

Þorkell Helgason

dr., fyrrv. prófessor

Strönd, 225 Garðabæ

Kt.: 021142-4259

Netfang: thorkellhelga@gmail.com

Sími: 893 0744

Vefsíða: <http://thorkellhelgason.is/>

Álftanesi, 6. janúar 2021

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar AlþingisUmsögn

um frumvarp til kosningalaga, 339. mál. á 151. löggjafarþingi 2020–2021.

<https://www.althingi.is/altext/151/s/0401.html>

Með tölvuskeyti 18. des. sl. var mér send beiðni nefndarinnar um umsögn um téð frumvarp; umsagnabeiðni nr. 11370. Mér er það ljúft og skylt að tjá mig um þetta mikilvæga viðfangsefni. Í umsögn þessi verður þó stiklað á stóru enda er skilafrestur naumur og jafnframt sá tími sem ég hef til ráðstöfunar. Engu að síður er ég reiðubúinn að svara nefndinni frekar óski hún þess.

Umsögnin nú er byggð á umsögn dags. 21. jan. 2019 sem ég sendi starfshópi þeim um endurskoðun kosningalaga sem skipaður var af forseta Alþingis 24. október 2018.

Í frumvarpinu sýnist mér flest, ef ekki allt, vera mjög til bóta. Sérstaklega fagna ég eftirfarandi atriðum sem ég hafði nefnt í fyrrgreindri umsögn og í e.k. kveðjubréfi mínu til landskjörstjórnar 6. maí 2013 og ég vísa til í 1. vefskjali.

- *Einn lagabálkur um allar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur.* Þetta er mikilvægt, stórt skref. Benda má á mistök sem orðið hafa vegna skiptingar málaflokksins í aðskilda lagabálka. Við síðustu meginbreytingar á þingkosningalögum, árið 2000, voru áhrif breytinga kjósenda á röð frambjóðenda aukin verulega. En það láðist að gera tilsvarendi breytingar á lögum um kosningar til sveitarstjórna. Nú er sá mjói vísir sem er að persónukjöri í þingkosningum enn grennri í sveitarstjórnarkosningum; öfugt við það sem tíðkast víðast hvar í löndunum í kringum okkur. Þetta er leiðrétt í frumvarpinu.
- *Landskjörstjórn fái aukið yfirstjórnar- og samræmingarhlutverk.* Eða eins og ég lagði til í fyrrgreindu skilabréfi mínu: „að styrkja stöðu landskjörstjórnar og koma húsbóndavaldinu á eina hönd, hjá landskjörstjórn.“ Þetta er afar mikilvægt, en reynsla mín, þegar ég var „reiknimeistari“ landskjörstjórnar, er sú að bagalegt misræmi hafi verið í störfum einstakra kjörstjórna og yfirkjörstjórna.
- *Framboðslistar liggja fyrir við upphaf utankjörfundaratkvæðagreiðslu.* Reynslan víða í grannlöndum okkar (t.d. í hinum þýskumælandi heimi) er sú, að æ fleiri kjósa utan

kjörfundar með einum eða öðrum hætti. Fólk er nú (þ.e. fyrir daga kóvíðsins) á ferð og flugi, sem var ekki þegar núverandi fyrirkomulag kosninga var að mótast á Íslandi fyrir öld eða svo. Því er brýnt að þess sé kostur að kjósa víðar í tíma og rúmi en ekki aðeins á kjörfundum. Spyrja má hvort ekki megi ganga enn lengra og láta kjörfund vera ígildi þess að kjördagar séu nokkrar vikur. Ég kem aftur að þessu atriði þegar ég fjalla um einstakar greinar frv.

