

1996–97. – 1066 ár frá stofnun Alþingis.
121. löggjafarþing. – 284. mál.

538. Frumvarp til laga

um starfsemi og fjárreiður stjórnmalasamtaka.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Össur Skarphéðinsson.

I. KAFLI

Starfsemi stjórnmalasamtaka.

1. gr.

Til stjórnmalasamtaka samkvæmt lögum þessum teljast þau samtök einstaklinga og félaga sem bjóða fram til Alþingis eða sveitarstjórnar, starfa í samræmi við lög þessi og eru skráð hjá dómsmálaráðuneyti.

2. gr.

Við skráningu stjórnmalasamtaka hjá dómsmálaráðuneyti skal leggja fram lög samtakanna og stefnuskrá. Stjórnmalasamtök skulu birta opinberlega lög sín, stefnuskrár og stefnumarkandi samþykktir.

3. gr.

Stjórnmalasamtök skulu opin öllum landsmönnum sem náð hafa 16 ára aldri.

4. gr.

Stjórnmalasamtök skulu gæta jafnræðis milli félagsmanna sinna í starfi sínu og skipulagi.

5. gr.

Engan skal heimilt að skrá í stjórnmalasamtök nema hann undirriti yfirlýsingu þess efnis eða lýsi því yfir á annan sannanlegan hátt að hann óski eftir inngöngu.

6. gr.

Æðsta vald í málefnum stjórnmalasamtaka skal vera í höndum félagsmanna eða fulltrúa þeirra á landsfundi eða öðrum sambærilegum vettvangi.

7. gr.

Stjórnmalasamtök skulu setja reglur um störf kjörinna fulltrúa sinna og birta þær opinberlega.

8. gr.

Stjórnmalasamtökum er óheimilt að skrá niður upplýsingar á kjörstað.

9. gr.

Stjórnmalasamtök eru bókhaldsskyld samkvæmt ákvæðum laga um bókhald og þeim ber einnig að skila skattframtali.

Árlega skulu reikningar stjórnmalasamtaka endurskoðaðir af löggiltum endurskoðanda og lagðir fram til samþykktar á landsfundi eða öðrum sambærilegum vettvangi stjórnmalasamtaka og þeir síðan sendir dómsmálaráðuneyti sem sér um að birta þá í B-deild Stjórnartíðinda eigi síðar en einum mánuði eftir samþykkt þeirra.

10. gr.

Stjórnmalasamtökum er heimilt að taka við fjárframlagi eða ígildi þess frá einstökum aðilum, einstaklingum eða fyrirtækjum, þó þannig að fari framlag yfir 300.000 kr. á hverju reikningsári skal birta nafn styrktaraðila samhliða birtingu ársreikninga, sbr. 2. mgr. 9. gr.

II. KAFLI

Ríkisframlög til stjórnmalasamtaka.

11. gr.

Stjórnmalasamtök, sem bjóða fram til Alþingis, skulu fá framlag úr ríkissjóði til starfsemi sinnar, þ.e. almenns reksturs og útgáfumála. Framlagið skal ákvarðað í fjárlögum hvers árs.

Framlag til einstakra stjórnmalasamtaka byggist á hlutfallslegri skiptingu þingsæta í undangengnum alþingiskosningum, þó þannig að stjórnmalasamtök, sem hafa fengið a.m.k. 2,5% af greiddum atkvæðum í kosningunum á landinu öllu án þess að hafa náð þingsæti, eiga rétt á framlagi í eitt ár sem svarar til eins þingsætis. Framlag samkvæmt þessari grein skal greitt í upphafi hvers árs.

12. gr.

Greiða skal úr ríkissjóði til þingflokka tiltekna lágmarksfjárhæð og að auki ákveðna upphæð fyrir hvern þingmann til að kosta sérfræðilega aðstoð fyrir þingflokkinn og þingmenn hans við þingstörf. Utanflokkaþingmaður fær sömu upphæð og greidd er á hvern þingmann þingflokks. Greiðslur til þingflokks skulu inntar af hendi ársfjórðungslega, þ.e. 1. febrúar, 1. maí o.s.frv., og skulu miðaðar við skipan Alþingis í byrjun ársfjórðungs, þ.e. 1. janúar, 1. apríl o.s.frv.

13. gr.

Forseti Alþingis setur í samráði við formenn þingflokka reglur um skiptingu þess fjár sem hverju sinni er veitt til aðstoðar þingflokkum.

14. gr.

Formenn þingflokka skulu árlega senda forseta Alþingis greinargerð um ráðstöfun þess fjár er þeir veita móttöku samkvæmt lögum þessum eftir nánari reglum er forseti setur. Sama gildir um þingmann utan flokka.

III. KAFLI Ýmis ákvæði.

15. gr.

Brot á ákvæðum laga þessara varða sviptingu fjárframlaga, svo og þyngri refsingu samkvæmt öðrum lögum þar sem það á við.

16. gr.

Dómsmálaráðherra er heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd laga þessara.

17. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 1996 og jafnframt falla úr gildi lög nr. 56/1971, um sérfræðilega aðstoð fyrir þingflokka.

Ákvæði til bráðabirgða.

I.

