



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b/t stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 4. mars 2013

1212006SA GB
Málalykill: 111

Efni: Umsögn um frv. til laga um sveitarstjórnarkosningar (persónukjör), 537. mál

Vísað er til tölvubréfs frá nefndasviði Alþingis, dags. 20. febrúar 2012, þar sem óskað er umsagnar um frumvarp til laga um breytingar á lögum um kosningar til sveitarstjórna. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að persónukjör við sveitarstjórnarkosningar verði aukið frá því sem nú er við hlutbundnar listakosningar og er horft til þess kerfis sem Norðmenn nota við sveitarstjórnar- og fylkiskosningar í Noregi, en það aðlagð að íslenskum aðstæðum.

Sambandið vill í upphafi gera athugasemd við að frumvarpið var ekki sent til umsagnar fyrr en 20. febrúar sl. Það er með öllu óásættanlegt að ætla sveitarfélögum og samtökum þeirra aðeins rúmlega einnar viku umsagnarfrest um mál sem felur í sér grundvallarbreytingar á lögum um sveitarstjórnarkosningar. Virðist ljóst að hægt hefði verið að komast hjá þessum knappa fresti ef stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hefði ákveðið að senda málið strax til umsagnar eftir að málinu var vísað til nefndarinnar 24. janúar sl.

Almennt um frumvarpið

Helstu atriði sem breytast við framkvæmda sveitarstjórnarkosninga ef frumvarpið verður að lögum eru þessi:

1. Kjósendur fá heimild til þess að veita einum eða fleiri frambjóðendum á þeim lista sem þeir kjósa persónuatkvæði.
2. Kjósendur fá heimild til þess að veita mjög takmörkuðum fjölda frambjóðenda á öðrum listum en þeir kjósa persónuatkvæði.
3. Þeir flokkar sem bjóða fram fá heimild til þess að verja efstu frambjóðendur á lista með svokölluðu atkvæðaálagi sem nemur 25% af greiddum atkvæðum hvers lista. Atkvæðaálagið bætist við persónuatkvæði viðkomandi frambjóðenda.
4. Möguleikar kjósenda til að strika út einstaka frambjóðendur og til endurröðunar lista falla niður.
5. Nýti kjósandi heimild til þess að veita persónuatkvæði þvert á lista skerðist atkvæði þess lista sem hann kys um einn á móti þeim fulltrúafjölda sem kjósa á í viðkomandi sveitarstjórn. Þessi



atkvæðishlutar bætist við atkvæði þess lista er frambjóðandinn eða frambjóðendurnir sem njóta er/eru á, en atkvæði þess lista sem kjóсандinn kys skerðist að sama skapi. Dæmi til frekari útskýringar er að ef kjósa á níu fulltrúa í sveitarstjórn flyst 1/9 úr atkvæði milli lista, í hvert sinn sem kjósa greiðir persónuatkvæði frambjóðendum á öðrum lista en þeim sem hann merkir við á kjörseðli.

6. Endanleg fulltrúatala hvers lista er fundin eftir að öll atkvæði hafa verið talin og framangreindir atkvæðishlutar hafa verið fluttir milli lista. Áfram gildir að sætum í sveitarstjórn er úthlutað samkvæmt d'Hondt reglunni.
7. Persónuatkvæði hvers og eins eru talin, að viðbættu atkvæðaálagi og ræður samanlagður fjöldi þeirra endanlegri röðun frambjóðenda á lista. Sá sem hefur hlotið flest persónuatkvæði hreppir 1. sæti, sá sem hefur næst flest 2. sætið o.s.frv.
8. Framboðsfrestur er lengdur úr þremur vikum í sjö og utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefst fimm vikum fyrir kjördag í stað átta. Þetta er gert til þess að þeir sem greiða atkvæði utan kjörfundar viti hverjir eru í framboði. Ef kjósa ætlar að nýta rétt sinn til þess að greiða frambjóðanda eða frambjóðendum persónuatkvæði verða þær upplýsingar að liggja fyrir.

Umfjöllun um persónukjör á vettvangi sambandsins

Á vettvangi sambandsins hefur á undanförunum árum farið fram töluverð umræða um kosti og galla mismunandi aðferða við persónukjör. Á fundi stjórnar sambandsins þann 23. febrúar 2007 var samþykkt að skipa starfshóp sem hefði það verkefni að skoða leiðir til að auka lýðræði í sveitarfélögum og leiðir til að bæta starfsumhverfi og starfskjör kjörinna fulltrúa og hugsanlegar breytingar á tímasetningu sveitarstjórnarkosninga. Starfshópurinn fjallaði einnig um rýmkun reglna um persónukjör í sveitarstjórnarkosningum og fól sviðsstjóra rekstrar- og útgáfusviðs sambandsins að taka saman yfirlit um persónukjör í öðrum norrænum ríkjum. Var yfirlitið kynnt starfshópnum í maí 2009.

