

*Til forsætisnefndar og formanna þingflokka.  
Frá landskjörstjórn.*

Minnisblað um þörf almennrar endurskoðunar laga um kosningar til Alþingis.  
(30. nóvember 2009.)

Í minnisblaði þessu eru reifaðar hugmyndir landskjörstjórnar um athugun á tæknilegum þáttum í framkvæmd alþingiskosninga. Kynnt er verkefni sem nokkrum sérfræðingum innan stjórnkerfisins yrði falið að sinna.

Það hefur verið samdóma álit landskjörstjórnar um nokkurt skeið að ýmis atriði í lögum um kosningar til Alþingis (lög nr. 24/2000) þarfnist endurskoðunar. Í samráði við þáverandi forseta Alþingis hófst árið 2008 athugun á vegum landskjörstjórnar á þessum atriðum. Í fyrstu beindust sjónir manna einkum að hlutverki og stöðu landskjörstjórnar en heimildir hennar til að tryggja samræmt verklag við framkvæmd kosninganna hafa ekki þótt nægilega miklar. Fleiri kosningatæknileg og lagatæknileg atriði hafa þó einnig verið skoðuð en tekið var á hluta þeirra með breytingum á lögnum nú í vor (lög nr. 16/2009).

Margt hefur leitt til þess að þessi vinna hefur dregist, m.a. alþingiskosningarnar í apríl 2009. Þær kosningar ásamt skýrslu lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu (ODIHR) Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (OSCE) um framkvæmd kosninganna hér á landi frá 28. júlí 2009 áréttu að endurskoða þarf viss kosningatæknileg atriði og reglur um stjórnsýslu kosninganna. Þessi atriði taka til nokkuð fleiri þátta en athygli landskjörstjórnar beindist að í upphafi. Landskjörstjórn telur að athugunin eigi að beinast að eftirfarandi atriðum:

- 1) Stjórnsýsla við framkvæmd alþingiskosninga: Almenn ábyrgð á framkvæmd alþingiskosninga virðist hvíla á dómsmálaráðherra nema kosningalög feli sjálfstæðum aðilum að fara með tiltekin verkefni. Það er gert í ríkum mæli í gildandi lögum enda framkvæmdin að miklu leyti í höndum sjálfstæðra kjörstjórna og sveitarstjórna. Dómsmálaráðuneytið annast þó ýmis framkvæmdaratriði. Með staðbundnum, sjálfstæðum einingum er hætt við misræmi í túlkun og framkvæmd löggjafarinnar. Úr því má bæta með því að fela aðila á landsvísu, eins og landskjörstjórn, aukið yfirstjórnunarhlutverk. Ábendingar um þetta atriði koma fram í skýrslu ODIHR.
- 2) Kjörskrárgerð: Samkvæmt lögnum bera sveitarstjórnir ábyrgð á gerð kjörskrár í hverju sveitarfélagi. Kjörskráin byggist þó á kjörskrárstofnum sem Þjóðskrá leggur til. Meta þarf kosti og galla þess að breyta þessu fyrirkomulagi og taka t.d. upp rafræna kjörskrá á miðlægum grunni sem hægt yrði að nota bæði á kjörfundi (kjördegi) og við utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Þá er enn fremur ástæða til að huga að kæruleiðum þegar hafnað er að taka kjósanda á kjörskrá þar sem hann telur sig eiga að vera. Rétt er að vekja athygli á því að rafrænar kjörskrár svo og notkun þeirra við atkvæðagreiðslur utan kjörfundar felur engan vegin í sér að kosningarnar sem slíkar séu rafrænar.
- 3) Reglur um framboð: Hér þarf m.a. að huga að því hvort lengja þurfi framboðsfrest við reglulegar alþingiskosningar. Á það hefur verið bent að óeðlilegt sé að

1302091

utankjörfundartkvæðagreiðsla hefjist áður en fyrir liggur hvaða listar verða í framboði og hverjir bjóða sig fram. Ábending kom m.a. fram um það í skýrslu ODHIR. Með því að lengja framboðsfrestinn þyrfti síður að stytta þann tíma sem hægt er að greiða atkvæði utan kjörfundar a.m.k. við reglulegar alþingiskosningar, sbr. 4. lið. Enn fremur væri æskilegt að setja ákveðnar reglur um form framboðslista og meðmælendalista til að tryggja að nauðsynlegar upplýsingar komi fram en ábendingar komu fram um þetta atriði í skýrslu ODHIR. Þá þarf að huga að kostum og göllum þess að færa úrskurðarvald um lögmati framboðslista til landskjörstjórnar til að koma í veg fyrir misræmi í framkvæmd milli kjördæma og gera samkeyrslu upplýsinga um frambjóðendur í mismunandi kjördæmum mögulega áður en skorið er úr um hvort listarnir séu í löglegu horfi. Í tengslum við það væri unnt að skoða hvernig bregðast eigi við ef sami frambjóðandi er á fleiri en einum lista í mismunandi kjördæmum.