Dómsmálaráðherra skal skipa nefnd til að móta samræmdar reglur um óbeina styrki frá opinberum stofnunum og fyrirtækjum til stjórnmálasamtaka í tengslum við kosningar, svo sem afslátt af gjaldskrá og aukinn aðgang að þjónustu, t.d. kjörgögnum frá Hagstofu Íslands. Skal nefndin skila af sér tillögum eigi síðar en sex mánuðum eftir gildistöku laga þessara.

II.

Dómsmálaráðherra skal í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga undirbúa lög-gjöf sem tryggja framboðum til sveitarstjórna framlög úr sveitarsjóðum til starfsemi þeirra. Skal undirbúningi lokið innan eins árs frá gildistöku laga þessara.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var flutt á tveimur síðustu þingum en hlaut ekki afgreiðslu. Að lokinni fyrstu umræðu á 119. þingi var frumvarpið til umfjöllunar í allsherjarnefnd sem sendi það til umsagna. Umsagnir bárust frá Ríkisendurskoðun og ríkisskattstjóra (sjá fylgiskjöl) og var tekið tillit til ábendinga þeirra við endurflutning frumvarpsins. Í umsögn ríkisskattstjóra segir m.a.: „Af þessu tilefni tekur Ríkisskattstjóri fram að telja verður mjög til bóta að settar séu réttarreglur um fjárreiður á því sviði sem hér er til umfjöllunar.“

Oft hefur komið upp umræða á Alþingi og víðar um nauðsyn þess að setja lög um starfsemi og fjárreiður stjórnmálasamtaka án þess að úr því hafi orðið. Annars staðar á Norðurlöndum eru engin heildarlög um stjórnmálaflokka nema í Finnlandi. Í Noregi fær stjórnmálaflokkur, sem býður fram til Stórpingsins, framlag af fjárlögum hafi hann boðið fram í a.m.k. helmingi kjördæma og hlotið meira en 2,5% heildaratkvæða yfir landið. Flokkar, sem bjóða fram til sveitarstjórna, fá einnig ríkisstyrk. Í Svíþjóð voru lögfestar reglur um ríkisframlög til stjórnmálaflokka árið 1972. Þar eru þau bundin við þá stjórnmálaflokka sem bjóða fram til þings. Árið 1986 voru samþykkt lög í Danmörku um fjárframlög frá ríkinu til stjórnmálaflokka, bæði í tengslum við lands- og sveitarstjórnarframboð. Framangreind lög taka ekki til starfsemi stjórnmálaflokka að öðru leyti. Í Finnlandi voru lögfest ítarleg ákvæði um starfsemi stjórnmálaflokka árið 1969, svo og fjárframlög til þeirra sem bjóða fram til þings.

Skortur á vönduðum vinnubrögðum í stjórnámálum og stjórnsýslu leiðir oft til trúnaðarbrests milli stjórnvalda og fólksins í landinu. Margt bendir til að ekki gæti nægilega faglegra vinnubragða í stjórnsýslu og stefnumótun hins opinbera á Íslandi. Með lagafrumvarpi þessu er ætlunin að setja stjórnámálönnum reglur í starfi sínu innan flokkanna og gera starfsemi stjórnámalasamtaka sýnilegri en áður hefur verið. Skilgreining á siðgæði getur verið breytileg frá einum tíma til annars og mismunandi mat á því hjá ólíkum þjóðum. Í þróuðum stjórnkerfum er þó hægt að finna meginreglur sem menn eru almennt sammála um að verði að halda í heiðri. Það er þessi sameiginlegi skilningur sem gerir löggjafanum kleift að setja reglur sem byggjast á siðgæðis- og réttarvitund þjóða.

Það er brýn nauðsyn að settar verði siðareglur í stjórnámálum. Það er áhrifaríkt tæki til að vinna gegn spillingu á opinberum vettvangi. Það er nauðsynlegt að aðgerðir opinberra aðila séu opinberar og gerðar fyrir opnum tjöldum. Óskráðar siðareglur taka mið af þeirri skyldu kjörinna fulltrúa og embættismanna að vinna í þágu almannahagsmuna. Siðareglur hvort sem eru skráðar eða óskráðar kveða á um hvað sé heimilt og hvað óheimilt. Með siðareglum stjórnámalamanna gera þeir heyrinkunnugt hvernig þeir líta á störf sín. Skráðar siðareglur skýra einnig ábyrgð valdhafa og gera betur kleift en nú er að draga þá til ábyrgðar fyrir embættisfærslu.

Siðareglur gilda nú orðið fyrir fjölmargar starfsstéttir, svo sem lækna, viðskipta- og hagfræðinga, blaðamenn o.fl. Það reynir á siðferði í öllum samskiptum. Í hugum ýmissa heimspekinga er siðaregla ekki lagaregla. Siðaregla verður til í mannlegum samskiptum. Þessu er lýst í ágripi af fyrirllestri Páls Skúlasonar prófessors (sjá fylgiskjal).

Við samningu frumvarps þessa hefur víða verið leitað fanga og reynt að nýta það sem hefur þótt vænlegt til eftirbreytni, en það á sér enga beina fyrirmynd, hvorki innlenda né erlenda. Á 97. löggjafarþingi (1975–76) lagði Benedikt Gröndal fram frumvarp til laga um stjórnámálaflokka sem ekki náði fram að ganga. Í frumvarpinu var að finna ítarleg ákvæði um starfsemi stjórnámálaflokka, svo og reglur um fjárframlög til þeirra. Frumvarpið náði aðeins til stjórnámálaflokka sem bjóða fram til Alþingis.

