

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000,
og lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998.

Flm.: Árni Þór Sigurðsson, Valgerður Bjarnadóttir, Höskuldur Þórhallsson,
Álfheiður Ingadóttir, Jónína Rós Guðmundsdóttir,
Lúðvík Geirsson, Þór Saari.

I. KAFLI

Breyting á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, með síðari breytingum.

1. gr.

Við 12. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Nú fær framboð sem á fulltrúa á Alþingi ekki kjörinn fulltrúa í landskjörstjórn og skal því þá heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í henni. Áheyrnarfulltrúi hefur sama rétt og kjörinn fulltrúi annan en atkvæðisrétt.

2. gr.

Við 1. mgr. 13. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Nú fær framboð sem á fulltrúa á Alþingi ekki kjörinn fulltrúa í yfirkjörstjórn og skal því þá heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í henni og annan til vara. Áheyrnarfulltrúi hefur sama rétt og kjörinn fulltrúi annan en atkvæðisrétt.

3. gr.

Í stað orðanna „fyrir störf“ tvívegis í 2. mgr. 18. gr. laganna kemur: fyrir störf og setu.

II. KAFLI

Breyting á lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum.

4. gr.

Við 4. mgr. 14. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Nú fær framboð sem fulltrúa á í sveitarstjórn ekki kjörinn fulltrúa í yfirkjörstjórn og skal því þá heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í kjörstjórninni og annan til vara. Áheyrnarfulltrúi hefur sama rétt og kjörinn fulltrúi annan en atkvæðisrétt.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var fyrst lagt fram á 135. löggjafarþingi (133. mál) og endurflutt á 136. þingi (147. mál), 137. þingi (162. mál) og á 140. þingi (108. mál). Frumvarpið er nú endur-

flutt með þeim breytingartillögum sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd lagði til á síðasta þingi, en málið komst ekki til afgreiðslu. Nefndarálit frá 140. löggjafarþingi er birt sem fylgiskjal með málinu nú.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til breytingar á annars vegar lögum um kosningar til Alþingis og hins vegar á lögum um kosningar til sveitarstjórna. Gert er ráð fyrir að framboð sem á fulltrúa á Alþingi eða í sveitarstjórn geti tilnefnt áheyrnarfulltrúa í landskjörstjórn og/eða yfirkjörstjórn eigi framboðið ekki kjörinn fulltrúa þar. Gengið er út frá því að strax eftir gildistöku geti framboð óskað eftir áheyrnaraðild að landskjörstjórn og yfirkjörstjórnunum.

Kosningarrétturinn er einn mikilvægasti rétturinn í lýðræðissamfélagi. En lýðræði er þó ekki tryggt þótt kosningarréttur sé til staðar. Mýmörg dæmi eru til um ríki þar sem aðeins einn flokkur hefur fengið að bjóða fram eða þar sem ríkjandi stjórnvöldum er tryggður sigur í kosningum með kosningasvindli. Kjörstjórnir gegna mikilvægu hlutverki við að tryggja að kosningar fari rétt og eðlilega fram, þær séu leynilegar og úrslit kosninga séu í samræmi við það sem kjósendur hafa raunverulega kosið. Það má því aldrei verða þannig að kjörstjórnir verði lokaður hópur fulltrúa fárra stjórnsmálaflokka, enda þótt þeir njóti stuðnings meiri hluta kjósenda. Starf kjörstjórna er heldur ekki flokkspólítískt, það er fyrst og fremst lýðræðislegs eðlis og því afar þýðingarmikið að tryggja hagsmuni og sjónarmið sem allra flestra innan þeirra. Eðlilegt hlýtur að teljast að allir flokkar eða framboðslistar sem eiga fulltrúa á Alþingi geti tekið þátt í störfum landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna. Hið sama á við um sveitarstjórnarkosningar.

Til að taka á þeim lýðræðishalla sem þessi staða skapar er vafalaust hægt að fara mismunandi leiðir. Ein leið væri að tryggja öllum flokkum að lágmarki einn fulltrúa í hverri kjörstjórn en þá þyrfti væntanlega að fjölga í kjörstjórnnum til að tryggja um leið vissan jöfnuð milli flokka eftir stærð þeirra. Sú leið sem hér er lögð til kallar ekki á fjölgun í kjörstjórnunum sjálfum en gefur flokkum og framboðslistum sem fá kjörinn fulltrúa á Alþingi eða í sveitarstjórn, rétt til að tilnefna áheyrnarfulltrúa til starfa með kjörstjórnnum. Þannig er tryggt að rödd allra heyrist, og um leið viðurkennt að það er jafnmikilvægt að lítill stjórnmálaflokkur geti á lýðræðislegan hátt fylgst með gangi kosninga eins og stór flokkur.

Fylgiskjal.

Nefndarálit stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, og lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998.

(Þingskjal 1424, 108. mál 140. löggjafarþings 2011–2012.)

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Þórhall Vilhjálmsson frá landskjörstjórn, Svein Sveinsson og Katrínu Theodórsdóttur frá yfirkjörstjórnnum og Skúla Guðmundsson frá innanríkisráðuneyti.