Á sumarþingi 2009 voru lögð fram tvö frumvörp um kosningar til Alþingis og sveitarstjórna. Í frumvörpunum voru tillögur um breytingar á kosningalögum þar sem gert var ráð fyrir að taka upp íslenska útgáfu af persónukjöri með forgangsröðunaraðferð. Ekki var einhugur á Alþingi um efni frumvarpanna og náðu þau ekki fram að ganga.

Í umsögn sambandsins um frumvarp til laga um breytingar á lögum um kosningar til sveitarstjórna, sem send var 16. september 2009 segir m.a.:

„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 að 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 málaflakkar þyrftu að eiga val um það hvort þeir stilla upp röðuðum eða óröðuðum lista.“

Í nóvember 2009 sendi sambandið nýja umsögn eftir að frumvörpin höfðu verið lögð fram að nýju, lítið breytt. Í henni segir m.a.:

„Eftir því sem best verður séð eiga þær athugasemdir sem fram koma í umsögn sambandsins til allsherjarnefndar, dags. 14. september sl., að öllu leyti ennþá við um frumvarpið. Jafnframt vísar sambandið til athugasemda sem bárust frá landshlutasamtökum sveitarfélaga og einstökum sveitarfélögum. Sambandið telur ástæðu til að benda á að prófkjör hefur þegar farið fram í einu sveitarfélagi og víðar eru stjórn málaflakkar að undirbúa val á framboðslista. Óvissa um fyrirkomulag kosninga þegar minna en hálf ár er til loka framboðsfrests er því þegar orðin bagaleg. Samband íslenskra sveitarfélaga telur varhugavert að afgreiða frumvarpið á Alþingi nema um það náist breið samstaða. Sem stendur virðist lítil samstaða vera meðal stjórn málaflakka um þá leið sem lögð er til í frumvarpinu. Meðal annars hefur stjórn Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs lýst andstöðu við frumvarpið, sbr. umsögn dags. 16. september sl. Einnig kemur m.a. fram hjá fulltrúum Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs í borgarráði að gildistaka nýrra kosningalaga aðeins nokkrum mánuðum fyrir kosningar geti reynst flókin og jafnvel komið í veg fyrir að markmið breytinganna náist. Svipuð sjónarmið koma fram í umsögnum sveitarstjórna víða um land.“

Örlög frumvarpanna urðu þau sömu og fyrr og þau náðust ekki úr nefnd til endanlegrar afgreiðslu á Alþingi.

Í stefnumörkun sambandsins fyrir yfirstandandi kjörtímabil er ekki tekin bein afstaða til persónukjörs en þar er þó gert ráð fyrir að málefnið verði á meðal verkefna sambandsins á kjörtímabilinu, þ.e. að:

- Láta gera úttekt á kostum og göllum mismunandi aðferða við persónukjör og standa fyrir umræðum um málið á sveitarstjórnarstigi.



Á grundvelli stefnumörkunarinnar hefur Magnús Karel Hannesson, sviðsstjóri rekstrar- og útgáfusviðs sambandsins, tekið þátt í vinnu óformlegs starfshóps á vegum innanríkisráðherra sem hefur á undanförunum misserum fjallað um persónukjör og mismunandi aðferðir við persónukjör í öðrum norrænum ríkjum. Niðurstaða starfshópsins er að sú aðferð persónukjörs sem notuð er við sveitarstjórnar- og fylkiskosningar í Noregi, sé þannig úr garði gerð að innleiðing hennar í lög um kosningar til sveitarstjórna geti verið heppileg leið til að auka vægi persónukjörs við sveitarstjórnarkosningar hér á landi. Norska persónukjörsaðferðin er bæði einföld að gerð og í framkvæmd. Helsti kostur hennar er að ekki þarf að bylta núverandi kerfi hér á landi, sem kjósendur hafa búið við um langan tíma, þótt vissulega þurfi að aðlaga kerfið vegna fámennis samanborið við Noreg.

Ábendingar við frumvarpið

Tveir sviðsstjórar sambandsins komu að gerð frumvarpsins, í þeim tilgangi að tryggja, að það yrði eins vel úr garði gert og frekast væri unnt, bæði hvað varðar útfærslu persónukjörsaðferðar og útfærslu nauðsynlegra lagabreytinga sem leiða af því ef persónukjör verður lögfest í sveitarstjórnarkosningum. Sá fyrirvari var gerður af hálfu sambandsins um þá aðkomu, að í henni fælist engin yfirlýsing um jákvæða afstöðu sambandsins til frumvarpsins, en hins vegar var talið brýnt að sambandið ætti beina aðkomu að frumvarpsgerðinni til að gæta hagsmuna sveitarfélaga.

