



Hagstofa Íslands

Alþingi  
Erindi nr. P 138/425  
komudagur 4.12.2009

3. desember 2009

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Varðar: Umsögn um frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur (heildarlög), 5. mál.**

Allsherjarnefnd Alþingis hefur leitað umsagnar Hagstofu Íslands um frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur (heildarlög), 5. mál.

Hagstofa Íslands hefur alveg frá því hún tók til starfa, árið 1914, talið kosningaskýrslugerð tilheyra verksviði sínu. Með því er átt við almennar kosningar; alþingiskosningar, sveitarstjórnarkosningar, forsetakjör og einnig þjóðaratkvæðagreiðslur. Gerð kosningaskýrslna tilheyrir í grundavallaratriðum kjarnastarfsemi Hagstofunnar og hefur hún leitast við að sinna því verkefni af þeirri alúð sem það verðskuldar í nútíma lýðræðisríki. Enda þótt niðurstöður kosninga liggi í flestum tilvikum fyrir á kosninganótt er kosningaskýrslugerð Hagstofunnar ekki síst fólgin í því að greina frá þátttöku karla og kvenna í kosningum eftir einstökum sveitarfélögum. Þessari upplýsingaöflun Hagstofunnar hefur reyndar verið mjög stillt í hóf til að íþyngja ekki kjörstjórnnum um of með aukinni svarbyrði. Hagstofan hefur áform um að afla frekari upplýsinga um kosningaþátttöku, t.d. eftir aldri kjósenda, en bíður átekta eftir tilurð rafrænna kjörskráa sem megi nýta til slíkrar upplýsingaöflunar.

Það er miður að skýrslur Hagstofunnar um kosningar hafa komið út seint eftir hverjar kosningar. Verður sá seinangangur að hluta til að skrifast á brotalamir við skil kjörstjórna á skýrslum til Hagstofunnar. Því vill Hagstofan nota tækifærið til þess að koma á framfæri óskum um bættu framkvæmd almennra kosninga, a.m.k. hvað varðar skilagreinar kjörstjórna fyrir kosningaskýrslur.

Hagstofa Íslands fagnar því að nú er komið fram frumvarp til laga þar sem settar eru fram heildarreglur um þá hlið almennra kosninga sem snýr að þjóðaratkvæðagreiðslum og undirbúningi þeirra. Þó ber að nefna strax að Hagstofan telur það ekki vera í verkahring sínum að hafa skoðanir á neinu öðru í lagafrumvarpinu en skilagreinum ábyrgðarmanna í kosningum til Hagstofu Íslands um undirbúning og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Þessar skilagreinar snerta bæði niðurstöður kosninganna og kosningaþátttöku almennings. Í frumvarpi til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur, 5. mál, er á nokkrum stöðum vísað til gildandi laga um alþingiskosningar þegar kemur að framkvæmd atkvæðagreiðslunnar; um kjörstjórnir, atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, um kjördæmaskiptingu og fleira. Vikið er að kosningaskýrslugerð Hagstofunnar með óbeinum hætti í 11. gr. frumvarpsins (atkvæðagreiðsla utan kjörfundar o.fl.) með því að vísa til þess að XIX. kafli laga um kosningar til Alþingis skuli gilda „að svo miklu leyti sem við getur átt“ eins og niðurlag greinarinnar í frumvarpinu hljóðar.

Kafli XIX ber fyrirsögnina „Skýrslur til Hagstofu“ og inniheldur einungis eina grein, nr. 116. Greinin er í heild eftirfarandi: „Kjörstjórnir skulu senda Hagstofu Íslands skýrslu um kosninguna ritaða á eyðublöð sem Hagstofan lætur í té.“

Í alþingiskosningunum 25. apríl 2009 komu upp vandamál við skýrslugerðina sem voru einkum af tvennum toga.

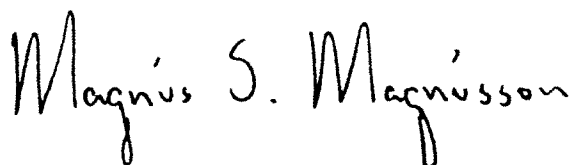
Í fyrsta lagi voru skil kjörstjórna á skýrslum til Hagstofunnar með misjöfnum hætti. Hagstofan lét í té fyrir kosningarnar tvönnis konar eyðublöð, eitt til hverrar undirkjörstjórnar og/eða kjördeildar og annað eyðublað (samantektarblað) til yfirkjörstjórnar í hverju kjördæmi. Á báðum eyðublöðum segir að senda skuli eyðublöðin til Hagstofu. Í raun eru það yfirlitin með samandregnum upplýsingum fyrir hvert kjördæmi sem Hagstofa þarf að fá og yfirkjörstjórn tekur saman í því skyni. Eitthvað virðist það óljóst hjá yfirkjörstjórnnum og undirkjörstjórnnum hvort senda eigi eyðublöð undirkjörstjórna til Hagstofu. Til dæmis komu þau í sérstakri sendingu frá tveimur sveitarfélögum. Yfirkjörstjórnir sendu Hagstofu útfyllt eyðublöð undirkjörstjórna; nokkrar eftir að hafa spurt hvort þeim bæri að senda þau. Vera kann að upplýsingarnar á eyðublöðunum hafi skapað óvissu um hvaða kjörstjórn var ætlað að skila þeim til Hagstofunnar. En óvissan gat snúist um fleiri atriði. Fyrirspurn barst m.a. um það til Hagstofunnar hvort senda ætti kjörskrár þangað, en svo er ekki.

Í öðru lagi komu fram ýmis afstemmingarvandamál í þeim skýrslum sem Hagstofunni bárust. Hefur Hagstofan haft af þessu mikla fyrirhöfn gegnum tíðina. Misræmi kom m.a. í nokkrum tilvikum fram í tölum um fjölda kjósenda á kjörskrá. Endanlegur frágangur kjörstjórna á kjörskrám í sveitarfélögum virðist ekki alltaf rata rétta leið í skýrslur yfirkjörstjórna. Dæmi eru um að skýrslur yfirkjörstjórna stemmi ekki við skýrslur undirkjörstjórna og þær sýni jafnvel tölur skv. „kjörskrárstofni“ en ekki kjörskrá. Annað dæmi um misbresti í skýrsluskilum til Hagstofunnar varðar skilagreinar kjörstjórna á utankjörfundaratkvæðum, en í einu

kjördæminu vantaði skráningu á rúmlega 600 utankjörfundaratkvæðum eftir sveitarfélagi og kyni. Þessi utankjörfundaratkvæði komu beint til yfirkjörstjórnar til talningar í kjördæminu. Í sama kjördæmi höfðu þrefalt fleiri utankjörfundaratkvæði verið skráð hjá viðkomandi sveitarfélögum.

Hagstofan vill benda á mikilvægi þess að skýrar reglur gildi á allan hátt um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og skilagreinar í kjölfar þeirra. Vegna þeirra tilvisana sem í ofangreindu frumvarpi er að finna er ekki úr vegi að Alþingi gefi gaum að þeim ákvæðum sem lögin um alþingiskosningar kveða á um varðandi framkvæmd almennra kosninga. Reynsla Hagstofunnar af skýrslugerð vegna alþingiskosninganna síðastliðið vor gefur tilefni til ályktana um að kosningalöggjöfina skorti skýrari ákvæði, eða leiðbeiningar, um verklag og ábyrgð aðila við framkvæmd almennra kosninga. Þar með er ekki öll sagan sögð. Hagstofan hefur um langt árabil þurft að glíma við svipuð vandkvæði eftir hverjar kosningar sem hefur tafið skýrslugerðina, oft fram úr hófi. Það eitt segir sína sögu um að ýmislegt annað þurfi samhliða lagfæringa við þegar kemur að framkvæmd kosninga og skilagreinum um þær. Hagstofa Íslands er reiðubúin að leggja Alþingi lið til að stuðla að skýrara verklagi við undirbúning, framkvæmd og skilagreinar vegna almennra kosninga hér á landi.

Virðingarfyllst,



---

Magnús S. Magnússon  
skrifstofustjóri





**Hagstofa Íslands**

3. desember 2009

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

**Varðar: Umsögn um frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur (heildarlög), 112. mál.**

Allsherjarnefnd Alþingis hefur leitað umsagnar Hagstofu Íslands um frumvarp til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur (heildarlög), 112. mál.

Hagstofa Íslands hefur alveg frá því hún tók til starfa, árið 1914, talið kosningaskýrslugerð tilheyra verksviði sínu. Með því er átt við almennar kosningar; alþingiskosningar, sveitarstjórnarkosningar, forsetakjör og einnig þjóðaratkvæðagreiðslur. Gerð kosningaskýrslna tilheyrir í grundavallaratriðum kjarnastarfsemi Hagstofunnar og hefur hún leitast við að sinna því verkefni af þeirri alúð sem það verðskuldar í nútíma lýðræðisríki. Enda þótt niðurstöður kosninga liggi í flestum tilvikum fyrir á kosninganótt er kosningaskýrslugerð Hagstofunnar ekki síst fólgin í því að greina frá þátttöku karla og kvenna í kosningum eftir einstökum sveitarfélögum. Þessari upplýsingaöflun Hagstofunnar hefur reyndar verið mjög stillt í hof til að íþyngja ekki kjörstjórnnum um of með aukinni svarbyrði. Hagstofan hefur áform um að afla frekari upplýsinga um kosningaþátttöku, t.d. eftir aldri kjósenda, en biður átekta eftir tilurð rafrænna kjörskráa sem megi nýta til slíkrar upplýsingaöflunar.

Það er miður að skýrslur Hagstofunnar um kosningar hafa komið út seint eftir hverjar kosningar. Verður sá seinangangur að hluta til að skrifast á brotalamir við skil kjörstjórna á skýrslum til Hagstofunnar. Því vill Hagstofan nota tækifærið til þess að koma á framfæri óskum um bætta framkvæmd almennra kosninga, a.m.k. hvað varðar skilagreinar kjörstjórna fyrir kosningaskýrslur.

Hagstofa Íslands fagnar því að nú er komið fram frumvarp til laga þar sem settar eru fram heildarreglur um þá hlið almennra kosninga sem snýr að þjóðaratkvæðagreiðslum og undirbúningi þeirra. Þó ber að nefna strax að Hagstofan telur það ekki vera í verkahring sínum að hafa skoðanir á neinu öðru í lagafrumvarpinu en skilagreinum ábyrgðarmanna í kosningum til Hagstofu Íslands um undirbúning og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Þessar skilagreinar snerta bæði niðurstöður kosninganna og kosningaþátttöku almennings. Í frumvarpi til laga um þjóðaratkvæðagreiðslur, 112. mál, er á nokkrum stöðum vísað til gildandi laga um alþingiskosningar þegar kemur að framkvæmd atkvæðagreiðslunnar; um kjörstjórnir, atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, um kjördæmaskiptingu og fleira. Víkið er að kosningaskýrslugerð Hagstofunnar með óbeinum hætti í 12. gr. frumvarpsins með því að vísa til þess að XIX. kafli laga um kosningar til Alþingis skuli gilda „að svo miklu leyti sem við getur átt“ eins og niðurlag greinarinnar í frumvarpinu hljóðar.

Kafli XIX ber fyrirsögnina „Skýrslur til Hagstofu“ og inniheldur einungis eina grein, nr. 116. Greinin er í heild eftirfarandi: „Kjörstjórnir skulu senda Hagstofu Íslands skýrslu um kosninguna ritaða á eyðublöð sem Hagstofan lætur í té.“

Í alþingiskosningunum 25. apríl 2009 komu upp vandamál við skýrslugerðina sem voru einkum af tvennum toga.

