

Reykjavík, 15.03.2023



Íslandsdeild Transparency International þakkar fyrir tækifærið til umsagnar á frumvarpi um breytingu á lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka, nr. 162/2006 (framlög hins opinbera til stjórnmalastarfsemi) en getur ekki lýst yfir stuðningi við þær breytingar sem hér eru lagðar til. Það er mat Íslandsdeildar að frumvarpið þurfi umtalsverða vinnu svo tækt sé að Alþingi verji eiginlegum tíma í málið og enn síður er frumvarpið til þess fallið að draga úr spillingaráhættu, styrkja starfsemi hreyfinga, auka yfirsýn með því hvernig opinbert fé er notað eða virkja almenning til stjórnmalastarfs. **Íslandsdeild varar við frumvarpinu en lýsir að vanda yfir vilja til að koma að eða veita umsögn um hvernig styrkja megi núverandi löggjöf og baráttuna fyrir gagnsæi, heilindum og lýðræði gegn spillingu.**

Afstaða Íslandsdeildar Transparency International í stuttu máli

Opinber stuðningur við stjórnmalahreyfingar er mikilvægur fyrir lýðræðislega umræðu og stuðlar að því að allir borgarar geti tekið þátt í henni. Slíkur stuðningur er jafnframt nauðsynlegur til að draga úr þeim lýðræðishalla sem stafað getur af of miklum áhrifum fjárhagslega sterkra aðila og hagsmunasamtaka á stjórnmal og stjórnsýslu.

Transparency International á Íslandi leggst gegn þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu þar sem þær ganga gegn framangreindum markmiðum og tilgangi laganna. Þær eru annars vegar að útiloka frá opinberum stuðningi þau stjórnmalaoöfl sem ekki hafa áður náð að festa sig í sessi á Alþingi með fylgi allt að 4% kjósenda sem gæti verið um 8.000 manns en myndi auka hlutdeild stóru flokkanna í honum. Myndi það draga úr fjölbreytni stjórnmaluumræðu og skerða lýðræðislegt jafnræði þvert á það sem segir í undarlegum rökstuðningi í greinargerð með frumvarpinu.

Hins vegar er lagt til að auknir verði möguleikar stjórnmalaflokkanna til að taka við fé frá einstaklingum og fyrirtækjum. Þrýstingur fjárhagslega valdamikilla aðila á stjórnmalamenn og pólitískar stofnanir til að tryggja og auka hagsmuni sína er alkunnugt vandamál víða um heim og

eins hér á landi og hefur verið uppspretta spillingar með ýmsum hætti. Hækkun á þaki á styrki fyrirtækja og einstaklinga er líklegt auka enn frekar slíkan þrýsting auk þess sem hækkun þaksins myndi gera stöðu stórnámahreyfinga ójafna því hagsmunaaðilarnir beina stuðningi sínum fremur að þeim flokkum sem eru stórir fyrir og líklegri en aðrir til að geta í krafti stærðar þjónað hagsmunum stryktaraðilans. Breyting sem þessi myndi því í senn auka fjárhagslegt ójafnræði stórnámalflokkanna, ýta undir hagsmunagæslu þeirra og auka líkur á spillingu.

Í umsögn frumvarpsins kemur fram að núverandi rammi hafi að mati flutningsmanna með sér ýmsa ágalla.

1. Fjármögnun stórnámalflokka séu settar verulegar skorður
2. Opinber framlög til stórnámalflokka hafi margfaldast frá setningu laganna og séu nú helsta tekjulind þeirra
3. Að lágmarks hlutfall framboða til ríkisstyrkja geti verið svo lágt að það hvetji fólk til framboðs vegna möguleikans á fjáröflun
4. Að sú þróun sem hafi orðið hér á landi vegna hárra framlaga hins opinbera til stórnámalflokka dragi úr stórnámálastarfi flokka og tengslum þeirra við flokksmenn sína og við atvinnulífið, enda þurfa flokkarnir sífellt minna á þeim að halda í öruggum faðmi hins opinbera.

Í umsögninni hefur Íslandsdeild TI lagt sig fram við að fara yfir þessar áhyggjur og lýsa afstöðu sinni.

Núverandi lög

Núverandi lög um fjármál stórnámalflokka eru til komin vegna ítrekaðra ábendinga um spillingaráhættu í tengslum við fjármögnun stórnámalflokka. Ríkisstyrkir til stórnámasamtaka voru settir á til að auka sjálfstæði stórnámahreyfinga, jafna leikreglur og draga úr áhættu á áhrifakaupum, mútum og greiðasemi vegna fjárhagsstuðnings sem og til að auka gagnsæi og eftirlit. Íslandsdeild telur löggin ekki hafa náð öllum markmiðum sínum en bendir þó á að það var sjálfstætt markmið og í samræmi við ábendingar Greco og Ráðherranefndar Evrópuráðsins að stórnámahreyfingar reiddu sig sem minnst á beina styrki frá fyrirtækjum og hagsmunaaðilum. Það markmið hefur náðst eins og flutningsmennirnir sjálfir benda á enda fjármagnið nú að mestu opinberlega úthlutað reglulega í samræmi við lög.

