

Reykjavík, 26. apríl 2021

Umsögn Öldu um frumvarp til laga  
um breytingu á lögum um fjármál stjórnmalasamtaka,  
mál nr. 668, 151. löggjafarþingi, ásamt fleiri atriðum

Alda, félag um sjálfbærni og lýðræði, hefur tekið saman umsögn þessa um frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármál stjórnmalasamtaka. Þessi umsögn tekur einnig til laganna sjálfra, einkum þá hluta þeirra sem varða fjárveitingar til stjórnmalaflokka frá lögaðilum, enda telur félagið að lögin þarfnist endurskoðunar við. Loks er að finna athugasemdir frá félaginu varðandi fyrri frumvarp um breytingar á þessum lögum, og að því er virðist vissa tilhneigingu stjórnmalaflokkana á Alþingi að leita eingöngu samráðs meðal stjórnmalaflokkana um breytingar á lögnum.

**I. Umsögn um mál nr. 668/151, þingskjal 1137**

Félagið telur frumvarpið almennt til bóta, en vill koma á framfæri athugasemdum við nokkrar greinar frumvarpsins.

*Um 3. gr. b. – vinnsla persónuupplýsinga*

Félagið gerir ekki athugasemd við þessa grein frumvarpsins og telur eðlilegt að leikreglur sem þessar gildi í kosningabaráttu. Eðlilegt sé að setja stjórnmalahreyfingum mörk í sinni starfsemi.

*Um 3. gr. d. – bann við nafnlausum áróðri*

Félagið lýsir yfir ánægju með þessa grein laganna og telur eðlilegt að stjórnmalasamtökum séu sett viss mörk eins og markmiðið er með þessari grein frumvarpsins. Þá telur félagið eðlilegt að gagnsæi ríki um hver fjármagnar stjórnmalabaráttu almennt, einkum þegar um er að ræða stjórnmalaflokka.

Félagið vill þó beina því til Alþingis að ígrunda að setja fjölmiðlum skyldur í lögnum, svo sem í þá veru að birtingaraðilum auglýsinga beri skylda til að tilkynna um grunsamlegar auglýsingar sem tengjast stjórnmalum eða ef grunur vaknar um að fjármögnun auglýsinga sé vafasöm. Sjálfsagt mál er að setja viðlíka skyldur á slíka aðila, og eykur það vægi laganna.

### *Um 3. gr. e. – skráning stjórnmalasamtaka*

Í þessari grein er lagt til að að stjórnmalasamtakaskrá sé birt á vef Stjórnarráðs Íslands. Félagið telur þetta sjálfsagða ráðstöfun.

Félagið beinir því þó til Alþingis að breyta lagagreininni til að tilgreina að söguleg gögn um flokka eigi líka að birta á vefnum, ekki eingöngu gögn um þá flokka sem eru skráðir þá stundina, þannig að á þessu leiki enginn vafi. Ella er hætt er við að spurningar vakni þegar frá líður.

### *Um 3. gr. j. – eftirlitsúræði*

Félagið telur varhugavert að ekki sé sett hámark á tímum sem má líða þar til úrbætur eiga að hafa verið gerðar. Alltof algengt er á Íslandi að það dragist úr hófi að beita refsí- eða þvingunarákvæðum laga, er ástæða til að bæta úr um þetta atriði í frumvarpinu.

## **II. Um lög nr. 162/2006 og styrki til stjórnmalaflokka**

### *Um 6. gr. laganna – styrkir til stjórnmalaflokka frá einkaaðilum*

Alda vill vekja athygli þingmanna á því að lýðræðið byggir réttmæti sitt sem stjórnarform á hugmyndinni um jöfn borgaraleg réttindi hvers og eins einstaklings, óháð eignum eða tekjum. Meðal þessara réttinda eru jöfn pólitísk réttindi sem og aðgengi að fulltrúunum. Fyrirtæki og lögaðilar eru hins vegar ekki einstaklingar og hafa ekki kosningarétt. Eru þetta grundvallaratriði, sem skipta miklu máli fyrir lýðræðið sem slíkt, og mikilvæg hugsjón jafnframt.

