

# Lýðræði og almenn stjórnskipan

## 1.1. Markmið

- ⤴ Almennigur geti tekið ákvarðanir beint og milliliðalaust í gegnum lýðræðisleg ákvarðanatökufjerli, s.s. þátttökufjerli, borgarafundi eða almennar atkvæðagreiðslur.
- ⤴ Allar ákvarðanir séu teknar fyrir opnum tjöldum.
- ⤴ Allar upplýsingar sem varða almennig séu aðgengilegar, sérstaklega þær sem sem varða vinnu fulltrúa almennings, s.s. þingmanna og ráðherra.
- ⤴ Allir hópar samfélagsins séu þátttakendur í umræðu og ákvarðanatöku um málefni samfélagsins.
- ⤴ Leikreglur lýðræðisins gildi á öllum sviðum samfélagsins.
- ⤴ Almennigur geti átt frumkvæði að málum í gegnum formlega farvegi.
- ⤴ Öll stjórnskipan skuli leitast við að finna bestu lausn og umræður séu leiddar til lykta í sátt og samlyndi eins og þess er frekast kostur – kosningar þar sem einfaldur meirihluti ræður sé síðasta úrræði.
- ⤴ Allir fulltrúar beri formlega ábyrgð gagnvart umþjóðendum sínum – almennigi. Fulltrúar flokka séu bundnir af stefnu þeirra, persónukjörnir af sinni eigin samvisku og slembivaldir af trúnaði við almannahag.
- ⤴ Fulltrúar almennings hafi ekki hagsmunatengsl við fyrirtæki og fjármagn.
- ⤴ Stjórnsýsla og eftirlit hins opinbera sé gagnsætt og opið.

## 1.2. Leiðir að markmiðum

**Almennigur geti tekið ákvarðanir beint og milliliðalaust – fært ákvarðanir í lýðræðisleg ákvarðanatökufjerli, s.s. þátttökufjerli, borgarafundi eða almennar atkvæðagreiðslur. Öll stjórnskipan leitist við að finna bestu lausn og umræður séu leiddar til lykta í sátt og samlyndi eins og þess er frekast kostur – kosningar þar sem einfaldur meirihluti ræður sé síðasta úrræði.**

Leidd verði í lög/stjórnarskrá réttindi almennings til þess að færa ákvarðanir um mál í lýðræðisleg ferli:

- ⤴ 8% kjósenda geti fært ákvörðun í þátttökufjerli sem ræður niðurstöðu máls og er bindandi. Tilgreindar séu nokkrar tegundir þátttökufjerla eftir tilefni og umfangi.
  - Borgarafundir sem vinna stefnumótun til grundvallar skipulagi/ákvörðunum í málaflokki. Slíkir fundir yrðu slembivaldir með a.m.k. 800 manns úr hópi kjósenda og myndu funda í nokkrum lotum. Á sveitarstjórnarstigi yrði fulltrúatalan lægri.
  - Borgarþing þar sem fulltrúar (á bilinu 30-160 talsins) eru valdir með kosningu og/eða slembivali til þess að fjalla um tiltekið málefni í opnu ferli. Á sveitarstjórnarstigi yrði fulltrúatalan lægri.
  - Þátttökuákvörðunarferli í mörgum stigum þar sem haldnir eru opnir fundir (um allt land ef um landsmál er að ræða) þar sem fulltrúar funda fara með niðurstöður á næsta stig sem samræmir og mótar endanlegar tillögur.
- ⤴ 8% kjósenda geti fært ákvörðun í almenna kosningu sem ræður niðurstöðu máls. Skyllt er að mál fari fyrst í þátttökufjerli. Niðurstæða kosningar er ætíð bindandi.
- ⤴ Söfnun undirskrifta sé háð reglum sem tryggja gagnaöryggi og áreiðanleika.
- ⤴ Notast sé við samhljóða (e. *consensus*) ákvarðanatöku og leitast við að komast að niðurstöðu í sátt og samlyndi. Kosning þar sem einfaldur meirihluti ræður skal vera síðasta úrræði.

GREINARGERÐ: Í sönnum lýðræðisríkjum á aðkoma almennra borgara að ákvarðanatöku að vera tryggð. Sem stendur hefur almenningur fá úrræði utan almennra þingkosninga fjórða hvert ár. Víða um heim eru haldin borgarþing þar sem ákvarðanir eru færðar í opið lýðræðislegt ferli með aðkomu almennra borgara og má í því sambandi nefna tvö dæmi:

I. Stór hluti fjárhagsáætlunar brasilísku borgarinnar Porto Alegre hefur verið ákveðinn í þátttökuákvörðunarferli þar sem um 8% borgarbúa taka árlega þátt í ferlinu. Í borginni búa um 1,4 milljónir manna og hefur þessi aðferð verið notuð frá lokum 9. áratugar síðustu aldar með góðum árangri.

