

Umsögn um drög að frumvarpi til kosningalaga, dags. 16. mars 2020

Í upphafi þessarar umsagnar um drög að frumvarpi til nýrra kosningalaga vil ég fagna þeirri miklu vinnu sem að baki liggur og lýsa ánægju með árangurinn. Mér er þetta sérstakt ánægjuefni þar sem ég hef í ræðu og riti lagt áherslu á suma veigamestu þætti þessara frumvarpsdraga eins og þeim að ákvæði um kosningamál séu felld í einn lagabálk svo og um að styrkja hlutverk landskjörstjórnar. Um þetta vísa ég til skilabréfs míns til landskjörstjórnar þegar ég lauk þar ráðgjafarstarfi vorið 2013 eftir aldarfjórðungs starf; sjá viðhengi I.

Þessi umsögn lýtur nær eingöngu að því sem mér þykir mega betur fara eða að lengra ætti að ganga, og skauta ég þá að mestu yfir þau fjölmörgu atriði þar sem ég er algerlega sammála – nú eða tel mig ekki hafa vit á. Ég veit að ég er að hluta til að biðja um breytingar sem eru pólitískis eðlis og því utan umboðs vinnuhópsins sem stóð að frumvarpsgerðinni. En e.t.v. komast þær ábendingar þó að lokum í réttar hendur!

Umsögnin er byggð upp í röð þeirra frumvarpsgreina sem ég staldra við.

1. gr. Markmið.

Markmiðsákvæðið hljóðar þannig:

Markmið laga þessara er að styrkja lýðræði með því að viðhalda trausti á framkvæmd kosninga og tryggja að beinar, frjálsar og leynilegar kosningar séu haldnar reglulega.

Ákvæðið er góðra gjalda vert en ber þess nokkurn keim að nú sé verið að gera tæknilegar breytingar á gildandi kosningalögum, sbr. orðalagið „að viðhalda“. En með frumvarpinu er stefnt að nýrri heildarlöggjöf um kosningar. Þar með á þessi breytingarkeimur ekki við!

Hvað þá? Prófa mætti þetta orðlag:

Markmið laga þessara er styrkja lýðræði með heildarlöggjöf um almennar kosningar og tryggja með því framkvæmd beinna, frjálsra og leynilegra kosninga.

9. gr. Fjöldi þingsæta.

Fullyrða má að einn megintilgangurinn með hinum umfangsmiklu breytingum á lögum um kosningar til Alþingis árin 1987 og aftur 2000 hafi verið sá að tryggja að fullur jöfnuður næðist á milli flokka, þ.e.a.s. að tala atkvæða á landsvísu að baki þingsæta sé sem jöfnust. Er þá horft fram hjá þeim flokkum sem ekki ná lágmarkinu, 5% af gildum atkvæðum á landinu öllu.

Þetta markmið hafði aldrei náðst fyrir 1987 en náðist síðan í öllum þingkosningum frá 1987 til og með þeim sem fram fóru árið 2009. En eftir það, í kosningunum 2013, 2016 og 2017, náðist þessi jöfnuður ekki. Í þessum þrennum kosningum gerðist það að í hvert sinn fékk einn flokkanna einu sæti um of. Ein ríkisstjórna á þessum árum naut þingmeirihluta af þessum völdum.

Viðmið þess hvort jöfnuður næst á milli þingflokka er sú skipting þingsæta sem fæst með *D'Hondts*-reglunni svokölluðu á grundvelli landsfylgis flokkanna. Þetta er í samræmi við gildandi kosningalög og um leið 110. gr. frumvarpsins. Sé beitt reglu eins og þeirri sem kennd er við *Sainte-Laguë* eða reglu stærstu leifa að hætti *Hares*, mælist ójöfnuðurinn milli flokka meiri. Sjá eftirfarandi töflu:

Úrslit kosninga til Alþingis 2016

Listabókstafir	A	B	C	D	E	F	H	P	R	S	T	V	Samtals
Atkvæði á landinu öllu	13.578	21.792	19.870	54.992	303	6.707	33	27.466	571	10.894	3.275	30.167	189.648

Úthlutun sæti skv. landsfylgi flokkanna, en að teknu tilliti til 5% þröskuldans

Aðferð	A	B	C	D	E	F	H	P	R	S	T	V	Alls
D'Hondt	4	8	7	20				10		3		11	63
Sainte-Laguë	5	8	7	19				10		4		10	63
Hare (stærsta leif)	5	8	7	19				10		4		10	63
Raunin skv. lögum	4	8	7	21				10		3		10	63

Hér sést að stærsti flokkurinn fékk 21 þingsæti lögum samkvæmt, enda þótt landsfylgið gæfi ekki tilefni til fleiri en 19 eða 20 sæta, allt eftir því við hvaða úthlutunarreglu er miðað við.