Félagið telur að 6. gr. laganna, eins og þau eru í dag, grafi undan þessu réttmæti. Sú grein leyfir lögaðilum að styrkja stjórnmalaflokka, að gefnu vissu árlegu hámarki. En félagið telur að slíkt grafi alltaf undan réttmæti lýðræðisins, því markmið lögaðila með slíkum styrkveitingum er að hafa áhrif á framgang stjórnmalanna og styðja við framgang flokka og frambjóðenda hverra stefna og ákvarðanir eru eigendum lögaðilanna að skapi og til framdráttar – gildir einu hvort um er að ræða íþróttafélög, fjárfestingasjóði eða fyrirtæki í atvinnurekstri, markmiðið er hið sama. Þannig geta einstaka borgarar, í praxís, skotið sér framhá framangreindri grundvallarhugsjón lýðræðisins í krafti yfirráða sinna yfir fjármagni, sem þó tilheyra lögaðilum, og haft þannig mun meiri áhrif á það hvernig stjórn landsins er háttáð en samborgarar þeirra sem ekki hafa slík yfirráð. Styrkir fyrirtækja til stjórnmalaflokka eru lýðræðismein sem verður að uppræta. Má minna á yfirlýst markmið laganna skv. 1. gr., sem er að auka traust á stjórnmalastarfsemi, og verður að segjast að lögin ná ekki markmiði sínu eins og staðan er í dag. Það er því grundvallaratriði að þessi grein laganna verði endurskoðuð í því skyni að gera styrki til stjórnmalaflokka frá lögaðilum óheimila.

Ekki ætti að vera þörf á að orðlengja þessa umsögn með dæmum og skýringum á því hvernig fjársterkir aðilar veita umtalsverðum fjármunum í gegnum fyrirtæki sín til stjórnmalaflokka, eða hvernig einstaka geirar í atvinnulífinu geta tekið sig saman um að styðja sérstaklega við ákveðna flokka og haft þannig mikil áhrif. Er fulltrúum félagsins bæði ljúft og skylt að hitta nefndina til að fjalla um það í meiri smáatriðum ef talin er þörf á því.

Félagið leggst þó *ekki* gegn því að einstaklingar – fólk af holdi og blóði – geti styrkt stjórnmalaflokka um mjög hóflegar upphæðir árlega, enda telur félagið slíkt eðlilegt. Einstaklingar sem styrkja flokka eru líklegri til að vilja einfaldlega styrkja þá stjórnmalaflokka sem þeir kjósa, og enn fremur eru einstaklingar líklegri til að vilja taka þátt í starfi stjórnmalaflokka án þess að þar liggi fjárhagslegir hvatar að baki. Félagið telur ekki að styrkir einstaklinga séu til vansa, eins og staðan er í dag.

Ef stjórnmalaflokkar sem telja sig ekki geta staðið undir starfsemi sinni með styrkjum frá einstaklingum og ríkinu, en án stuðnings fjársterka fyrirtækja, ættu þeir að mati félagsins að spyrja sig að því hvert markmið og hlutverk slíkra stjórnmalasamtaka sé í lýðræðisríki.

#### *Um 7. gr. laganna*

Til samræmis við framangreint leggur félagið til að 1. mgr. og 2. mgr. laganna falli brott.

#### *Um 8. gr. laganna – reikningsskil stjórnmalasamtaka*

Félagið telur það eðlilega kröfu um lýðræðislegt gagnsæi að ársreikningar stjórnmalasamtaka séu birtir í ársreikningaskrá Fyrirtækjaskrár, eins og aðrir ársreikningar, og að Fyrirtækjaskrá varðveiti þá jafnframt eins og aðra ársreikninga.

### **III. Athugasemdir varðandi verklag við breytingar á lögum um fjármál stjórnmalasamtaka**

Félagið vill vekja máls á verklagi því sem notast var við þegar lögnum um fjármál stjórnmalaflokka var síðast breytt (þingmál nr. 440/149, lög nr. 139/2018), sem og vísbendingum um svipað verklag sem má finna í greinargerðinni með máli nr. 668/151.

