

Allsherjarnefnd Alþingis,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Reykjavík, 9. júlí 2009.

Efni: Umsögn um frumvörp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur (þskj. 149 og 169) ^{125. mál}

Með bréfi 26. júní og tölvuskeyti 6. júlí hefur allsherjarnefnd Alþingis óskað eftir því að landskjörstjórn veiti umsögn um tvö frumvörp um þjóðaratkvæðagreiðslur, annars vegar frumvarp á þskj. 149, sem er þingmannafrumvarp, og hins vegar frumvarp á þskj. 169, sem er stjórnarfrumvarp.

Ekki hefur verið kosin ný landskjörstjórn eftir að Alþingi kom saman að loknum alþingiskosningum 25. apríl sl. Landskjörstjórn er því skipuð sömu einstaklingum og kjörnir voru eftir alþingiskosningarnar 2007. Umsagnarbeiðnirnar voru tekin fyrir á fundi landskjörstjórnar 8. júlí 2009 og vill hún koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við fyrirleggjandi lagafrumvörp.

Landskjörstjórn telur það ekki samrýmast hlutverki sínu að taka afstöðu til þess hvort auka eigi þátt þjóðaratkvæðagreiðslna við töku ákvarðana í samfélagsmálum. Hins vegar tekur hún undir að æskilegt er að settar verði almennar reglur um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Í þessu sambandi vill landskjörstjórn taka fram að fyrirkomulag kosninga hér á landi þarfnast heildarendurskoðunar. Við slíka endurskoðun þarf að huga að uppbyggingu stofnanakerfisins og ábyrgð á framkvæmd kosninga, kjörskrárgerð, reglum um framboð og framboðsfresti, framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu, reglum um gildi atkvæða, úrlausn ágreiningsefna og eftirliti með framkvæmd kosninga svo nokkur atriði séu nefnd. Æskilegt er að fyrirkomulagið verði tekin til almennrar athugunar óháð því hvort fyrirmæli um einstök atriði eru í stjórnarskrá eða almennum lögum og að rúmur tími verði gefinn til íhugunar á valkostum. Eins og fram kemur í greinargerð hafa víða í nágrenni okkar verið sett heildstæð lög um framkvæmd almennra kosninga er taka einnig til þjóðaratkvæðagreiðslna þar sem þær tíðkast. Verði frumvarp um þjóðaratkvæðagreiðslur að lögum telur landskjörstjórn einsýnt að endurskoða þurfi þá löggjöf þegar kosningafyrirkomulagið hér á landi verður tekið til heildarendurskoðunar.

Ábendingar út af þskj. 169

Landskjörstjórn er sammála því að við þjóðaratkvæðagreiðslur sé í sem mestum mæli stuðst við það fyrirkomulag kosninga sem er til staðar hér á landi. Aðlaga þarf hins vegar reglurnar að sérkennum þjóðaratkvæðagreiðslna.

LANDSKJÖRSTJÓRN

Að mati landskjörstjórnar er ekki ljóst skv. frumvarpinu að þjóðaratkvæðagreiðslur skuli vera leynilegar, sbr. til samanburðar 1. mgr. 5. gr. og 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar. Þetta hefur áhrif á túlkun fyrirmæla kosningalaga um framkvæmd kosninganna og ákvörðun um gildi atkvæðaseðla. Til að ekki skapist óvissa um þetta atriði leggur landskjörstjórn til að 1. másl. 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins orðist svo: „Alþingi getur ákveðið með þingsályktun að almenn og leynileg þjóðaratkvæðagreiðsla skuli fara fram samkvæmt lögum þessum um tiltekið málefni eða lagafrumvarp.“

Landskjörstjórn bendir enn fremur á að í 9. gr. frumvarpsins er kveðið á um að fylgja skuli lögum um kosningar til Alþingis um meðferð ágreiningsseðla. Samkvæmt lögnum verður kjörseðill ekki að ágreiningsseðli nema að umboðsmaður framboðslista dragi í efa úrskurð yfirkjörstjórnar um gildi atkvæðisins. Nauðsynlegt er að setja sérstakar reglur sem taka á því með hvaða hætti atkvæði verður að ágreiningsseðli við þjóðaratkvæðagreiðslur þar sem í þeim tilvikum verður ekki tekið mið af reglum kosningalaga um framboð stjórn málasamtaka og tilnefningu þeirra á umboðsmönnum. Hugsanlega mætti fela landskjörstjórn að tilnefna umboðsmenn sem hefðu það lögbundna hlutverk að gæta hagsmuna andstæðra fylkinga við atkvæðagreiðsluna og úrlausn ágreiningsmála.