Að mati Íslandsdeildar hefur þó ekki tekist að styrkja lýðræðislegt hlutverk flokkanna í samræmi við fjárframlög. Fjárframlög til stórnámalflokka hafa aukist verulega á undanförunum árum og meðfram kostnaður við kosningabaráttu. Sú staða er til komin vegna þess að við ákvarðanatöku um fjármögnun stórnámalflokka hefur opinber stuðningur við hreyfingarnar tekið á sig aðra

mynd en allur annar opinber stuðningur í formi rekstrarfjár því sem næst án kvaða um hvernig fénu skuli miðlað til starfsemi flokkanna.

Sá mikli skilningur sem stjórn málin sýna þörfum eigin flokka á óeyrnamerktu fé vekur að sjálfsögðu athygli en sjóðina má nota jafnt til húsnæðiskaupa, launa, kaffiboða, auglýsinga og kosningasjóða það er í algjörrri andstöðu við það fjármögnunarumhverfi sem öðrum býðst af hálfu hins opinbera. Ef ná á fram markmiðum frumvarpsins þarf því að leggja til hliðar sjónarmið um hvort upphæðin sé of há eða lág og meta hverju stuðningurinn á að koma til leiðar og hvort rétt sé að flokkarnir fari með féð að vild svo framarlega sem þeir uppfylla stærðarskilyrði og skili ársreikningum til ríkisendurskoðanda þar sem eftirlit er í lágmarki og viðurlög óskýr í framkvæmd. Þá fyrst er hægt að meta hver upphæðin skal vera.

Til samanburðar bendir Íslandsdeild á að samtök í almannapágu þurfa að gera samstarfssamning, bjóða í verkefni eða sækja um verkefnastyrki. Stuðningur við fjölmiðla er líkt og stuðningur við stjórn málaflokka rekstrarstyrkur en þá sem hlutdeild af útlögðum kostnaði sem sækja þarf um sérstaklega. Listafólk sækir um verkefnatengd starfslaun. Fjármögnun vísinda byggir á skattaafslætti vegna vel skilgreinds og útlagðs kostnaðar sem og verkefna og rannsóknarstyrkja. Styrkur til kvikmyndagerðar er í formi skattaafslátta í samræmi við kostnað og svo umsókna um verkefnastyrki. Jafnvel ríkisstofnanir þurfa að gera grein fyrir því hvaða fjárþörf er til staðar og hvers vegna. Aðeins stjórn málahreyfingum mætir svo stórtækur skilningur löggjafans að rétt sé að úthluta þeim fé ár hvert nánast án skilyrða um tilgang og kostnað. **Vel er hugsandi að flutningsmenn frumvarpsins finni hér skýringu á sífelldri hækkun fjárframlaga hins opinbera til stjórn málaflokka.**

Mikilvægt er að hafa í huga þegar fjallað er um stjórn málahreyfingar að þeim er beinlínis ætlað að þjálfa, bjóða fram og taka að sér opinbert hlutverk. Í íslensku samhengi er þeim ætluð talsverð ábyrgð þar sem verulega skortir á stuðning við stjórn málaflokka á sveitastjórnarstigi og allnokkur munur er á stuðningi við fulltrúa á löggjafarþinginu annars vegar og framkvæmdavaldið hins vegar. Tilvist stjórn málasamtaka er því í sjálfu sér háð hinu opinbera og óljóst hvort þau verði síður háð hinu opinbera án styrkjanna en lækkun þeirra eða afnám eykur auðvitað enn frekar áhættu á að málefnavarfið verði í raun fjárhagslega samtvinnað hagsmunum lögaðila. Með breytingunum yrði almenningur háðari fjármagni lögaðila við málefnavarf. Þvert á það sem flutningsmenn frumvarpsins halda fram þá mun frumvarp þeirra þrengja að fjölbreyttri umræðu en ekki örva hana.

Fjármögnun stjórn málahreyfinga af hálfu hins opinbera er viðurkenning á þeirri staðreynd að flokkarnir fara með opinbert hlutverk og ábyrgð. Þótt hið opinbera reiði tilvist sína ekki á tilvist stjórn málaflokka þá er tilvist stjórn málaflokka án opinbers valds eða markmiða um tilvist

opinbers valds ekki raunhæf. Án hins opinbera eða metnaðar um að setja á fót opinbert vald eru flokkar ekki til - aðeins aðskildar hreyfingar með áhrifavald - en aftur á móti hægt er að fara með opinbert vald án formlegra flokka. Alþingi var til að mynda án núverandi þingflokkakerfis fram til 1916. Það má þó hæglega færa rök fyrir því að stjórnmalaflokkar séu í dag hluti af lýðræðiskerfi landsins.

