



Nefndasvið Alþingis

Reykjavík, 20. janúar 2021

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til kosningalaga

Vísað er til bréfs nefndasviðs dags. 18. desember sl. varðandi beiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til kosningalaga, 339. mál. Skrifstofa borgarstjórnar, sem hefur það hlutverk hjá Reykjavíkurborg að annast framkvæmd allra almennra kosninga, ritar umsögnina.

Reykjavíkurborg þakkar fyrir að fá tækifæri til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri vegna þessa umfangsmikla og mikilvæga máls. Eins er þakkað fyrir þær umfangsmiklu breytingar sem orðið hafa á frumvarpinu til samræmis við ábendingar í fyrri umsögn Reykjavíkurborgar frá 20. apríl 2020, sem fylgir með í viðhengi og skoðast sem hluti af umsögn þessari.

Heildstæð endurskoðun kosningalaga og sameining þeirra í einn lagabálk er löngu tímabært og mikilvægt verkefni og er frumvarpinu fagnað af hálfu Reykjavíkurborgar sem tekur undir öll þau markmið sem lágu til grundvallar endurskoðuninni eins og þau birtast í III. kafla greinargerðar með frumvarpinu.

Í þessari umsögn verða fyrst gerðar almennar athugasemdir um frumvarpið í heild, þá koma athugasemdir við fyrirhugaðar kerfisbreytingar sem þung áhersla er lögð á að komi ekki til framkvæmda án frekari skoðunar. Að þeirri yfirferð lokinni verða gerðar athugasemdir við einstaka greinar.

1. Almenn

1.1. Yfirkjörstjórnir kjördæma lagðar niður

Samkvæmt frumvarpinu verður stjórnsýsla kosningamála einfölduð, samræmd og falin landskjörstjórn. Til þess að ná þessu fram er lagt til að yfirkjörstjórnir sveitarfélaga og landskjörstjórn taki alfarið við hlutverki yfirkjörstjórna

kjördæma. Reykjavíkurborg dregur það í efa að nauðsynlegt sé að afnema yfirkjörstjórnir kjördæma til að ná markmiði um einföldun og samræmingarhlutverk landskjörstjórnar. Einnig vakna spurningar um tilgang kjördæmaskiptingar, sérstaklega í Reykjavík, ef kjördæmin sjálf eiga ekki að gegna hlutverki stjórnvalds við framkvæmd kosninga, t.d. við móttöku framboða, samræmingu í framkvæmd og tilkynningu á niðurstöðu kosninga.

Athugasemdir Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu við kosningaframkvæmd á Íslandi, sem vitnað er til í greinargerð með frumvarpinu, hafa ekki síst snúið að því að draga þurfi úr ósamræmi í framkvæmd á milli kjördæma, t.d. við mat á vafaatkvæðum. Ekki er unnt að sjá hvaða áhrif það muni hafa þegar yfirkjörstjórnir í 69 sveitarfélögum verða nú gerðar ábyrgar fyrir framkvæmdinni í stað sex yfirkjörstjórna, nema það sé ætlunin að landskjörstjórn stígi inn, með mannafla og viðveru, í framkvæmdina í öllum sveitarfélögum, á öllum stigum kosningaframkvæmdarinnar.

Ef ekki verður tekið undir þessar athugasemdir óskar Reykjavíkurborg eindregið eftir því að gert verði ráð fyrir aðlögunartíma í lögunum á þann hátt að yfirkjörstjórnir starfi áfram með landskjörstjórn næstu ár, á meðan hún lagar sig að nýju hlutverki sínu og umfangsmiklum skyldum.

1.2. Gildistaka

Samkvæmt 143. gr. frumvarpsins skulu lögín öðlast gildi 1. maí 2021. Reykjavíkurborg tekur það skýrt fram að það er óframkvæmanlegt. Tíminn til alþingiskosninga 25. september er ekki nægur til að undirbúa kosningar samkvæmt nýju lagaumhverfi þar sem á eftir að útfæra meira og minna allt í reglugerðum. Eindregið er varað við því að fyrst verði kosið samkvæmt nýjum lögum við framkvæmd sveitarstjórnarkosninga, sem haldnar verða næst í maímánuði 2022, þær kosningar eru á ábyrgð sveitarfélaganna með takmarkaðri aðkomu landskjörstjórnar. Það er tilvalið að kjósa samkvæmt nýjum lögum við næstu forsetakosningar enda eru þær einfaldari að sniði og í framkvæmd en allar aðrar kosningar. Reykjavíkurborg leggur því til að 143. gr. verði breytt á þann hátt að gildistaka laganna verði 1. janúar 2024.