Meðal þeirra breytinga sem leitt hafa af lýðræðisvæðingunni eru:

- a. Spilling hvarf, enda ferlið opið og gagnsætt – engar leiðir innan kerfisins til þess að lauma fjármagni til tengdra aðila.
- b. Fjármagn fluttist í meira mæli til fátækari svæða frá ríkari svæðum.
- c. Grasrótastarf eflidist verulega, fólk tók sig saman um að stofna félög um forgangsröðun verkefna innan hverfa og svæða borgarinnar.

II. Í Bresku Kólumbíu í Kanada var ákveðið að gera breytingar á kosningalöggjöfnni og farin sú leið að skipa slembivalþing. Þar voru valdir með handahófi úr þjóðskrá 160 borgarar (með jöfnu kynjahlutfalli) sem komu saman og unnu tillögu sem svo var lögð fram í fylkiskosningu.

**Allar ákvarðanir séu teknar fyrir opnum tjöldum. Allar upplýsingar sem varða almenning séu aðgengilegar, sérstaklega þær sem sem varða vinnu fulltrúa almennings, s.s. þingmanna og ráðherra. Stjórnþýsla og eftirlit hins opinbera sé gagnsætt og opið.**

Aðgengi almennings að upplýsingum er varða ákvarðanir um málefni samfélagsins sé tryggt með lögum:

- ▲ Allir fundir opinberra fulltrúa verði opnir. Allar undanþágur í lögum sem ekki varða persónuvernd eða lögreglurannsóknir verði felldar úr gildi, sér í lagi þær sem varða gögn og fundi fulltrúa almennings, s.s. þingfundi og skjöl þingmanna og ráðherra.
- ▲ Upptökur eða fundargerðir frá fundum skulu aðgengilegar eins fljótt og auðið er. Fundir skulu sendir út á vefnum sé þess kostur. Gögn skulu aðgengileg eins fljótt og auðið er.
- ▲ Eldri gögn sem varða opinbera ákvarðanatöku skulu gerð opinber.
- ▲ Almennungi skal ætíð heimilt að koma á framfæri athugasemdum eða ábendingum. Stjórnvöldum sé skylt að svara innsendum erindum efnislega.

GREINARGERÐ:

Ein af grunnstöðum lýðræðisins er gagnsæi í ákvarðanatöku, þar sem öllum er frjálst að kynna sér forsendur og ferli ákvarðanatökunnar. Takmarkanir á aðgengi að upplýsingum koma í veg fyrir að almenningur hafi tækifæri til að kynna sér forsendurnar og eiga hlutdeild í þeim ákvarðanatökum sem fram fara.

Samfélagsgerð sem kennir sig við lýðræði hlýtur að byggja á opinni og gagnsærri ákvarðanatöku þar sem aðgengi að fundum og upplýsingum er varða ákvarðanatöku fyrir hönd almennings séu hverjum sem er opið og einfalt. Erfitt er að átta sig á hvernig hagsmunum almennings er betur borgið í lýðræðisríki með því að ákvarðanir séu teknar í ógagnsæu og lokuðu ferli – líklegra er að slíkt ferli þjóni hagsmunum annarra hópa.

Alda leggur til að allir opinberir fundir verði opnir almennungi og öll gögn varðandi ákvarðanatöku fyrir hönd almennings séu gerð aðgengileg á skilvirkan hátt þannig að almenningur eigi auðvelt með að fá yfirsýn yfir opinber gögn og finna þær upplýsingar sem hann sækist eftir. Þó má gera ráð fyrir takmarkanir á aðgengi almennings að upplýsingum sem falla undir ákvæði um vernd persónuupplýsinga og að gögnum sem tengjast beint opnum lögreglurannsóknnum.

Félagið leggur einnig til að almennungi sé gert kleift að koma skoðunum sínum og tillögum á framfæri á beinan hátt við þá sem hann hefur kosið til að fara með vald sitt. Alþingi skal gera

ráðstafanir til að almenningur geti nýtt sér þennan rétt, t.d. með að hafa fasta tíma í viku hverri þar sem almenningur fær að stíga í ræðustól.