Núverndi kerfi er margfallt betri kostur en það sem áður var

Það var loks árið 2006 sem settar voru heilstæðar reglur um fjármál stjórnmalaflokka. Ísland hafði þá ítrekað dregið lappirnar og heimilað heldur frumstæða fjármögnun stjórnmalaflokka í eftirlitsleysi þrátt fyrir ítrekaðar ábendingar um spillingaráhættu. Vert er að benda á að áður en núverandi löggjöf tók gildi voru nafnlausir styrkir nánast algildir í íslenskum stjórnmalum. Stjórnmalaflokkar og stjórnmalamenn þáðu samkvæmt þeim gögnum sem komið hafa í dagsljósið 1.049.311.188 krónur í styrki frá atvinnulífínu á árunum 2002 til 2011, þar af 533.696.508 krónur frá aðilum sem ekki var hægt að rekja opinberlega. Með lögum um fjármál stjórnmalaflokka hefur nafnlausum styrkjum fækkað verulega. Árið 2002 voru þeir til að mynda 83% allra styrkja frá lögaðilum en hæst fór hlutfallið í 92% allra styrkja árið 2004. Það ár voru 76.063.331 krónur gefnar undir nafnleynd. Hlutfallið lækkaði verulega með gildistöku laganna en árið 2007 voru styrkirir nafnlausu aðeins um 5% af veittum styrkjum. Árið 2006 sker sig þó úr þegar kemur að styrkveitingum atvinnulífsins til handa stjórnmalamönnum og -flokkum en það ár söfnuðu flokkarnir og stjórnmalamenn 333 milljónum króna (753 millj. kr. á núvirði). Ástæður þessa eru vel þekktar í dag. Eins og ítrekað hefur verið greint tóku flokkarnir við metupphæðum skömmu áður en lögin tóku gildi. Íslandsdeild telur ekki nokkra ástæðu til að veikja núverandi löggjöf eða ýta undir hvata til að stjórnmalaflokkar og stjórnmalafólk hverfi aftur til hins gamla fyrirkomulags.

Í umsögn frumvarps til laga um fjármál stjórnmalasamtaka og frambjóðenda um upplýsingaskyldu þeirra (133. löggjafarþing 2006–2007. Þskj. 536 — 435. mál.) sem síðar varð grunnurinn að núverandi lögum segir meðal annars:

„Á alþjóðlegum vettvangi hefur orðið mikil þróun í þessum efnum á undanförunum árum. Fjölmargar alþjóðastofnanir jfalla nú um jfárhagslega 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 efla baráttu gegn spillingu. Ísland er meðal þeirra ríkja sem undirgengist hafa aðhald og eftirlit Greco- nefndarinnar.

Þá ber í þessu sambandi sérstaklega að líta til tilmæla sem ráðherranefnd 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 trufli ekki sjálfstæði stjórnmalaflokka. Aðildarríkin skuli jafnframt grípa til aðgerða sem komi í veg fyrir hagsmunaárekstra, tryggja gagnsæi fjárfamlaga 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 fjárfamlaga. 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 seiða opinberum aðilum vöru eða þjónustu, til stjórnmalaflokka og banna lögaðilum undir stjórn opinberra aðila að leggja fram fé til stjórnmalaflokka.“

Um skorður við fjármögnun stjórnmalaflokka

Við lestur frumvarpsins virðist sem flutningsmenn gleymi þeim miklu hættum sem þótti ástæða til að reyna að lágmarka með núverandi reglum en sjái þess í stað ofsónir yfir meintri áhættu á að nýjar stjórnmalahreyfingar bjóði fram í „gróðavon“. **Nýjar hreyfingar geta sótt um styrk upp í allt að 750 þúsund kr. fyrir hvert kjördæmi sem þau bjóða fram. Þessir styrkir eru aðeins greiddir út gegn birtingar reikninga og staðfestingar á útlögðum kostnaði. Áhættan er því ekki af slíkri stærðargráðu að tilefni sé til að fella út þriðju málsgrein þriðju greinar laga um styrk til framboða. Upphæðin er lág og ólíkt styrkjum til stærri flokka er um verkefnastyrk að ræða vegna kosningabaráttu en ekki framlag því sem næst án kvaða. Íslandsdeild telur rétt að endurtaka það sem áður hefur komið fram að tortryggilegt sé hve ríkan skilning löggjafinn hafi á fjármögnun eigin stjórnmalasamtaka, sem þegar fara með opinbert vald og ráða upphæð styrkja, en eiga mun erfiðara með hverja krónu sem renna á til nýrra eða smárra hreyfinga. Íslandsdeild sér ekki ástæðu til að halda aftur af getu nýrra hreyfinga án formlegs valds til framboða með ríkari kröfum um gagnsæi og skýringu á kostnaði en gert er með hundruð**

milljóna króna framlag til flokka sem þegar eiga fulltrúa á þingi. Þriðja málsgrein þriðju greinar er verkefnastyrkur sem kallar á framboð og útlagaðan kostnað.