Það er ítrekað hér og lögð áhersla á að frumvarpið þarfnast frekari vinnu áður en það verður samþykkt. Eins og áður býður Reykjavíkurborg upp á samvinnu við framhald verkefnisins.

1.3. Reglugerðir

Í 30., 31., 34., 41., 47., 62., 65., 69., 71., 77., 81., 90., 97., 99. og 105. greinum frumvarpsins er kveðið á um nánari útfærslu ýmissa veigamikilla atriða í reglugerð. Hér er of langt gengið í því að framselja löggjafarvaldið. Sem dæmi má nefna að meðhöndlun atkvæða í talningu þar sem í núverandi lögum er

kveðið á um blöndun atkvæða, til að tryggja að ekki sé hægt að rekja atkvæða til einstakra kjördeilda, á nú að útfæra í reglugerð.

Fjöldi reglugerða einfaldar ekki framkvæmd heldur gerir hana óskýra og óstöðuga. Ef það er vilji til þess að útfæra atriði á seinni stigum, þá væri nær að landskjörstjórn gæfi út leiðbeiningar til kjörstjórna. Útfærsla í slíkum fjölda reglugerða getur leitt til þess að draga úr trausti kjósenda á framkvæmdinni, en traust til framkvæmdarinnar er grundvöllur hennar.

1.4. Rafræn kjörskrá

Það hefur lengi verið unnið að því að taka í notkun rafræna kjörskrá við almennar kosningar á Íslandi. Þrátt fyrir þennan langa aðdraganda er veigamiklum spurningum enn ósvarað um fyrirkomulagið. Sú breyting mun hafa mikil áhrif á kosningaframkvæmdina almennt. Það er því tilefni til að skoða hvert markmiðið með rafrænni kjörskrá er og hvernig það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu þjónar því markmiði:

Auðveldi kjósendum að kjósa annars staðar en á sínum kjörstað

Mögulega mætti einfalda framkvæmdina við heimildina sem hefur verið til staðar fyrir kjósendur að afsala sér kosningarétti í sinni kjördeild og kjósa annarsstaðar innan sama kjördæmis með öðrum hætti. Sú framkvæmd er heldur tímafrek, sérstaklega þegar hún er jafn mikið notuð og í Reykjavík þó vegalengdir séu litlar. Framkvæmdin í núverandi mynd hefur þó gengið vel. Óleyst er í þessu frumvarpi hvernig haga skuli notkun kjörskrár þegar einstök sveitarfélög fá undanþágu frá rafrænni kjörskrá með vísan til heimilda í 35. gr. og þá sérstaklega hvernig atkvæðagreiðslunni skal háttað fyrir þá kjósendur sem eru á kjörskrá í þeim sveitarfélögum en kjósa þar sem rafræn kjörskrá er í notkun.

Kosning á kjörfundi

Rafræn kjörskrá mun gera það að verkum að núverandi fyrirkomulag á skiptingu kjósenda í kjördeildir og kjörstaði innan sveitarfélags verði að mestu óþarfi. Áfram þarf þó að tryggja nægilegan fjölda og mönnun kjörstaða til að aðgengi kjósenda verði óskert, og er það að miklu leyti óútfært í þessu frumvarpi, sjá athugasemdir við 78. gr. hér að neðan.

Merking í kjörskrá á kjörfundi

Í núverandi framkvæmd merkja tveir meðlimir undirkjörstjórnar við hvern kjósenda hvor í sínu eintaki af kjörskránni undir eftirliti oddvita undirkjörstjórnarinnar. Komi upp ósamræmi í fjölda greiddra atkvæða og fjölda kjósenda er því hægur leikur að rekja það og leiðréttu villuna. Jafnframt er undirkjörstjórn gert að telja þá kjörseðla sem þau fá afhenta í upphafi kjördags og stemma afgangsfjölda af við fjölda greiddra atkvæða eftir hverja 10 kjósendur, og er þetta mikilvægur öryggisþáttur, sjá athugasemdir um stimplun

kjörseðla. Þetta er gert til þess að tryggja að fjöldi atkvæðaseðla í kjörkassa sé öllum stundum í samræmi við fjölda kjósenda sem greitt hafa atkvæði.