### **Allir hópar samfélagsins séu þátttakendur í umræðu og ákvarðanatöku um málefni samfélagsins.**

- ⤴ Skýlt sé að huga sérstaklega að sjónarmiðum jaðarhópa eða þeirra sem standa höllum fæti.
- ⤴ Þriðjungur þingmanna/sveitarstjórnarmanna skal valinn með slembivali.
- ⤴ Notast skal við slembival í ákvarðanatökufærum þar sem því verður við komið.
- ⤴ Skýlt sé að leita umsagnar þeirra hópa sem mál varða. Stuðningur til þeirra hópa sem standa höllum fæti skal standa til boða.
- ⤴ Koma skal á sérstöku fyrirkomulagi hvað varðar þátttöku félagasamtaka/einstaklinga í ákvarðanatöku. Tryggt skal að félagasamtök standi jafnt að vígi, m.a. með sjóðum sem styrkja hagsmunasamtök og reglum um aðkomu félaga, s.s. hvað varðar umsagnir.

GREINARGERÐ: Jafnrétti er forsenda lýðræðis og mikilvægt að sem flestir hópar komi að borðinu. Því þykir Öldu mikilvægt, til að byrja með, að kynjaskipting þingmanna endurspegli kynjahlutföll meðal landsmanna allra. Því leggur félagið til að aðeins megi muna einum á fjölda þingmanna af hvoru kyni, af listakosningu, persónukjöri og af slembivalsfulltrúum. Einnig er æskilegt að leitað sé leiða til að tryggja þátttöku annarra minnihluta- og jaðarhópa, t.d. hinsegin fólks, fólks með skerðingar og láglaunafólk svo dæmi séu tekin. Rannsóknir sýna að ýmsir hópar samfélagsins hafa hlutfallslega mun færri málsvara við opinbera ákvarðanatöku. Nauðsynlegt er í lýðræðisríki að gæta þess að allir hópar samfélagsins eigi beinan þátt í ákvarðanatöku. Því skal ríkisvaldinu skýlt að móta reglur um kjör þingmanna sem virða réttindi einstaklinga með kynvitund sem fellur ekki að hefðbundinni tvíhyggju í hugsun um kyn.

### **Leikreglur lýðræðisins gildi á öllum sviðum samfélagsins.**

Grundvallarreglur lýðræðisins, s.s. um eitt atkvæði á mann, valddreifingu, gagnsæi, samfélagslega ábyrgð og svo framvegis, verði innleidd á öllum sviðum samfélagsins:

- ⤴ Ný lög verði sett um lýðræðisleg fyrirtæki/stofnanir á grunni laga (hérlandis sem erlendis) um samvinnu- og sameignarfélög. Lögini tryggi lýðræðislegan rétt innan allra fyrirtækja.
- ⤴ Allar opinberar stofnanir lúti lögum um lýðræðisleg fyrirtæki.
- ⤴ Reglur um gagnsæi, jafnrétti og jafnræði gildi um alla lögaðila.
- ⤴ Aðgengi að fjármagni til atvinnurekstrar verði á jafnræðis- og samkeppnisgrundvelli en ráðist ekki af innbyrðis tengslum og fjárhagsstöðu.

GREINARGERÐ: Stærstan hluta lífs okkar erum við undir einveldi eða fámennisstjórn í vinnunni en fyrirtæki og stofnanir lúta ekki leikreglum lýðræðis. Of margar ákvarðanir og of stór hluti stofnana samfélagsins er undanskilinn lýðræðislegu skipulagi. Því er rétt að færa þær ákvarðanir í hendur almennings með beinum hætti. Rannsóknir sýna að lýðræðisleg fyrirtæki eru a.m.k. jafn hagkvæm og kapitalísk fyrirtæki en koma betur út félagslega. Til þess að lýðræðisríki geti staðið undir nafni er nauðsynlegt að lýðræðisvæða efnahagslífið.

Dæmi um lýðræðisleg fyrirtæki eru Mondragon (<http://www.mondragon-corporation.com/>) sem er sjöunda stærsta fyrirtæki Spánar og tímaritið New Internationalist (<http://www.newint.org/>) sem hefur verið samvinnurekið frá árinu 1970.