Stjórnarskrárákvæðið frá 1984, þ.e.a.s. 3. mgr. 31. gr. núgildandi stjórnarskrár, gefur fyrir mæli um jöfnuð milli flokka:

Öðrum þingsætum en kjördæmissætum [þ.e.a.s. jöfnunarsætum] skal ráðstafa í kjördæmi og úthluta þeim til jöfnunar milli stjórnmalasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildar atkvæðatölu sína. Þau stjórnmalasamtök koma þó ein til álitu við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.

Enda þótt einungis sé vísað til jöfnunarsæta í þessu markmiðsákvæði má ráða að lagt er að Alþingi að tryggja hinn umrædda jöfnuð milli flokka af fremsta megni. Til þessa gefur 31. gr. stjórnarskrárinnar verulegt svigrúm. Þetta er mögulegt að gera:

1. Breyta má kjördæmismörkum og fjölga kjördæmum úr sex í sjö. Jafnframt er heimilt að breyta skiptingu kjördæmissætanna 54 á milli kjördæma, þó þannig að hvert þeirra fái ekki færri en sex sæti. Með þessu tvennu má jafnframt minnka eða eyða því misvægi sem nú er milli kjósenda eftir kjördæmum. Ákvæði 4. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um að færa beri kjördæmissæti til svo að búsetumisvægið verði aldrei meira en tveir á móti einum. Það er ekkert sem bannar að misvægið verði minna! Núverandi ójöfnuður milli kjördæma er ein meginástæða þess að jöfnuður milli flokka er engan veginn tryggður með núverandi ákvæðum.
2. Breyta má aðferð við úthlutun kjördæmissæta, þannig að þau hafi ekki tilhneigingu til að safnast saman hjá atkvæðaríkustu flokkunum. Alkunna er að regla *D'Hondts*, sú sem nú er notuð, hefur þennan eiginleika, en t.d. ekki hinar tvær sem nefndar eru að framan. Með breyttri úthlutunarreglu yrði því þörfin á jöfnunarsætum minni en ella.¹

¹ Stjórnlagadómstóll í einu af „löndum“ eða fylkjum Þýskalands, Bæjaralandi, hefur dæmt *D'Hondts*-reglu úr leik sem hlutfallsaðferð við úthlutun kjördæmissæta þar sem hún leiði til þess að minni flokkarnir séu hlunnfarnir („Benachteiligung der kleinen Parteien [...]“) sem síðan geti valdið því að það jafnræði á fylkissvísu sem samræmist stjórnarskrá fylkisins náist ekki. Þetta kemur fram í úrskurði dómstólsins árið 1992, „VerfGH Bayern, 24.04.1992 - 5-V-9“. Athyglisvert er að dómstóllinn færir það sem rök að til séu

3. Það sem nefnt er í 1. og 2. lið hér að ofan þarf engu að breyta um það hvernig jöfnunarsætum skuli í heild skipt á milli flokka. Eftir sem áður mætti gera það með reglu *D'Hondts*, sé ekki vilji til að víkja frá henni.

Hér verður ekki gerð bein tillaga um breytingar á þessari 9. gr. frumvarpsins, enda mun það vart vera í verkahring þess vinnuhóps sem að því stendur. Athugasemd minni er því beint til hinna pólitísku aðila, ríkisstjórnar, flokka og að lokum Alþingis.² Nú er kjörið tækifæri til að lagfæra þessa grundvallarlagagrein.

Hér er ekki verið að biðja um stjórnarskrárbreytingar, þó svo að það væri æskilegt til þess að unnt sé að ganga lengra!

10. gr. Breyting á fjölda kjördæmissæta

Í þessari grein frumvarpsins er bætt við mikilvægu ákvæði frá gildandi lögum, þ.e.a.s. 3. másl., 2. mgr. þar sem segir:

Sé það ekki hægt [að færa sæti frá í þessu tilviki fámennasta kjördæminu] skal færa eitt kjördæmissæti frá því kjördæmi sem hefur næst fæsta kjósendur að baki hverjum þingsæti til þess kjördæmis sem hefur flesta kjósendur að baki hverju þingsæti.

Þessu vil ég fagna sérstaklega.

12.-14. gr. Landskjörstjórn

Hér er kveðið á um aukið og skýrara hlutverk landskjörstjórnar. Þetta er afar mikilvægt og er í samræmi við ábendingar mínar í fyrrgreindu skilabréfi mínu til landskjörstjórnar.

22. gr. Úrskurðarnefnd kosningamála.