- *Bréfkosningar.* Minnkandi kjörsókn víðast hvar sýnir mikilvægi þess að gera fólki auðveldara og ákjósanlegra að kjósa. Í þessu skyni er víða rúm heimild til bréfkosninga; að fá fullgildan kjörseðil sendan heim, sem síðan má skila í pósti. Í Þýskalandi er svo komið að nær þriðja hvert atkvæði skilar sér bréfleiddis. Í Sviss hefur þróunin í þessa átt verið enn hraðari: Sagt er að þar greiði um 80% kjósenda atkvæði bréflaga. Því spyr ég hvort ekki megi ganga lengra en gert er í frv. og heimila almennt bréfkosningar án skilyrða.

Þá vil ég benda á nokkur atriði með því að fara yfir þær greinar frumvarpsins sem ég hnýt um:

- *10. gr. Breyting á fjölda kjördæmissæta.* Hér tekið að hluta á þeim vanda sem kemur við sögu í umsögn minni til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp varðandi jöfnun atkvæðavægis, 27. mál. á 151. löggjafarþingi 2020–2021. Sjá 2. vefskjal. Þar bendi ég á að með 2. mgr. 9. gr. gildandi þingkosningalaga (2. mgr. 10. gr. í frv.) er einungis jafnað á milli útjaðranna, þeirra kjördæma þar sem atkvæði að baki þingsæta eru fæst og flest. En þar á milli gæti verið innbyrðis ósamræmi. Á þetta mun þó vart reyna í næstu, jafnvel ekki í þarnaestu þingkosningum. Því er ég ekki að leggja til að tekið verði á þessu í hinu framlagða frumvarpi, heldur að þetta verði sett í sarp þess sem íhuga þarf við næstu lagfæringar. Á hinn bóginn tel ég einsýnt að jafna verði vægi atkvæða til fulls. Þá dugar aðferð þessarar 10. gr. engan veginn eins og ég skýri út í fyrirgr. fyrri umsögn minni.
- *22. gr. Úrskurðarnefnd kosningamála.* Myndun þessar nefndar er hið þarfasta mál, og hér síðar mun ég benda á enn frekara hlutverk nefndarinnar. Ég hnýt samt um þau þröngu hæfnisskilyrði sem sett eru við skipan manna í nefndina og get ekki varist þeirri hugsun að höfundar frv. telji aðeins lögfræðinga menn með mönnum! Ég sé t.d. ekki hví samstarfsnefnd háskólastigsins geti ekki tilnefnt stjórn málafræðing, einkum með kosningar sem sérsvið, nú eða jafnvel stærðfræðing (og er ég þó ekki að gefa kost á mér!)
- *26., 36., 50., 68. og 71. gr.* Þessar greinar fjalla annars vegar um framboðsfresti sem eru allir færðir til samræmis í 36 daga fyrir kjördag. Hins vegar lagt til að „kosningu utan kjörfundar skuli hefja svo fljótt sem kostur er eftir að framboðslistar hafa verið auglýstir, sbr. 47. gr., þó eigi síðar en 29 dögum fyrir kjördag.“ Mikilvægt er kosning hefjist hvergi nema vitað sé um hvað er að velja. Þess vegna spyr ég um orðin „þó eigi síðar“ og er orðið „síðar“ skáletrað í greinargerðinni með frv., væntanlega til áherslu. Þarf þennan varnagla? Ef óhjákvæmileg töf verður á að auglýsa framboðslista finnst mér að þá eigi fremur að fresta upphafi utankjörfundarkosningar en að hefja hana í tómarúmi.
- *37. gr. Tilkynning framboðs.* Hér er, sem betur fer, slakað á þeirri kröfu að á framboðslista þurfi ekki að vera fleiri nöfn en nemur tölu þeirra fulltrúa sem kjósa skal. En hví þarf eitthvert lágmark? Hví mega ekki færri bjóða sig fram sameiginlega á

lista, jafnvel aðeins einn? Þessi spurning á ekki síst við um kosningar til sveitarstjórna. Fáir listi það mikið fylgi að nöfn á listanum dugi ekki til að manna öll aðal- og varamannssæti hans sér 3. tölul. 2. mgr. 116. gr. frv. við því (e.t.v. að breyttu breytanda varðandi varamannssætin).