Þegar mál nr. 440/149 var lagt fram á Alþingi síðla árs 2018 þar til frumvarpið varð að lögum liðu um það bil átta sólarhringar, en frumvarpið varð að lögnum án þess að það færi í hefðbundið umsagnarferli, var raunar ekki sóst eftir neinum umsögnum við þinglega umfjöllun málsins. Er óvenjulegt að Alþingi sækist ekki eftir umsögnum þegar lög eru afgreidd – eru þó dæmi um að Alþingi sækir eftir umsögnum innan sólarhrings, þegar mikið liggur á og hraða þarf löggjöf. Ekki verður með nokkru móti séð að nauðsyn hafi verið á þessum flýti í þessu máli. Félagið gerir athugasemd við þetta verklag: Það veikir traust gagnvart Alþingi ef þingið afgreiðir mál sem varðar hagsmuni stjórnmalaflokkana og almennings þann hátt að aðrir aðilar í samfélaginu geti lítil viðbrögð veitt og afgreiði slík mál án þess að leita til nokkurra annarra en sjálfra stjórnmalaflokkana. Nú er það vissulega svo að þingskaparlög, nr. 55/1991, skylda þingið ekki til að leita umsagna (28. gr.), en það er *ekki* aðalatriðið hér: Aðalatriðið er að Alþingi leyfi sér að afgreiða þingmál sem varða hagsmuni samfélagsins alls með þessum hætti.

Má raunar ætla, miðað við greinargerð með frumvarpi þingmáls 440/149, að þingmenn og ráðherrar álíti svo svo að einu hagsmunaaðilarnir sem þurfi að ræða við í tengslum við lög um

fjármál stjórnmalaflokkana, séu stjórnmalaflokkarnir sjálfir. Speglast þetta t.d. í eftirfarandi málsgrein, sem er beint upp úr frumvarpinu:

Frumvarpið snertir fyrst og fremst stjórnmalasamtök, frambjóðendur og sveitarfélög. Eins og áður greinir áttu fulltrúar allra stjórnmalaflokka á Alþingi sæti í nefndinni, sem og fulltrúar Ríkisendurskoðunar, forsætisráðuneytis og dómsmálaráðuneytis. Þá var samráð haft við Alþýðufylkinguna annars vegar og hins vegar Samband íslenskra sveitarfélaga vegna fyrirhugaðra breytinga á 5. gr. laganna.

Í því að horfa þannig á málið að þó lög in fjalli um stjórnmalaflokka og frambjóðendur varði það fyrst og fremst þessa aðila endurspeglast skaðleg sjálfhverfa sem á sinn þátt í því að grafa undan trausti almennings til stjórnmalamanna. Það hvaða reglur gilda um starfsemi og fjármögnun stjórnmalaflokkana eru atriði sem varða fyrst og fremst almannahag og eru ekki einkamál stjórnmalaflokkana, enda eru stjórnmalaflokkar áhrifamiklar stofnanir í okkar lýðræðiskerfi. Þess vegna ber Alþingi *siðferðisleg skylda* til að setja *öll þingmál* sem varða starfsemi stjórnmalaflokka, breytingar á lögum um kosningar og svo frv., í það minnsta í hefðbundið umsagnarferli og leyfa málunum að eiga sína eðlilegu þinglegu meðferð.

Alda er raunar á þeirri skoðun varðandi lög um fjármál stjórnmalaflokka að færi betur á að fela slembivöldu borgarþingi að ræða þau í heild sinni og leggja fram tillögur um breytingar á þeim.

Miður er að sjá að í greinargerðinni með frumvarpinu nú (nr. 668/151) glittir í sama þankagang og í meðförum þingsins 2018: Í greinargerðinni er rætt um samráð, eins og vera ber, en samráðið nær fyrst og fremst til stjórnmalaflokkana. Þó hefur málið verið sett í hefðbundið umsagnarferli, og er það vel.

Félagið beinir því hér með til Alþingis að vanda sig betur við lagasetningu sem varða stjórnmalaflokkana sjálfa og hvetur til þess að breytingar verði einnig gerðar á þingskaparlögum, nr. 55/1991, einkum hinni 28. gr., til að gera umsagnarferli *skyldu* í þinglegri meðferð allra mála, með þeirri undantekningu einni að slíkt sé ekki skylda þegar sérstök vá er fyrir hendi í þjóðfélaginu sem kallar á að málum sé flýtt.

Fulltrúar félagsins eru reiðubúnir til að hitta þingmenn og ræða nánar umsögn þessa eða lög in sjálf, ef þess er óskað.

Fyrir hönd stjórnar Öldu,  
Guðmundur D. Haraldsson, stjórnarmaður  
Sævar Finnbogason, stjórnarmaður