Samkvæmt þessari frumvarpsgrein fer þessi nefnd með öll kærumál vegna ólögmetis atkvæðagreiðslan og kosninga með einni stórrí undantekningu, kærur vegna Alþingiskosninga. Ég lýsi yfir furðu minni á þessu og vísa til umsagnar minnar um 48. og 132. gr. frumvarpsins.

27. gr. Miðlæg vinnsla kjörskrár.

Í þessari grein kemur orðið „kjörfundur“ í fyrsta sinn fyrir, en á eftir að skjóta upp kollinum í rétt 300 skipti í frumvarpinu ásamt með greinargerð þess.³ Mér er sannast sagna til efs að allir kjósendur, ekki síst þeir af yngri kynslóðinni, átti sig á orðinu, finnist það jafnvel forneskjulegt og fráhrindandi. Er ekki kappsmál að færa ákvæði um kosningar til nútímans og hafa þau eins aðlaðandi og unnt er?

betri aðferðir sem löggjafanum beri að innleiða. Í kjölfarið var vikið frá *D'Hondts*-reglu og leifaregla Hares lögfest í staðinn 1994.

² Vikið verður aftur að þessu í samhengi við XVI. kafla frumvarpsins.

³ Orðið „kjörfundur“ finnst þegar árið 1843 á síðunni timarit.is og þá í „Fréttum frá fulltrúapingi(nu) í Hróarskeldu viðvíkjandi málefnum Íslendinga“, 2. árgangur 1843, 1. tölublað, bls. 74:

menn, er við eru staddir, að rita undir nöfn sín. Skal kveða á nær kjörfundur sá skal vera, svo allir geti þángað komið, er vilja.

Þetta orð „kjörfundur“ hefur auk þess þann bragðvonda keim að vísa óbeint til óleynilegra kosninga. Má ekki finna nútímalegra orð? Hvað með að tala um „kosningu á kjördegi“ og svo „kosningu fyrir kjördag“ ?

Prófa má þessa hugmynd á þeirri frumvarpsgrein þar sem „kjörfundur“ kemur einna oftast fyrir, í 55. gr. frumvarpsins. Óbreytt er greinin þannig og er þá orðið kjörfundur, í sérhverri mynd, undirstrikað:

Umboðsmenn lista eiga rétt á að vera viðstaddir atkvæðagreiðslu á kjörfundi og að sitja við borð í kjörfundarstofunni og fá afhentar kosningaleiðbeiningar. Umboðsmenn lista eiga enn fremur rétt á að vera viðstaddir atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, þó ekki ef atkvæðagreiðsla fer fram í heimahúsi. Umboðsmenn skulu hafa aðgang að kjörskrám í kjörfundarstofu og að skrám kjörstjóra sem þeir halda vegna atkvæðagreiðslu utan kjörfunda, sbr. 4. mgr. 77. gr. Umboðsmönnum er óheimilt að bera í kjörfundarstofu eða hafa á brott með sér gögn er varða kosninguna og óheimilt er að taka upp, mynda eða miðla með öðrum hætti upplýsingum um það sem fram fer í kjörfundarstofu. Sama gildir um kosningarathöfn utan kjörfundar.

Umskrifuð liti greinin þannig út:

Umboðsmenn lista eiga rétt á að vera viðstaddir atkvæðagreiðslu á kjörstað og að sitja við borð, þar sem kosningin fer fram og fá afhentar kosningaleiðbeiningar. Umboðsmenn lista eiga enn fremur rétt á að vera viðstaddir atkvæðagreiðslu sem fram fer fyrir kjördag, þó ekki ef atkvæðagreiðsla fer fram í heimahúsi. Umboðsmenn skulu hafa aðgang að kjörskrám á kjörstað og að skrám kjörstjóra sem þeir halda vegna atkvæðagreiðslu fyrir kjördag, sbr. 4. mgr. 77. gr. Umboðsmönnum er óheimilt að bera á kjörstað eða hafa á brott með sér gögn er varða kosninguna og óheimilt er að taka upp, mynda eða miðla með öðrum hætti upplýsingum um það sem fram fer í stofu þeirri þar sem kosningin fer fram. Sama gildir um kosningarathöfn fyrir kjördag.⁴

Efalaust má finna betri lausn, en reynum að losna við orðið „kjörfundur“!

36. gr. Framboðsfrestur.

Hér segir:

Þegar kosningar eiga að fara fram skulu öll framboð tilkynnt skriflega eigi síðar en kl. 12 á hádegi 36 dögum fyrir kjördag.

Þetta skoða ég í samhengi við það hvenær atkvæðagreiðsla „utan kjörfundar“ má hefjast, sem er 29 dögum fyrir kjördag skv. 68. gr. frv. Það er fagnaðarefni að það rugl hverfur að byrja megi að kjósa áður en fyrir liggur hvað í boði er.

