

Skýrsla

forsætisráðherra um fjárframlög til stjórnmalastarfsemi og starfsumhverfi stjórnmalaflokka á Íslandi, samkvæmt beiðni.

(Lögð fyrir Alþingi á 131. löggjafarþingi 2004–2005.)

Tilfni skýrslu þessarar er beiðni Jóhönnu Sigurðardóttur og fleiri þingmanna um skýrslu frá forsætisráðherra um fjárframlög til stjórnmalastarfsemi og starfsumhverfi stjórnmalaflokka á Íslandi sem lögð var fram sem þskj. 57 á 131. löggjafarþingi. Í beiðninni var kallað eftir umfjöllun um lagalegt umhverfi stjórnmalaflokkanna hér á landi í samanburði við nágrannalöndin. Jafnframt yrði greint frá framkvæmd laga og reglna sem gilda um þetta efni og hvort, og þá hvernig, Ísland hefur undirgengist og framfylgt alþjóðlegum skuldbindingum um aðgerðir gegn pólitískri spillingu og hagsmunaárekstrum og um gagnsæi og eftirlit með fjármálum stjórnmalaflokka.

Af hálfu forsætisráðuneytisins er litið svo á að mikilvægt sé að samstaða sé milli stjórnmalaflokkanna um meginreglur um fjárframlög til stjórnmalastarfsemi og starfsumhverfi stjórnmalaflokka. Af þeirri ástæðu er það mat ráðuneytisins að forræði á stefnumörkun um starfsumhverfi stjórnmalaflokka eigi að vera á vettvangi fulltrúa flokkanna sjálfra, enda væri annað verklag beinlínis varhugavert út frá lýðræðislegum meginreglum. Að því marki sem rétt getur talist að leggja stefnumörkun í þessum málaflokki til framkvæmdarvaldsins er hins vegar eðlilegt að slík stefnumörkun sé í höndum forsætisráðuneytisins.

Árið 1995 skipaði þáverandi forsætisráðherra nefnd fulltrúa allra stjórnmalaflokka sem falið var að gera tillögur um reglur um fjárhagslegan stuðning við stjórnmalaflokka og þá þætti sem slíkum stuðningi tengjast. Nefndin skilaði skýrslu um fjármál stjórnmalaflokkanna í lok árs 1998 og setti einum rómi fram tillögur sem fólu í sér að ekki yrðu sett lög um fjármál stjórnmalaflokkanna. Sú niðurstaða felur í sér sameiginlega afstöðu stjórnmalaflokkanna til málsins þegar síðast var eftir henni leitað. Forsætisráðherra telur ekki eðlilegt að hann sem æðsti fulltrúi framkvæmdarvaldsins setji fram ítarlega stefnumörkun sem gengur gegn sam-mæli stjórnmalaflokkanna um fyrirkomulag löggjafar um fjármál þeirra, heldur sé eðlilegra að stjórnmalaflokkarnir hafi sjálfir frumkvæði að breytingum á löggjöf um þetta efni. Efnistöð skýrslu þessarar ber að skoða í þessu ljósi.

Umgjörð um starfsemi stjórnmalaflokkanna.

Sögu stjórnmalaflokka í núverandi mynd má rekja nærri hundrað ár aftur í tímann. Segja má að frá stofnun Alþýðuflokks og Framsóknarflokks og formfestingu á starfsemi Sjálfstæðisflokksins á öðrum áratug síðustu aldar hafi stjórnmalaflokkar í þeirri mynd sem við þekkjum nú starfað í landinu. Í upphafi stóðu framlög flokksmanna undir starfi flokkana en í áruna rás hefur hlutur hins opinbera í fjármögnun þeirra aukist. Í skýrslu fyrrnefndrar

nefndar forsætisráðherra frá 1998 er að finna ítarlega umfjöllun um sögu stjórnmalastarfsemi, lagagrunn starfsemi stjórnmalaflokkanna og sögulega þróun hans og vísast til hennar um það efni.