Eftir bankahrunið varð uppvíst að FL-Group og Landsbankinn höfðu greitt samtals 55 milljónir króna (ca. 125 millj. kr. á núvirði) í kosningasjóði Sjálfstæðisflokksins áður en lög voru hert um fjármál íslenskra stjórnmalaflokka í árslok 2006. Umræðan sem fylgdi í kjölfarið í fjölmiðlum gekk svo nærri forystu Sjálfstæðisflokksins fyrir þingkosningarnar 2009 að lýst var yfir að peningunum yrði skilað. Þar með var á vissan hátt viðurkennt að peningarnir væru óhreinir”, þ.e. áhrifakaup. Í eldlinunni í apríl 2009 stóð Bjarni Benediktsson, þá nýkjörinn formaður Sjálfstæðisflokksins.

Það voru ekki aðeins flokkarnir sjálfir sem leita þurftu í fé fyrirtækja því eins og fram kemur í rannsóknarskýrslu Alþingis um fall bankanna leituðu einstaka stjórnmalamenn til fyrirtækja til að fjármagna eigin baráttu. Prófkjorsbarátta ársins 2007 er líklega einhver sú dýrasta í íslenskri stjórnmalasögu. Guðlaugur Þór Þórðarson, ráðherra Sjálfstæðisflokksins, ber af þegar kemur að söfnun styrkja en í prófkjöri sínu fyrir þingkosningar 2007 safnaði hann 24.830.000 krónum. Allir styrkir voru þá nafnlausir og ekkert var þá gefið upp um kostnað vegna framboðsins. Sem betur fer ná lögin nú utan um prófkjorsframboð og kostnaður hefur snarlækkað í kjölfarið. Þá er eins og áður segir óheimilt að taka við nafnlausum styrkjum. Ekkert í núverandi lögum bannar stjórnmalahreyfingum að setja reglur um fjármögnun prófkjara nú eða setja á fót styrktarsjóð flokksins fyrir prófkjör sem úthlutar sömu upphæð til þeirra sem uppfylla skilyrði til framboðs. Slíkt myndi svo á móti styrkja samband flokkanna við almenning enda drægi það úr vægi auðs við val framboðenda flokka. Þá gæti slík tilhögun dregið úr opinberum stuðningi til flokkanna og stjórnmalamanna með auknum hömlum á fjárútlát í kosningabaráttu.

Núverndi lagarammi var því ekki settur til að forðast það að hópur fólks gæti tekið sig saman og stofnað stjórnmalaflokk og sótt sér 750 þúsund króna styrk til ríkisins. Núverndi lagarammi er tilraun til að draga úr stórfelldum áhrifum peningahagsmuna á stjórnmalin. Lögin eru tilraun til að minnka hættuna á að sterkir aðilar fjármagni gerfigrasrótasamtök og dulbúi slíka hópa sem stjórnmalaflokka. Slíkt er umtalsvert hættulegra en t.d. dulbúin fjármögnun alþjóðlegs álfyrirtækis á samtökum sem taka á sig ásýnd áhyggjufulls almennings sem óttast ekkert meir en hækkun raforkuverðs til álvera. **Áhrifavald er eitt en föngun stjórnmalaflokka gefur sérhagsmunum tækifæri til beinna aðgerða á skjön við raunverulega hagsmuni almennings. Þannig má sjá fyrir afleiðingar allt frá algjöru banka- og efnahagshruni, til fjársveltis heilbrigðiskerfisins, útilokun á hæfu fólki frá opinberum störfum vegna skoðana þess, krísu á húsnæðismarkaði, sölu ríkiseigna á afslætti og leyndarhyggju um skýrslur sem veita vísbendingar um slíka föngun. Þótt Ísland sé að sjálfsögðu ekki ónæmt fyrir föngunaráhættu í dag sér Íslandsdeild ekki nokkra ástæðu til að auka slíka áhættu með enn**

einum hvatanum til að bjóða upp á meira peningavald sérhagsmuna í stjórnmalahreyfingum hér á landi. Þvert á móti þarf að grípa til frekari aðgerða til að draga úr áhrifum fjársterkra aðila á stjórnmalaflokka.

