



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. allsherjarnefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 14. september 2009

0908021SA/GB-mkh
Málalykill: 111

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um sveitarstjórnarkosningar, 149. mál

Vísað er til bréfs allsherjarnefndar, dags. 4. ágúst sl., þar sem óskað er umsagnar um ofangreint þingmál, sem felur í sér þá breytingu frá gildandi fyrirkomulagi við kosningar til sveitarstjórna að tekið verði upp persónukjör.

Á vettvangi sveitarfélaganna er mikill áhugi á því að auka íbúalýðræði og hafa landsþing sambandsins ítrekað ályktað í þá veru. Einnig hefur Samband íslenskra sveitarfélaga sett á fót lýðræðishóp til að setja fram tillögur um aukið lýðræði í sveitarfélögum. Frumvarpið er mikilvægt innlegg í þá vinnu. Málið hefur verið til umfjöllunar á tveimur fundum stjórnar sambandsins auk þess sem lýðræðishópur sambandsins hefur fengið kynningu á frumvarpinu og var það kynnt fyrir sveitarstjórnarfólki á málþingi sem sambandið hélt 19. ágúst sl. Almenn umræða um frumvarpið og kynning á þeim breytingum sem þar eru lagðar til er því hafin á sveitarstjórnarstiginu og hefur ofangreindur lýðræðishópur til að mynda hvatt landshlutasamtök sveitarfélaga til að taka lýðræðismál og persónukjör til umræðu á aðalfundum sínum sem standa nú yfir. Stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga leggur áherslu á að góð umræða þarf að fara fram áður en frumvarpið getur orðið af lögum.

Af fyrstu viðbrögðum má ráða að skoðanir eru skiptar um málið meðal sveitarstjórnarmanna. Á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga virðist sú hugmynd njóta töluverðs stuðnings að kveða á þessu stigi aðeins á um heimild til sveitarstjórna til þess að ákveða að viðhafa persónukjör fremur en að skylda öll sveitarfélög til þess að taka upp þá kosningaraðferð. Binda mætti slíka ákvörðun því skilyrði að aukinn meirihluti í sveitarstjórn samþykki slíka tillögu. Með því móti mætti gera tilraun með persónukjör í nokkrum sveitarfélögum við næstu sveitarstjórnarkosningar og meta í framhaldinu hvort ástæða er til að lögfesta persónukjör við sveitarstjórnar- og alþingiskosningar. Einnig kom þó fram það sjónarmið að stjórn mála flokkar þyrftu að eiga val um það hvort þeir stilla upp röðuðum eða óröðuðum lista.

1. Almennt um frumvarpið

Fulltrúar sambandsins tóku þátt í vinnu við gerð frumvarpsins og komu á því stigi á framfæri fjölmörgum ábendingum. Er því ekki tilefni til að gera athugasemdir við efni einstakra greina frumvarpsins.

Með nokkurri einföldun má segja að frumvarpið feli í sér þá meginbreytingu að prófkjör fari fram samhliða sveitarstjórnarkosningum, þar sem kjósendur framboðslista munu ráða röð efstu manna á hverjum lista, þ.e. hinum óraðaða hluta framboðslista. Áhrif hins almenna kjósanda verða fyrir vikið



mun meiri en tíðkast hefur til þessa, þar sem þátttaka í prófkjörum er í flestum tilvikum bundin við skráða flokksmenn og í sumum tilvikum þá sem eru tilbúnir að lýsa yfir stuðningi við viðkomandi lista.

Við gerð frumvarpsins reyndist ekki vera almennur vilji til þess hjá fulltrúum þingflokka að ganga skrefinu lengra en gert er í frumvarpinu, með því að heimila kjósendum að greiða frambjóðendum á fleiri en einum framboðslista atkvæði sitt líkt og þekkist m.a. á Írlandi. Niðurstaða starfshópsins var sú að leggja til forgangsröðunaraðferð en í skýringum við frumvarpið er jafnframt lýst öðrum þekktum aðferðum við persónukjör. Tekið skal fram að fulltrúar sambandsins töldu sig ekki hafa umboð til að lýsa stuðningi við eina tiltekna persónukjörsaðferð umfram aðrar við gerð frumvarpsins.

Rétt er að undirstrika að með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu er ekki með neinum hætti hróflað við listakosningu og hlutfallskosningakerfinu hér á landi. Kjósendur munu eftir sem áður kjósa tiltekinn lista og telst atkvæðið listanum til tekna óskipt við úthlutun sæta til listans í réttu hlutfalli við úrslit kosninganna. Persónukjörið hefur því einungis áhrif á það hvaða frambjóðendur hvers lista hreppa þau sæti sem listinn fær í sveitarstjórn samkvæmt niðurstöðu kosninganna. Það sjónarmið hefur hins vegar komið fram í umræðu um frumvarpið að sveitarstjórnarmenn telja koma sterklega til greina að persónuval verði ríkara í sveitarstjórnarkosningum en í alþingiskosningum, þ.e. að kjósendum ætti að vera heimilt að velja frambjóðendur þvert á lista enda er nálægð frambjóðenda við kjósendur meiri en í þingkosningum.