Í frumvarpi því sem hér er lagt fram er farin sú leið að setja lagaramma um starfsemi allra stjórnámálaflokka, einnig þeirra sem bjóða fram til sveitarstjórna. Engin haldbær rök eru fyrir því að stjórnámalasamtök, sem bjóða fram til sveitarstjórna, þurfi ekki að búa við nauðsynlegt aðhald löggjafans. II. kafli laganna nær hins vegar aðeins til stjórnámalasamtaka sem bjóða fram til Alþingis. Í ákvæði til bráðabirgða II er lagt fyrir dómismálaráðherra að undirbúa löggjöf í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga sem tryggi framboðum til sveitarstjórna framlög úr sveitarsjóðum.

Almennt er lítið vitað um fjármál stjórnámálaflokkanna hér á landi, enda eru þeir hvorki framtalsskyldir né skattskyldir. Þó er greinilegt að mikið fjármagn fer oft og tíðum í gegnum fjárhirslur þeirra, ekki hvað síst í kosningabaráttunni. Markmið þessa frumvarps er að gera fjármál stjórnámálaflokka opin og sýnileg, enda er slík leynd einungis til þess fallin að auka tortryggni almennings í garð stjórnámalasamtaka. Stjórnámalasamtök eru bókhaldsskyld en hér er lagt til að þau verði einnig framtalsskyld og að þau leggi fram endurskoðaða reikninga árlega í dómismálaráðuneytinu.

Þess ber að geta að skv. 7. gr. laga nr. 12/1986, um Ríkisendurskoðun, hvílir á stofnuninni sérstök eftirlitsskylda með samtökum sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu. Þannig getur Ríkisendurskoðun krafist reikningsskila af samtökum, þar á meðal stjórnámalasamtökum sem fá framlög eða styrki úr ríkissjóði, í því skyni að rannsaka hvernig ríkisframlögum er varið. Gera verður ráð fyrir að Ríkisendurskoðun beiti þessari heimild sinni ef hún telur ástæðu til.

Til álita kemur að skylda Ríkisendurskoðun til að endurskoða ársreikninga stjórnmalasamtaka sem fá framlög úr ríkissjóði. Lög um Ríkisendurskoðun kveða hins vegar á um að endurskoðunarskylda stofnunarinnar sé bundin við eignarhald ríkisins eða þátttöku þess í greiðslu meginhluta rekstrarkostnaðar. Þótt stjórnmalasamtök fái framlög úr ríkissjóði er starfsemi þeirra ótengd ríkinu og rekstri þess. Þess vegna er ekki talið rétt að Ríkisendurskoðun endurskoði ársreikninga þeirra, enda eru ársreikningarnir endurskoðaðir af löggiltum endurskoðanda samkvæmt frumvarpinu og jafnframt hefur Ríkisendurskoðun heimild til afskipta eins og áður segir. Hér er gerð breyting frá upprunalegu frumvarpi í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar.

Á Íslandi hefur lengi tíðkast að einstaklingar og fyrirtæki styrki fjárhagslega þá stjórnmalaflokka sem þeir styðja. Það getur skapað tortryggni að leynd skuli hvíla yfir háum styrkjum frá einstaklingum eða fyrirtækjum, enda er það óeðlilegt. Hætta getur einnig verið á hagsmunaaðrekstrum.

Nýlega voru gerðar breytingar á lögum nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, þar sem fjárframlög til stjórnmalaflokka voru gerð frádráttarbær hjá rekstraraðilum. Í framhaldi af því var gerð breyting á reglugerð, sbr. 15.–18. gr. reglugerðar nr. 483/1994. Þetta frumvarp fjallar ekki um slík fjárframlög þannig að framkvæmd skattyfirvalda á fyrrenfndu reglugerðarákvæði breytist ekki þótt það verði að lögum.

Auk frjálsra framlaga eru íslenskir stjórnmalaflokkar fjármagnaðir af ríkissjóði. Þetta er gert til þess öðrum þræði að jafna aðstöðu flokkanna. Það samræmist ekki hugmyndum manna um lýðræði ef aðeins fjárhagslega sterk samtök geta boðið fram til Alþingis. Í annan stað sporna ríkisstyrkir við þeirri tegund af fyrirgreiðslupólitík þegar stjórnmalasamtök verða óeðlilega háð styrktaraðilum.

Samkvæmt upplýsingum stjórnmalafraeðinga við Háskóla Íslands er upplýsingaskylda stjórnvalda um fjárreiður undantekingalítið fyrir hendi í nágrennalöndum okkar. Innan stjórnmalafraeðinnar er talið nauðsynlegt að stjórnmalaflokkar gerir grein fyrir fjárreiðum sínum hvort sem um er að ræða ráðstöfun fjármuna af opinberu fé eða framlög frá fyrirtækjum og einstaklingum. Slík lagasetning í anda þess sem frumvarpið gerir ráð fyrir er nauðsynleg til að eyða tortryggni og auka tiltrú almennings á stjórnmalaflokkum og lýðræðislegum stjórnarháttum.