Með tilkomu rafrænnar kjörskrár fer fjöldi undirkjörstjórnarmanna sem merkja við hvern kjósenda úr tveimur í einn og útilokar frumvarpið þannig að hægt sé að stemma af misræmi ef slíkt kemur upp. Jafnframt verður erfiðara að finna misræmi á meðan á kjörfundi stendur þar sem einnig er lagt til að hætta að halda utan um tölu ónotaðra seðla. Er þetta mikil afturför hvað varðar öryggi kosninganna sem mæta þyrfti með einhverjum öðrum hætti.

Aukinn möguleiki á kosningarannsóknum

Það er sérstakt ánægjuefni að auka eigi heimildir og möguleika á rannsóknum á kosningaþátttöku á Íslandi. Hagstofa safnaði upplýsingum um kosningaþátttöku eftir aldri um nokkurra ára skeið en hætti því eftir síðustu sveitarstjórnarkosningar þar sem óljóst var með lagastoð fyrir upplýsingasöfnuninni. Sú upplýsingasöfnun bauð hinsvegar upp á alla sömu möguleika til kosningarannsókna og rafræn kjörskrá mun koma til með að gera, með þeirri mögulegu undantekningu að hægt verði að taka út upplýsingar um hvenær dags mismunandi hópar eru líklegir til að mæta á kjörstað. Mikilvægt er að heimildir opinberra aðila til að framkvæma rannsóknir á kosningaþátttöku hafi ætíð skýra lagastoð.

Með tilliti til ofangreindra athugasemda vakna upp spurningar hverjir kostir þess að taka upp rafræna kjörskrá eru, hvaða neikvæð áhrif það mun hafa og hvort hægt sé að leysa þau vandamál sem lagt er upp með að leysa með öðrum hætti sem hafi ekki jafn afdrifarík áhrif á kosningaframkvæmdina og öryggi hennar. Að öðru leyti er vísað til athugasemda Þjóðskrár varðandi álitamál í þróun og rekstri rafrænnar kjörskrár.

1.5. Aðgengi kjósenda

Nokkur atriði í frumvarpinu leiða til þess með beinum eða óbeinum hætti að aðgengi kjósenda að því að nýta kosningarétt sinn verði takmarkað frá því sem nú er. Vert er að gjalda sérstaklega varhug við öllum slíkum breytingum, ekki síst ef ástæða þeirra er eingöngu tæknilegs eðlis eða til að auðvelda framkvæmdaraðilum lífið.

67. gr.

Hver kjósandi má einungis greiða atkvæði einu sinni. Með frumvarpinu er tekið fyrir þann möguleika kjósenda að kjósa á kjörfundi þó hann hafi kosið utan kjörfundar. Vísað er til þess í greinargerð að þar sem atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefjist ekki fyrr en ljóst er hverjir eru í framboði sé óþarft að heimila kjósenda að skipta um skoðun. Vel má ímynda sér aðstæður þar sem slíkt gæti gerst og því leggur Reykjavíkurborg til að fallið verði frá þessari tillögu. Vissulega myndi breytingin auðvelda störf kjörstjórna, en það getur varla verið

ásættanlegt að skerða aðgengi kjósenda að kosningum til þess að auðvelda framkvæmdaraðilanum störf.

92. gr.

Kjörfundur stytur. Í 2. mgr. er lagt til að kjörfundur verði stytur um eina klukkustund frá núgildandi löggjöf. Ekki er útskýrt hvers vegna það er lagt til að öðru leyti en því að í skýringum við frumvarpið er sagt að „ekki þyki ástæða til að kjörfundur standi til kl. 22“. Reynsla Reykjavíkurborgar hefur sýnt að kjörsókn dregst litillega saman um kvöldmatarleytið, en milli 21 og 22 er hún ekki merkjanlega minni en á öðrum tímum. Þá hefur það alloft gerst á undanförunum árum að kjósendur sem finnast ekki á kjörskrá en ættu að vera þar lögum samkvæmt þurfa að nýta tímann allt fram á síðustu stundu til að ná fram leiðréttingu og mega greiða atkvæði. Að mati Reykjavíkurborgar er engin ástæða til að stytta kjörfund og takmarka þannig aðgengi borgaranna að lýðræðislegri þátttöku. Er lagt til að fallið verði frá þessari tillögu.