2. Mögulegir ókostir við persónukjör

Rétt er í upphafi að taka fram að gildandi kosningafyrirkomulag hefur ýmsa ókosti og í sumum tilvikum á eftirfarandi umfjöllun einnig við um gildandi lög um sveitarstjórnarkosningar og aðferðir við uppstillingu framboðslista. Má þar nefna að jafnræði kynjanna er engan veginn betur tryggt í núverandi kosningalöggjöf en í tillögum um persónukjör. Einnig eru margir þeirrar skoðunar að töluvert vanti upp á það að jafnræði frambjóðenda sé tryggt í prófkjörum, auk þess sem prófkjörsbaráttan sé dýr og geti oft reynt mjög á samstöðu innan stjórn mála flokkanna. Einnig þykir sú aðferð að strika frambjóðendur út af framboðslistum fela í sér mun neikvæðari skilaboð frá kjósendum en sú aðferð sem lögð er til í frumvarpinu.

Í almennri umræðu um frumvarpið hefur einkum verið bent á eftirtalda mögulega ókosti við þá forgangsröðunaraðferð sem lögð er til í frumvarpinu:

- 1) Í fyrsta lagi er bent á að í persónukjöri sé á engan hátt tryggt að jafnræði verði á milli kynjanna í efstu sætum framboðslista. Rétt er þó að hafa í huga að persónukjör hefur verið viðhaft í sveitarstjórnarkosningum annars staðar á Norðurlöndunum um árabil og er ekki vitað til þess að fyrirkomulagið hafi reynt öðru kyninu sérstaklega óhagstætt.
- 2) Í öðru lagi er talin vera hættu á innbyrðis átökum innan framboðslista í aðdraganda kosninga þegar fleiri en einn frambjóðandi sækist eftir



öruggu sæti. Jafnframt er gjarnan bent á að kjósendur hljóti að standa frammi fyrir mikilli óvissu þegar ekki liggur skýrt fyrir hver er leiðtogaefni viðkomandi framboðslista. Sambandinu er ekki kunnugt um hvort þetta atriði hefur verið rannsakað sérstaklega annars staðar á Norðurlöndunum. Líkur eru þó á því að frambjóðendur beini kröftum sínum aðallega að því að hvetja kjósendur til þess að greiða sínum framboðslista atkvæði þótt þeir noti jafnframt tækifærið til að vekja athygli á eigin mannkostum.

- 3) Í þriðja lagi hefur verið bent á að erfitt geti reynst að fá fólk til að gefa kost á sér í óraðaðan hluta framboðslista af þeirri ástæðu að það geti átt á hættu að ná kjöri sem aðalmenn í sveitarstjórn án þess að vera tilbúið að leggja á sig þá vinnu sem því fylgir. Sambandið telur rétt að benda á að í Noregi og Svíþjóð eru boðnir fram raðaðir listar en kjósendur hafa rétt til þess að veita einstökum frambjóðendum persónuleg atkvæði. Í Danmörku er hins vegar heimilt að bjóða fram ýmist raðaða eða óraðaða lista. Einnig skal þó bent á að við kynningu á viðkomandi framboðslista gefst flokkunum tækifæri til þess að hvetja kjósendur til þess að kjósa tiltekna frambjóðendur í örugg sæti.
- 4) Í fjórða lagi mun sú kosningaraðferð sem lögð er til í frumvarpinu torvela það að stjórnmalahreyfingar sameinist um framboðslista, líkt og nokkuð hefur tíðkast á sveitarstjórnarstigi, enda myndu aðstandendur slíks framboðs litlu ráða um það hvernig frambjóðendur einstakra flokka raðast í persónukjöri. Flokkarnir gætu m.ö.o. ekki samið fyrirfram um skiptingu sæta í sveitarstjórn þar sem það vald færist til kjósenda í persónukjöri.
- 5) Í fimmta lagi hefur verið bent á að það muni taka kjósendur einhvern tíma að venjast hinni nýju kosningaraðferð. Hætta sé því á að umtalsverður hluti kjósenda muni ekki taka þátt í persónukjörinu heldur einungis kjósa viðkomandi lista eða einungis merkja við fáa frambjóðendur. Einnig sé mögulegt að einhverjir kjósendur nýti ekki atkvæðisrétt sinn vegna þess að þeim muni þykja hin nýja aðferð of flókin. Á móti má benda á að við gerð frumvarpsins var leitast við að tryggja að atkvæði verði ekki úrskurðuð ógild nema á þeim séu verulegir annmarkar, sbr. einkum 8. gr., 12. gr. og 2. tl. 1. mgr. 13. gr. Jafnframtaldi starfshópurinn það mæla með forgangsröðunaraðferðinni að margir kjósendur þekktu þá aðferð að númera tiltekinn fjölda frambjóðenda eftir þátttöku í prófkjörum.
- 6) Loks er ljóst að talning atkvæða verður mun tímafrekari en áður og má vænta þess að niðurstaða í persónukjöri muni, a.m.k. í fjölmennustu sveitarfélögunum, jafnvel ekki liggja fyrir fyrr en einhverjum sólarhringum eftir kjördag. Með góðri skipulagningu á þó að vera unnt að stytta þennan tíma verulega. Gert er ráð fyrir því að dómismálaráðuneytið muni láta þróa forrit til að flýta fyrir talningu í persónukjöri enda felur frumvarpið í sér fremur flóknar reikniaðferðir við röðun frambjóðenda. Ekki er gert ráð fyrir því að sveitarfélögin þurfi að greiða fyrir aðgang að



Því forriti. Hugsanlegt er því að a.m.k. í minni sveitarfélögum verði unnt að tilkynna endanleg kosningaúrslit að kvöldi kjördags.