Að mati landskjörstjórnar er það til bóta að henni sé falið að skera úr um gildi ágreiningsseðla og birta að því loknu endanleg úrslit atkvæðagreiðslunnar í stað Hæstaréttar skv. lögum um framboð og kjör forseta Íslands. Bent er á að landskjörstjórn geti einnig auglýst úrslitin í Lögbirtingablaði og Ríkisútvarpi í stað dómsmálaráðuneytis. Í ljósi þess að við þjóðaratkvæðagreiðslu eru greidd atkvæði um sama málefni um allt land vill landskjörstjórn koma þeirri ábendingu á framfæri að heppilegt væri að talning atkvæða færi fram á einum stað undir umsjón landskjörstjórnar. Með því yrði auðveldara að koma við endurtalningu ef niðurstaða talningar á landsvísu gefur tilefni til þess áður en þær eru tilkynntar. Telji Alþingi það ekki æskilegt álitur landskjörstjórn eðlilegt að ekki verði gert kunnugt um niðurstöðu talningar í hverju kjördæmi, sbr. 4. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis, heldur aðeins á landsvísu.

Landskjörstjórn telur einnig heppilegt að fela henni að taka við kærnum út af kosningunum eins og ráðgert er. Bent er á að í athugasemdum við 13. gr. frumvarpsins er miðað við að landskjörstjórn úrskurði um lögmæti atkvæðagreiðslunnar. Ákvæðið mælir aftur á móti aðeins fyrir um að landskjörstjórn taki við kærnum og veiti Alþingi umsögn hvort tilefni sé til ógildingar atkvæðagreiðslunnar. Hlutverk landskjörstjórnar skv. frumvarpinu þarf að hennar mati að vera skýrara að þessu leyti. Þó vill hún benda á að óeðlilegt er að landskjörstjórn skeri úr um lögmæti ákvarðana sem hún hefur sjálf tekið. Að þeim tilvikum slepptum væri ekkert því til fyrirstöðu að endanlegt úrskurðarvald á stjórnarsýslustigi um gildi atkvæðagreiðslunnar væri í höndum landskjörstjórnar. Fari talning fram í hverju kjördæmi, eins og frumvörpin gera ráð fyrir, mætti íhuga hvort rétt sé að kveða á um heimild fyrir landskjörstjórn til að mæla fyrir um endurtalningu gefi ágallar eða úrslit á landsvísu tilefni til þess í stað þess að ágallar geti einungis leitt til ógildingar niðurstöðu kosninganna eða að atkvæðagreiðslan skuli endurtekin.

Að lokum vill landskjörstjórn vekja athygli á því í tilefni af 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins að tæknileg vandkvæði við kjörskrárgerð kunna að vakna ef þjóðaratkvæðagreiðslur eru haldnar samhliða sveitarstjórnarkosningum enda eiga ólíkir hópar þá atkvæðisrétt.

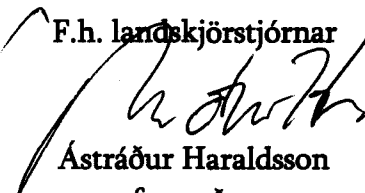
LANDSKJÖRSTJÓRN

Ábendingar út af þskj. 149

Landskjörstjórn telur það ekki samrýmast hlutverki sínu að lýsa afstöðu sinni til þess pólitíska álittefnis hvort minni hluti þingmanna eða ákveðið hlutfall kosningabærra manna eigi að geta farið fram á þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið málefni. Samkvæmt stjórnskipunarreglum er hins vegar ljóst að slíkar þjóðaratkvæðagreiðslur geta einungis verið ráðgefandi eins og getið er í athugasemdum frumvarpsins. Landskjörstjórn telur eðlilegt að þetta atriði komi fram í lagatextanum en ekki einungis í athugasemdum.

Landskjörstjórn telur að við framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna sé rétt að í sem mestum mæli sé stuðst við það kosningafyrirkomulag sem er til staðar hér á landi. Með því nýtist bæði þekking og fjármunir best. Í frumvarpinu eru að mati landskjörstjórnar ekki færð viðhlítandi rök fyrir nauðsyn þess að stofna til sérstakrar skrifstofu einungis til að annast framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Þá telur landskjörstjórn það orka tvímælis að fela umboðsmanni Alþingis stjórn skrifstofunnar enda samrýmist það ekki megintilgangi embættisins.

Að öðru leyti eiga ábendingar út af frumvarpi á þskj. 169 að mestu leyti einnig við um frumvarp á þskj. 149.

F.h. landskjörstjórnar

Astráður Haraldsson
formaður