- *45. gr. Ákvörðun um gildi framboðslista fyrir alþingiskosningar.* Hér staldra ég við dlið 1. mgr. þar sem segir að lista sömu samtaka skuli merkja með A, AA o.s.frv. og hefur þetta verið þannig frá upphafi listakosninga, hygg ég. Ég leyfi mér að ítreka það sem ég sagði í fyrrnefndri umsögn til vinnuhópsins:

„*Kosningabandalög.* Stjórnmalasamtökum er – skv. gildandi lögum – heimilt að bera fram fleiri en einn lista í sama kjördæmi. Þetta mætti – og að mínu mati ætti – að útvíkka þannig að svigrúm sé til að mynda raunveruleg kosningabandalög. [...] Ég hef einatt fengið fyrirspurnir frá framboðum, einkum nýjum, um slíkt fyrirkomulag en það hefur steytt á því ákvæði að ekki megi auðkenna sameiginlega lista með öðru en A, AA... o.s.frv. [...]. Frá almennu lýðræðislegu sjónarmiði er æskilegt að kjósendur hafi eitthvert hugboð um hvaða samtök eða flokkar kynnu að vilja starfa saman að kosningum loknum. Sums staðar er bandalögum jafnvel hyglað við úthlutun sæta til að kalla fram skýrar línur. [...] Á Ítalíu var fyrirkomulaginu meira að segja þannig háttað á tíunda áratugnum að flokkarnir voru [hvattir til] að steypa sér saman í sitt hvort bandalagið til að eiga kost á þingmeirihluta. Kjósendur vissu þannig að aðeins væri um tvo ríkisstjórnarmöguleika að ræða.

- *71. gr. Póstkosning.* Eins og ég segi í upphafi fagna ég því að póstkosning sé heimilud en furða mig á að það skuli einskorðað við þá sem búa erlendis. Jafnframt sé ég annmarka á því að póstkosning skuli mega hefja fyrr en almennar kosningar utan kjörfundar, eða 57 dögum fyrri kjördag, en þá liggja auglýst framboð ekki fyrir. Svo að ég vísi aftur til þess erlends lands þar sem ég þekki best til, Þýskalands, þá þarf enga sérstaka rekistefnu til að fá venjulegan atkvæðaseðil sendan í pósti og skila honum sömu leið til baka. Þar skal að vísu að skila framboðum mikið fyrr en hér er lagt til, en engu að síður mætti sjá við tímaþröng með því að nálgast megi kjörseðil á stafrænan hátt. Vitaskuld kallar þetta á talsverða útfærslu en ætti því að setja í sarp frekari bóta á kosningalögum!
- *73. gr. Atkvæði greitt utan kjörfundar.* Í 2. málsl. 2. mgr. er vísað í 83. gr. Hér virðist um ritvillu að ræða; á væntanlega að vera 85. gr.
- *85. gr. Hvernig greiða skal atkvæði við listakosningar.* Ég hef barist um áratugaskeið fyrir auknu vægi persónukjörs, sbr. afstöðu mína í Stjórnlagaráði og þá niðurstöðu úr þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. okt. 2012 að 78% þeirra sem afstöðu tóku voru sama sinnis. Nú er nokkur vísir að persónukjöri í gildandi lögum, en þessum kosti er engan vegið haldið að kjósendum, m.a. með því að ekki skuli vera kassar framan við nöfn framboðenda til að auðvelda kjósendum að neyta réttar síns. Á þessu er ekki tekið í frv.
- *98. gr. Talning í sveitarfélögum.* Hér er það stóra nýmæli að hætta því að telja í þingkosningum í heilu lagi í hverju kjördæmi. Skv. frv. skal nú telja í hverju sveitarfélagi en slá þó þannig saman að ekki heyri færri en 100 kjósendur undir sama talningarstað. Um allt þetta hef ég efasemdir en þó einkum um töluna 100, sem ég tel

alltof lága. Ég get sé fyrir mér að kosningaleynd kunni að vera hætta búin. Legg ég því til að þessi tala verði tífölduð, sett í 1000 enda er það í samræmi við markmið stjórnvalda um stærð sveitarfélaga.¹

