

Athugasemdir til starfshóps um endurskoðun kosningalaga

Á vefsíðu Alþingis er kallað eftir athugasemdum vegna endurskoðunar kosningalaga, með hliðsjón af tillögum vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga frá 2016. Sérstaklega við þá hugmynd að sett verði heildarlöggjöf um framkvæmd kosninga, er taki til kosninga til Alþingis, kosninga til sveitarstjórna, framboðs og kjörs forseta Íslands og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

Undirritaður hefur í síðustu fjórum kosningum starfað við framkvæmd þeirra í Reykjavík en sú reynsla hefur verið ánægjuleg og lærdómsrík. Ekki er annað að sjá en að allir sem að framkvæmdinni komi leggi sig af fremsta megni fram um að vanda til verks svo sómi sé að. Undirritaður hefur einnig lagt stund á lögfræðinám að undanförunu og m.a. skrifað ritgerð um kosningar á sveitarstjórnarstigi, þar sem ýmis sérkenni þeirra voru skoðuð og borin saman við Alþingis- og forsetakosningar.

Undirritaður þakkar fyrir þetta tækifæri til að koma eftirfarandi athugasemdum sínum á framfæri.

1. Tillögur vinnuhóps frá 2016

Undirritaður hefur kynnt sér helstu meginatriðin í tillögum vinnuhóps frá 2016 og telur margt gott í þeim sem taka megí undir, þó sumt annað kunni að þarfnast nánari umfjöllunar og útfærslu.

2. Hugmynd um almenna heildarlöggjöf um framkvæmd kosninga

Auk þeirra ákvæða stjórnarskrár er varða kosningar, skiptist núverandi kosningalöggjöf í allnokkra mismunandi lagabálka sem vísa þó í mörgum almennum atriðum til laga um kosningar til Alþingis. Þessar millitilvísanir fela í sér óþarft viðbótarflækjustig sem gerir að verkum að kosningalöggjöfin er óþarflega ógegnsæ og torræð fyrir almenning og starfsfólk kjörstjórna. Með leiðbeiningum fyrir kjörstjórnir er auk þess ekki nóg að prenta ein lög heldur tvö þegar um er að ræða aðrar kosningar en til Alþingis. Þannig mæla margvísleg rök, einkum hagkvæmnisrök, með því að samræma kosningalöggjöfina. Tvær leiðir eru færar að því markmiði:

1) Að hafa áfram sérlög um hverja tegund kosninga, en taka þau ákvæði sem eru sameiginleg með þeim upp í hver þeirra um sig til að útrýma millitilvísunum. Þessi leið hefur þann kost að þá verður ekki um villst hvaða ákvæði gilda í hverjum kosningum og hver ekki. Aftur á móti hefur hún þann ókost að áfram yrði hætt á misræmi um atriði sem þó eru sambærileg, ekki síst þegar fram líða stundir ef breytingar verða gerðar og ekki tryggt að þær skili sér eins í hver lög um sig.

2) Að steypa kosningalöggjöfinni saman í ein almenn kosningalög þar sem almenn framkvæmd yrði samræmd, en um sérkenni hvernar tegundar kosninga fyrir sig verði fjallað í sérstökum köflum.

Undirritaður hallast frekar að síðarnefnda kostinum, einkum vegna þess að þá yrði auðvelt að finna kosningalöggjöfina á einum stað. Auk þess þyrfti aðeins að prenta eina útgáfu þeirra fyrir kjörstjórnir sem væri hægt að endurnýta í hvert sinn sem ekki hafa orðið breytingar á löggjöfinni á milli kosninga. Eftir sem áður þyrfti þó að gæta þess að kaflaskipting sérákvæða yrði skýr og ótvíræð ásamt því að forðast sérstaklega innbyrðis millitilvísanir innan þeirra laga, til að tryggja læsileika og stuðla að sem mestu réttaröryggi við framkvæmd kosninga.