Mikilvægt er að missa ekki sjónar á því í umræðu um fjármál stjórnmalaflokkanna að þeir eru hornsteinn líðræðis 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. Viðskiptalífið býr í dag við lagaumhverfi sem er algerlega sambærilegt við það sem tíðkast í nágrannalöndum okkar og getur gengið að því sem vísu að vald og vilji stjórnmalamanna til að ráðskast með það umhverfi er ekki lengur til staðar. Úthlutanir lóða og jafnvel almennar starfsmannaráðningar hjá hinu opinbera voru í mörgum tilvikum í höndum stjórnmalamanna fyrir á tíð en slíkt heyrir almennt sögunni til. 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 minni ástæða ætti að vera til að óttast að menn sjái ástæðu til að nota fé til að hafa áhrif á ákvarðanir stjórnmalamanna nú en á árum áður.

Einstök atriði sem rakin eru í skýrslubeiðni.

Stjórnmalaflokkarnir fá tekjur sínar með framlagi úr ríkissjóði og með framlögum frá einstaklingum og fyrirtækjum. Stjórnmalaflokkarnir fá nú framlög frá hinu opinbera með þrennum hætti. Skipting þess fjár fer samkvæmt hefð eftir samkomulagi forustumanna flokkanna hverju sinni.

1. Þingflokkar fá framlög til sérfræðilegrar aðstoðar við þingflokka samkvæmt ákvæðum laga nr. 56/1971, um sérfræðilega aðstoð við þingflokka. Í 1. gr. þeirra laga segir að greiða skuli þingflokki tiltekna lágmarksfjárhæð og að auki ákveðna upphæð fyrir hvern þingmann til að kosta sérfræðilega aðstoð fyrir þingflokkinn og þingmenn hans við þingstörf. Upphæðin er ákveðin í fjárlögum ár hvert en skipt samkvæmt ákvörðun forseta Alþingis frá 19. febrúar 1990 eftir þeirri reiknireglu að miða skuli eina einingu fyrir hvern þingmann og að auki eina einingu fyrir hvern þingflokk. Þar sem þingflokkar eru nú fimm eru því einingarnar 68 og skiptast þannig milli flokkanna:

Þingflokkur Sjálfstæðisflokks	23
Þingflokkur Samfylkingar	21
Þingflokkur Framsóknarflokks	13
Þingflokkur Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs	6
Þingflokkur Frjálslynda flokksins	5
Samtals	68

Á árunum 2000–2005 var fjárveiting til sérfræðilegrar aðstoðar á fjárlögum sem hér segir:

Árið 2000	46.700.000 kr.
Árið 2001	46.700.000 kr.
Árið 2002	46.200.000 kr.
Árið 2003	50.400.000 kr.
Árið 2004	55.000.000 kr.
Árið 2005	55.000.000 kr.

2. Samkvæmt 6. gr. fjárlaga er fjármálaráðherra heimilt að styrkja stjórnmalaflokka samkvæmt umsóknum í hlutfalli við atkvæðamagn þeirra enda hafi þeir hlotið a.m.k. 2,5% atkvæða í næstliðnum alþingiskosningum. Ákvörðun um framlög til stjórnmalaflokka samkvæmt þessari grein er tekin við gerð fjárlaga ár hvert. Sú venja hefur skapast að ákvarðanir um þetta efni séu teknar af forustumönnum stjórnmalaflokkana í tengslum við afgreiðslu fjárlaga. Fjárframlög á fjárlagalið 09-999-1.18 *Styrkur til stjórnmalaflokka í samræmi við heimild í 6. gr.* hafa verið sem hér segir undanfarin ár:

Árið 2000 samtals	136.000.000 kr.
Sjálfstæðisflokkur	55.871.000 kr.
Samfylkingin	36.725.000 kr.
Framsóknarflokkur	25.170.000 kr.
Vinstri hreyfingin – grænt framboð	12.508.000 kr.
Frjálslyndi flokkurinn	5.726.000 kr.
Árið 2001 samtals	164.000.000 kr.
Sjálfstæðisflokkur	67.374.000 kr.
Samfylkingin	44.286.000 kr.
Framsóknarflokkur	30.352.000 kr.
Vinstri hreyfingin – grænt framboð	15.084.000 kr.
Frjálslyndi flokkurinn	6.905.000 kr.
Árið 2002 samtals	164.000.000 kr.
Sjálfstæðisflokkur	67.374.000 kr.
Samfylkingin	44.286.000 kr.
Framsóknarflokkur	30.352.000 kr.
Vinstri hreyfingin – grænt framboð	15.084.000 kr.
Frjálslyndi flokkurinn	6.905.000 kr.
Árið 2003 samtals	180.000.000 kr.
Sjálfstæðisflokkur	73.946.000 kr.
Samfylkingin	48.607.000 kr.
Framsóknarflokkur	33.313.000 kr.
Vinstri hreyfingin – grænt framboð	16.555.000 kr.
Frjálslyndi flokkurinn	7.578.000 kr.

Árið 2004 samtals	200.000.000 kr.
Sjálfstæðisflokkur	68.353.000 kr.
Samfylkingin	62.813.000 kr.
Framsóknarflokkur	35.986.000 kr.
Vinstri hreyfingin – grænt framboð	17.868.000 kr.
Frjálslyndi flokkurinn	14.981.000 kr.

3. Frá og með fjárlögum ársins 2001 hafa verið veitt framlög til stjórnmalaflokka til að mæta auknum kostnaði þeirra vegna stækkunar landsbyggðarkjördæma og breyttra aðstæðna þingmanna af þeim sökum. Samkvæmt ákvörðun forsætisráðherra greiðist helmingur fjárens í hlutfalli við atkvæðafjölda í síðustu þingkosningum og hinn helmingurinn greiðist út í hlutfalli við þingmannafjölda flokkanna. Í báðum tilfellum eru atkvæði og þingmenn Reykjavíkur og Reykjaness undanskildir. Fjárhæð þessara framlaga hefur verið sem hér segir:

Árið 2001	25.000.000 kr.
Árið 2002	35.000.000 kr.
Árið 2003	35.000.000 kr.
Árið 2004	40.000.000 kr.
Árið 2005	40.000.000 kr.

Framlög úr ríkissjóði til stjórnmalaflokkanna hafa þannig aukist úr 182,7 millj. kr. árið 2000 í 295 millj. kr. árið 2005 eða um rúmlega 60%.

Stjórnmalaflokkarnir fá einnig framlög til starfsemi sinnar frá einstaklingum og lögaðilum. Ekki liggja fyrir neinar upplýsingar um hversu há þessi framlög eru eða hvernig þau skiptast.

Samkvæmt lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt, hafa lögaðilar og einstaklingar í atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi heimild til að draga frá tekjum sínum kostnað sem talinn er upp í 31. gr. laganna. Í 2. tölul. greinarinnar er heimild til að telja til frádráttar einstakar gjafir og framlög til kirkjufélaga, viðurkenndrar líknarstarfsemi, menningarmála, stjórnmalaflokka og vísindalegra rannsóknarstarfa. Við framtalsgerð er skylt að færa samanlagða fjárhæð þessara framlaga í sértakan reit á skattframtali.

Taflan hér að neðan sýnir hve mikið lögaðilar færðu til frádráttar frá tekjuskattsstofni á grundvelli 2. tölul. 31. gr. laga nr. 90/2003. Fjárhæðir þessar er að finna í reit 3110 á rafrænum skattframtölum rekstraraðila, RSK 1.04, árin 1998–2004, vegna rekstraráranna 1997–2003. Sundurgreinanlegar upplýsingar um hve háar fjárhæðir hafa á sl. þremur árum komið til frádráttar frá tekjum lögaðila liggja ekki fyrir né heldur liggja fyrir upplýsingar um hve miklum tekjum ríkissjóður hefur orðið af sérstaklega vegna framlaga lögaðila til stjórnmalaflokka.

Upplýsingarnar byggjast á rafrænum skattframtölum rekstraraðila og miðast þær við stöðu gagna 10. nóvember 2004.