Á hinn bóginn skýtur skökku við að bréfkosning geti hafist 57 dögum fyrir kjördag, sem sagt á undan lokum framboðsfrests; sjá 71. gr. frv. Að þessu verður vikið aftur varðandi þá frumvarpsgrein.

37. gr. Tilkynning framboðs.

Hér segir í 1. mgr.:

⁴ Eins og sjá má á ég í basli með að losna við orðið „kjörfundarstofu“!

Á framboðslista skulu vera að minnsta kosti jafnmörg nöfn frambjóðenda og kjósa á í hvert skipti, en aldrei fleiri en tvöföld sú tala.

Horfið er frá því ákvæði gildandi laga að framboðslisti við Alþingiskosningar verði að innihalda jafnmörg nöfn og hér er tilgreint sem hámark. Ég fagna þessu sérstaklega.

Í greinargerðinni er bent á að núgildandi kröfuhörku um fjölda nafna sé ekki að finna á öðrum Norðurlöndum. Ég hef heldur ekki rekið mig á neitt í þessa veru í þeim kosningalögum öðrum sem ég hef kannað. Þvert á móti er þetta allt frá því að ekkert sé tekið fram um lágmarkstölu frambjóðenda; einungis hámark nefnt. Mér finnst því koma mjög til álita að leyfa aðstandendum framboða að ákvarða lágmarkið sjálfir. Þetta myndi t.d. gera einstaklingsframboðum lífið eitthvað léttara.

Væri lágmarkið fellt niður kynni það að gerast að framboðslisti gæti ekki mannað þau sæti sem hann ætti að fá. Við þessu þyrfti að sjá með því að hætta að úthluta sætum til framboðslista þegar listinn er tæmdur (og þá að teknu tilliti til varamanna). Sætin fari þá til annarra lista. Þarf þá að gæta sérstaklega að jöfnunarsætum, en á því má auðveldlega taka.

38. gr.

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

Við alþingiskosningar, svo og uppkosningar í sambandi við þær, fellur kosning ekki niður þó að einungis einn listi sé í kjöri.⁵

Bent er á í greinargerðinni að

[t]ilgangur ákvæðisins [sé] annars vegar að gæta að réttindum kjósenda, sem getur strikað út nafn frambjóðanda á lista og breytt nafnaröð á lista, sbr. 83. gr. frumvarpsins, og hins vegar að úthluta jöfnunarsætum.

Þetta eru þau rök sem ég færi í minnisblaði dags. 28. nóv. sl. og hér fylgir sem viðhengi II. Fyrri hluti rakanna úr greinargerðinni á líka við um kosningar til sveitarstjórna. Varðandi forsetakosningar má vísa til þess lýðræðislegs réttar kjósenda til að tjá sig um forsetaefni – þótt eitt sé. Niðurstaða mín í minnisblaðinu var því skýr:

„Halda ber í það ákvæði í 51. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis, l. nr. 254/2000, að kosning skuli fara fram enda þótt aðeins einn listi sé í boði. Jafnframt taki slíkt ákvæði til sveitarstjórnakosninga og kjörs forseta Íslands.“

Athugasemd þessi vísar jafnframt til 46. og 122. gr. frumvarpsins.

46. gr. Ákvörðun um gildi framboðslista fyrir sveitarstjórnarkosningar.

Í 3. mgr. segir um sjálfkjör:

Nú kemur aðeins fram einn framboðslisti við sveitarstjórnarkosningar og skal þá yfirkjörstjórn framlengja framboðsfrest um tvo sólarhringa. Komi fram nýr framboðslisti innan þess frests⁶ er heimilt að veita honum fjögurra daga frest til að uppfylla skilyrði skv. 39. gr. Komi ekki fram nýr framboðslisti áður en þeim fresti lýkur verður framkominn framboðslisti sjálfkjörinn.

⁵ Hér staldra ég við gamalt orð, „uppkosningu“. Ekki svo að ég vilji ekki halda í gömul og góð orð, en hér eiga við sömu rök og þau gegn orðinu „kjörfundur“!

⁶ Þetta litla „s“ vantar í frumvarpskjalið!

Hér skal það endurtekið sem segir um 38. gr., að kosning ætti ætíð að fara fram!

48. gr. Úrskurður um kjörgengi.

1. mgr. frumvarpsgreinarinnar er þannig:

Ekki er nauðsynlegt að kjörgengi frambjóðenda í alþingiskosningum sé sannað fyrir landskjörstjórn, en Alþingi úrskurðar um kjörgengi þeirra sem kosnir eru jafnframt því sem það úrskurðar um hvort nýkosnir þingmenn séu að öðru leyti löglega framboðnir og kosnir.

