

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um fjármál stjórn málasamtaka og frambjóðenda
og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006, með
síðari breytingum (fjárhagsupplýsingar).

Flm.: Svandís Svavarsdóttir, Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir,
Steinunn Þóra Árnadóttir.

1. gr.

Á eftir 11. gr. laganna kemur ný grein, 11. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:
Fjárhagsupplýsingar frambjóðanda og maka.

Frambjóðendur í 10 efstu sætum framboðslista til Alþingis og sveitarstjórna skulu gera opinberlega grein fyrir fjárhag sínum og maka sinna þegar framboðið er lagt fram. Í greinargerðinni komi fram heildartekjur á árinu fyrir kosningarnar svo og upplýsingar um eignir og skuldir beggja. Hið sama á við um frambjóðendur til embættis forseta Íslands.

Ríkisendurskoðun setur reglur um upplýsingagjöfina og framsetningu hennar.

2. gr.

Lög þessi taka þegar gildi.

Greinargerð.

Fyrirliggjandi frumvarpi er ætlað að auka gagnsæi og styrkja trúverðugleika kjörinna fulltrúa á Alþingi og í sveitarstjórnnum og enn fremur forseta Íslands með því að frambjóðendum til sveitarstjórna, þingmennsku og forsetaembættis verði gert skylt að upplýsa áður en kjör fer fram um tiltekin atriði sem gætu leitt til umboðsvanda. Í þessu skyni verði frambjóðendum í sveitarstjórnarkosningum, Alþingiskosningum og forsetakosningum gert að skyldu að leggja fram tilteknar upplýsingar um fjárhag sinn og maka sinna um leið og þeir leggja framboð sitt fram og verði þessar upplýsingar aðgengilegar almenningi.

Í kosningum framselja kjósendur lýðræðislegt vald sitt til áhrifa á stjórn samfélagsins til þess eða þeirra fulltrúa sem þeir greiða atkvæði og þau úr frambjóðendahópnum sem ná kjöri verða útvalin til að fara með völd og ábyrgð í umboði kjósenda það tímabil sem umboðið nær til. Til þess að kjósandi geti varið atkvæði sínu í samræmi við eigin vilja, skoðanir og væntingar þarf hann að þekkja til stefnumiða stjórn málaafllanna og einnig er nauðsynlegt að frambjóðendur geri grein fyrir sér. Kosningabaráttu stjórn málaafllanna og stjórn málaumræðu í fjölmiðlum og fréttatvöngu af stjórn mála er ætlað að uppfylla þetta skilyrði og þótt sú viðleitni lánist oft vel getur svo farið að ekki komi fram upplýsingar sem eru mikilvægar fyrir ákvarðanatöku kjósenda. Á þetta ekki sist við um málefni sem varða í sjálfu sér einkahagi frambjóðenda en geta orðið til þess að gera kjörna fulltrúa óhæfa til ákvarðanatöku um tiltekin málefni eða varpa rýrd á trúverðugleika þeirra ef rangt er greint frá málavöxtum eða þeim leynt. Þetta getur átt við um upplýsingar um fjárhag frambjóðenda og maka þeirra.

Framseldu valdi fylgir sérstök ábyrgð og eru svonefndar umboðskenningar (principal-agent theory) gjarnan notaðar til að skýra hin sérstöku valdatengsl umbjóðenda og fulltrúa og umboðsvandi (principal-agent problem) er sá vandi sem skapast þegar árekstur verður milli hagsmuna þessara aðila. Til þess er jafnan ætlast af kjörnum fulltrúum að þeir víki eigin hagsmunum til hliðar en miði ákvarðanir sínar og athafnir ávallt við hagsmuni samfélagsins. Þannig ræðst lýðræðislegt lögmæti ákvarðana þeirra af umboði hinna kjörnu fulltrúa og meðferð þess. Verði misbrestur hvað þetta varðar er næsta víst að traust kjósenda á fulltrúum sínum og verkum þeirra bíður hnekki.