Stefnu og regluleysi hefur skapað þá hefð hér á landi að stjórnmalaflokkarnir nýta styrki frá Alþingi í kosningasjóði en ekki aðeins til að reka öfluga starfsemi, styrkja þekkingarinnviði flokkanna og auka þannig gæði stjórnmalanna. Þetta er spillingaráhættan sem taka þarf fyrir því þessi skortur á sýn um hvað er verið að styrkja takmarkar getu yfirvalda til að afturkalla fé og draga einstaklinga til ábyrgða.

Flokkum í lófa lagt að ráða til sín sérfræðinga og aðstoðarmenn fyrir þingmenn eða sveitastjórnarfulltrúa, byggja upp starfsemi utan höfuðborgarinnar, fjármagna verkefni til aukinnar þátttöku almennings í stjórnmalum, skapa samstarfsvettvang flokka og fyrirtækja um málefni eða halda úti öflugum viðvarandi málefnastarfi. Það sem núverandi lög banna er stórfelld fjármögnun stjórnmalaflokka af hendi fjársterkra aðila. Flokkarnir kjósa flestir að fara með opinbert fé sem kosningasjóði. Þetta umhverfi fjármögnunar er eins og áður segir ekki til staðar fyrir nein önnur samtök á landinu. **Það er afstaða Íslandsdeildar að opinberir styrkir séu í raun misnotaðir með því að dæla þeim í kosningasjóði í jafn miklum mæli og nú er gert á kostnað innra starfs.**

Hins vegar ætti öllum að vera ljóst hvers vegna það er gert. Stjórnmalaflokkar hafa ekki getað sett öflugt eftirlit eða lög um takmarkanir á fjárútlátum til kosningabaráttu líkt og til annarrar starfsemi. Stjórnmalahreyfingar veigra sér margar við því að rukka félagsgjöld og svo virðist sem flokkarnir sjái ekki kosti þess að sækja fjölda smærri framlaga frá breiðum hópi einstaklinga. Hitt er svo að með því að tryggja margfalda sjóði flokka sem þegar eiga löggjafafulltrúa er nýjum hreyfingum og hugmyndum gert að keppa eftir umtalsvert þrengri leikreglum. **Við lestur frumvarpsins er augljóst að þetta er í raun markmið flutningsmanna: að þrengja að nýjum hreyfingum fjárhagslega, ýta frekar undir þörf þeirra á einkafjármagni og veikja grunn þeirra til að viðhalda nauðsynlegri aðhaldsstarfsemi og uppbyggingu fram að næstu kosningum. Íslandsdeild getur ekki stutt það að fjármagn hins opinbera sé nýtt til að þrengja enn frekar að nýjum hreyfingum.**

Opinber framlög til stjórnámálaflokka hafi margfaldast frá setningu laganna og séu nú helsta tekjulind þeirra

Það er markmið núverandi laga að draga úr vægi styrkja frá fyrirtækjum og hagsmunaaðilum. Það er til vitnis um að það hafi virkað að einhverju leyti ef ríkisstyrkir eru stærsti hluti tekna flokkanna. Íslandsdeild bendir þó á að þessi mikla aukning ríkisstyrkja hefur ekki orðið til þess að auka kaup flokkanna á sérfræðipækkingu, auka nýliðun eða bæta starfsemi flokkanna. Höfundum frumvarpsins er bent á að vel er hægt að skilgreina og styrkja í lögum lágmarksstarfsemi og kvaðir um hvaða þjónustu er rétt að flokkarnir veiti flokksfélögum og íslenskum almenningi fyrir styrkina. Slíkar kvaðir má almennt finna í öðrum opinberum stuðningi - og ekki að ástæðulausu.

Lækkun framlaga

Þá vekur það athygli Íslandsdeildar að flutningsmenn frumvarpsins leggja til verulega lækkun framlaga til stjórnámálaflokka án þess þó að nokkur greining sé lögð fram sem sýni fram á að flokkarnir hafi ekki þá fjárþörf sem þegar er styrkt. Þannig er gert ráð fyrir rétt rúmri 40% lækkun á fjárframlagi til flokka merkt hverjum þingmanni. Þetta er veruleg lækkun. Þó er engin tilraun gerð til að greina þann kostnað sem fylgir þingmanni fyrir stjórnámálaflokka eða svara því hvers vegna 12 milljónir eru of há upphæð en 7 milljónir næg upphæð. Íslandsdeild hefur ekki skoðun á upphæðinni sem slíkri en telur mikilvægt að framlag ríkisvaldsins til stjórnámálaflokka sé ekki skot í myrkri heldur byggt á sannanlegri þörf. Umsögn flutningsmanna frumvarpsins hefði þurft að útskýra hvaðan talan er komin og hvers vegna 7 milljónir króna eru líklegri til að styrkja gæði og getu flokkanna til að fara með lýðræðishlutverk sitt en 12 milljónir. **Hér verður nokkuð augljóst að markmið frumvarpsins er að ýta undir fjárframlög lögaðila en í ljósi sögunnar geta flutningsmenn frumvarpsins spurt sig: Til hvers? Hvers er saknað frá fyrri tíma í þessum málum?**