Í umræðunum á Alþingi um frumvarpið komu fram ýmsar ábendingar sem rétt er að allsherjarnefnd skoði við umfjöllun sína. Má þar t.d. nefna hvort hámark eigi að vera á leyfðum framlögum einstaklinga og fyrirtækja til stjórnmalasamtaka, hvort aðskilja eigi kosningastarf frá annarri starfsemi stjórnmalaflokka, hvort setja eigi reglur um prófkjör, þar með talinn fjárhagslegan ramma þeirra, hvort takmarka eigi umfang auglýsinga í kosningabaráttu, hvort setja eigi reglur um birtingu skoðanakannana rétt fyrir kjördag og hvort þingmenn eigi að leggja fram lista yfir öll störf og þátttöku í nefndum utan þings.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að mótaðar verði lögbundnar reglur um ríkisframlög sem allir stjórnmalaflokkar geti gengið að. Rétt þykir að hafa sérstök lagaákvæði um sérfræðiaðstoð fyrir þingflokka, enda eru greiðslur fyrir sérfræðiaðstoð eingöngu ætlaðar, eins og nafnið bendir til, til aðstoðar þingflokkum. Með því að fella lög nr. 56/1971, um sérfræðilega aðstoð fyrir þingflokka, inn í frumvarpið verður sjónarmiðum um lagasamræmi náð og krafan um eftirlit með ráðstöfun styrksins verður virkari.

Forsætisráðherra skipaði nefnd árið 1994 til að fjalla um og undirbúa frumvarp til laga um fjárhagslegan stuðning við stjórnmalaflokka og þá þætti sem slíkum stuðningi tengjast. Þessi nefnd er m.a. skipuð fulltrúum stjórnmalaflokka en illa gekk að fá tilnefningar í

nefndina. Nefndin hafði ekki komið saman fyrir kosningar vorið 1995. Nokkur umræða varð um þessa nefnd þegar frumvarpið var til umræðu á vorþingi 1995. Óskað var eftir tilnefningu Þjóðvaka í nefndina en þegar beðið var um nánari upplýsingar um starfssvið nefndarinnar var fát um svör. Þjóðvaki hefur því ekki tilnefnt fulltrúa í þessa nefnd, enda hefur hún aldrei komið saman. Það er því ljóst að þessum málum verður að finna annan farveg og er frumvarpið liður í því. Að lokinni fyrstu umræðu verður gerð tillaga um að frumvarpinu verði vísað til allsherjarnefndar. Það er von flutningsmanna að allsherjarnefnd vinni faglega að málinu og nái nauðsynlegri samstöðu um efnisatriði þess því brýnt er að sett verði löggjöf um starfsemi stjórn málaflokka hérlendis.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Sett er fram skilgreining á stjórn málasamtökum til að afmarka hvaða samtök falla undir frumvarpið. Skilyrði fyrir því að samtök geti talist falla undir hugtakið stjórn málasamtök eru annars vegar að þau bjóði fram fulltrúa við kosningu til sveitarstjórna eða Alþingis og hins vegar að þau séu skráð sem stjórn málasamtök hjá dómsmálaráðuneytinu.

Um 2. gr.

Með því að skylda stjórn málasamtök til að leggja fram í dómsmálaráðuneytinu lög samtakanna og stefnuskrá skapast meiri festa og aðhald að starfsemi stjórn málasamtaka í landinu. Þá skulu stjórn málasamtök birta opinberlega stefnuskrá, lög og stefnumarkandi samþykktir, enda eru það sjálfsögð mannréttindi að kjósendur hafi greiðan aðgang að upplýsingum um hvað tiltekin stjórn málasamtök standa fyrir. Verði breyting á stefnuskrá eða lögum samtaka ber að birta slíkar breytingar opinberlega samkvæmt þessari grein.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Um 4. gr.

Greinin vísar til innri starfsemi stjórn málasamtaka og byggist á því að jafnræðisreglan verði virk.

Um 5. gr.

Þessu ákvæði er ætlað að koma í veg fyrir að hægt verði að skrá menn í tiltekin stjórn málasamtök án vitundar þeirra. Það er hluti af grundvallarmannréttindum hvers einstaklings að ákveða sjálfur hvort hann sé skráður meðlimur í stjórn málaflokki og þá hvar.

Um 6. gr.

Ætlunin er að stuðla að lýðræðislegu fyrirkomulagi í skipulagi stjórn málasamtaka þar sem meiri háttar breytingu á stefnuskrá samtakanna verður ekki komið við nema með samþykki félagsmanna allra eða fulltrúa þeirra.

Um 7. gr.

Verið er að mæta kröfu almennings um bætt siðferði stjórn málasamtakanna sem speglast hefur í þjóðfélagsumræðunni undanfarin ár. Fræðimenn hafa bent á að skortur á stjórnsýslureglum veldur því að íslensku stjórn málaflokkarnir hafa frekar þróast til þess

að vera fyrirgreiðsluflokkar en hið hefðbundna flokkakerfi í nálægum löndum. Skýrar og tæmandi reglur eru stjórnámálönnum og öðrum til leiðbeiningar og leiða til þess að faglegra sjónarmiða gæti í starfsháttum þeirra, t.d. við stöðuveitingar og mannaáðningar. Sem dæmi um slíkar reglur er að alþingismenn birti í lok hvers árs opinberlega lista yfir öll störf og þátttöku í nefndum sem þeir inntu af hendi utan þings á því ári. Þetta gæti verið skynsamlegt til að hindra hagsmunaárekstra eða eyða grun um hagsmunatengsl.

