

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010.

Frá meiri hluta allsherjarnefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Bryndísi Helgadóttur frá innanríkisráðuneyti, Skúla Guðmundsson frá Þjóðskrá Íslands, Sigrúnu Benediktsdóttur frá landskjörstjórn, Þórhall Vilhjálmsson frá skrifstofu Alþingis og Gunnar Eydal frá skrifstofu borgarstjórnar.

Landskjörstjórn sendi nefndinni umsögn um málið.

Með frumvarpinu eru lagðar til nauðsynlegar lagfæringar á lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna m.a. til að skýra hlutverk landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna.

Nefndin fjallaði um málið sem er að nokkru leyti viðbrögð við ákvörðun Hæstaréttar frá 25. janúar sl. um að ógilda kosningu til stjórnlagabings Eftir þá ákvörðun hefur verið talið nauðsynlegt að skoða hvort ákvæði gildandi laga um þjóðaratkvæðagreiðslu standist þær kröfur sem gerðar eru til kosningalöggjafar.

Talning atkvæða.

Nefndin fjallaði um talningu atkvæða en samkvæmt lögnum skal talning fara fram á einum stað fyrir landið í heild. Við meðferð frumvarps er varð að lögum nr. 4/2010, um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga nr. 1/2010, var rætt um hvort leggja ætti til að talning færi fram á einum stað í stað þess að talið yrði í kjördæmum eins og venja er í alþingis- og sveitarstjórnarkosningum en fallið var frá því í ljósi þess skamma fyrirvara sem var til þeirrar þjóðaratkvæðagreiðslu.

Við meðferð frumvarps sem varð að lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna taldi meiri hluti nefndarinnar að þegar litið væri til eðlis þjóðaratkvæðagreiðslu og þess að atkvæði vega jafnt væri mjög mikilvægt að talning færi fram á einum stað fyrir opnum dyrum og að niðurstöður væru birtar fyrir landið í heild. Það hefði í reynd engan tilgang að birta úrslit í hverju kjördæmi fyrir sig. Meiri hlutinn tekur þó undir þau sjónarmið er fram hafa komið fyrir nefndinni að nokkur rök eru fyrir því að talning fari fram í hverju kjördæmi fyrir sig þar sem þar er byggt á margra ára reynslu þeirra sem hafa starfað við kosningar – má þar nefna vant talningafólk, kjörstjórnir og yfirkjörstjórnir – og enn fremur að það sé tafsamara að flytja kjörgögn og kjörkassa á einn stað. Þá sé um verulegan fjölda kjörkassa að ræða af mismunandi stærðum og gerðum sem síðan þarf að endursenda að talningu lokinni.

Meiri hlutinn telur í ljósi þessa, og enn fremur sakir þess að skammur tími er fram að atkvæðagreiðslunni, að nauðsynlegt sé að undirbúa það betur ef á að telja á einum stað. Auk þess sem rétt að sé að kannaðir verði nánar möguleikar þess að nota rafræna kjörskrá við framkvæmd kosninga. Meiri hlutinn leggur því til nauðsynlegar breytingar á frumvarpinu til þess að unnt sé að telja atkvæði í hverju kjördæmi fyrir sig. Meiri hlutinn telur þó rétt að taka fram að tölur skuli landskjörstjórn birta fyrir landið í heild eins og gert var við síðustu

Þjóðaratkvæðagreiðslu um áframhaldandi gildi laga nr. 1/2010 en þar fór talning fram í hverju kjördæmi og gafst sú tilhögun vel.

Meiri hlutinn telur engu síður nauðsynlegt að vinna að því að talning við þjóðaratkvæðagreiðslur geti farið fram á einum stað fyrir landið í heild og enn fremur að stefnt verði að rafrænni talningu og kjörskrá. Telur meiri hlutinn því þörf á að fram fari heildarendurskoðun á kosningalöggjöfinni, m.a. svo unnt sé að bæta verklagið í heild. Meðal annars er æskilegt að þjóðaratkvæðagreiðsla geti farið fram samtímis sveitarstjórnarkosningum sem nú er ekki hægt af tæknilegum ástæðum.

Kæruleiðir.

Nefndin fjallaði sérstaklega um þær kæruleiðir sem eru í lögnum samanborið við þær sem eru í lögum nr. 4/2010, um þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga nr. 1/2010. Samkvæmt 12. gr. þeirra skulu kærur um ólögmæti þeirrar atkvæðagreiðslu, aðrar en refsikærur, sendar landskjörstjórn til úrlausnar eigi síðar en tveimur dögum fyrir fund þann sem getið er um í 10. gr. sömu laga. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að kærur um ólögmæti atkvæðagreiðslunnar og meðferð þeirra verði sendar landskjörstjórn til úrlausnar eins og þar greinir. Kemur fram að þar sé um að ræða sambærilegt fyrirkomulag og í forsetakosningum, að því frátöldu að landskjörstjórn hefði með höndum þau störf sem Hæstiréttur hefur í forsetakosningum. Dómstólar eigi svo úrskurðarvald um gildi ákvörðunar landskjörstjórnar í samræmi við almennar reglur ef á reyndi.