Flutningsmenn frumvarpsins eru hér að leggja til að stjórnámálaflokkar hverfi aftur til þess tíma þar sem þeir voru háðir fjárframlögum fyrirtækja. **Íslandsdeild Transparency International getur undir engum kringumstæðum lýst yfir stuðningi við slíkt afturhvarf. Verði frumvarpið samþykkt er löggjafinn að senda skýr skilaboð til stjórnámálanna að aftur sé kominn tími til að hleypa hagsmunum að borðinu gegn greiðslu.**

Að lágmarks hlutfall framboða til ríkisstyrkja geti verið svo lágt að það hvetji fólk til framboðs vegna möguleikans á fjáröflun

Flutningsmenn hafa ekki haft fyrir því að færa rök fyrir þessum ótta. Ákvæðið sem flutningsmenn vilja fella á brott krefst reikninga fyrir útlögðum kostnaði svo hægt sé að sækja 750 þúsund króna styrk á hvert kjördæmi sem boðið er fram til. Íslandsdeild leggur til að flutningsmenn frumvarpsins horfi til frekara eftirlits og skýrari reglna um hvað ríkisstyrkur til flokkanna sem ná lágmarki eigi að efla og greiða. Þá er mun skilvirkara að auka eftirlit með fénu en að hræðast það að hópur fólks taki sig saman og stofni nýja stjórnmalahreyfingu í þeirri von að fá kr. 750.000 af útlögðum kostnaði í hverju kjördæmi endurgreiddan að kosningum loknum eða árlegt fjárframlag án starfssemi. Eftirlit og skýrar reglur með viðurlögum er skilvirkari leið til að koma í veg fyrir þessa hættu.

Í frumvarpinu er lagt til að árlegur styrkur til stjórnmalahreyfinga út kjörtímabilið miði við 4% ekki 2.5%. Sjaldgæft er að flokkur nái fjórum prósentum en ekki á þing. Það er að segja að fáir flokkar hafa endað mikið ofar en fjögur prósent án þess að ná fulltrúa á Alþingi. Því vaknar sú spurning hvaðan þetta viðmið er komið og hvort markmið frumvarpsins sé að styrkja ekki nýjar hreyfingar sem ekki fara með fulltrúa á þingi. Heiðarlegra væri að greina þá frá þeirri stefnubreytingu. Á sínum tíma voru rökin fyrir 2.5% viðmiðinu sem svo segir:

„Markmiðið er að styrkir til stjórnmalasamtaka skuli taka mið af því að þau geti haldið uppi og rækt það mikilvæga lýðræðishlutverk sem stjórnskipun landsins gerir ráð fyrir að þau gegni. Leitast skal við að þau standi jafnfætis þeim aðilum öðrum sem keppa að því að hafa áhrif á stjórnmalaleg viðfangsefni.

Samkvæmt greininni dugar stjórnmalasamtökum að fá 2,5% fylgi til að fá úthlutun af fjárlögum en þurfa ekki að fá þingmann kjörinn. Viðmiðið um 2,5% skýrist af því að öll þau framboð, sem komið hafa fram á undanförunum árum og hafa haft umtalsverðan stuðning meðal kjósenda, hafa uppfyllt það skilyrði. Þá hefur þetta mark verið notað við úthlutun fjár úr ríkissjóði til stjórnmalastarfsemi mörg undanfarin ár.“

Hér er því um talsverða stefnubreytingu að ræða frá því sem nú er. Raunar hefðu sem dæmi Íslandshreyfingin, Dögun, Flokkur fólksins ekki hlotið styrk til málefna starfs ef viðmiðið er 4%. Hins vegar er áhætta til staðar þegar kemur að þessum styrk enda styrkurinn í eðli sínu sambærilegur því fjármögnunarkerfi sem flokkarnir á Alþingi úthluta sér.

