

Nefndasvið Alþingis,  
Allsherjarnefnd,  
Austurstræti 8-10,  
150 Reykjavík.

Reykjavík, 17. desember 2009.

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagabing, þskj. 168, 152. mál.**

Óskað hefur verið eftir því að landskjörstjórn veiti umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagabing, 152. mál. Umsagnarbeiðnin var tekin fyrir á fundi landskjörstjórnar 30. nóvember 2009 og vill hún koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum:

Landskjörstjórn leggur áherslu á að hún tekur ekki afstöðu til megintilgangs frumvarpsins eða einstakra greina þess nema að því er lýtur að ýmsum kosninga- og lagatæknilegum atriðum í II. kafla frumvarpsins. Þá hefur hún ekki lagt almennt mat á þá persónukjörsaðferð sem frumvarpið mæli fyrir um.

Landskjörstjórn vill taka fram að í II. kafla frumvarpsins vantar ákvæði um skiptingu kjördæma og gerð kjörskrár. Við kosningar sem fara fram á landsvísu líkt og boðað er í frumvarpinu hafa kjördæmin þó ekki aðra þýðingu en að skýra hvar kjósendur eigi að greiða atkvæði. Vísbendingar eru í 10. og 13. gr. frumvarpsins um að styðjast eigi við sömu kjördæmaskipan og skipan kjörstjórna og við alþingiskosningar. Á hinn bóginn eiga kosningar til stjórnlagabings að fara fram samhliða kosningum til sveitarstjórna vorið 2010 samkvæmt 4. gr. frumvarpsins. Í sveitarstjórnarkosningum er hvert sveitarfélag eitt „kjördæmi“ og sveitarstjórnir kjósa yfirkjörstjórnir og eftir atvikum undirkjörstjórnir ef fleiri en ein kjördeild eru í sveitarfélaginu. Kjörstjórnir eru því ekki þær sömu og við alþingiskosningar. Í frumvarpinu er því alls ekki nægilega skýrt hvaða skipan á að vera á kjörstjórnnum og hvernig menn sjái þetta fyrir sér í framkvæmd. Ekki er t.d. skýrt hvernig haga beri framkvæmdinni í Reykjavík, þar sem í alþingiskosningum eru tvö kjördæmi og tvær yfirkjörstjórnir en eðli málsins samkvæmt aðeins eitt „kjördæmi“ og ein yfirkjörstjórn í sveitarstjórnarkosningum. Úr þessum atriðum verður að greiða í væntanlegri löggjöf.

Rétt er að taka fram að ýmsir aðrir þættir valda aukinni hættu á mistökum við framkvæmd kosninganna fari þær fram samhliða sveitarstjórnarkosningum. Til að mynda veldur mismunandi kjörskrá ruglingshættu og hætta er á að kjósendur setji kjörseðla í ranga kassa. Þá er rétt að benda á að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar í stjórnlagabingskosningunum mun hefjast fimm vikum síðar en við sveitarstjórnarkosningarnar. Þeir kjósendur sem hyggjast greiða atkvæði utan kjörfundar

fyrstu fimm vikurnar í sveitarstjórnarkosningunum geta með öðrum orðum ekki greitt atkvæði samhliða í stjórnlagabingskosningunum.

Landskjörstjórn vill enn fremur koma á framfæri eftirfarandi ábendingum um einstakar greinar frumvarpsins:

1) **4. mgr. 8. gr.:** Þar sem boðið er fram á landsvísu er eðlilegt landskjörstjórn annast athugun á framboðum eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Með rafrænni samkeyrslu ætti sá frestur sem ætlaður er til þessarar athugunar að nægja. Í athugasemdum er tekið dæmi um ágalla sem geta sætt aðfinnslum landskjörstjórnar. Ekki er í lögunum eða athugasemdunum vikið að því hvort landskjörstjórn sé ætlað að rannsaka kjörgengi frambjóðenda á þessu stigi eða síðar eða hvort stjórnlagabing skeri sjálft úr álitaeftum um kjörgengi líkt og Alþingi gerir að loknum alþingiskosningum. Nauðsynlegt er að taka afstöðu til þess í væntanlegri löggjöf.

2) **1. mgr. 9. gr.:** Kveðið er á um að landskjörstjórn eigi að annast kynningu á frambjóðendum. Þetta verkefni er ólíkt öðrum viðfangsefnum landskjörstjórnar og spyrja má hvort annar aðili sé ef til vill betur til þess fallinn að annast þennan þátt í undirbúningi kosninganna. Að mati landskjörstjórnar er ekki skýrt hver tilgangur kynningar á vegum hins opinbera eigi að vera og því óljóst hvort þar eigi aðeins að miðla stöðluðum og hlutlausum upplýsingum um nafn, starf o.s.frv. eða hvort frambjóðendum eigi þar að gefast færi á að lýsa stefnumálum sínum. Bent er á að gerð kynningarefnisins hlýtur að byggjast á upplýsingum frá frambjóðendum og æskilegt að tengja það við skil á framboðum, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Ástæða er til að huga að því hvort þörf sé á að styrkja heimildir í 8. gr. til að krefjast upplýsinga til að nota við kynninguna. Ef kynning af hálfu hins opinbera á að lúta að stefnumálum er einnig vert að leiða hugann að því hvernig bregðast eigi við ef í lýsingu frambjóðenda er ólöglegur hatursboðskapur, ærumeiðingar og annað efni af slíkum toga.