Á fundi nefndarinnar var rætt um að 13. gr. laga nr. 91/2010, um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, yrði með þeim hætti að landskjörstjórn í stað Hæstaréttar úrskurði af jafnframt um lögmæti atkvæðagreiðslunnar og var þá vísað til þess fyrirkomulags sem er í 11. gr. laga nr. 4/2010. Í umræðunni komu fram spurningar um það hvort mál til ógildingar þjóðaratkvæðagreiðslu geti sætt flýtimeðferð og um málshöfðunarfresti. Telur meiri hlutinn að af ákvæðum 123. gr. laga um meðferð einkamála verði ráðið að krafa um ógildinguna atkvæðagreiðslu í tilefni af úrskurði landskjörstjórnar sæti flýtimeðferð. Um meðferð slíkra mála fari að öðru leyti eftir 124. gr. sömu laga.

Meiri hlutinn telur að í ljósi þess að framkvæmd þeirrar atkvæðagreiðslu gekk vel sé rétt að fela landskjörstjórn úrskurðarvald um lögmæti atkvæðagreiðslunnar og leggur því jafnframt til að við frumvarpið bætist ný grein sem felur í sér breytingar á 10. gr. laganna til samræmis við 1. mgr. 10. gr. laga nr. 4/2010.

Meiri hlutinn leggur því til að í 13. gr. laganna verði kveðið á um að kærur um ólögmæti atkvæðagreiðslunnar, aðrar en refsikærur, skuli sendar landskjörstjórn til úrlausnar eigi síðar en tveimur dögum fyrir fund þann sem getið er í 10. gr.

Meiri hlutinn tekur fram að með því að gera ráð fyrir því að landskjörstjórn komi saman til sérstaks fundar til þess að úrskurða um ágreiningsseðla og eftir atvikum framkomnar kærur er lagt til að 13. gr. verði breytt til samræmis og er þá tekið mið af 12. gr. laga nr. 4/2010. Þá er í 2. mgr. lagt til að tekin verði upp sambærileg regla og nú er í 94. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna um að gallar á kosningu leiði ekki til ógildingar kosninga, nema ætla megi að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna.

Skipun umboðsmanna.

Nefndin fjallaði einnig um skipun umboðsmanna en fram komu ábendingar frá landskjörstjórn um að æskilegt væri að ákvæðið um skipun umboðsmanna skv. 3. mgr. 9. gr. laganna yrði gert skýrara. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir því að landskjörstjórn skipi umboðsmenn sem hafi það hlutverk að gæta sjónarmiða andstæðra fylkinga við atkvæðagreiðsluna og úrlausn ágreiningsmála. Ekki er nánar tilgreint hvernig umboðsmenn skuli skipaðir, hvort þeir skuli

vera í hverju sveitarfélagi eða í hverri kjördeild. Telur landskjörstjórn nauðsynlegt að það komi ótvírætt fram í greininni hvort átt sé við umboðsmenn sem gæti hagsmuna andstæðra fylkinga við störf landskjörstjórnar eingöngu eða hvort landskjörstjórn beri einnig að skipa umboðsmenn í kjördæmunum eða kjördeildum, sem gæti hagsmuna fylkinganna við framkvæmd kosninganna gagnvart landskjörstjórn.

Í lögum nr. 4/2010, um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga nr. 1/2010, er efnislega samhljóða ákvæði og kom fram fyrir nefndinni að við framkvæmd atkvæðagreiðslunnar hefðu tveir umboðsmenn verið skipaðir í hverju kjördæmi. Var kjósendum þannig gert kleift að koma athugasemdam sínum og umkvörtunum á framfæri við umboðsmennina. Við val á umboðsmönnum var byggt á því hvað mætti telja valinkunna einstaklinga í því sambandi, sbr. til hliðsjónar 1. mgr. 70. gr., 2. mgr. 98. gr. og 4. mgr. 114. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis.

Meiri hlutinn fellst á þau sjónarmið og telur eðlilegt að skipaðir séu umboðsmenn í hverju kjördæmi sem hafa það hlutverk að gæta sjónarmiða andstæðra fylkinga við atkvæðagreiðsluna, talningu atkvæða og úrlausn ágreiningsmála. Meiri hlutinn leggur því til breytingar á 3. mgr. 9. gr. þar sem kveðið er á um þessa tilhögun.

Umboðsmenn ólíkra sjónarmiða.