Um 8. gr.

Nokkuð hefur borið á því að stjórnámálaflokkar hafi verið með fulltrúa sína á kjörstað til að skrá niður hverjir koma til að kjósa. Þær upplýsingar eru síðan notaðar til að ýta á eftir þeim flokksbundnu aðilum sem ekki hafa kosið. Rétturinn til að ákveða hvort menn vilja kjósa eða ekki á ekki að vera minni en rétturinn til að ákveða hvaða flokkur kosinn er og því er það andstætt þeirri hugsun sem lýðræði grundvallast á að stjórnámálasamtök viðhafi slíkar persónunjósnir á kjörstað.

Um 9. gr.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að allir stjórnámálaflokkar sem falla undir skilgreiningu skv. 1. gr. séu bókhaldsskyldir og er það í samræmi við gildandi rétt. Samkvæmt lögum um tekjuskatt og eignarskatt eru stjórnámálaflokkar undanþegnir framtals- og skattskyldu. Eftirlit skattfyrivalda með stjórnámálaflokkum er því mjög lítið. Til að tryggja nauðsynlegt aðhald gerir frumvarpið ráð fyrir að stjórnámálasamtökum verði gert að skila skattframtali og að reikningar þeirra verði árlega endurskoðaðir af löggiltum endurskoðendum og þeir lagðir fram til samþykktar á landsfundi eða öðrum sambærilegum vettvangi.

Um 10. gr.

Með ákvæði þessu er reynt að stemma stigu við óeðlilegum hagsmunatengslum stjórnámálaflokka við einstaklinga eða fyrirtæki. Reynt er að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra með því að gera kröfu um opinbera birtingu á nöfnum þeirra einstaklinga eða fyrirtækja sem veita stjórnámálasamtökum háa styrki. Með fjárhagslegum stuðningi er átt við gjafafé eða annars konar styrkveitingu sem hægt er að meta til fjár. Víða í vestrænum löndum hafa verið lögfestar strangar reglur í þessu sambandi.

Um 11. gr.

Til þess að vega upp á móti hertum reglum um styrki frá einstaklingum og fyrirtækjum gerir frumvarpið ráð fyrir að framlög úr ríkissjóði til stjórnámálasamtaka verði lögbundin. Þannig verði framlag til stjórnámálaflokka sérstakur liður á fjárlögum. Slíkt framlag skal í engu skerða rétt þeirra flokka sem eiga sæti á Alþingi samkvæmt gildandi lögum um sérfræðiaðstoð við þingflokka.

Um 12.–14. gr.

Ákvæði laga um sérfræðilega aðstoð fyrir þingflokka, nr. 56/1971, eru hér tekin óbreytt í frumvarpið þar sem eðlilegra þykir að hafa öll lagaákvæði, sem snúa að stjórnámálasamtökum, á einum stað.

Um 15. gr.

Gert er ráð fyrir að stjórnmalasamtök og þingflokkar geti misst rétt sinn til ríkisframlaga skv. 11. og 12. gr. ef þeir fara ekki að ákvæðum laganna. Komi hins vegar til brota á öðrum lögum, svo sem bókhaldslögum, geta legið við þyngri refsingar.

Um 16. og 17. gr.

Greinarnar þarfnast ekki skýringa.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Engar samræmdar reglur gilda í dag um afslætti og ýmiss konar ókeypiss þjónustu sem flokkunum er látin í té í tengslum við kosningar, svo sem frá Hagstofu Íslands eða undirstofnunum ráðuneyta. Flokkarnir hafa t.d. iðulega fengið afslátt af gjöldum Pósts og síma, en þó hefur þurft að sækja um það í hvert tiltekið skipti og ekki er ljóst hvort það sama á við um alla í því efni. Eðlilegt er að settar verði skýrar samræmdar reglur um þetta sem flokkarnir geta gengið að sem vísun.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í Danmörku fá sveitarstjórnir styrki til starfsemi sinnar úr sveitarsjóði og er lagt til að sami háttur verði hafður hér á. Sömu sjónarmið og fram koma í athugasemd við 11. gr. eiga hér við.

Fylgiskjal I.*Ríkisskattstjóri:***Umsögn um frumvarp til laga um fjárreiður stjórnmalaflokka.**

(1. september 1995.)

Ríkisskattstjóri tekur fram að telja verður mjög til bóta að settar séu réttarreglur um fjárreiður á því sviði sem hér er til umfjöllunar.