4) Utankjörfundartkvæðagreiðsla: Framkvæmd utankjörfundartkvæðagreiðslu hér á landi er flókin og æskilegt að fara yfir reynslu ríkjanna í kringum okkur í þessu efni. Bent hefur verið á að með rafrænni kjörskrá mætti auðvelda þessa framkvæmd. Þá þarf að tryggja að utankjörfundartkvæðagreiðsla hefjist ekki fyrr en öll framboð liggja fyrir. Með því væri unnt að notast við venjulegan kjörseðil við atkvæðagreiðsluna. Verði ráðist í þessar breytingar væri eðlilegt að taka kaflann um utankjörfundartkvæðagreiðslu til heildarendurskoðunar. T.d. mætti fela kjörstjóra við utankjörfundartkvæðagreiðslu að merkja við nafn kjósanda í rafrænni kjörskrá, prenta út réttan kjörseðil og koma atkvæðinu til sendingar til viðkomandi yfirkjörstjórnar.

5) Kjörfundir og framkvæmd talningar: Samkvæmt núgildandi lögum geta kjördeildir verið opnar á mismunandi tímum. Huga þarf að kostum og göllum þess og meta hvort breytinga sé þörf. Með rafrænni kjörskrá verður auðveldara fyrir kjósanda að kjósa í annarri kjördeild en sinni eigin en framkvæmd þess getur verið tafsöm skv. núgildandi fyrirkomulagi. Þá er í skýrslu ODHIR bent á að skjóta þurfi styrkari lagastoðum undir þá framkvæmd að hefja talningu fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lýkur. Að mati landskjörstjórnar er enn fremur ástæða til að setja skýrari reglur um hvenær atkvæðaseðill teljist ógildur en athuganir benda til þess að ósamræmis gæti í því milli yfirkjörstjórna.

6) Kosningakærum, meðferð þeirra og úrskurður Alþingis um lögmati kosninganna: Í skýrslu ODHIR er bent á að rétt væri að endurskoða núgildandi lagareglur um kosningakærum til að tryggja kjósendum greiðari leið til að leita réttar síns, að hægt verði að leggja fram kærum út af öllu því sem snertir framkvæmd kosninganna og tryggja að þær fái efnislega meðferð hjá þar til bæru stjórnvaldi eða dómstól. Þá er þar bent á að setja megí skýrar reglur um áfrýjun slíkra mála. Enn fremur eru þar ábendingar um að setja megí ákveðna fresti til að leggja fram kvartanir eða kærum og úrskurða í málum. Að mati landskjörstjórnar er mikilvægt að skoða þessi atriði heildstætt og bera saman við fyrirkomulagið í nágrannaríkjunum. Rétt er að skoða hlutverk kjörbréfanefndar í þessu sambandi og þá aðstoð sem hún fær við úrlausn á kærum og ágreiningsseðlum.

7) Aðgangur kosningaeftirlitsmanna: Í skýrslu ODHIR er talið æskilegt að í lögum sé óháðum alþjóðlegum og innlendum kosningaeftirlitsmönnum tryggður aðgangur að öllum stigum við framkvæmd kosninganna.

Þessi atriði miða að því að gera framkvæmd kosninganna samræmdari og skilvirkari, skýra hlutverk þeirra aðila sem annast hana og draga úr réttaróvissu. Þau snerta hvorki atriði sem stjórnarskráin fjallar um né önnur atriði sem ástæða er til að ætla að séu viðkvæm í stjórnmalalegu tilliti.

Eins og hér má sjá er vilji til þess að þetta verkefni, sem hófst með samstarfi landskjörstjórnar og forseta Alþingis um ákveðnar úrbætur á kosningalögunum, geti orðið nokkuð víðtækara en upphaflega var ráðgert. Segja má að það snúist nú um kosningatæknilegar heildarúrbætur á núverandi framkvæmd kosninga. Víða í nágrennaríkjunum hafa verið sett almenn lög um kosningar sem fjalla um framkvæmd allra eða flestra kosninga á vegum hins opinbera. Slík löggjöf gildir þá oftast jafnt um kosningar til löggjafarþings og sveitarstjórna, þjóðaratkvæðagreiðslur og eftir atvikum aðrar kosningar. Áhugi er á því að skoða kosti og galla þess að hafa slíka heildarlöggjöf hér á landi.

Það er skoðun landskjörstjórnar að æskilegt sé að þessi athugun fari fram á vegum landskjörstjórnar og Alþingis í samráði við dómsmálaráðuneytið, Þjóðskrá og eftir atvikum sveitarfélögin. Hugmyndin er sú að starfsmenn landskjörstjórnar, í samvinnu við sérfræðinga hjá samráðsaðilum, taki í fyrstu saman skýrslu þar sem farið verði yfir þessi atriði í okkar löggjöf, þau borin saman við alþjóðlega staðla og kannað hvernig fyrirkomulagið er í nágrennaríkjunum og að lokum bent á leiðir til úrbóta. Skýrslan gæti síðan orðið grundvöllur að vinnu við frumvarpsgerð. Framhald þessara áforma hlýtur þó að ráðast af því hvort pólitískur vilji sé til að skoða þessi atriði heildstætt eins og hér hefur verið lýst. Því er minnisblað þetta lagt fyrir forsætisnefnd og formenn þingflokka.