Unnt er að draga úr líkunum á því að umboðsvandi skapist milli kjósenda og kjörinna fulltrúa með því að hinn kjörni fulltrúi veiti ítarlegar upplýsingar um kringumstæður sínar, einkum þá þætti þeirra sem líklegir eru til að geta valdið hagsmunatogstreitu. Lög um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra, nr. 162/2006, og reglur um skráningu á fjárhagslegum hagsmunum alþingismanna og trúnaðarstörfum utan þings, sem forsætisnefnd Alþingis hefur gefið út, eru dæmi um reglur sem skylda stjórnmalasamtök og kjörna fulltrúa til að veita tilteknar upplýsingar um fjárhag sinn og tengsl við hagsmunaaðila. Með reglunum er brugðist við hættunni á umboðsvanda með því að „draga úr hættu á hagsmunaárekstrum og tryggja gagnsæi í fjármálum“ í því skyni að „auka traust á stjórnmalastarfsemi og efla lýðræðið“ eins og segir í 1. gr. laga nr. 162/2006.

Löggjafinn hefur þannig brugðist við líkunum á umboðsvanda í sambandi kjósenda og kjörinna fulltrúa á Alþingi með regluverki um upplýsingagjöf en slíkar reglur sem tækju til frambjóðenda og maka þeirra hafa ekki verið settar. Hljóti þetta frumvarp samþykki verður frambjóðendum sem það tekur til skylt að veita á móta upplýsingar um fjármál sín og efnahag og kjörnum fulltrúum á Alþingi er gert að láta í té og veita að auki upplýsingar um fjármál og efnahag maka.

Markmiðið með upplýsingagjöf frambjóðenda til sveitarstjórna, Alþingis og forsetaembættis yrði að upplýsa um möguleg hagsmunatengsl þeirra. Með því móti yrði kjósendum auðveldað val þeirra og dregið úr líkunum þess að umboðsvandi myndist. Reglurnar yrðu þannig til þess að auka trúverðugleika frambjóðenda og efla traust á stjórnmalastarfi.

Brýnt er að reglur um framboð og frambjóðendur séu með þeim hætti að þær styrki sambandið milli kjósenda og frambjóðenda og auki gagnsæi og trúverðugleika í tengslum þessara aðila. Jafnframt er mikilvægt að virða sjónarmið um persónuvernd og friðhelgi einkalífsins. Kröfur um upplýsingagjöf verður að veita og meta með tilliti til þessa.

Skammt er síðan forsætisráðherra landsins neyddist til að hverfa úr embætti, rúinn trausti, eftir að uppskált varð um eignarhald hans og maka hans á aflandsfélagi í skattaskjólí. Þetta dæmi sýndi að ekki er hald í því gagnvart áliti almennings að láta líta svo út sem eignir maka stjórnmalamanns séu honum óviðkomandi. Þvert á móti gera kjósendur sér ríkar væntingar um að stjórnmalamenn leyni þá ekki upplýsingum um slík tengsl enda geta þau haft veruleg áhrif á afstöðu þeirra og gjörðir ef svo ber undir, jafnvel þótt sú sé ekki raunin getur einskær hættan á hagsmunaárekstri orðið til þess að gera stöðu stjórnmalamanns gagnvart almennings óbærilega. Trúverðugleiki er meginatriði í samskiptum kjósenda og stjórnmalamanna og ekkert er betur til þess fallið að skaða slíkt samband en laumuspil og leynd um atriði sem geta valdið hagsmunaárekstrum og vanhæfi stjórnmalamanns til ákvarðanatöku. Það er því ekki óeðlileg krafa eða úr hófi að frambjóðendur standi skil á yfirliti um fjárhag sinn og maka sinna eins og hér er lagt til að verði.

Ríkisendurskoðun gegnir nú þegar ríku hlutverki við eftirlit með fjármálum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda í samræmi við lög nr. 162/2006 og er því einboðið að stofnunin takist á hendur sambærilegt hlutverk gagnvart upplýsingaskyldu frambjóðenda og maka þeirra.