Alda leggur til að öll fyrirtæki með fleiri en fimm starfsmenn séu samvinnurekin þannig að allir starfsmenn komi að stjórn og ákvarðanatöku fyrirtækisins. Hver starfsmaður hafi eitt atkvæði óháð starfi og stöðu. Mögulegt er að fyrirtækjum með fimm starfsmenn eða færri sé stjórnað á annan hátt og er það gert til að auðvelda sprotafyrirtækjum að komast á legg. Mikilvægt er að girða fyrir að

fyrirtæki fari á svig við þessa meginreglu með því að ráða fólk sem vinnur að kjarnastarfsemi fyrirtækisins sem verktaka eða nýta sér starfsmannaleigur með óeðlilegum hætti. Nánari upplýsingar um samvinnufyrirtæki hjá International Co-operative Alliance: (<http://www.ica.coop/coop/statistics.html>)

### **Almenningur geti átt frumkvæði að málum í gegnum formlega farvegi.**

Leidd verði í lög réttindi almennings til að geta átt frumkvæði að málum:

- ⤴ 3% kjósenda geti lagt formlega fram mál á Alþingi, í sveitarstjórn eða við ráðuneyti.
- ⤴ 3% kjósenda geti lagt formlega fram mál á Alþingi, í sveitarstjórn eða við ráðuneyti og krafist þess að málið fari í þátttökuferli.
- ⤴ Mál sem varða stofnanir/embætti skulu lögð fram við ráðuneyti (viðkomandi yfirvald) sem fjallar um það í opnu ferli.

### **Allir fulltrúar beri formlega ábyrgð gagnvart umboðendum sínum – almenningi. Fulltrúar flokka séu bundnir af stefnu þeirra, persónukjörnir af sinni eigin samvisku og slembivaldir af trúnaði við almannahag.**

- ⤴ Flokkakjörnir fulltrúar skulu bundnir ákvörðun sinna flokka.
- ⤴ Allir fulltrúar almennings skulu gangast undir trúnaðareid gagnvart almenningi um að fylgja leikreglum lýðræðisins í einu og öllu, en sæta ábyrgð ella.
- ⤴ Settar verði formlegar reglur um ábyrgð fulltrúa almennings, s.s. ráðherra- og þingmannaábyrgð en einnig háttsettra opinberra starfsmanna. Meðal reglna skulu vera ákvæði um skyldu til að gæta almannaheilla í hvívetna.

#### **GREINARGERÐ:**

Rannsóknir hafa sýnt fram á að nokkur munur er á hagsmunatengslum og því hverju ráði ákvarðanatöku fulltrúa sem valdir eru með ólíkum hætti, s.s. flokkakjöri, persónukjöri og slembivali. Slembivalsfulltrúar líta að jafnaði á sig sem beina fulltrúa allra meðan flokkakjörnir eru fulltrúar sinna eigin kjósenda. Af þeim sökum kann að vera skynsamlegt að í efri deild sitji slembivalsfulltrúar sem gæti heildarhagsmuna. Með því er ekki verið að segja að ein tegund fulltrúa sé betri en önnur heldur að ólíkum aðferðum við val á fulltrúum fylgi kostir og gallar.

### **Fyrirtæki og fjármagn hafi ekki hagsmunatengsl við fulltrúa almennings.**

- ⤴ Hertar reglur verði settar um fjármál stjórnmalaflokka/fulltrúa almennings (s.s. persónukjörinna). Ekki verði heimilt að taka við fjárframlögum frá fyrirtækjum og lögaðilum öðrum en hinu opinbera í gegnum sjóði á jafnræðisgrundvelli.
- ⤴ Einungis viðkomandi stjórnmalaflokki/fulltrúa sé heimilt að kaupa þjónustu fyrir viðkomandi stjórnmalaflokk/fulltrúa, s.s. auglýsingar.
- ⤴ Allt bókhald stjórnmalaflokka/fulltrúa sé öllum opið og aðgengilegt.
- ⤴ Hámarksframlag einstaklings á ársgrundvelli skal ekki vera hærra en sem nemur meðalmánaðarlaunum.

GREINARGERÐ: Í leiðbeiningum svokallaðrar Feneyjanefndar Evrópuráðsins (The European Commission for Democracy through Law, eða The Venice Commission) segir, að ástæða geti verið til að banna fjárframlög til stjórnmalaflokka frá fyrirtækjum í viðskiptum og atvinnulífi. Ætla verður að Ísland sé meðal þeirra landa sem þurfi að huga einmitt að slíkum ráðstöfunum.