Hér set ég spurningarmerki við það sem ég hef oft hnotið um: Hví í eiga nýkjörnir þingmenn að úrskurða um eigið kjörgengi, sem getur í raun verið úrskurður um lögmæti kosninganna í heild.⁷ Dæmi eru um að þar hafi undarlega verið staðið að verki.⁸

Enda þótt vinnubrögð öll og verklag við „úrskurð um kjörgengi“ hafi tekið framförum fæ ég ekki séð hví ekki má fela landskjörstjórn þetta hlutverk allt eins og um sveitarstjórnarkosningar svo og um kjör forseta Íslands.

62. gr. og 64. gr. Kjörgögn við atkvæðagreiðslu [...]

Fram kemur í þessum tveimur frumvarpsgreinum að kjörgögn eru ekki eins þegar kosið er utan kjörfundar eða á honum. Því er viðhaldið í núverandi fyrirkomulag um að kjörseðill utan kjörfundar skuli vera autt blað.

Þetta tel ég vera mjög bagalegt, sbr. umsögn mína um 71. gr.

Hvað er því til fyrirstöðu að kjörseðlar séu eins bæði á og utan kjörfundar? Er það óyfirstíganlegt verk að prenta þá á nokkrum dögum? Vitaskuld eru vandkvæði vegna grannskoðunar á kjörgengi. En hvers vegna er þetta mögulegt víða erlendis? Ég þekki einna best til í Þýskalandi. Þar eru kjörseðlar þeir sömu á kjörfundi svo og utan þeirra, þ.m.t. í bréfskosningum. Og eru kjörseðlar þar þó einatt engin smásmíði. Þeir geta verið á stærð við myndarlegan borðdúk; sjá mynd frá borgarstjórnarkosningum í München sem vegna stærðar kjörseðilsins er hér óskýr!:

⁷ Mér til efs að við, sem töldum okkur hafa náð kjöri til Stjórnlagabings 2010, hefðum úrskurðað kosningu okkar ógilda; hvort okkur hefðu flogið í hug þau umdeildu rök sem komu fram í ógildingarúrskurði Hæstaréttar og rakín eru að hluta í umsögn greinargerðarinnar um 1. gr. þessa frumvarps.

⁸ Sjá pistil minn „Um fjöllistaframboð: Hannibalsmálið í kosningunum 1967“, <http://thorkellhelgason.is/?p=1893>.



68. gr. Upphaf og lok atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

Hér vísast og til umsagnar um 36. gr. þar sem ég fagna því að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst fyrst eftir að framboð liggja fyrir.

71. gr. Bréfkosning.

Það er fagnaðarefni að loksins er stefnt að bréfkosningum hérlendis. Víða erlendis er bréfkosning að verða vinsæl og sums staðar í Vestur-Evrópu er allt að helmingur greiddra atkvæða þannig til kominn.⁹

Eins og þegar hefur verið nefnt skýtur skökku við að bréfkosning geti hafist 57 dögum fyrir kjördag, sem sagt áður en framboðsfrestur rennur út; sjá 71. gr. frv. Er þetta nauðsynlegt? Má ekki reyna að hafa þannig samræmi í framboðsfresti og kosningu á undan kjördegi að hægt sé að nota sama kjörseðil og á kjördegi?

Vitaskuld má segja að kjósandinn geti sjálfur dokað við og beðið þess að kjörseðlar séu tilbúnir. En verða þeir þá fáanlegir á vef landskjörsstjórnar eins og fyrir er mælt í 2. mgr. frumvarpsgreinarinnar eða verður þar aðeins boðið upp á autt blað sem kjörseðil?

Í Þýskalandi fær hver kjósandi tilkynningu í bréfpósti um að kosning standi fyrir dyrum. Tilkynningunni fylgir miði sem senda má til baka með beiðni um bréfkosningu. Þessari ósk líka unnt að koma á framfæri á netinu. Í kjölfarið fær kjósandinn kjörgögnin heimsend í pósti, þ.m.t. fullgildan kjörseðil sem er alveg eins og þeir sem notaðir eru á kjörstað.

73. gr. Atkvæði greitt utan kjörfundar.

Sama athugasemd og við 62. gr. og 64. gr. um hvað það er ankannalegt að hafa ekki fullbúna kjörseðla þegar kosið er fyrir kjördag (hjá embætti eða með bréfi). Sá vísir að persónukjöri sem boðið er upp á í íslenskum kosningalögum verður þannig nánast að markleysu.