- *115. gr. Endurúthlutun í kjölfar uppkosninga.* Þessi grein, sem er óbreytt úr gildandi lögum, lætur lítið yfir sér en segir efnislega að nýkjörið Alþingi hafi síðasta orðið um það hvort þingkosningar séu gildar. Þingið getur þannig „dæmt í eigin sök“ og hefur gert það, sjá 3. vefskjalið. Þetta hef ég aldrei getað fellt mig við enda þótt ég viti að svona er þetta víða, en þó ekki alls staðar. Hví má ekki gera þetta að hlutverki úrskurðarnefndar kosningamála? A.m.k. að hún fengi slík mál til umsagnar.
- *123. gr. Skilyrði fyrir samþykkt tillögu í þjóðaratkvæðagreiðslu.* Í umsögn minni til vinnuhópsins bendi ég á að reynslan frá 2012 sýndi að nauðsynlegt væri að kveða á um það hvernig telja og reikna skuli hlutföll þegar spurt er um fleira en eitt í einu. Á þessu er ekki tekið í frv.greininni en þó er fjallað allitarlega um viðfangsefnið í greinargerðinni. Sú lýsing er góð og gild, en helst hefði ég viljað sjá tekið á þessu í frumvarpstextanum sjálfum. Sjá líka 4. vefskjal.

Virðingarfyllst,

(sign. Þorkell Helgason)

Vefskiöl

1. *Lok á ráðgjafarstarfi fyrir landskjörstjórn 2013*, vísað í bréf til landskjörstjórnar dags. 6. maí 2013: <http://thorkellhelgason.is/?p=2751>.
2. *Umsögn dags. 8. nóv. 2020 um frumvarp til laga um jöfnun atkvæðavægis*, 27. mál. á 151. lögjafarþingi 2020-2021: <https://www.althingi.is/altext/erindi/151/151-465.pdf>
3. *Um fjöllistaframboð: Hannibalsmálið í kosningunum 1967*, birt 31. mars 2013: <http://thorkellhelgason.is/?p=1893>.
4. *Um útreikning á atkvæðahlutföllum í þjóðaratkvæðagreiðslum*, en þar er birt minnisblað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 11. nóv. 2014: <http://thorkellhelgason.is/?tag=thjodaratkvaedagreiðsla-2012>.

¹ Til gamans en líka í alvöru:

Fyrir nokkru fór ég yfir gömul úrslit í kosningum til austurríska sambandsþingsins, en þar er talið í mjög smáum einingum. Eg rak augun í það að í litlu þorpi fékk kommúnistaflokkur tvö atkvæði en í næstu kosningu ekkert. Máttu þá ekki allir vita að gömlu hjónin sem létust á milli kosninga og voru sögð ansi langt til vinstri höfðu kosið kommaflokkinn alla sína ævi?

Önnur saga: Hreppstjóri nokkur í Vestur-Skaftafellssýslu þurfti að aðstoða gamla og blinda en afar fráma konu við að greiða atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslunni 1944. Hún bað hann að merkja við kónginn, enda væri af Guðs náð, m.ö.o. að greiða atkvæði gegn lýðveldisstofnuninni. Löngu seinna sagði þessi frændi minn mér að hönd hans hefði ekki getað krossað við bév... kónginn. Hreppstjórinn var svo á talningarstað. Framan af fékk „kóngurinn“ ekkert atkvæði og hreppstjórinn svitnaði, en undir lokin skaut upp fjórum atkvæðum handa kónginum og sú gamla gladdist yfir sínu atkvæði. Þarna voru 943 kjósendur á kjörskrá og tóku allir þátt í atkvæðagreiðslunni. Ef talið hefði verið í 100 kjósenda einingum hefði vísast komist upp um frænda.