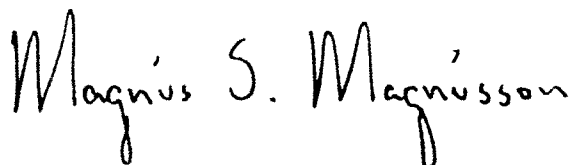
Í fyrsta lagi voru skil kjörstjórna á skýrslum til Hagstofunnar með misjöfnum hætti. Hagstofan lét í té fyrir kosningarnar tvenns konar eyðublöð, eitt til hvernar undirkjörstjórnar og/eða kjördeildar og annað eyðublað (samantektarblað) til yfirkjörstjórnar í hverju kjördæmi. Á báðum eyðublöðum segir að senda skuli eyðublöðin til Hagstofu. Í raun eru það yfirlitin með samandregnum upplýsingum fyrir hvert kjördæmi sem Hagstofa þarf að fá og yfirkjörstjórn tekur saman í því skyni. Eitthvað virðist það óljóst hjá yfirkjörstjórnnum og undirkjörstjórnnum hvort senda eigi eyðublöð undirkjörstjórna til Hagstofu. Til dæmis komu þau í sérstakri sendingu frá tveimur sveitarfélögum. Yfirkjörstjórnir sendu Hagstofu útfyllt eyðublöð undirkjörstjórna; nokkrar eftir að hafa spurt hvort þeim bæri að senda þau. Vera kann að upplýsingarnar á eyðublöðunum hafi skapað óvissu um hvaða kjörstjórn var ætlað að skila þeim til Hagstofunnar. En óvissan gat snúist um fleiri atriði. Fyrirspurn barst m.a. um það til Hagstofunnar hvort senda ætti kjörskrár þangað, en svo er ekki.

Í öðru lagi komu fram ýmis afstemmingarvandamál í þeim skýrslum sem Hagstofunni bárust. Hefur Hagstofan haft af þessu mikla fyrirhöfn gegnum tíðina. Misræmi kom m.a. í nokkrum tilvikum fram í tölum um fjölda kjósenda á kjörskrá. Endanlegur frágangur kjörstjórna á kjörskrám í sveitarfélögum virðist ekki alltaf rata rétta leið í skýrslur yfirkjörstjórna. Dæmi eru um að skýrslur yfirkjörstjórna stemmi ekki við skýrslur undirkjörstjórna og þær sýni jafnvel tölur skv. „kjörskrárstofni“ en ekki kjörskrá. Annað dæmi um misbresti í skýrsluskilum til Hagstofunnar varðar skilagreinar kjörstjórna á utankjörfundaratkvæðum, en í einu

kjördæminu vantaði skráningu á rúmlega 600 utankjörfundaratkvæðum eftir sveitarfélagi og kyni. Þessi utankjörfundaratkvæði komu beint til yfirkjörstjórnar til talningar í kjördæminu. Í sama kjördæmi höfðu þrefalt fleiri utankjörfundaratkvæði verið skráð hjá viðkomandi sveitarfélögum.

Hagstofan vill benda á mikilvægi þess að skýrar reglur gildi á allan hátt um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og skilagreinar í kjölfar þeirra. Vegna þeirra tilvísana sem í ofangreindu frumvarpi er að finna er ekki úr vegi að Alþingi gefi gaum að þeim ákvæðum sem lögin um alþingiskosningar kveða á um varðandi framkvæmd almennra kosninga. Reynsla Hagstofunnar af skýrslugerð vegna alþingiskosninganna síðastliðið vor gefur tilefni til ályktana um að kosningalöggjöfina skorti skýrari ákvæði, eða leiðbeiningar, um verklag og ábyrgð aðila við framkvæmd almennra kosninga. Þar með er ekki öll sagan sögð. Hagstofan hefur um langt árabil þurft að glíma við svipuð vandkvæði eftir hverjar kosningar sem hefur tafið skýrslugerðina, oft fram úr hófi. Það eitt segir sína sögu um að ýmislegt annað þurfi samhliða lagfæringa við þegar kemur að framkvæmd kosninga og skilagreinum um þær. Hagstofa Íslands er reiðubúin að leggja Alþingi lið til að stuðla að skýrara verklagi við undirbúning, framkvæmd og skilagreinar vegna almennra kosninga hér á landi.

Virðingarfyllst,



---

Magnús S. Magnússon  
skrifstofustjóri