⁹ Í nýafstaðinni seinni hrinu kosninga um borgarstjóra í München, hinn 30. mars s.l., var eingöngu boðið upp á bréfkosningu, sem helgaðist að vísu af kórónufaraldrinum. Þátttaka var 51% en í almennu borgarstjórnarkosningunum hálfum mánuði á undan (þar sem m.a. var kosið um borgarstjóraefnin) var þátttakan lægri eða 49%. Að vísu var þá áhrifa faraldursins farið að gæta. Engu að síður var þessi þátttaka betri en sú í kosningum þar á undan, árið 2014, þegar hún var 42%. Kjósendurnir í allsherjar bréfkosningunni 30. mars þurftu ekki að bera sig eftir kjörseðlum heldur fengu allir þá senda heim.

83. gr. Hvernig greiða skal atkvæði við listakosningar.

Frumvarpsgreinin hljóðar svo:

Kjósandi greiðir atkvæði á þann hátt að hann markar með skriffæri sem kjörstjórn leggur til X í ferning fyrir framan bókstaf þess lista á kjörseðlinum sem hann vill kjósa.

Vilji kjósandi breyta nafnaröð á lista þeim er hann kýs setur hann tölustafinn 1 fyrir framan það nafn sem hann vill hafa efst, töluna 2 fyrir framan það nafn sem hann vill hafa annað í röðinni, töluna 3 fyrir framan það nafn sem hann vill hafa það þriðja o.s.frv., að svo miklu leyti sem hann vill breyta til.

Ef kjósandi vill hafna frambjóðanda á þeim lista sem hann kýs strikar hann yfir nafn hans.

Kjósandi má ekki haggja neitt við listum sem hann kýs ekki, hvorki strika yfir nöfn á þeim né breyta á þeim nafnaröð.

Hér kemur fram í 1. mgr. að ferningur skuli vera framan við listabókstaf. Hví er slíks fernings ekki strax getið þar sem kveðið er á um gerð kjörseðla, svo sem í 62. gr.? Ferningur er afar mikilvægur, ekki síst fyrir sjóndapra. Því ætti að taka af allan vafa í lögunum sjálfum, ekki bíða reglugerðar.

Þá sakna ég þess að ekki skuli kveðið nánar á um hvernig kjörseðillinn eigi að vera úr garði gerður til að auðvelda kjósendum að neyta réttar síns um endurröðun frambjóðenda.

Margir eru ragir við að umraða eða strika út af ótta við að ógilda kjörseðil sinn.

Lágmarkslagfæring væri sú að hafa ferninga við sérhvert nafn. Það hentar við umröðun en hjálpar ekki við útstrikun. Þar gæti rammi utan um nafn hvers frambjóðanda dregið úr hræðslu fólks við að útstrikun hitti ekki á rétt nafn. Um allt þetta ætti að leita til góðra grafískra hönnuða.

Það er svo annað mál að persónukjör í gildandi lögum – og þá einnig í þessu frumvarpi – er afar máttvana og í raun er útstrikun það eina sem að gagni má koma. Það er leitt að kjósendur skuli þurfa að tjá sig á neikvæðan hátt til að koma vilja sínum á framfæri.

98. gr. og 100. gr. Talning á kjörstað [...] og fyrir opnum dyrum.

Hér er sú meginbreyting gerð að talið skuli á kjörstað í stað þess að telja miðlægt eins og hjá yfirkjörstjórnnum kjördæma. Ekki verður séð að rök fyrir þessu komi fram í greinargerð frumvarpsins önnur en þau að svo sé gert erlendis.

Talningin skal fara fram fyrir opnum dyrum. Þar með hljóta niðurstöður talningar að verða birtar eftir kjörstöðum. Það má spyrja hvort það kunni ekki stofna leynd í hættu. Að vísu er miðað við að lágmarksumfangið skuli miðast við 100 kjósendur á kjörskrá, sem gæti þýtt 50-90 atkvæði í reynd. Hvað ef listi fær t.d. tvö atkvæði? Vita þá ekki allir í litlu þorpi hverjir þessir tveir kjósendur voru? ¹⁰

Annað þarf að íhuga. Hvað merkir „talning“ í þing- og sveitarstjórnarkosningum? Er þá bæði er verið að vísa til talningar á fylgi flokka eða eiga smáir kjörstaðir líka að halda utan um

¹⁰ Höfundur þessarar umsagnar gramsaði í birtum tölum um úrslit eftir minnstu kjörstöðum í þingkosningum í Austurríki á þessari öld og rak sig þá á að í einum kosninganna fengu kommúnistar tvö atkvæði sem síðan voru horfin í þeim næstu. Skyldu ekki margir í þorpinu þá hafa fengið staðfestingu á því sem þá grunaði að gömlu hjónin sem létust á milli kosninganna hafi verið ansi rauð?

breytingar á röð frambjóðenda. Mér er til efs að þekking sé alls staðar fyrir hendi í því skyni. Þó gæti góður hugbúnaður, sem landskjörstjórn myndi bjóða fram, komið að gagni.¹¹ Sé aftur á móti aðeins verið að vísa til talningar á fylgi framboðslista þarf að koma kjörseðlum til yfirkjörstjórna og telja frekar. Hvað vinnst þá við að láta telja á kjörstöðum?