Árið 2015 var nokkur umfjöllun um fjármál Flokks heimilanna. Flokkurinn hlaut 3,02% í Alþingiskosningum árið 2013 og átti því rétt á framlögum. Flokkur heimilanna varð til þegar 8 stjórnsmálasamtök tóku saman fyrir kosningarnar 2013. Það voru Lýðveldisflokkurinn, Samtök fullveldissinna, Áhugahópur um tjáningarfrelsi, Sjálfstæðir Sjálfstæðismenn, Þjóðarflokkurinn, Áhugahópur úr Hagsmunasamtökum heimilanna, Áhugafólk um kjör aldraðra og öryrkja og fyrrum félagar úr Samstöðu. Verulegar athugasemdir komu fram um notkun styrkjanna í vörslu flokksins. Í fréttum kemur fram að flokkurinn hafi rekið litla sem enga starfssemi þrátt fyrir framlög frá ríkinu í samræmi við kosninganiðurstöðu. Þá kom fram í meiðyrðamáli sem tengdist flokksnum að styrkurinn hafi nýst til einkaneyslu. Eftirlitið var því ekki að hálfu yfirvalda heldur komu flestar upplýsingar fram vegna deilna innan flokksins um hvað geti talist eðlilegur kostnaður með almannafé. Lærdómurinn af þessu máli er að algjörlega skortir eftirlit og viðurlög frá ríkinu á því hvernig farið er með styrkina. Forsvarsmenn flokksins gátu í óþökk annarra félagsmanna notað styrkina að vild. Hér er hin eiginlega áhætta en það að skrífa fyrir styrk til samtaka sem hafa náð lagmarki frekar en að setja öflugt eftirlit og skýrar leikreglur er ekki í anda þeirra markmiða sem upphaflega urðu til þess að núverandi löggjöf var sett. Flutningsmenn geta í stað þrengt reglur og aukið viðurlög við misnotkun. Hið opinbera verður að verja sína hagsmuni þegar augljóst er að fjármagn er ekki notað í samræmi við kröfur. Stjórnsmálin hafa hér sett svo litlar kröfur að nánast útilokað (en þó ekki alveg útilokað) er að nota styrkina með slíkum hætti að ríkissjóður greiði ekki.

Vert að benda á að enginn flokkur sem í dag fær styrk í samræmi við atkvæðahlutfall missir framlag sitt verði frumvarpið að lögum. Hins vegar er gengið ansi nærri Sósíalístaflokki Íslands sem heldur úti töluverðri starfssemi fyrir opinbera styrki. Þá er sögulega sjaldgæft að hreyfingar nái rúmlega 4% í kosningum en komist ekki á þing og því hætta á að minni hreyfingar fái ekkert í framtíðinni. Breytingin gæti því í raun orðið til þess að fækka nýjum hreyfingum sem ná að festa sig í sessi með því að svipta þær fjárstuðningi sem eflt gæti málefnnastarf milli kosninga. Erfitt er að sjá hvernig yfirlýstum markmiðum frumvarpsins um stjórnsmálahreyfingar í góðu sambandi við almenning yrði náð með breytingum sem líklegar eru til að nema á brott þann litla stuðning sem stjórnsmálahreyfingar án þingmanna fá og ganga svo nærri hreyfingu sem vaxið hefur í vinsældum, rekur víðtækt málefnnastarf, styður við útgáfustarfssemi og heldur á lofti hugmyndafræði kjósenda sinna. Við lagasetningu er mikilvægt að hafa í huga að markmið laga um stjórnsmálaflokka er ekki að kæfa nýjar (eða gamlar) hugmyndir heldur að styrkja stjórnsmálastarf í landinu og setja því tæknilegan ramma. **Íslandsdeild hvetur flutningsmenn til að íhuga betur eigin yfirlýst markmið.**

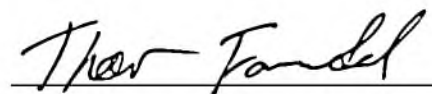
Að sú þróun sem hafi orðið hér á landi vegna hárra framlaga hins opinbera til stjórnmálaflokka dragi úr stjórnmálastarfi flokka og tengslum þeirra við flokksmenn sína og við atvinnulífið, enda þurfa flokkarnir sífellt minna á þeim að halda í öruggum faðmi hins opinbera.

Alþingi hefur í hendi sér að setja kvaðir með því fé sem stjórnmálaflokkar fá úr ríkissjóði. Mun skilvirkari leið er að auka eftirlit með því hvernig fénu er eytt. Íslandsdeild biðlar til flutningsmanna að horfa til eftirfarandi tæknilegra leiða sem hægt er að fara:

1. Setja skýr mörk um hvað telst heimilaður kostnaður gagnvart ríkisstyrkjum
2. Gera kröfu um birtingu allra reikninga en ekki aðeins ársreikninga
3. Setja lágmarkskvaðir um starfsemi og þjónustu
4. Skrúfa fyrir að ríkisstyrkir séu notaðir í kosningasjóði með því að aðgreina stjórnmálastarfsemi, þingmann og kosningar í aðskilda verkþætti.
5. Öflug viðurlög og viðbragð ef uppi er grunur um misnotkun.

Íslandsdeild bendir einnig á að flokkarnir geta nýtt fjármagnið til eflingar innra- og ytra starfs síns. Þannig gætu flutningsmenn frumvarpsins til að mynda lagt fram breytingu á lögunum sem myndi kveða á um að hluti framlagsins fari í verkefni til að auka áhrif og þátttöku almennings í málefnum stjórnmálanna. Íslandsdeild getur ekki séð hvernig niðurskurður á framlögum flokkanna muni sjálfkrafa auka tengsl þeirra við almenning. Réttara væri að festa það hlutverk þeirra betur í núverandi reglum og auka viðurlög við óheilbrigðri notkun styrkjanna þ.e. að stærri flokkar noti opinbert fé til að yfirbjóða smærri hreyfingar í kosningabaráttu.