Álagningarár	Fjöldi rafræna framtala	Fjöldi með frádrátt	Gjafir og framlög
1998	9.909	1.105	198.786.093 kr.
1999	10.031	1.316	301.444.409 kr.
2000	11.675	1.574	369.552.084 kr.
2001	13.507	1.833	408.952.681 kr.
2002	13.965	2.215	481.803.948 kr.
2003	16.316	2.583	589.901.640 kr.
2004	17.216	2.884	681.388.915 kr.

Þróun í umfjöllun um fjármál stjórnmalaflokka á undanförunum árum.

Eins og fyrr segir lauk starfi nefndar fulltrúa allra stjórnmalaflokka, sem falið var að gera tillögur að reglum um fjárhagslegan stuðning við stjórnmalaflokka og þá þætti sem slíkum stuðningi tengjast, í árslok 1998. Sú nefnd lagði ekki til að sett yrðu sérstök lög um starfsemi eða fjárreiður stjórnmalaflokkanna og taldi eðlilegast að halda hinni fjárhagslegu umgjörð um starfsemi stjórnmalaflokkanna að mestu leyti óbreyttri.

Á undanförunum árum hefur umræða aukist um hvort og þá með hvaða hætti rétt sé að setja ákvæði í lög um fjármál stjórnmalaflokka. Meðal þess sem nefnt hefur verið eru sjónarmið um að mikilvægt sé að fjárstuðningur fyrirtækja við stjórnmalaflokka sé gagnsær auk þess sem komið hafa fram sjónarmið um að rétt sé að eftirlit sé haft með því á hvern veg stjórnmalaflokkar verja því opinbera fé sem þeim er veitt á fjárlögum.

Á alþjóðlegum vettvangi hefur orðið mikil þróun í þessum efnunum 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.

Sú þróun sem hér hefur verið rakin kallar að áliti forsætisráðuneytisins á að lagaramminn um fjárhagslega umgjörð stjórnmalaflokkanna hér á landi sæti endurmati. Ber í því sambandi sérstaklega að líta til tilmæla sem ráðherraefnd 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 trúfli ekki sjálfstæði stjórnmalaflokka. Aðildarríkin skuli jafnframt grípa til aðgerða sem komi í veg fyrir hagsmunaárekstra, 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 framþjóðenda 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 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 fámennt ríki gæti að sumu leyti auðveldað gagnsæi en gæti einnig skapað hagsmunaárekstra og ýtt undir spillingu. Úttektarnefndin lýsti í þessu sambandi sérstökum áhyggjum af skorti á reglum um fjármögnun stjórnmalaflokka.

Stefnumörkun.

Í ljósi þess sem hér hefur verið rakið er það mat forsætisráðherra að rétt sé að taka til endurskoðunar ýmis atriði í löggjöf um fjármál stjórnmalaflokka. Forsætisráðherra telur því að tímabært sé að setja á ný á fót nefnd fulltrúa stjórnmalaflokkanna sem hafi að verkefni að leggja mat á þörf fyrir löggjafarumbætur á þessu sviði í ljósi þeirrar þróunar á alþjóðavettvangi sem hér hefur verið rakin. Þótt 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um félagafrelsi feli í sér sérstaka vernd fyrir stjórnmalaflokka er ekki hægt að líta svo á að sú staðreynd girði fyrir að settar verði almennar reglur um fjármál og fjárreiður stjórnmalaflokka sem samrýmast þeim sjónarmiðum sem byggt hefur verið á á alþjóðavettvangi og hér hafa verið rakin.

Forsætisráðherra telur að eðlilegt sé að slík nefnd fjalli um fjármálalega umgjörð stjórnmalastarfsemi í heild. Meðal þess sem slík nefnd þarf 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.

Forsætisráðherra hefur því skrifað formönnum allra stjórnmalaflokka sem eiga sæti á Alþingi bréf og óskað eftir að þeir tilnefni fulltrúa í nefnd til að fjalla um lagalega umgjörð stjórnmalastarfsemi. Lagt er til að nefndin skili tillögum sínum fyrir lok þessa árs.