Í sumum erlendum kosningalögum er talað um „fortalningu“ og svo endanlega talningu eða lokatalningu. Eigi að fela fólki á kjörstað að telja og þá aðeins eftir flokkum – ekki fylgi frambjóðenda – mætti og ætti að gefa þeirri talningu slíkt nafn bráðbirgðatalningar, en yfirkjörstjórnnum eftir látið að gangast við lokatalningunni.

104. gr. 123. gr. Mat á gildi atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu og skilyrði fyrir samþykkt tillögu í þjóðaratkvæðagreiðslu.¹²

Mér er það fagnaðarefni að í þessum frumvarpsgreinum er fjallað um það hvernig taka skuli á því þegar spurning í þjóðaratkvæðagreiðslu er fjölþætt, enda hef ég bent á þetta með formlegum hætti í minnisblaði til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis 11. nóvember 2014 í tilefni af uppgjöri á spurningum í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október 2012.¹³

Orðalag 2. mgr. 104. gr. er þannig:

Við mat á gildi atkvæða þegar Alþingi hefur ákveðið að spurningar og svarkostir á kjörseðli séu fleiri eða orðaðir með öðrum hætti, sbr. 3. mgr. 66. gr., skal meta gildi hverrar spurningar sjálfstætt. Ekki skal meta atkvæði ógilt í heild sinni þó svo að kjósendi hafi ekki tjáð eða mistekist að tjá afstöðu sína til einstakra spurninga á kjörseðli, enda sé atkvæði að öðru leyti gilt.

Og 1. mgr. 123. gr. hljóðar svo:

Til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf hún að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í atkvæðagreiðslunni.

Ég spyr hvort orðalag þessara beggja mgr. taki af allan vafa. Í 2. mgr. 104. gr. er að vísu tekið af skarið með það hvernær atkvæði skuli meta gilt. Jafnframt má ráða af 2. málsl. sömu mgr. að gild atkvæði hverrar spurningar séu þau þar sem svarið er „Já“ eða „Nei“, sbr. 2. mgr. 66. gr.

En fyrrgreind 1. mgr. 123. gr. virðist stinga í stúf við þetta. Af henni mætti ráða að spurning sem borin er upp ásamt fleirum í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist því aðeins samþykkt að hún hafi hlotið meiri hluta allra gildra atkvæða í atkvæðagreiðslunni.

Í umsögn í greinargerð frv. um 1. mgr. 123. gr. segir (undirstrikun er mín):

Síðar hefur sú spurning vaknað, í þeim tilfellum þegar þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram um fleiri en eitt atriði eða fleiri spurningar samtímis, hvernig meta skuli atkvæði ef kjósendi gerir ógilt í svari við einni spurningu en atkvæðaseðillinn er að öðru leyti samkvæmt ákvæðum laga. Að mati starfshópsins er ekki þörf á að leggja til breytingu á lögum vegna þessa en ljóst að í þessum tilfellum þarf að leggja mat á hverja spurningu í

¹¹ Yfirkjörstjórnir hafa margar hverjar átt í barningi með talningu á breytingum á seðlum hingað til – og í gamla daga var bersýnilega ekkert talið ef sýnt þótti að breyttir kjörseðlar skiptu engu máli um það hverjir næðu kjöri. A.m.k. er það fyrst á þessari öld að hægt er að sjá opinberar upplýsingar um atkvæði frambjóðenda.

¹² Í fyrirsögn 104. gr. vantar eitt „r“ í „þjóða-r-atkvæðagreiðslu“.

¹³ Sjá <http://thorkellhelgason.is/wp-content/uploads/2014/11/Minnisbla%C3%B0-um-%C3%BAtreikninga-%C3%BEj%C3%B3%C3%B0aratkv%C3%A6%C3%B0agrei%C3%B0slna.pdf>.

atkvæðagreiðslunni fyrir sig. Þannig væri rétt að telja saman fyrir hverja spurningu fjölda kjósenda sem eru samþykkir tillögunni, fjölda kjósenda sem eru mótfallnir tillögunni og loks þann fjölda sem gerir ógilt eða svarar ekki spurningunni. Á þann hátt væri ekki allur atkvæðaseðillinn ógildur þó kjósandi geri ógilt við eina spurningu af mörgum á seðlinum. Þannig er seðillinn heldur ekki ógildur ef ein spurning er skilin eftir auð. Aftur á móti ef kjósandi auðkennir kjörseðilinn getur hann þar með ógilt allan kjörseðilinn. Sjá hér enn fremur 104. gr. frumvarpsins og skýringar við 102.-105. gr. frumvarpsins.