Með frumvarpinu er lagt til að framboði sem á fulltrúa á Alþingi eða í sveitarstjórn en fær ekki kjörinn fulltrúa í landskjörstjórn eða yfirkjörstjórn verði heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í henni.

Samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis kýs Alþingi eftir hverjar almennar alþingiskosningar fimm manna landskjörstjórn og jafnmarga til vara. Fimm manna yfirkjörstjórn í hverju kjördæmi með jafnmörgum mönnum til vara er kosin með sama hætti. Samkvæmt þingsköpum Alþingis skal beita hlutfallskosningu til starfa innan þings eða utan þannig að tillögur um fulltrúa í landskjörstjórn og yfirkjörstjórn miðast við þingstyrk hvers flokks og því hefur framboð sem á fulltrúa á Alþingi en lítinn þingstyrk ekki náð fulltrúa inn í kjörstjórnir. Nefndin telur að við þær aðstæður sé eðlilegt að framboð fái áheyrnarfulltrúa inn í kjörstjórnirnar eins og lagt er til í frumvarpinu.

Fyrir nefndinni kom fram að starf yfirkjörstjórnar hefst þegar framboðslistum hefur verið skilað. Nefndin telur eðlilegt að formaður viðkomandi kjörstjórnar geri framboði sem á fulltrúa á Alþingi eða í sveitarstjórn viðvart áður en boðað er til fyrsta fundar til þess að unnt sé að tilnefna áheyrnarfulltrúa. Nefndin fjallaði einnig um varamenn í kjörstjórnnum en samkvæmt lögunum er gert ráð fyrir að varamenn séu kosnir um leið og aðalmenn í kjörstjórnir. Nefndin telur því eðlilegt að leggja til að þau framboð sem um ræðir í frumvarpinu tilnefni einnig einn áheyrnarfulltrúa til vara og leggur til breytingu á frumvarpinu þess efnis.

Fyrir nefndinni var kynnt greinargerð dómsmála- og mannréttindaráðuneytis frá 17. febrúar 2010 sem unnin var í tilefni af skýrslu ÖSE/ODIHR sem úttektarnefnd á vegum ÖSE gerði um framkvæmd alþingiskosninga á Íslandi 25. apríl 2009. Úttektarnefndin gerði tylft athugasemda og ábendinga sem huga þyrfti að við framkvæmd og endurskoðun kosningalaga. Þar má m.a. nefna endurskoðun lagaákvæða um vægi atkvæða, athugun á því hvort styrkja eigi hlutverk landskjörstjórnar til að bæta kosningaframkvæmdina, endurskoðun og traustari lagaákvæði varðandi skráningu framboðslista, þar á meðal um fresti til að bæta úr ágöllum og frest til að samþykkja þá og ýmsar ábendingar sem tengjast hlutverki fjölmiðla og eftirliti með þeim. Nefndin hefur komið greinargerðinni til allsherjar- og menntamálanefndar, m.a. vegna umfjöllunar um frumvarp til laga um Ríkisútvarpið, fjölmiðil í almannabágu (þskj. 1186, 748. mál), og frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjölmiðla o.fl. (þskj. 935, 599. mál). Nefndin telur tímabært að endurskoðun kosningalaga fari fram og að nauðsynlegt sé að fara yfir þessar athugasemdir og ábendingar. Nefndin bendir þó jafnframt á að ekki er nauðsynlegt að gera breytingar á kosningalögum til þess að bæta ýmislegt við framkvæmd kosninga, svo sem að vera með aðgengilegar skýrar og samræmdar leiðbeiningar, staðlaða meðmælendalista með framboðum o.fl. sem tengist stöðu nýrra framboða. Nefndin telur mjög mikilvægt að auðvelda nýjum framboðum að bjóða fram. Nefndin telur í þessu sambandi rétt að benda á að þegar ný framboð sem ekki eiga kjörinn fulltrúa á Alþingi eða í sveitarstjórn

skila framboðslistum tilnefna þau sérstakan umboðsmann sem fylgist með framkvæmd og tilhögun kosninga í hverju kjördæmi eða sveitarstjórn og hefur sú tilhögun gefist vel.

Nefndin fjallaði einnig um þóknun fyrir störf í landskjörstjórn og yfirkjörstjórnunum en í 2. mgr. 18. gr. laga um kosningar til Alþingis er kveðið á um að ráðherra ákveði þóknun fyrir störf í landskjörstjórn, yfirkjörstjórn og umdæmiskjörstjórn. Nefndin telur eðlilegt að þóknun áheyrnarfulltrúa verði ákveðin með sama hætti og þóknun annarra fulltrúa en formanna í kjörstjórnunum og leggur til breytingu á frumvarpinu í þá veru.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við fyrri efnismálslið 2. og 3. gr. bætist: og annan til vara.
2. Á eftir 2. gr. komi ný grein, svohljóðandi:
Í stað orðanna „fyrir störf“ tvívegis í 2. mgr. 18. gr. laganna kemur: fyrir störf og setu.

Ólöf Nordal og Vigdís Hauksdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 25. maí 2012.

Valgerður Bjarnadóttir,
form.

Álfheiður Ingadóttir,
frsm.

Róbert Marshall.

Lúðvík Geirsson.

Magnús M. Norðdahl.

Birgir Ármannsson.

Margrét Tryggvadóttir.