Stjórnmalastarfsemi eins og önnur félagsleg starfsemi þar sem fjármunir fara um er bókhaldsskyld samkvæmt núgildandi bókhaldslögum. Í 9. gr. frumvarpsins er bókhaldsskyldan áréttuð en þar er og tekið fram að stjórnmalasamtök skuli skila skattframtali. Eins og fram kemur í athugasemdum með frumvarpinu eru stjórnmalaflokkar undanþegnir framtalsskyldu og skattskyldu. Skilaskylda sú sem frumvarpið gerir ráð fyrir mundi að jafnaði ekki hafa áhrif á skattskylduna sem slíka og ekki heldur á framsetningu ársreikninga, sundurliðanir með þeim og þess háttar. Í ýmsum greinum er uppgjör til skatts frábrugðið uppgjörsaðferðum sem þjóna sérhæfðri fjármálaumsýslu, en með lögfestingu á framtalsskyldu verður að ætla að stjórnmalasamtökum yrði skylt að skila ársreikningum í samræmi við skattalög.

Ljóst er að skattyfirvöld geta ekki knúið fram framtalsskil með áætlun skattskyldra tekna hjá stjórnmalasamtökum. Eina færa leiðin samkvæmt núgildandi lögum væri því sektarmeðferð. Ef einhver aðili sinnir ekki framtalsskyldum sínum varðar slíkt sennilega viðurlögum á grundvelli 2. mgr. 107. gr. laga nr. 75/1981, um tekjuskatt og eignarskatt, en sú lagaheimild er þó ekki alveg ótvíræð. Um brot á bókhaldslögum eiga aftur á móti ótvírætt við ákvæði 41. gr. laga um bókhald og 2. gr., sbr. 22. gr., laga um yfirskatta-

nefnd, eins og báðum þeim lögum var breytt með lögum nr. 37/1995. Samkvæmt tilvísuðum lögum fer yfirséð nefnd með viðurlaga- og refsíákvæðin nema máli sé vísað til dómstóla.

Áformuð þriggja manna úrskurðarnefnd um málefni stjórnmalaflokka virðist eiga að hafa valdsvið og verkefni sem hugsanlega gætu varðað skattalegar skyldur, a.m.k. eins og 15. gr. er orðuð. Er hér t.d. átt við ef ágreiningur rís um framtalsskil eða uppfyllingu á bókhaldsskyldum. Vandséð er hvort og þá að hve miklu leyti nefndarskipan þessi varðar það svið sem yfirséð nefnd hefur í sínum verkahring. Væri því æskilegt að taka af skarið með þetta atriði í fyrirhugaðri löggjöf samkvæmt frumvarpinu.

Eins og kunnugt er voru nýverið sett lög þar sem fjárframlög til stjórnmalaflokka voru gerð frádráttarþær hjá rekstraraðilum. Í framhaldi af því var síðan gerð breyting á reglugerð, sjá nú reglugerð nr. 483/1994, 15.–18. gr. Við framkvæmd þessa ákvæðis hafa skattyfirvöld lagt nokkuð annan og rýmri skilning í hugtakið stjórnmalaflokkur en frumvarpið gerir ráð fyrir þegar það skilgreinir stjórnmalasamtök. Væntanlega yrði ef frumvarpið verður að lögum að gæta lagasamræmis þannig að hin rúma skattalega skilgreining sem ekki gerir ráð fyrir formlegri skráningu eða skilyrði um framboð til þings og sveitarstjórna eða sérstöku efni laga og samþykka yrði látin víkja fyrir hinni þrengri skilgreiningu.

Á það er og að líta að með því að framlög og gjafir til flokkanna voru gerð frádráttarþær til skatts verða stjórnmalaflokkar að sæta auknu eftirliti, m.a. með tilliti til útgáfu reikninga og utanumhalds varðandi fjárreiður. Framkvæmd þess eftirlits er í höndum skattstjóra hvers umdæmis og eftir atvikum ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra. Loks skal minnt á að stjórnmalasamtök, eins og aðrir í þjóðfélaginu, hafa skattalegum skyldum að gegna þegar að því kemur að skila launamíðum með upplýsingum um greidd vinnulaun og verktakagreiðslur. Sama á við um virðisaukaskattsskil ef um sölu eða afhendingu á vörum og verðmætum er að ræða í nafni stjórnmalasamtaka. Ber að greiða tryggingagjald af launum og skila virðisaukaskatti af sölu og þess háttar.

Strangt til tekið eru því stjórnmalaflokkar skattskyldir í víðari skilningi þess orðs og háðir eftirliti skattyfirvalda og aðhaldi hvað varðar fjárreiður.

Fylgiskjal II.

Ríkisendurskoðun:

Umsögn um frumvarp til laga um fjárreiður stjórnmalaflokka.

(26. september 1995.)

Stofnunin telur ekki eðlilegt að hún sem slík hafi eða móti opinbera afstöðu til hugmynda að slíkri löggjöf. Með vísan til þessa mun hún ekki fjalla almennt um frumvarp það sem hér er til umræðu. Á hinn bóginn þykir ekki hjá því komist að greina frá afstöðu hennar til 9. gr. frumvarpsins þar sem þar er gert ráð fyrir að stofnuninni verði að lögum skylt að endurskoða ársreikninga þeirra stjórnmalasamtaka sem fá framlög úr ríkissjóði.