Frumvarpið og athugasemdir við það bera þess merki að við gerð þess hafi verið leitast við að bregðast við ábendingum frá stjórnálflokkunum um fyrri frumvörp sem lögð hafa verið fram á Alþingi um sama efni. Er í frumvarpinu gert ráð fyrir að flokkarnir hafi forræði á því hvort listi er lagður fram raðaður eða óraðaður og einnig eiga aðstandendur lista að hafa val um það hvort þeir nýta heimild til að veita tilteknum frambjóðendum atkvæðaálag, sem að öllu jöfnu tryggir viðkomandi frambjóðanda eða frambjóðendum örugga kosningu.

Verður að telja að með þessum heimildum, sem fram koma í 2. gr. frv., sé leitast af fremsta megni við að mæta þeim andstæðu sjónarmiðum, sem gjarnan hafa komið fram í umræðu um persónukjör. Annars vegar hafa heyrst þær raddir að rétt sé að láta kjósendum algerlega eftir að ráða röð frambjóðenda á lista. Hins vegar heyrast ekki síður þau sjónarmið að flokkarnir þurfi að geta tryggt stöðu helstu málsvara síns lista. Einnig hafa sveitarstjórnarmenn lýst áhyggjum vegna þess að það er nú þegar ákveðið vandamál í smærri sveitarfélögum að fá fólk til að gefa kost á sér á lista. Er því haldið fram að það vandamál muni enn ágerast ef fólk, sem ekki ætlar sér frama í stjórnámálum, á það á hættu að vera kosið í eitt af efstu sætum listans vegna persónuatkvæða frá kjósendum.

Viðbrögð frá sveitarfélögum og sveitarstjórnarmönnum

Eins og eðlilegt er eru skoðanir um persónukjör áfram skiptar í sveitarfélögum og meðal sveitarstjórnarmanna en afstaða til málsins fer ekki eftir flokkslínum. Ljóst er að margir í hópi sveitarstjórnarmanna efast um ágæti frumvarpsins. Fyrir því geta verið ýmsar ástæður og má nefna sjónarmið um að frumvarpið



grafi undan samstöðu frambjóðenda á lista og ýti undir óábyrga hegðun eða pólitísk yfirboð, vegna þess að sveitarstjórnarkosningum muni svipa of mikið til prófkjörs. Þá hafa komið fram áhyggjur af því að kosningin verði flóknari en áður fyrir kjósendur.

Stuttur umsagnarfrestur um frumvarpið torveldar að málið fái vandaða umfjöllun í sveitarstjórnnum og af sömu ástæðu hefur sambandið takmarkaða yfirsýn um afstöðu sveitarstjórna og sveitarstjórnarmanna til þess. Afstaða sveitarstjórnarmanna til frumvarpsins virðist þó vera til muna jákvæðari en raunin var gagnvart fyrri frumvörpum sem fram hafa komið um sama efni. Þannig hafa borist fregnir af sveitarstjórnnum sem hafa lýst sig mjög jákvæðar til málsins en sú var ekki raunin hvað varðar fyrri frumvörp um sama efni.

Þó skal tekið fram að allvíða eru sveitarstjórnir kjörnar með hreinu persónukjöri, þ.e. í óbundinni kosningu. Frumvarpið hefur engin áhrif á þá kosningaaðferð, sem áfram verður viðhöfð í þeim sveitarfélögum þar sem engir listar eru boðnir fram til sveitarstjórna. Kosningar til sveitarstjórna verða með öðrum orðum áfram annaðhvort bundnar hlutfallskosningar eða óbundnar kosningar. Breytingin sem yrði ef frumvarpið verður að lögum er fyrst og fremst sú að kjósendum við bundnar hlutfallskosningar gæfist kostur á að greiða einstökum frambjóðendum persónuatkvæði. Kjósendur munu því að miklu leyti ákvarða röð efstu manna, þar sem samanlögð persónuatkvæði hvers frambjóðanda ákvarða endanlega röð hans á listanum.

Umfjöllun um frumvarpið í stjórn sambandsins

Drög að því frumvarpi sem nú liggur fyrir Alþingi voru kynnt stjórn Sambands Íslenskra sveitarfélaga á stjórnarfundum 14. desember sl. Á þeim fundi urðu miklar umræður um málið en afstaða stjórnarmanna til þess var afar mismunandi og ekki endilega eftir flokkslínum.

Við umræðu um málið í stjórn sambandsins 1. mars 2013 kom ekki fram bein andstaða gegn frumvarpinu frá neinum stjórnarmanni þótt nokkrir stjórnarmenn lýstu nokkrum efasemdum í garð málsins, ýmist í heild eða gagnvart einstökum þáttum í þeirri útfærslu persónukjörs sem fram kemur í frumvarpinu. Þær efasemdir beindust helst að því að lagt er til að flokkarnir geti ákveðið atkvæðaálag en einnig kom fram að ekki eru allir á því að heimila kjósendum að veita frambjóðendum á fleiri en einum lista persónuatkvæði.

Á heildina litið var afstaða stjórnarmanna til málsins fremur jákvæð. Stjórnin ræddi m.a. sérstaklega hvort ástæða væri til að leggja til þá breytingu á frumvarpinu að persónukjör þvert á lista yrði ekki leyft, a.m.k. að svo stöddu. Niðurstaða þeirrar umræðu var að stjórnin mælir alls ekki með slíkri breytingu á frumvarpinu. Einnig taldi stjórnin ekki koma til álita að hafa persónukjör valkvætt sem kosningaraðferð við sveitarstjórnarkosningar, eins og stundum hefur komið til tals, heldur verði sömu reglur að gilda í öllum sveitarfélögum.

Þá er það afstaða stjórnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga að ríkið eigi að bæta sveitarfélögnum þann kostnaðarauka sem þau verða fyrir ef frumvarpið verður að lögum, enda er frumkvæði í málinu komið frá ríkisstjórn Íslands.



Fyrirsjáanlegt er meðal annars að verði frumvarpið að lögum þarf að leggja í umtalsverðan kostnað til að kynna kjósendum og framboðum hið breytta fyrirkomulag sem leiðir af frumvarpinu.

Loks skal tekið fram að við umræðu um persónukjör á vettvangi sambandsins hefur iðulega komið fram það sjónarmið af hálfu sveitarstjórnarmanna að réttast væri að byrja á að gera tilraunir með það fyrirkomulag í Alþingiskosningum, frekar en að gera sveitarfélögin að vettvangi slíkra tilrauna. Þykir rétt að halda þessu sjónarmiði til haga í umræðu um það frumvarp sem hér er til umsagnar.

Með vísan til framangreindra sjónarmiða leggst stjórn sambandsins ekki gegn því að frumvarpið verði að lögum.

Athugasemd við 1. gr. frv.

Ástæða er til að koma á framfæri þeirri ábendingu varðandi orðalag frumvarpsins að orða mátti skýrar í b-lið 1. gr. að nöfn frambjóðenda sem njóta atkvæðaálags skuli vera efst á lista, óháð því hvernig lista er að öðru leyti raðað. Með því móti virðist best hægt að tryggja samræmi milli framboðslista og auðvelda kjósendum að átta sig á því hvort og þá hvaða frambjóðendur njóti atkvæðaálags. Tekið skal fram að sama regla virðist í raun koma fram í 2. gr. en vegna þess að framboð eiga möguleika á að stilla upp „óröðuðum listum“ er að áliti sambandsins æskilegt að taka af vafa um þetta framkvæmdaratriði í 1. gr. frv.

Kostnaðaráhrif

Það sem helst kemur til álita varðandi beinan aukinn kostnað sem kann að lenda á sveitarfélögum vegna frumvarpsins er talning atkvæða. Líklegt er að talning muni taka lengri tíma en samkvæmt gildandi lögum þar sem einnig þyrfti, verði frumvarp þetta að lögum, að telja öll persónuatkvæði en ekki eingöngu atkvæði sem greidd væru listum.

Talið er að kostnaður við talningu í hefðbundnum sveitarstjórnarkosningum sé 15% af heildarkostnaði sem var árið 2010 um 192 m.kr. Kostnaður vegna talningar gæti því hafa verið tæpar 30 m.kr., eða um 32. m.kr. framreiknað til verðlags dagsins í dag.

Að öllu óbreyttu má gera ráð fyrir að kostnaður við talningu gæti tvöfaldast vegna þessarar breytingar og tilkomu persónukjörs, og þannig yrði kostnaðaraukinn minnst 32 m.kr. Samband íslenskra sveitarfélaga telur hins vegar að um varlega áætlun gæti verið að ræða og ekki sé ólíklegt að t.d. í stærri sveitarfélögum þar sem margir listar væru í boði gæti kostnaðurinn orðið allt að þrefaldur. Þess ber þó að geta að í allnokkrum sveitarfélögum er kosið óbundinni kosningu og reynir því ekki á talningu atkvæða þar með þeim hætti sem er lagt til, og eins kemur fyrir að sjálfkjörið er í sveitarfélögum. Þá má nefna að notkun tölvubúnaðar við talningu gæti haft áhrif til lækkunar kostnaðar.

Kostnaðaráhrif varðandi sveitarfélögin af innleiðingu persónukjörs gætu því verið um 32 m.kr. miðað við að kostnaður hefur aukist um helming frá því



sem verið hefur, en allt að 64 m.kr. að hámarki miðað við mat Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri

Fylgiskjal:

Minnisblað sviðsstjórnanna Guðjóns Bragasonar og Magnúsar Karels Hannessonar til stjórnar sambandsins, dags. 26. febrúar 2012, um helstu álitaeftni í frumvarpinu.



Minnisblað

Móttakandi: Stjórn Sambands íslenskra
sveitarfélaga

Dags.: 26. febrúar 2013

Sendandi: Guðjón Bragason og Magnús Karel
Hannesson

Málsnr.: 1212006SA

Málalykill: 111

Efni: Helstu álitæfni í frumvarpi um breytingu á lögum um kosningar til sveitarstjórna, 537. mál

Sambandinu hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingar á sveitarstjórnarlögum. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að persónukjör við sveitarstjórnarkosningar verði aukið frá því sem nú er við hlutbundnar listakosningar og er horft til þess kerfis sem Norðmenn nota við sveitarstjórnar- og fylkiskosningar í Noregi, en það aðlagð að íslenskum aðstæðum.

Helstu breytingar sem leiða af frumvarpinu

Helstu breytingar á framkvæmd sveitarstjórnarkosninga sem hljótast af því ef frumvarpið verður að lögum eru þessi:

1. Kjósendur fá heimild til þess að veita einum eða fleiri frambjóðendum á þeim lista sem þeir kjósa persónuatkvæði.
2. Kjósendur fá einnig heimild til þess að veita mjög takmörkuðum fjölda frambjóðenda á öðrum listum en þeir kjósa persónuatkvæði.
3. Þeir flokkar sem bjóða fram fá heimild til þess að verja efstu frambjóðendur á lista með svokölluðu atkvæðaálagi sem nemur 25% af greiddum atkvæðum hvers lista. Atkvæðaálagið bætist við persónuatkvæði viðkomandi frambjóðenda.
4. Möguleikar kjósenda til að strika út einstaka frambjóðendur og til endurröðunar lista falla niður.
5. Nýti kjósandi heimild til þess að veita persónuatkvæði þvert á lista skerðist atkvæði þess lista sem hann kys um einn á móti þeim fulltrúafjölda sem kjósa á í viðkomandi sveitarstjórn. Þessi atkvæðishlutar bætist við atkvæði þess lista er frambjóðandinn eða frambjóðendurnir sem njóta er/eru á, en atkvæði þess lista sem kjósandinn kys skerðist að sama skapi. Dæmi til frekari útskýringar er að ef kjósa á níu fulltrúa í sveitarstjórn flyst 1/9 úr atkvæði milli lista, í hvert sinn sem kjósandi greiðir persónuatkvæði frambjóðendum á öðrum lista en þeim sem hann merkir við á kjörseðli.
6. Endanleg fulltrúatala hvers lista er fundin eftir að öll atkvæði hafa verið talin og framangreindir atkvæðishlutar hafa verið fluttir milli lista. Áfram gildir að sætum í sveitarstjórn er úthlutað samkvæmt d'Hondt reglunni.
7. Persónuatkvæði hvers og eins eru talin, að viðbættu atkvæðaálagi og ræður samanlagður fjöldi þeirra endanlegri röðun frambjóðenda á lista. Sá sem hefur hlotið flest persónuatkvæði hreppir 1. sæti, sá sem hefur næst flest 2. sætið o.s.frv.



8. Framboðsfrestur er lengdur úr þremur vikum í sjö og utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefst fimm vikum fyrir kjördag í stað átta. Þetta er gert til þess að þeir sem greiða atkvæði utan kjörfundar viti hverjir eru í framboði – ef kjósandi ætlar að nýta rétt sinn til þess að greiða frambjóðanda eða frambjóðendum persónuatkvæði verður það að liggja fyrir.

Ábendingar um helstu álitafni í frumvarpinu

Undirritaðir sviðsstjórar sambandsins komu að gerð frumvarpsins, í þeim tilgangi að tryggja að það yrði eins vel úr garði gert og frekast væri unnt, bæði hvað varðar útfærslu persónukjörsaðferðar og nauðsynlegra lagabreytinga sem leiða af því ef persónukjör verður lögfest í sveitarstjórnarkosningum. Sá fyrirvari var gerður af hálfu sambandsins um þá aðkomu, að í henni fælist engin yfirlýsing um jákvæða afstöðu sambandsins til frumvarpsins, en hins vegar var talið brýnt að sambandið ætti beina aðkomu að frumvarpsgerðinni til að gæta hagsmuna sveitarfélaga.

Munur á frumvarpinu og norska kerfinu

Í skýringum við frumvarpið er fjallað ítarlega um muninn á norsku persónukjörsaðferðinni og þeirri útfærslu sem lögð er til í frumvarpinu. Sú aðlögun sem gerð er á norsku aðferðinni snýr að stærstum hluta að því að sveitarstjórnir á Íslandi eru fámennari en í Noregi. Þetta þýðir að færri frambjóðendur geta notið atkvæðaálags sem stjórn málahreyfing getur ákveðið að veita tilteknum frambjóðendum og einnig er af sömu ástæðu takmarkaður sá fjöldi frambjóðenda á öðrum listum sem hægt er að veita persónuatkvæði.

Lenging framboðsfrests úr þrem vikum í sjö vikur og stytting utankjörfundaratkvæðagreiðslu úr átta vikum í fimm vikur endurspeglar ekki norska kosningakerfið heldur eru þessir tímafrestir byggðir á mati á aðstæðum hér á landi.

Í meginatriðum eru þessar útfærslur hins vegar nánast eins, svo sem varðandi heimild til þess að greiða frambjóðendum atkvæði þvert á lista.

Atkvæðaálag og raðaðir eða óraðaðir listar

Frumvarpið og athugasemdir við það bera þess greinileg merki að við gerð þess hafi verið leitast við að bregðast við ábendingum frá stjórn málaflokkunum um fyrri frumvörp sem lögð hafa verið fram á Alþingi um sama efni. Er í frumvarpinu gert ráð fyrir að flokkarnir hafi forræði á því hvort listi er lagður fram raðaður eða óraðaður og einnig eiga aðstandendur lista að hafa val um það hvort þeir nýta heimild til að veita tilteknum frambjóðendum atkvæðaálag, sem að öllu jöfnu tryggir viðkomandi frambjóðanda eða frambjóðendum örugga kosningu.

Verður að telja að með þessum heimildum, sem fram koma í 2. gr. frv., sé leitast af fremsta megni við að mæta þeim andstæðu sjónarmiðum, sem gjarnan hafa komið fram í umræðu um persónukjör. Annars vegar hafa heyrst þær raddir að rétt sé að láta kjósendum algerlega eftir að ráða röð frambjóðenda á lista. Hins vegar heyrast ekki síður þau sjónarmið að flokkarnir þurfi að geta tryggt stöðu helstu málsvara síns lista, auk þess sem það sé ákveðið vandamál í smærri sveitarfélögum að fá fólk til að gefa kost á sér á lista og það vandamál muni bara ágerast ef fólk sem ekki ætlar sér frama í



stjórn mála er allt í einu komið í eitt af efstu sætum listans vegna áhrifa persónuatkvæða sem það fær frá kjósendum.

Samkvæmt frumvarpinu er hverju og einu framboði í sjálfsvald sett hvort það tryggir efstu 2 eða eftir atvikum 3 frambjóðendum forskot á aðra frambjóðendur listans með atkvæðaálagi við uppgjör persónukjörs. Í Reykjavík getur þessi fjöldi orðið á bilinu 3-6, eftir því hve fjölmenn borgarstjórn verður. Atkvæðaálagið er 25% af heildaratkvæðafjölda viðkomandi lista. Í reynd leiðir það til þess að mjög ólíklegt er að haggð verði við þeim frambjóðendum sem álagsins njóta, þótt innbyrðis röð þeirra kunni að breytast vegna persónuatkvæða.

Framboð sem vill aftur á móti setja það alfarið í hendur kjósenda að raða frambjóðendum listans getur ákveðið að sleppa atkvæðaálaginu og auk þess sem heimilt verður að raða frambjóðendum á framboðslistann eftir stafrófsröð eða með öðrum hætti, svo sem með slembiröðun. Þegar listar eru raðaðir hafa flokkarnir stillt frambjóðendum upp eftir eigin ákvörðun, hvort heldur það er með prófkjöri, forvali eða öðrum aðferðum. Flokkarnir geta þannig með ýmsu móti stjórnað því hversu mikil áhrif þeir hafa á endanlega uppröðun listans. Það er þeirra ákvörðun hvort stuðst er við prófkjör, forval, kynjakvóta, fléttulista, raðaða lista eða óraðaða.

Undirritaðir telja ástæðu til að koma á framfæri þeirri ábendingu varðandi orðalag frumvarpsins að orða mætti skýrar í **b-lið 1. gr.** að nöfn frambjóðenda sem njóta atkvæðaálags skuli vera efst á lista, óháð því hvernig lista er að öðru leyti raðað. Með því móti virðist best hægt að tryggja samræmi milli framboðslista. Tekið skal fram að sama regla virðist í raun koma fram í 2. gr. en vegna þess að framboð eiga möguleika á að stilla upp „óröðuðum listum“ er að álit sambandsins æskilegt að taka af vafa um þetta framkvæmdaratriði í 1. gr. frv.

Kynjasjónarmið

Í umræðum um fyrri frumvörp um persónukjör hefur komið fram gagnrýni á að við persónukjör sé erfiðara að tryggja jafna stöðu kvenna og karla en í núverandi kosningakerfi. Jafnframt hefur verið fullyrt að reynslan af persónukjöri sýni að kosningaradferðin sé ekki hliðholl konum, án þess að þær fullyrðingar hafi endilega verið studdar með tölfræði.

Ekki er gerð nein tilraun til að bregðast við þessari gagnrýni í frumvarpinu og að líkindum er ekki einfalt að leysa hugsanleg vandamál sem þessu tengjast. Í skýringum við frumvarpið er bent á að stjórn mála flokkarnir geti gætt þess við uppstillingu lista að fjöldi frambjóðenda af hvoru kyni sé sem jöfnust. Einnig er bent á að uppstilling á lista og það forskot sem flokkarnir geta veitt tilteknum frambjóðendum með atkvæðaálagi hafi úrslitabýðingu um endanlega röð frambjóðenda í efstu sætum lista.

Norskar rannsóknir benda til þess að röðun á lista, jöfn kynjaskipting og persónuálag hafi mikil áhrif á niðurstöður persónukjörsins.¹ Þannig geta flokkar lagt sitt af mörkum til þess að persónukjörið verði ekki á kostnað annars kynsins – flokkarnir geti tryggt konum jafnt sem körlum framgang í persónukjörinu með röðun sinni á lista.

¹ <http://www.regjeringen.no/pages/2429965/bokmaal.pdf>



Lengri framboðsfrestur og styttri utankjörfundaratkvæðagreiðsla

Í 1. gr. frv. er lagt til að framboðsfrestur verði lengdur og verði listar að koma fram eigi síðar en sjö vikum fyrir kjördag. Undirritaðir eru sammála þeirri afstöðu sem fram kemur í skýringum við 1. gr. frumvarpsins, að óhjákvæmilegt er að lengja framboðsfrestinn ef persónukjör verður lögfest. Sambandið ætti hins vegar að leggja áherslu á mikilvægi þess að kynna vel þessa breytingu. Með því móti má draga úr hættu á því að þessi lengin framboðsfrestsins komi aðstandendum framboðslista að óvörum.

Í 5. gr. er lagt til að utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefjist fimm vikum fyrir kjördag, í stað átta vikna nú. Lengi hefur verið rætt um að núgildandi frestur sé óeðlilega langur. Að áliti undirritaðra er ásættanlegt að stytta frestinn í fimm vikur til þess að þeir sem neyta atkvæðisréttar utan kjörfundar öðlist sama rétt og aðrir kjósendur til þess að taka þátt í persónukjöri.

Persónuatkvæði þvert á lista

Í frumvarpinu er valin sú leið að gefa kjósendum kost á því að greiða frambjóðendum á fleiri en einum lista persónuatkvæði. Fjöldi atkvæða sem þannig má greiða er lægri en í Noregi, sem skýrist af því að sveitarstjórnir hér á landi eru fámennari en í Noregi. Í norsku kosningalögunum segir að fjöldi þeirra frambjóðenda á öðrum listum sem má ráðstafa persónuatkvæði til sé sá fjöldi sem samsvari fjórðungi fulltrúatölu í sveitarstjórn en þó aldrei færri en fimm. Þessi tala fellur engan veginn að íslenskum veruleika eins og sést best á því að sveitarstjórnir hér með alls fimm fulltrúa eru 30 talsins. Í frumvarpinu er lagt til að fjöldi fulltrúa á öðrum listum sem kjósandi getur greitt persónuatkvæði verði á bilinu 1-4 í hverju sveitarfélagi, en í reynd verður fjöldi þessara svokölluðu flutningsatkvæða þó ekki nema eitt eða tvö hjá hverjum kjósanda, að frátalinni Reykjavíkurborg eftir að ákveðið verður að fjölga borgarfulltrúum í samræmi við breytingu sem gerð var á 11. gr. sveitastjórnarlaga við síðustu endurskoðun laganna. Þar verður hámarkið annaðhvort 3 eða 4 atkvæði.

Reglur um ógild atkvæði

Ákveðin hættu er á því að breytt kosningaraðferð leiði í byrjun til þess að ágöllum á kjörseðlum fjölgi. Með þeim breytingum sem lagðar eru til í 9. gr. frv. er leitast við að lágmarka hættu á því að mistök kjósanda valdi því að atkvæði hans verði metið ógilt. Ef frumvarpið verður að lögum verður þó að áliti sambandsins að leggja mikla áherslu á að minna kjósendur á að merkja við listabókstaf til að tryggja að atkvæði teljist greitt tilteknum framboðslista.

Reglur um ógild atkvæði

Ákveðin hættu er á því að breytt kosningaraðferð leiði í byrjun til þess að ágöllum á kjörseðlum fjölgi. Með þeim breytingum sem lagðar eru til í 9. gr. frv. er leitast við að lágmarka hættu á því að mistök kjósanda valdi því að atkvæði hans verði metið ógilt. Ef frumvarpið verður að lögum verður þó að áliti sambandsins að leggja mikla áherslu á að minna kjósendur á að merkja við listabókstaf til að tryggja að atkvæði teljist greitt tilteknum framboðslista.

Rétt þykir að benda á að ef kjósandi greiðir fleiri persónuatkvæði til frambjóðenda á öðrum listum en hann kys leiðir það til þess að þau persónuatkvæði teljast ógild. Atkvæðaseðilinn er hins vegar að öðru leyti



gildur nema á honum séu fleiri annmarkar. Þá skal áréttað að takmarkanir á fjölda persónuatkvæða gilda ekki um þann lista sem viðkomandi kýs.

Mögulegir valkostir varðandi útfærslu

Eins og almennt gildir um mannanna verk er sú útfærsla sem fram kemur í frumvarpinu ekki hafin yfir gagnrýni. Ef vilji er til þess af hálfu stjórnar sambandsins eða einstakra sveitarstjórna er hægt að rökstyðja breytingar á flestum þáttum frumvarpsins, svo sem um fjölda þeirra sem geta notið atkvæðaálags og fjölda persónuatkvæða sem heimilt er að greiða frambjóðendum á öðrum listum.

Undirritaðir vænta þess að persónukjör þvert á lista geti verið eitt umdeildasta atriði frumvarpsins. Rétt þykir því að benda á að ef vilji er til þess að sleppa þeim þætti í útfærslunni eða fresta gildistöku honum um sinn væri það vel mögulegt án þess að ráðast þurfi í grundvallarbreytingar á frumvarpinu.

Kostnaðaráhrif frumvarpsins

Það sem helst kemur til álita varðandi aukinn kostnað sem kann að lenda á sveitarfélögum vegna frumvarpsins er talning atkvæða. Líklegt er að talning muni taka lengri tíma en samkvæmt gildandi lögum þar sem einnig þyrfti, verði frumvarp þetta að lögum, að telja persónuatkvæði en ekki eingöngu atkvæði sem greidd væru listum.

Talið er að kostnaður við talningu í hefðbundnum sveitarstjórnarkosningum sé 15% af heildarkostnaði, sem var árið 2010 um 192 m.kr. Kostnaður vegna talningar í þeim kosningum gæti því hafa verið tæpar 30 m.kr., eða um 32. m.kr. framreiknað til verðlags dagsins í dag.

Mat innanríkisráðuneytisins er að að gera megi ráð fyrir að kostnaður við talningu gæti tvöfaldast vegna þessarar breytingar og tilkomu persónukjörs, og þannig yrði kostnaðaraukinn minnst 32 m.kr. Fulltrúar sambandsins hafa raunar talið þá áætlun heldur varlega áætlun og ekki sé ólíklegt að t.d. í stærri sveitarfélögum, þar sem margir listar geta verið í boði, gæti kostnaðurinn orðið allt að þrefaldur. Þess ber þó að geta að í allnokkrum sveitarfélögum er kosið óbundinni kosningu og reynir því ekki á talningu atkvæða þar með þeim hætti sem er lagt til, og eins kemur fyrir að sjálfkjörið er í sveitarfélögum. Þá má nefna að notkun tölvubúnaðar við talningu gæti haft áhrif til lækkunar kostnaðar.

Kostnaðaráhrif varðandi sveitarfélögin af innleiðingu persónukjörs gætu því verið um 32 m.kr. miðað við það mat ráðuneytisins að kostnaður aukist um helming frá því sem verið hefur. Útgjaldaaukning gæti þó orðið allt að 64 m.kr. miðað við hærri vikmörk í kostnaðarmati.

GB/MKH