Áttunda bindi skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis ber heitið Siðferði og starfshættir í tengslum við fall íslensku bankanna 2008. Í kafla II. 3 Samskipti stjórn mála og efnahagslífs segir: „Eitt augljósasta tæki viðskiptalífsins til að hafa áhrif á stjórn málamenn eru bein fjárframlög, bæði til stjórn málaflokka og einstakra stjórn málamanna“. Í niðurlagi kaflans, þar sem ályktað er um þá lærdóma sem draga þurfi af ógöngum landsins, segir ennfremur: „Leita þarf leiða til þess að draga skýrari mörk á milli fjármálalífs og stjórn mála. Ekki er líðandi að gæslumenn almannahagsmuna gangi erinda einkafyrirtækja með þeim hætti sem gert var í aðdraganda bankahrunsins.“

Dagana 8.-15. september 2010 kannaði Capacent Gallup afstöðu almennings til styrkja frá fyrirtækjum og einstaklingum til stjórn málamanna og stjórn málasamtaka. Afgerandi meirihluti, eða 68%, sagðist andvígur því að íslenskum stjórn málamönnum og stjórn málasamtökum sé heimilt að taka við fjárframlögum frá fyrirtækjum. Þá sögðust 79% þjóðarinnar andvíg því að stjórn málamönnum og stjórn málasamtökum sé heimilit að taka við fjárframlögum frá einstaklingum án þess að nafn þess einstaklings sem veitir styrkinn sé gefið upp.

Íslenskum stjórn málaflokkum hefur verið lýst sem „tómum skeljum“. Meiningin er sú að þeim sé stjórnað af tiltölulega fámennum hópi fólks og að lýðræðislegt starf innan flokkanna sé bágborið. Ýtt er undir slíkt ástand með því að stjórn málaflokkarnir hafa lítið orðið til almennra félaga að sækja. Flokkarnir, þeir gamalgrónu, eru orðnir sjálfum sér nægir eftir að hafa tryggt sér fé úr sjóðum almennings og fjársterkra aðila í viðskiptalífi.

Ráðandi stjórn málasamtök hverju sinni eru, eðli máls samkvæmt, óheppileg og vanhæf til þess að setja grundvallarreglur sem ofangreind ákvæði fela í sér.

Af áður nefndum ástæðum er brýn nauðsyn að setja í grundvallarlög skýr ákvæði sem tryggja að Alþingi setji lýðræðislega löggjöf um fjármál stjórn málasamtaka og frambjóðenda í almennum kosningum.

#### *Fordæmi*

Tvö meginsjónarmið eru uppi um fjármögnun stjórn málaflokka í Evrópu. Annars vegar er litið svo á að flokkarnir séu eins og hver önnur frjáls félagasamtök. Þeir eigi því að stóla á framlag almennra félaga til þess að reka sig frá degi til dags, en hið opinbera aðstoði þá við að heyja lýðræðislega kosningabaráttu.

Hitt sjónarmiðið er að flokkarnir gegni svo mikilvægu hlutverki í samfélaginu að þeir eigi í raun að vera á framfæri hins opinbera. Sú tilhöggun er algeng í mörgum helstu ríkjum Evrópu, en það er alls ekki einhlítt. Þannig bannaði Frakkland styrki frá fyrirtækjum til stjórn málaflokka árið 1995, eftir að það fyrirkomulag tók að vekja úlfúð og tortryggni almennings.

Síðarnefnda sjónarmiðið er ríkjandi á Íslandi, og hefur síst orðið til heilla fyrir land og þjóð, eins og skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis vitnar um. Flokkarnir hafa orðið sífellt frekari til opinbera fjárins en samt sótt ótæpilega í fé fyrirtækja og annarra lögaðila.

Stjórn málaflokkarnir virðast jafnframt líta orðið á sjálfa sig sem hluta af stjórnskipan landsins. Þannig þykir ekki, svo dæmi sé tekið, tiltökumál að setja lög sem mæla fyrir um að Alþingi greiði 50% álag á þingfararkaup tiltekinna þingmanna, af því að þeir gegni formennsku í stjórn málaflokki. Hæpið er að það komi Alþingi beinlínis við hvaða embætti þingmaður kys að gegna í stjórn málasamtökum sem hann sjálfur hefur kosið að ganga til liðs við.

Taka þarf mið af aðstæðum á Íslandi og fenginni reynslu, svo sem skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis mælist til að sé gert. Bregðast þarf við hömlulausri fjárþörf stjórn málaflokkanna með róttækum hætti, og ýta um leið almennt undir lýðræðislega starfshætti þeirra. Aðeins þannig munu þeir geta gengt sínu lýðræðislega hlutverki.