3. Framboðsfrestur og atkvæðagreiðsla utan kjörfundar

Samkvæmt nógildandi löggjöf getur utankjörfundaratkvæðagreiðsla byrjað áður en framboðsfresti lýkur. Það hefur leitt til þeirrar undarlegu stöðu að þeir sem kjósa utan kjörfundar á umræddu tímabili velja jafnvel aðeins úr hlutmengi hugsanlegra valkosta, en ekki á milli allra þeirra valkosta sem endanlega verða í framboði að framboðsfresti loknum. Það kann mögulega að koma niður á kjörfylgi nýrra framboða sem koma fram eftir að kosningar hefjast utan kjörfunda. Einnig gæti farið svo að einhverjir kjósendur hafi kosið valkost utan kjörfundar, sem svo reynist alls ekki vera í framboði eftir að framboðsfresti lýkur og tekin hefur verið afstaða til lögmætis framboða. Þetta getur leitt af sér mikið óhagræði fyrir kjósendur sem þurfa jafnvel sumir að fara um langan veg til að kjósa aftur utan kjörfundar vegna breytinga sem kunna að verða á umræddu mengi valkosta eftir að þeir hafa kosið. Er því eindregið mælt til þess að umrædd tímamörk verði samræmd, svo að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar megi ekki hefjast fyrr en að framboðsfresti liðnum.

4. Réttarúrræði vegna ágreiningsmála um framkvæmd kosninga

Með sama hætti og löggjöfin eru réttarúrræði vegna ágreiningsmála mismunandi eftir kosningum og er því ekki eins gegnsætt og ella hvert skuli leita til að leysa úr þeim. Í skýrslu fyrrnefnds starfshóps frá 2016 er að finna tillögur um samræmingu á þessu, svo sem með því að koma á fót sjálfstæðri úrskurðarnefnd um framkvæmd kosninga. Slíkar hugmyndir verðskulda nánari skoðun, án þess að hér verði tekin endanleg afstaða til nákvæmrar útfærslu þeirra. Jafnframt er mikilvægt að tryggja að allir kjósendur hafi rétt á að beina álitamálum um framkvæmd kosninga í slíka farvegi. Þann rétt ætti ekki að takmarka við framboð eða umboðsmenn þeirra, enda hafa allir kjósendur í lýðræðisríki lögvarða hagsmuni af því að staðið sé að kosningum með vönduðum og réttlátum hætti.

5. Úrskurðarvald Alþingis um lögmæti kosningar og kjörgengi

Samkvæmt 46. gr. stjórnarskrárinnar sker Alþingi sjálft úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Þannig kemur það í hlut Alþingismanna sjálfra að skera úr um lögmæti kosningar sinnar og kjörgengi, sem gengur í berhöggi við almenn sjónarmið um hæfisskilyrði og þá meginreglu að enginn skuli dæma um eigin sök eða eigin hagsmuni.

Breyting á stjórnarskrá er vissulega meira mál en breyting á almennum lögum, en engu að síður væri vert að taka þessa framkvæmd til endurskoðunar, ef ekki í tengslum við endurskoðun kosningalaga þá stjórnarskrárinnar sjálfrar, hvort sem það verður í náinni eða fjarlægri framtíð.

6. Kosningaréttur og kjörgengi í kjördæmabundnum Alþingiskosningum

Í 31. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um skiptingu landsins í kjördæmi og er hún nánar útfærð í II. kafla laga um kosningar til Alþingis. Samkvæmt 33. gr. stjórnarskrár hafa kosningarrétt við kosningar til Alþingis, allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Samkvæmt 34. gr. er kjörgengur við kosningar til Alþingis, hver sá ríkisborgari sem kosningarrétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð. Þannig er ljóst að skilyrði kjörgengis eru þau sömu og skilyrði kosningaréttar, fyrir utan skilyrðið um óflekkað mannorð frambjóðenda. Þessar sömu meginreglur endurspeglast í 1. gr. og 4. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Samkvæmt 6. gr. sbr. 23. gr. laga um kosningar til Alþingis hafa kjósendur eingöngu rétt til að kjósa í því kjördæmi þar sem þeir höfðu lögheimili fimm vikum fyrir kjördag eða þar sem þeir höfðu síðast lögheimili, hafi þeir flutt af landi brott. Engu að síður hafa þessar reglur verið túlkaðar þannig í framkvæmd að framboðslistar hafa verið teknir gildir jafnvel þó á þeim séu kjósendur úr öðrum kjördæmum en því sem viðkomandi listi er boðinn fram í, með þeim afleiðingum að í fjölda tilfella hafa einstaklingar náð kjöri í öðru kjördæmi en þeir sjálfir hafa kosningarétt í.

