Í ljósi þess að Ríkisendurskoðun telst ekki hluti stjórnsýslunnar eins og hún er skilgreind bæði í lögum og af fræðimönnum stingur það mjög í stúf við lögformlega skipan og eðli stjórnsýslu að fela henni verkefni af þessu tagi. Þannig eiga stjórnsýslulög ekki við um starfsemi stofnunarinnar. Nægir í þessu efni að vísa til þess sem dr. Páll Hreinsson segir í umfjöllun sinni um gildissvið stjórnsýslulaga á bls. 43 í riti sínu *“Stjórnsýslulögin, skýringarrit”* útgefið 1994, en þar segir svo orðrétt:

“Stjórnsýslulögin taka til allrar stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Með stjórnsýslu í efnismerkingu er átt við þá starfsemi sem heyrir undir framkvæmdarvaldið skv. þeirri þrískiptingu ríkisvaldsins sem mælt er fyrir um í 2. gr. stjórnarskrárinnar. Lögin taka því ekki til löggjafarvaldsins, þ.e. starfsemi Alþingis og stofnana á vegum þess, svo sem umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar, né heldur dómsvaldsins, þ.e. til starfa Hæstaréttar, héraðsdómstólanna og annarra dómstóla, s.s. Landsdóms, Félagsdóms og Siglingadóms.”

Á sama hátt og stjórnsýslulögin gilda upplýsingalög aðeins um stjórnsýsluaðila en ekki um Alþingi og stofnanir þess. Þegar af þessari ástæðu er hætt við að nokkur réttaróvissa muni skapast um málsmeðferð, kærur og kæruleiðir væntanlegra umsækjenda um kosningastyrki, nái ofangreind tillaga fram að ganga.

Í annan stað er þess að gæta að Ríkisendurskoðun fer skv. lögum um stofnunina með eftirlit með fjárreiðum ríkisaðila og eftir atvikum annarra aðila að svo miklu leyti sem þeir fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu. Nái þessi tillaga fram að ganga blasir við að stofnunin muni á sinn hátt bæði sjá um ákvörðun og afgreiðslu styrkveitinga úr ríkissjóði

samhliða því að hafa eftirlit með framkvæmdinni. Hún mun m.ö.o. í þessum punkti koma til með að hafa eftirlit með sjálfri sér. Það út af fyrir sig getur ekki talist góð látina nú frekar en endranær.

Loks er þess að geta að dómsmálaráðuneytið hefur um árábil skv. reglugerð um Stjórnarráðið farið með málefni tengd kosningum, sbr. nú 16. tölul. 3. gr. reglugerðar nr. 177/2007. Þá er bæði í stjórnarskrá og lögum um kosningar til Alþingis nr. 20/2000 og lögum um kosningar til sveitarstjórna mælt fyrir um margvísleg hlutverk og störf landskjörstjórnar, yfirkjörstjórnar og undirkjörstjórnar. Í þessu sambandi má nefna að landskjörstjórn fer með veigamikil hlutverk við undirbúning og framkvæmd kosninga til Alþingis og gefur út kjörbréf til þingmanna eins og nánar greinir í lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis. Auk þess er á vegum landskjörstjórnar unnið að rannsóknum á kosningamálum og kosningafræði. Ekki verður í fljótu bragði komið auga á hvaða sjónarmið það eru, sem gera eftirlitsaðila á borð við Ríkisendurskoðun eðlilegri og hæfari til að sýsla með og afgreiða umsóknir um fjárstyrki úr ríkissjóði en þá, sem skv. gildandi lögum annast alla stjórnsýslu tengda framboðum og kosningum til Alþingis eða sveitarstjórna.

Með vísan til þess sem að ofan er rakið er það eindregin ósk mín til allsherjarnefndar að hún beiti sér fyrir breytingum á ofangreindu frumvarpi í þá veru að stjórnsýsluaðilum verði falið að sinna því verkefni, sem gerð er tillaga um að Ríkisendurskoðun annist í 3. gr. þess.

Lagt er til að í stað orðanna „Ríkisendurskoðunar“ og „Ríkisendurskoðun“ í 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins komi „dómsmálaráðuneytið“ eða hugsanlega „landskjörstjórn“ telji nefndin það fýsilegra.

Eftir sem áður er hægt að fela Ríkisendurskoðun að staðfesta að framlögð gögn um kostnað séu eðlileg og fullnægjandi.