Samkvæmt 6. gr. laga nr. 12/1986, um Ríkisendurskoðun, skal stofnunin aðeins endurskoða ríkisreikning og reikninga stofnana, sjóða og annarra aðila þar sem kostnaður eða reikningslegt tap er greitt af ríkissjóði samkvæmt fjárlögum eða af öðrum tekjum samkvæmt sérstökum lögum. Á sama hátt skal hún annast endurskoðun reikninga fyrirtækja

og stofnana sem rekin eru á ábyrgð ríkissjóðs eða ríkissjóður á að hálfu eða meira, þar með talin hlutafélög og ríkisbankar. Af þessu má ráða að endurskoðunarskylda stofnunarinnar er annars vegar bundin við eignarhald ríkisins eða þátttöku þess í greiðslu meginhluta rekstrarkostnaðar.

Stjórnmalasamtök og fjárreiður þeirra eru, ef frá er talinn ríkisstyrkur samkvæmt fjárlögum hverju sinni, algerlega ótengd ríkinu og rekstri þess. Telja verður óeðlilegt í ljósi hinna lögbundnu verkefna Ríkisendurskoðunar sem fyrst og síðast tengjast fjárreiðum ríkissjóðs og stofnana hans að fela henni að annast endurskoðun reikninga stjórnmalasamtaka. Að mati stofnunarinnar er fullkomlega nægilegt í því efni að kveða á um að löggiltur endurskoðandi annist endurskoðunina eins og reyndar er gert ráð fyrir í umræddri grein frumvarpsins.

Sérstök athygli skal vakin á því að þó svo að á stofnuninni hvíli aðeins skylda til þess að endurskoða ársreikninga þeirra aðila sem um ræðir í nefndri 6. gr. laga nr. 12/1986 hvílir eftir atvikum á henni sérstök eftirlitsskylda með samtökum sem fá fé eða ábyrgðir frá ríkinu, sbr. 7. gr. laga nr. 12/1986. Þannig getur stofnunin krafist reikningsskila af samtökum, þar á meðal stjórnmalasamtökum, sem fá framlög eða styrki úr ríkissjóði í því skyni að rannsaka hvernig ríkisframlögunum er varið.

Loks skal þess getið að bæði í 13. og 14. gr. frumvarpsins er kveðið á um að forsetar Alþingis skuli setja reglur eða taka við greinargerðum. Eðlilegra sýnist að kveða fremur á um að forseti eða forsætisnefnd Alþingis taki að sér þessi verkefni.

Fylgiskjal III.

Páll Skúlason prófessor:

Um siðferði, siðareglur og skráningu þeirra.

(Ágrip af fyrirlestri fluttum á aðalfundi Félags viðskipta- og hagfræðinga 6. maí 1993.)

Að undanfögnu hafa æ fleiri starfsstéttir verið að íhuga siðferði sitt og unnið skipulega að því að skrá siðareglur sínar. Ástæðurnar fyrir þessu eru vafalaust margar. Nútímaþjóðfélag er flókið og gerir miklar kröfur til fólks um að vanda verk sín og rækja skyldur sínar að öllu leyti. Samviska manna ein og sér dugar oft skammt til að taka skynsamlegar ákvarðanir og greiða úr erfiðum siðferðisvanda. Þess vegna er nauðsynlegt að leiða hugann skipulega að skyldum sínum til þess að styrkja og leiðbeina samviskunni eftir því sem kostur er.

Siðferði er félagslegt kerfi.

Þekking á siðferðinu er nauðsynleg í þessu skyni. Siðferði er félagslegt kerfi hliðstætt tungumálinu og hagkerfinu. Það reynir á siðferðið í öllum mannlegum samskiptum og sé það alvarlega spillt eða vanþroskað fer allt úrskaiðis í mannfélaginu.

Siðferðinu sem félagslegu kerfi má skipta í þrjá þætti sem eru samofnir í veruleikanum. Einn þátturinn eru siðareglur sem skiptast í boð og bönn. Annar þátturinn eru dyggðir og lestir. Þriðji þátturinn er verðmæti og gildismat. Um alla þessa þætti getur okkur skjátlást. Við getum talið slæma siðareglu vera réttmæta, löst vera dyggð og gott vera vont. Þá tökum við rangar ákvarðanir, eins og iðulega gerist í stjórnmalum og viðskiptum.

Meginhlutverk boða og banna er að standa vörð um verðmæti og tryggja það að fólk spilli ekki gæðum af einhverju tagi. Auk þess er það hlutverk siðareglna að vísa fólki veg dyggðar og bjarga því frá löstunum.

Meðferð gæða er siðferðismál.

Öll verðmæti eru til umræðu í siðfræði því að meðferð allra gæða er í sjálfu sér siðferðislegt mál. Raunar er víðtækasta hugtak siðfræðinnar *réttlætið*, enda varðar það útteilingu gæðanna.

Gæðum er gjarnan skipt í veraldleg, andleg og siðferðileg gæði, en það eru þau verðmæti sem siðfræðin fjallar sérstaklega um.

Veraldargæðin eru takmörkuð og hverful. Þau eiga ekki að vera takmark í sjálfu sér. Þeir sem sækjast mest eftir veraldargæðum verða ekki hamingjusamir, því þeir geta aldrei fullnægt þörfinni.

Andlegu gæðin tengjast vísindum, listum og leikjum. Þau eru eilíf og varanleg og geta verið markmið í sjálfu sér. Siðferðisgæðin koma sérstaklega við sögu varðandi meðferð veraldargæða og aðgang að andlegu gæðunum.