Þetta misræmi er í hrópandi andstöðu við fyrrnefnd ákvæði stjórnarskrárinnar, þar sem það stenst engin rök að skýra hugtakið “kosningarétt” sem skilyrði kjörgengis samkvæmt 34. gr. hennar, á einhvern annan hátt en það sama hugtak er skilgreint samkvæmt næstu grein þar á undan. Hafi það verið raunverulegur vilji stjórnarskrárgjafans að notast við ólíkar skilgreiningar í þessum tveimur samliggjandi ákvæðum, hefði verið í lófa lagið að kveða á um það berum orðum, en enginn slíkur mismunur verður ráðinn af orðalagi ákvæðanna. Þvert á móti segir í þeim skýringum þessara ákvæða sem koma fram í skýrslu stjórnlaganefndar 2011, að samkvæmt stjórnarskrá frá 1920 hafi gilt sú meginregla að kjörgengi væri kjördæmabundið, þó með þeirri undantekningu að kjósa mætti mann sem átti heima utan kjördæmis eða hefði átt heima í kjördæminu skemur en í eitt ár. Slíka undanþágu frá meginreglu yrði að skýra þröngt, en enga sambærilega undanþágu er að finna í samsvarandi ákvæðum núgildandi stjórnarskrár, enda kemur einnig fram í umræddum skýringum að talið hafi verið að kjörgengisskilyrði séu tæmandi talin í 34. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Samkvæmt framangreindu fæst ekki séð að ákvæði stjórnarskrárinnar um kjörgengi og kosningarétt veiti neitt svigrúm til þeirrar skýringar sem í seinni tíð hefur þó rutt sér til rúms, að frambjóðendur geti boðið sig fram í kosningum í öðrum kjördæmum en þar sem þeir sjálfir hafa kosningarétt. Aukinheldur getur hún tæpast talist til stjórnskipunarvenju, enda getur framkvæmd sem fer í bága við skýrt og ótvírætt orðalag stjórnarskrárákvæðis þar sem skilyrði kjörgengis eru tæmandi talin, aldrei orðið venjuhelguð með þeim hætti að hún gangi frammar hinum skjalfesta texta. Til að leiðrétta þessa röngu túlkun virðast blasa við eftirfarandi þrjár kostir:

- 1) Að breyta kosningalögum til samræmingar á skýringu skilyrða kosningaréttar við skilyrði kjörgengis í Alþingiskosningum, þannig að kjósendur geti, rétt eins frambjóðendur, valið sér kjördæmi. Þetta myndi þó varla samræmast orðalagi stjórnarskrárinnar heldur frekar víkja enn lengra frá því.
- 2) Að breyta kosningalögum þannig að skýrt verði kveðið á um að kjörgengi í kosningum til Alþingis sé bundið við það kjördæmi sem viðkomandi frambjóðandi hefur kosningarétt í, samkvæmt orðanna hljóðan og í fullu samræmi við fyrrnefndar 33. gr. og 34. gr. stjórnarskrárinnar.
- 3) Að afnema kjördæmaskiptingu og gera landið allt að einu kjördæmi þar sem allir kosningabærir einstaklingar með óflekkað mannorð yrðu jafnframt kjörgengir. Þetta myndi fela í sér grundvallar breytingu á stjórnskipan ríkisins og útheimta breytingar á 31. gr. stjórnarskrárinnar.

Undirritaður hallast að svo stöddu helst að kosti nr. 2 sem er bæði einfaldur og rökréttur.

Virðingarfyllst,

Guðmundur Ásgeirsson, lögfræðingur
gjaldmidill@gmail.com