Nefndin fjallaði einnig um það hlutverk umboðsmanna samkvæmt frumvarpinu að gæta sjónarmiða andstæðra fylkinga og þá hvort unnt væri að orða ákvæðið á annan hátt. Við meðferð frumvarps er varð að lögum nr. 4/2010 lagði allsherjarnefnd til þá breytingu að í stað þess að landskjörstjórn skipaði umboðsmenn til að gæta sjónarmiða andstæðra fylkinga við atkvæðagreiðsluna og úrlausn ágreiningsmála, eins og lagt var til í frumvarpinu, skyldi hún skipa umboðsmenn til að gæta tveggja ólíkra sjónarmiða. Lögin nr. 4/2010 voru sérlæg um þá þjóðaratkvæðagreiðslu, þ.e. hvort lögin ættu að halda gildi sínu eða falla úr gildi og voru sjónarmiðin í því tilfelli tvö. Það frumvarp sem hér er til meðferðar varðar breytingar á almennum lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og þá geta sjónarmiðin verið fleiri en tvö. Meiri hlutinn telur því rétt að leggja til að orðalagið miðist við að landskjörstjórn skipi umboðsmenn til að gæta ólíkra sjónarmiða og meti þá hversu mörg sjónarmiðin eru hverju sinni.

Gildi atkvæða.

Þá fjallaði nefndin einnig um gildi atkvæða en í 4. gr. frumvarpsins segir að til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þurfi hún að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í atkvæðagreiðslunni. Sambærilegt ákvæði er í 100. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem kveðið er á um að atkvæði skuli meta ógilt m.a. ef kjörseðill er auður. Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að kveðið sé skýrt á um þetta þar sem annars væri unnt að líta svo á að auðir seðlar og ógildir geti verið túlkaðir sem andvígir til lögunni að þessu leyti. Meiri hlutinn telur eðlilegt að það verði kynnt fyrir kjósendum að auðir og ógildir seðlar hafi ekki þýðingu varðandi það hver niðurstaða atkvæðagreiðslunnar er.

Kynning.

Meiri hlutinn bendir á að nokkurs misræmis gætir í lögunum varðandi kynningu á því málefni sem borið er undir þjóðaratkvæðagreiðslu þegar Alþingi ályktar og svo þess þegar þjóðaratkvæðagreiðsla skal fara fram á grundvelli 26. gr. stjórnarskrár. Meiri hlutinn leggur ekki til breytingar á þessari grein en telur nauðsynlegt að málið verði tekið upp og skoðað.

Meiri hlutinn telur engu síður að þetta misræmi geti ekki komið í veg fyrir að á vegum ráðuneytisins fari fram fagleg kynning á því málefni sem kosið er um.

Meiri hlutinn telur að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu séu nauðsynlegar til þess að skýra betur þau ákvæði sem lúta að framkvæmd atkvæðagreiðslunnar og talningu atkvæða og að nauðsynlegt sé að afgreiða frumvarpið sem allra fyrst þar sem skammur tími er til stefnu.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGUM:

1. 2. gr. orðist svo:

9. gr. laganna orðast svo:

Að þjóðaratkvæðagreiðslu lokinni senda undirkjörstjórnir oddvita yfirkjörstjórnar tafarlaust atkvæðakassana og ónotaða og ónýtta kjörseðla í þeim umbúðum er segir í lögum um kosningar til Alþingis. Á áður auglýstum stað og stund opnar yfirkjörstjórn atkvæðakassana og fer síðan fram talning atkvæða á sama hátt og segir í lögum um kosningar til Alþingis. Um það hvort kjörseðill telst gildur eða ekki og um meðferð ágreiningsseðla fer samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis.

Landskjörstjórn skipar umboðsmenn í hverju kjördæmi sem hafa það hlutverk að gæta ólíkra sjónarmiða við atkvæðagreiðsluna, talningu atkvæða og úrlausn ágreiningsmála.

2. 3. gr. orðist svo:

1. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Að lokinni talningu atkvæða sendir yfirkjörstjórn landskjörstjórn eftirrit af gerðabók sinni ásamt þeim kjörseðlum sem ágreiningur hefur verið um milli umboðsmanna og yfirkjörstjórnar. Þegar landskjörstjórn hefur fengið í hendur eftirrit gerðabóka allra yfirkjörstjórnna og ágreiningsseðla auglýsir hún með hæfilegum fyrirvara hvar og hvenær hún kemur saman til fundar til að úrskurða um gildi ágreiningsseðlanna og lýsa úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslunnar til að umboðsmönnum gefist færi á að vera viðstaddir. Að því loknu tilkynnir landskjörstjórn ráðuneytinu um niðurstöður sínar.

3. 5. gr. orðist svo:

13. gr. laganna orðast svo:

Kærur um ólögmati atkvæðagreiðslunnar, aðrar en refsikærur, skulu sendar landskjörstjórn til úrlausnar eigi síðar en tveimur dögum fyrir fund þann sem getið er um í 1. mgr. 10. gr.

Gallar á kosningu leiða ekki til ógildingar kosninga, nema ætla megi að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna.

Þór Saari, áheyrnarfulltrúi í nefndinni, er samþykkuð álitum þessu.

Alþingi, 14. mars 2011.

Róbert Marshall,
form., frsm.

Mörður Árnason.

Birgir Ármannsson,
með fyrirvara.

Ólafur Þór Gunnarsson.

Álfheiður Ingadóttir.

Sigurður Kári Kristjánsson,
með fyrirvara.