Víðtækasta hugtakið er *réttlætið* sem nær yfir öll hugsanleg mannleg samskipti. Siðareglur eru mótaðar til að hjálpa okkur að kveða upp dóma um rétt og rangt á öllum hugsanlegum mannlegum sviðum.

Það ber að líta á sérhverja manneskju sem dýrmæta í sjálfu sér, hvernig sem fyrir henni er komið og hvað sem hún hefur gert af sér. Þetta liggur mannréttindunum til grundvallar og er ákaflega mikilvægt í nútímapjöðfélagi. Krafan er sú að þetta hugtak um mannhelgi verði alls staðar viðtekið.

Vinátta er uppspretta réttlætis.

Aristóteles sagði að vináttan væri uppspretta réttlætisins. Einungis meðal sannra vina ríkti réttlæti. Sannir vinir virtu enn fremur frelsi og sjálfræði, bæði sitt eigið og annarra. Að hugsa siðferðilega væri að temja sér að bera vinarhug til allra manna. Það sem máli skiptir fyrir gott siðferði er að fólk læri að koma fram við aðra sem vini þótt þeir séu ekki nánir persónulegir vinir.

Meginrökin fyrir því að ranglæti borgi sig ekki eru þau að sá sem gerir sig sekan um ranglæti skaðar sjálfan sig, spillir sjálfum sér og lítilsvirðir sjálfan sig. Hann er óvinur sjálfs sín. Hann eyðileggur möguleika sína á góðum mannlegum samskiptum og getur því ekki orðið hamingjusamur.

Frægastur allra lasta er ofmetnaðurinn, líka kallaður hroki og dramb. Hann er kannski þeirra áhrifamestur og lúmskastur því hann gerist oft af góðum verkum, þegar menn hreykja sér af þeim. Ófund er náskyldur löstur, einnig eigingirmi, ágirnd og níska.

Að vera siðferðisvera er að berjast við lestina. Oft þurfum við á hjálp að halda við það, jafnvel einhvers konar meðferð, og sennilega fáum við að sjá fleiri og fjölbreyttari meðferðarstofnanir spretta upp á næstu árum.

Siðaregla er ekki lagaregla.

Siðfræðingar hafa leitast við að móta mælikvarða sem gætu hjálpað okkur til að skera úr um hvaða siðaregla er góð og gild og hver ekki.

Immanuel Kant sagði að það að hugsa siðferðilega væri að breyta einungis eftir þeirri siðareglu sem þú jafnframt gætir viljað að væru almenn lög. Um leið og maður tæki

ákvörðun ætti hann að spyrja sig einfaldrar spurningar sem væri þessi: Hvað mundi gerast ef allir gerðu eins og ég? Við eigum að líta á málið þannig að með breytni okkar séum við að gefa mannkyni öllu fordæmi. Hver maður væri eins konar löggjafi sem tæki mið af hagsmunum allra og hefði alla þessa gífurlegu ábyrgð gagnvart öðrum.

Hér er rétt að minna á mikilvægan greinarmun á lagareglu og siðareglu. Siðaregla er ekki lagaregla. Siðareglan verður til í mannlegum samskiptum og hana uppgötvað við en setjum ekki með sama hætti og lög eru sett.

Tilgangur þess að skrá siðareglur er að hjálpa fólki til að stunda störf sín betur og bæta siðferði stéttarinnar. Reglurnar má flokka í þrennt:

1. Reglur sem minna á tilgang starfsins.
2. Reglur sem kveða á um bróðurlegar og systurlegar skyldur starfsfélaga um samhjálp og stuðning.
3. Reglur sem lúta almennu siðgæði.

Markmið skráningar á siðareglum.

Fyrsta markmiðið með skráningunni er því að komast að því hverjar skyldurnar eru. Annað markmiðið er að styrkja og leiðrétta samvisku einstaklingsins. Kostir skráningar eru þeir að fagfélagið getur tryggt samheldni félagsins í því skyni að láta til sín taka út á við og hafa góð áhrif á samfélagið. Fagfélög ættu að verða fyrst til þess að grípa í taumana þegar eitthvað fer úrskeiðis í þjóðfélaginu.

Fagfélög eiga að vera á undan löggjafanum að setja reglur og um leið eru þau óháð honum og geta gagnrýnt hann. Þetta er mikilvægt í dag. Löggjafinn krukkar í öll mál og sérfræðingar hafa þekkingu umfram það sem stjórnvöld hafa og bera þar af leiðandi ábyrgð gagnvart þjóðfélaginu. Einkenni á öllum ríkjum veraldar er að þau skeyta ekki um siðferði því þau vilja stjórna með lögum. Siðferði er ekki ákvörðunaratriði stjórnvalda heldur nokkuð sem allar manneskjur eiga þátt í að móta. Ókostir regluskráningar geta verið þeir að reglurnar ali á sjálfumgleði fólks í stéttinni. Tilvist hinna skráðu reglna væri skoðuð sem sönnun þess að siðferðið sé í himnalagi. Skráning reglna getur þá orðið til þess að kynda undir hræsni og tvöfeldni.

Þessi hætta er samt óveruleg og í sannleika sagt er miklu líklegra að skráning reglnanna vinni gegn yfirbreiðslu og óheilindum sem setja mark sitt á siðferði manna og einkenna því miður stundum heilu stéttirnar.