Fyrir hönd Íslandsdeildar Transparency International



Atli Þór Fanndal, framkvæmdastjóri

Nefndasvið Alþingis
Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 15. mars 2023

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um starfsemi stjórnmalasamtaka (framlög hins opinbera til stjórnmalastarfsemi), 38. mál.

Frumvarp það sem hér er til umsagnar fjallar um breytingar á lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka nr. 162/2006, ásamt síðari breytingum.

Almennt

Ávallt hefur verið lagt kapp á að ná sem víðtækustu samkomulagi milli stjórnmalaflokkanna um þann lagaramma sem um þá gilda, þar með talið reglur um fjármál þeirra. Viðreisn er þeirrar skoðunar að svo eigi að vera áfram.

Tilgangur

Ekki verður annað séð en megintilgangur frumvarpsins sé að draga úr stuðningi við nýja og smærri stjórnmalaflokka en á sama tíma greiða götu þeirra sem eldri eru og stærri. Á þá nálgun er ekki hægt að fallast.

Gallaðar forsendur

Misskilnings gætir í greinargerð um áhrif breytinga sem lagðar eru til í 1. gr. Áhrif þess að lækka grunnrekstarframlag úr 12 m.kr. í 7 m.kr., líkt og lagt er til í a-lið, eru ekki þau að lækka fjárfraflög til stjórnmalaflokka. Upphæð grunnrekstarframlags hefur einungis áhrif á hvernig heildarfjárfraflagi, sem ákveðið er í fjárlögum hvers árs, er skipt milli þeirra stjórnmalaflokka sem hafa a.m.k. einn kjörinn fulltrúa á Alþingi. Áhrif þess að lækka grunnframlagið, líkt og lagt er til í frumvarpinu, er að hækka ríkisframlag til stærri stjórnmalaflokka og lækka framlag til þeirra minni. Þannig yrði aðstöðumunur stjórnmalaflokkanna aukinn.

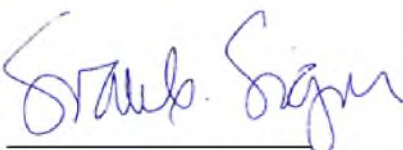
Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpi sem varð að lögum nr. 139/2018 er tilgangur þessa grunnrekstrarframlags að jafna aðstöðumun stjórnálagssamtaka vegna kostnaðarliða sem eru óháðir fylgi eða fjölda þingmanna, svo sem almennan skrifstofurekstur, lágmarks starfsmannahald, húsnæðiskostnað og kostnað vegna skyldu til bókhalds og endurskoðunar á ársreikningum sem skila ber ár hvert til Ríkisendurskoðunar.

Upphæð grunnrekstrarframlags þessa hefur ekki tekið breytingum frá árinu 2018, þrátt fyrir fjórðungs hækkun verðlags á tímabilinu. Má því segja að rök standi frekar til þess að hækka grunnrekstarframlagið í stað þess að skerða. Slíkt myndi ekki hafa áhrif á útgjöld ríkissjóðs, því eins og áður hefur komið fram er heildarfjárframlagið ákveðið í fjárlögum.

Ekki verður betur séð en að liðir b og c í 1. gr. frumvarpsins muni draga úr möguleikum nýrra stjórnálagssamtaka til að bjóða sig fram til Alþingis. Í b-lið er lagt til að takmarka árleg framlög til stjórnálagssamtaka við þá sem fá 4% atkvæða í Alþingiskosningum í stað 2,5%. Í c-lið er lagt til að fella niður sérstakan fjárstyrk úr ríkissjóði til að mæta útlögðum kostnaði við kosningabaráttu að hámarki 750.000 kr. fyrir hvert kjördæmi þar sem boðið er fram.

Dá er rétt að benda á að þeim fjárhæðum, sem lagt er til að hækka í 2. gr. frumvarpsins, var breytt með lögum nr. 139/2018. Því eru útreikningar um núvirðingu ekki réttir. Núvirt eru 550.000 kr., frá því að lögin tóku gildi 1. janúar 2019, rúmlega 680.000 kr. samkvæmt verðlagsreiknivél Hagstofu Íslands en ekki 1.300.000 kr. eins og fram kemur í frumvarpinu. Með sama hætti eru 100.000 kr. núvirtar tæplega 125.000 kr. en ekki 240.000 kr.

Viðreisn leggst gegn því að frumvarpið nái fram að ganga í ljósi þeirra ágalla sem eru á málatilbúnaði öllum.



Svanborg Sigmarsdóttir
framkvæmdastjóri