3) **2. mgr. 11. gr.:** Kjósendum er í sjálfsvald sett hversu mörgum frambjóðendum hann forgangsraðar en skal þó að lágmarki raða átta frambjóðendum. Raði hann færri frambjóðendum er atkvæði hans þó gilt. Krafa um lágmarksfjölda virðist því einungis sett til leiðbeiningar. Landskjörstjórn telur ástæðu til að efast um að þörf sé á slíkri leiðbeiningu í lögunum. Þá má benda á að í slíkum leiðbeiningum er ekki síður ástæða til að nefna að forgangsroðun frambjóðenda yfir 25 hefur enga þýðingu, sbr. a-lið 1. tölul. 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins.

4) **3. mgr. 11. gr.:** Í málsgreininni er tekið fram að útstrikun á nafni hafi enga merkingu. Landskjörstjórn telur ákvæði af þessum toga hafi ekki lagalega þýðingu. Standi vilji til þess að láta breytta framkvæmd við persónukjör endurspeglast í löggjöfinni væri eðlilegra að segja: „Setji kjósandi önnur merki við nöfn frambjóðenda en 1. mgr. kveður á um, t.d. strikar yfir eitt eða fleiri nöfn, er atkvæðið gilt, enda séu ekki aðrir annmarkar á því, en horft skal fram hjá slíkum merkingum við talningu atkvæða, sbr. 14. gr.“

5) **13. gr.:** Hér er vísað almennt til laga um kosningar til Alþingis um tiltekin atriði, þ. á m. kosningaathöfnina og meðferð og talningu atkvæða. Þegar hefur komið fram að undirkjörstjórnir í sveitarstjórnarkosningum eru ekki þær sömu og í alþingiskosningum og óljóst af frumvarpinu hvernig menn sjá fyrir sér framkvæmdina verði kosið samhliða til sveitarstjórna og stjórnlagabings. Þá eru tvær yfirkjörstjórnir í Reykjavík í alþingiskosningum meðan í sveitarstjórnarkosningum fer ein yfirkjörstjórn með framkvæmd kosninganna í sveitarfélaginu.

Í frumvarpinu virðist miðað við að talning atkvæða fari fram hjá yfirkjörstjórnnum í hverju kjördæmi, sbr. enn fremur 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins. Landskjörstjórn telur að við persónukjör á landsvísu, eins og boðað er í frumvarpinu, sé eðlilegast að talning fari fram fyrir allt landið enda er erfitt að sjá hvaða þýðingu talning í hverju kjördæmi á að hafa. Þá leiðir sú framkvæmd sem boðuð er í ákvæðinu til þess að taka verður tillit til afstöðu kjósenda á öllu landinu þegar athugað er hvort frambjóðandi hafi náð sætishlut samkvæmt fyrsta vali. Færsla atkvæða og endurmat á atkvæðagildi mun eðli málsins samkvæmt aðeins fara fram á landsvísu. Eftir sem áður má hugsa sér að flokkun kjörseðla í bunka eftir fyrsta vali kjósenda fari fram í hverju kjördæmi og þá um leið tekin afstaða til gildis þeirra. Hins vegar orkar það tvímælis að tilkynna sérstaklega um niðurstöður samkvæmt fyrsta vali í mismunandi kjördæmum.

6) **14. gr.** Útreikningar á úrslitum kosninganna byggist í megin atriðum á sömu aðferð og kemur fram í frumvörpum um persónukjör. Meginmunurinn felst í því að hér eru allir kjörnir fulltrúar kosnir á landsvísu auk þess sem sérstök uppbótarsæti eru fyrir það kyn sem ekki nær ákveðnu hlutfalli þingsæta. Landskjörstjórn gerir ekki athugasemd við ákvæðið nema að þar er vikið að ágreiningsseðlum sem óljóst er hvað merki. Ekki er í frumvarpinu fjallað um tilnefningu umboðsmanna einstakra frambjóðenda og því verða atkvæðaseðlar tæplega að ágreiningsseðlum fyrir þeirra tilverknað líkt og við alþingiskosningar. Þá verður að gera ráð fyrir að afl atkvæða í yfirkjörstjórnnum ráði niðurstöðu um gildi atkvæðaseðla ef upp kemur ágreiningur innan þeirra um það atriði, sbr. 3. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis. Gildi þeirra atkvæðaseðla ætti því ekki að koma til úrskurðar á öðrum stigum. Að lokum má benda á að í 2. tölul. 1. mgr. segir „sætishlut listans“ sem á væntanlega að vera „sætishlut frambjóðandans“.

Virðingarfyllst,

f.h. Ástráðar Haraldssonar, formanns,

Ásmundur Helgason, ritari.