Í ljósi alls framangreinds telur Samband íslenskra sveitarfélöga mikilvægt að skoða hvort aðrar leiðir séu jafn vel eða betur til þess fallnar að auka áhrif kjósenda en sú aðferð sem lögð er til í frumvarpinu. Stjórn sambandsins er þó eindregið þeirrar skoðunar að útstrikanir séu ekki ákjósanleg aðferð til að ákveða endanlega röð frambjóðenda.

Jafnframt ber þó að hafa í huga að undirbúningur sveitarstjórnarkosninga er í þann veg að hefjast. Hvetur sambandið til þess að óvissu um breytingar á kosningafyrirkomulagi verði eytt hið fyrsta. Náist ekki samstaða um persónukjör í sveitarstjórnarkosningum verði það skoðað hvort opna megi á það að persónukjör fari fram í þeim sveitarfélögum þar sem samstaða er í sveitarstjórn um málið. Mikilvægt er að frumvarp um persónukjör fái vandaða umfjöllun á Alþingi en ef til lagasetningar kemur þarf Alþingi að hafa lokið afgreiðslu málsins sem fyrst og eigi síðar en í lok nóvember.

3. Um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og rafræna kjörskrá

Fulltrúar sambandsins hvöttu til þess við gerð frumvarpsins að lagðar yrðu til breytingar á framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu samhliða gerð þessa frumvarps. Ekki var orðið við þeim ábendingum, m.a. með vísan til þess hve skamman tíma starfshópurinn hafði til að ljúka sinni vinnu. Sambandið telur hins vegar ríka ástæðu til að vekja máls á þeirri tímaskekkju sem felst í því að í gildandi lögum um kosningar til Alþingis er kveðið á um að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar skuli hefjast átta vikum fyrir kjördag, þ.e. fimm vikum áður en framboðsfrestur rennur út. Eins og kunnugt er gilda ákvæði laganna einnig um utankjörfundaratkvæðagreiðslu fyrir sveitarstjórnarkosningar.

Sérfræðingar um kosningaframkvæmd sem þátt tóku í frumvarpsgerðinni tóku undir það sjónarmið að við upptöku persónukjörs væri enn ríkari ástæða en áður til þess að stytta þann tíma sem utankjörfundaratkvæðagreiðsla stendur yfir. Var m.a. vísað til þess að í nálægum löndum stæði hún ekki lengur yfir en í tvær vikur. Ef ákveðið verður að stytta frestinn gefst jafnframt tækifæri til að hverfa frá notkun þeirra stöðluðu kjörseðla sem nú er notast við í utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Þess í stað yrði mögulegt að prenta út hjá kjörstjórum atkvæðaseðla með nöfnum frambjóðenda til að auðvelda þeim kjósendum sem greiða atkvæði fyrir kjördag að taka þátt í persónukjöri. Að áliti sambandsins er slík breyting löngu tímabær.

Samband íslenskra sveitarfélöga telur jafnframt mikilvægt að setja heimild í kosningalög varðandi notkun rafrænnar kjörskrár. Slík breyting myndi einfalda kosningaframkvæmd í sveitarfélögum þar sem eru margir kjörstaðir.

4. Kostnaðaráhrif gagnvart sveitarfélögum

Frumvarpið hefur verið kostnaðarmetið gagnvart sveitarfélögum en vegna mistaka láðist að birta kostnaðarumsögn dóms- og kirkjumálaráðuneytisins sem fylgiskjal með frumvarpinu. Umsögnin sendist hjálagt og gerir sambandið ekki athugasemd við þá niðurstöðu að heildarkostnaðarauki sveitarfélöga vegna frumvarpsins geti orðið á bilinu 9-14 m.kr. við hverjar kosningar.



Skýrist sá kostnaðarauki aðallega af því að talning atkvæða til persónukjörs verður tímafrek. Launakostnaður til kjörstjórna og starfsmanna við innslátt og talningu atkvæða mun því hækka nokkuð.

Þar sem í frumvarpinu er gengið út frá því að persónukjör verði viðhaft við sveitarstjórnarkosningarnar 2010 sem nokkurs konar tilraun, sem nýtt verði til að meta hvort aðferðin henti einnig við alþingiskosningar, telur stjórn Sambands Íslenskra sveitarfélaga eðlilegt að gera þá kröfu að ríkissjóður bæti sveitarfélögunum þann viðbótarkostnað sem leiðir af frumvarpinu, a.m.k. vegna sveitarstjórnarkosninga árið 2010.

Virðingarfyllst
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri