

Nefndasvið Alþingis

Efni: Umsögn kjörstjórnar Múlaþings um frumvarp að kosningalögum. 339. þingmál.

Umsögnin hvílir á yfirllestri á frumvarpinu þar sem einkum hefur verið hugað að skýrleika og praktískum atriðum við framkvæmd kosninga. Ekki eru sett fram ítarleg sjónarmið um þau meginatriði sem frumvarpið varðar, svo sem nýtingu rafrænnar kjörskrár og breytingar á stjórnsýslu kosningamála.

Það almenna sjónarmið er hins vegar sett fram að framkvæmd annarra kosninga á sveitarstjórnarstiginu mætti fá ítarlegri umfjöllun. Sem dæmi eru nefndar kosningar varðandi sameiningu sveitarfélaga og íbúakosningar samkvæmt sveitarstjórnarlögum. Jafnframt tíðkast hjá Múlaþingi að samhliða sveitarstjórnarkosningum á sér stað kjör í heimastjórnir, samkvæmt samþykkt sveitarfélagsins. Minnst er á úrskurðarhlutverk úrskurðarnefndar kosningamála vegna íbúakosninga, sbr. 22. gr. Ekki er minnst á stöðu sameiningarkosninga. Þótt sveitarstjórnarlög vísi með almennum hætti til laga um framkvæmd sveitarstjórnarkosninga við slíkar aukakosningar, væri fullt tilefni til þess að fara ítarlega yfir frumvarpið þannig að hvers kyns aukakosningar á vegum sveitarfélaga hefðu sem skýrastan lagagrundvöll. Það mætti gera í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga. Athugasemdir við frumvarpið eru annars þessar:

Um 11. gr.

Greinin víkur ekki sérstaklega að forsetakosningum eða þjóðaratkvæðagreiðslum varðandi skipulag kjördeilda.

Um 12. gr.

Æskilegra væri að kosning og skipunartími 3ja landskjörstjórnarmanna á vegum Alþingis færi fram á sama tíma og rynni út á sama tíma. Með því verður hægt að viðhafa hlutfallskosningu vegna allra þriggja landskjörstjórnarmanna Alþingis í stað þess að kosning eins í einu leiðir til meirihlutaákvörðunar vegna hvers landskjörstjórnarsætis.

Þá er bent á að rökrétt virðist að fjallað verði um hæfisskilyrði landskjörstjórnarmanna með sambærilegum hætti og gert er vegna kjörstjórnarmanna í 17. gr.

Um 14. gr.

Yfirkjörstjórnir sveitarfélaga virðast að einhverju marki þurfa að gegna hlutverki skv. c. lið 1. mgr. við sveitarstjórnarkosningar. Þannig er t.a.m. ljóst að ákveðnar leiðbeiningar geta verið veittar frambjóðendum, fjölmiðlum og öðrum um framkvæmd kosninga. Greinin ætti að taka tillit til þessa.

Ljóst er að venja er til þess að fjölmiðlar og fleiri aðilar kalla eftir upplýsingum um framkvæmd kosninga hjá yfirkjörstjórnnum og jafnframt um talningu atkvæða. Eðlilegt er að fjallað verði með skýrum hætti um það hvort yfirkjörstjórnir einstakra sveitarfélaga sem annast eiga talningu atkvæða í Alþingiskosningum og forsetakosningum, sé ætlað það hlutverk að upplýsa um niðurstöðu talningar eða hvort slíkt sé heimilt. Eðli máls samkvæmt mæla rök bæði með og móti slíku fyrirkomulagi, en gera má ráð fyrir því að kallað verði eftir gagnsæi og upplýsingagjöf um framkvæmd á hverjum talningastað, sbr. ákvæði um talningu fyrir opnum dyrum. Einnig hefur tíðkast fjölmiðlar kalli eftir stöðu talningar áður en öll atkvæði hafa verið talin eða kjörstjórnir gefið út slíkar tölur að fyrra bragði. Æskilegt er að staða yfirkjörstjórna vegna slíkra þátta verði sem skýrust og mætti skoða í samhengi við ákvæði 106. gr. um skýrslur um lok talningar.

Um 16. gr.

Vegna hverfiskjörstjórna er æskilegt að ekki verði fortakslaus skylda til að kjósa hverfiskjörstjórn, þegar fleiri en ein kjördeild er aðeins á einum kjörstað í sveitarfélagi. Við 2. málslið 2. mgr. bætist við textinn:

Ekki er þó skylt að kjósa hverfiskjörstjórn á kjörstað þar sem eru fleiri en ein kjördeild, ef sá kjörstaður er aðsetur yfirkjörstjórnar á kjördag.

Í Múlaþingi hafa aðstæður verið þannig að yfirkjörstjórn hefur aðsetur á kjörstað á Egilsstöðum á kjördag. Kjörstaðurinn þjónar þeim hluta sveitarfélagsins sem var Fljótsdalshérað og þar hafa verið tvær kjördeildir. Það virðist algjörlega óþarft að á slíkum kjörstað væru allt í senn, tvær undirkjörstjórnir, hverfiskjörstjórn og yfirkjörstjórn. Nægjanlegt er að yfirkjörstjórn komi þá að málum sem hverfiskjörstjórn sinnir annars.

Um 17. gr.

Fjalla ætti um kjörgengi og almennt hæfi kjörstjórnarmanna í sömu grein og færa umfjöllun lokamálsgreinar 15. gr. um kjörgengi í 17. gr. Þá ætti að taka tillit til þess að jafnan er kosið í kjörstjórnir fljótlega eftir sveitarstjórnarkosningar og e.t.v. órökrétt að vísa til mögulegs framboðs síðar sem kjörgengisskilyrðis. Greinin gæti orðast svo:

Í kjörstjórn eru ekki kjörgengir þeir sem voru á framboðslista fyrir næstliðnar sveitarstjórnarkosningar.

Kjörstjórnarmaður, sbr. 15. og 16. gr. skal víkja úr kjörstjórn ef hann er frambjóðandi við kosningar. Það á þó ekki við um óhlutbundnar sveitarstjórnarkosningar.

Kjörstjórnarmaður, sbr. 15. og 16. gr., skal víkja úr kjörstjórn ef einstaklingur er í kjöri sem er eða hefur verið maki hans, sambúðarmaki, fyrrverandi sambúðarmaki eða skyldur eða mægður honum í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur honum með sama hætti vegna ættleiðingar.

Vegna þessa lokaákvæðis er bent á að í fámennari sveitarfélögum kann að verða erfitt að skipa kjörstjórnir svo allir kjörstjórnar og undirkjörstjórnarmenn uppfylltu þetta skilyrði. Sem dæmi mætti nefna 1000 manna sveitarfélag þar sem væri 7 manna sveitarstjórn, þrjár framboðslistar kæmu fram og kjörstaðir væru tveir vegna mikils dreifbýlis. Fjöldi frambjóðenda á listum væri þá $3 \times 14 = 42$. Aðal- og varamenn í yfir og undirkjörstjórn væru þá a.m.k. $6 + 6 = 12$. Líkur eru á því að vandamál kæmu upp vegna þessa, en rökrétt væri að taka slíkt upp við Samband íslenskra sveitarfélaga. Útfæra mætti vægari hæfisreglu t.d. varðandi undirkjörstjórnir og vegna stöðu 2. ættliðar til hliðar og tengsla við frambjóðendur á neðrihluta framboðslista við sveitarstjórnarkosningar.

Um 36. gr.

Orða mætti frest um framboðsfrest með skýrari hætti. Nú segir: „eigi síðar en kl. 12 á hádegi 36 dögum fyrir kjördag“. Þetta mætti skilja þannig að fresturinn væri kl. 12 á 36. degi fyrir kjördag (kjördagur ekki talinn með) eða að fresturinn væri klukkan 12 daginn fyrir þann dag að fullir 36 dagar væru fyrir kjördag, þ.e. hádegi 37. dags fyrir kjördag (kjördagur ekki talinn með).

Um 49. gr.

Í 4. mgr. kemur fram: *Ekki verður nafn manns þó sett á framboðslista án skriflegs samþykkis hans.* Umfjöllunin virðist ekki hafa nein tengsl við óbundnar kosningar, sbr. næstu málsgrein á undan og virðist

óþörf vegna framboðslista, sbr. ákvæði 39. gr. um að við skil framboðslista skuli fylgja yfirlýsing allra á lista um að þeir hafi leyft að setja nöfn sín á listann.

Um 84. gr. og almennt um notkun kjörskrár

Í greininni er fjallað um merkingu í kjörskrá, sem framkvæmd er af kjörstjórn á kjördag. Þar kemur fram að merkt skuli við nafn kjósenda og samtímis skuli annar kjörstjórnarmaður gæta að því að merki sé rétt.

Vegna þessa er bent á að þessi framkvæmd er ekki skýrð tæknilega og reyndar eru tækniröfur að baki færslu/merkingu í kjörskrá ekki skýrðar sérstaklega í frumvarpinu. Eðlilegt að er löggjöfin feli í sér lágmarkskröfur um þetta efni, þótt útfærsla verði í nánari höndum Landskjörstjórnar. Til dæmis er nú ekki gerð grein fyrir kröfum um rekjanleikja færslna og/eða hvort kjörstjórnarmenn skuli nota rafræn skilríki. Slík atriði geta einnig átt við um framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Tæknilegar kröfur ættu að ná til þess unnt sé að telja hversu margir greiða atkvæði í hverri kjördeild og stemma afhenta kjörseðla á móti þeirri tölu. Með aðgangsstýringu á hverja kjördeild yrði hægt að lesa út hversu margir greiddu þar atkvæði. Ef seðlar eru taldir út og inn, ætti stimplun að vera algerlega óþörf, sbr. einnig umfjöllun um 88. gr.

Lagt er til að orðlag 84. gr. stuðli að meira öryggi og sambærilegri framkvæmd og nú tíðkast við merkingar kjósenda í kjörskrá. **Fyrsti kostur** væri að tveir kjörstjórnarmenn merki með sjálfstæðum hætti við kjósenda. Það þurfi því tvær sjálfstæðar merkingar, fremur en eftirlit með einni merkingu. **Annar kostur** væri að síðari kjörstjórnarmaður skuli beinlínis staðfesta merkingu þessu fyrri, með sérstakri færslu í kjörskrá. Merkingin fæli þá í sér tvær rafrænar aðgerðir. Orðlag ákvæðisins um að kjörstjórnarmaður skuli einungis „gæta að“ því að merking sé rétt, felur í sér minnst öryggi kosningaframkvæmdar.

Um 88. gr.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir stimplun kjörseðla, en jafnframt kemur fram í kafla IV. í greinargerð með frumvarpinu þessi umfjöllun, sbr. 7. lið: *Kosningarathöfnin verður einfaldari og öruggari með því að kjörstjórn stimplar kjörseðil áður en kjósendi leggur hann í atkvæðakassa. Ekki verði haldið sérstakt bókhald eða uppgjör um fjölda notaðra og ónotaðra kjörseðla.*

Þetta er um margt umdeilanlegt. Kosningaathöfn verður í raun flóknari og tímafrekari við að stimpla þurfi kjörseðil. Ljóst er að í því felst breyting á langvarandi kosningaframkvæmd sem þarf að úrskýra á kjörstað fyrir einstökum kjósendum. Þá getur stimplun í raun leitt til óþægilegrar tilfinningar/tortryggni kjósenda að aðrir handleiki eða nálgist kjörseðil eftir að hann hefur verið útfylltur, samanber meginregluna um að kosningar séu leynilegar.

Þá virðist bókhald/uppgjör um fjölda notaðra og ónotaðra kjörseðla að mörgu leyti tryggja öruggari kosningaframkvæmd sem stimplun kjörseðla kemur ekki að fullu í staðinn fyrir.

15. janúar 2021,

Kjörstjórn Múlaþings



Jón Jónsson
Þórunn Hálfðánardóttir
Björn Aðalsteinsson