Mér finnst þetta engan veginn taka af skarið um túlkunina, þótt svo hið undirstrikaða sé skárri en ekkert.

Ég er þess vegna ósammála því mati starfshópsins að viðfangsefnið (eða „áskorunin“ eins og nú er svo mjög í tísku að segja) kalli ekki á skýrari lagafyrirmæli í téðri 123. gr. og vísa ég þá aftur til fyrrgreinds minnisblaðs míns.

Hví ekki að taka af skarið í sjálfum lagatextanum? Lágmarkið væri að bæta við í 1. másl. 1. mgr. 123. gr. tilvísun í 1. mgr. 123. gr. Þessi másl. yrði þá svona (viðbótin undirstrikuð):

„Til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf hún að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í atkvæðagreiðslunni, sbr. einnig 2. mgr. 104. gr. um það hvernig telja skuli gild atkvæði í þeim atvikum er þar greinir.“¹⁴

Við þetta vil ég bæta minni sérósk:

Fyrrgreint minnisblað mitt fjallaði einkum um það hvernig stuðningur við einstakar spurningar skuli metinn hlutfallslega, enda hafði þá einmitt það atriði verið deilumál í fjölmiðlum. Í minnisblaðinu vildi ég að tekið væri af skarið um þetta, helst í lagatexta á viðeigandi stað, t.d. þannig:

„Atkvæðahlutföll skulu ávallt reiknuð út frá samtölu þeirra kjósenda sem taka afstöðu til hvernar spurningar fyrir sig.“

E.t.v. er of í lagt að færa þetta í lög, en það mætti víkja að þessu í greinargerðinni.

107. gr. Tilkygning um niðurstöðu talningar.

Lagagreinnin hljóðar svo:

Við lok talningar skal yfirkjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar, en landskjörstjórn við aðrar almennar kosningar, tilkynna niðurstöðu talningar. Þess skal getið sérstaklega hve margir atkvæðaseðlar eru auðir og hve margir ógildir.

Hér spyr ég aftur um það hvort birta eigi úrslit eftir kjörstöðum, en við því vara ég í umsögn um 98. gr. og 100. gr.

XVI. kafli. Úthlutun þingsæta á Alþingi.

Eins og segir í umfjöllun minni um 9. gr. frv. er nú gullið tækifæri til að yfirfara alla aðferðafræði við úthlutun þingsæta og nefni ég þar nokkur atriði sem huga ætti að. Því til viðbótar vil ég benda sérstaklega á ákvæðin í 110. gr. um úthlutun jöfnunarsæta.

¹⁴ Lögfræðingar geta efalaust bætt þetta undirstrikaða orðalag mitt!

Hér væri of langt mál að fara yfir hvað til bóta væri en leyfi mér að vísa á grein mína þar um í hausthefti tímaritsins *Stjórnmal og stjórnsýsla* árið 2014, einkum IV. kafla hennar þar sem sérstaklega er fjallað um úthlutun jöfnunarsæta.¹⁵

Ég geri mér jafnframt grein fyrir því að þetta viðfangsefni er vart í verkahring vinnuhópsins sem samdi frumvarpið. Athugasemd minni er því beint til hinna pólitísku aðila.

122. gr. Einn frambjóðandi í forsetakjöri.

Samkvæmt þessari frumvarpsgrein er forsetaefnið sjálfkjörið þegar aðeins eitt er í boði. Ég lýsi efasemdum mínum um þetta í umsögn minni um 38. gr.

132. gr. Rannsókn alþingiskosninga og ógilding.

1. mgr. segir:

Alþingi úrskurðar um gildi alþingiskosninga, kjörgengi þingmanna og kosningu þeirra að eigin frumkvæði eða á grundvelli framkominnar kæru. Þá sker Alþingi enn fremur úr um gildi ágreiningsseðla.

Mér, sem kjósanda, finnst óeðlilegt að Alþingi geti dæmt „í eigin sök“ og vísa aftur til umsagnar minnar um 22. og 48. gr.

Að lokum vil ég endurtaka að ég fagna þessum drögum að nýjum heildarlögum um kosningar og tel að vel hafi verið staðið að verki, enda þótt ég leyfi mér að benda á nokkur atriði sem ég vildi hafa með öðrum hætti.

Í dymbilviku árið 2020.

¹⁵ Sjá http://www.irpa.is/article/view/1622/pdf_356.

Viðhengi I

Afrit af bréfi til landskjörstjórnar, dags. 6. maí 2013.

Viðauki II:

Afrit af minnisblaði til Helga Bernóðussonar ritað að beiðni hans, dags. 28. nóv. 2019.