99. gr.

Talning fyrir luktum dyrum. Í greininni er heimilað að hefja talningu atkvæða fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lýkur. Hingað til hefur sú heimild einungis náð til flokkunar atkvæða. Talning fyrir opnum dyrum er mikilvægt eftirlitstæki fyrir almenning og eflir traust á framkvæmd kosninga. Ekki er rökstutt hvers vegna aðgengi almennings að talningunni er skert á þennan hátt.

Mögulegir hvatar í lögnum til þess að fækka kjörstöðum eða gegn því að fjölga þeim

Hafa þarf í huga að breytingar á fyrirkomulagi kosninga leiði ekki til þess að sveitarfélög sjái sig knúin til þess að sameina kjörstaði sveitarfélagsins eða veigri sér við að fjölga kjörstöðum til að færa kosningaathöfnina nær kjósendum. Þannig má leiða líkur að því að með því að heimila kjósenda að kjósa hvar sem er innan kjördæmis, með tilkomu rafrænnar kjörskrár, geti leitt til fækkunar á kjörstöðum. Það hefur verið stefna Reykjavíkurborgar að fjölga kjörstöðum, auka aðgengi og stefna að því að sem flestir kjósendur geti ferðast á vistvænan hátt á kjörstað. Þannig voru við seinustu forsetakosningar alls 19 kjörstaðir í Reykjavík. Ef kjósendum er ekki raðað á tiltekna kjörstaði í kjörskrá er hætt við að kjörstöðum muni fækka, einfaldlega vegna þess að erfitt yrði að spá fyrir um álag á hverjum stað.

2. Kerfisbreytingar

2.1. Stimplun atkvæðaseðla, XIV. kafli

Í XIV. kafla frumvarpsins er fjallað um atkvæðagreiðslu á kjörfundi og birtist þar tillaga að algerri kerfisbreytingu á framkvæmd kosninga. Er um að ræða mestu breytingu sem frumvarpið boðar en lagt er til að í stað þess að halda bókhald um fjölda kjörseðla sem kjörstjórnir fá afhenta frá yfirkjörstjórnnum, skuli

kjörstjórn stimpla kjörseðil áður en kjósandi leggur hann í kjörkassa, en eftir að kjósandi hefur merkt seðilinn.

Í fyrri umsögn sinni gerði Reykjavíkurborg alvarlegar athugasemdir við þessa tillögu og hvatti til að fallið yrði frá þessari fyrirætlun. Því miður var ekki tekið tillit til þeirra athugasemda við endanlega útgáfu frumvarpsins, nema að því leyti að fallið var frá því að kjósandi skyldi gera grein fyrir sér (framvísa t.d. skilríkjum) eftir að hann merkir seðilinn. Vísast til fyrri athugasemda sem fylgja umsögn þessari, en í ljósi þess að Reykjavíkurborg leggur ofuráherslu á þetta atriði er full ástæða er til að bæta hér aðeins við fyrri umfjöllun.

Í greinargerð með frumvarpinu, undir fyrirsögninni „Öruggari kosningarathöfn“ eru tiltekna ástæður að baki tillögunum. Þær eru þessar:

- Einfaldari kosningarathöfn
- Aukið öryggi
- Auðveldara starf kjörstjórna

Einfaldari kosningarathöfn

Samkvæmt frumvarpinu skal verklag á kjörfundi verða á þessa leið: Kjósandi gerir grein fyrir sér við kjörstjórn. Sé hann á kjörskrá í kjördæminu fær hann afhentan kjörseðil. Kjósandi merkir kjörseðil í kjörklefa, brýtur hann saman og afhendir hann kjörstjórninni til stimplunar. Kjósandinn fær kjörseðilinn aftur í hendurnar og setur í kjörkassa. Óþarfi er að lýsa því verklagi sem nú er viðhaft, en það hlýtur að vera óumdeilt að það er einfaldara í framkvæmd, ekki síst vegna þess að eftir að kjósandi hefur fengið kjörseðilinn í hendur þá er það einungis kjósandinn sem handleikur þann kjörseðil. Í fyrirliggjandi tillögu er kjósandanum gert að afhenda kjörstjórninni útfylltan kjörseðil áður en kjörseðill er lagður í kassa.

Aukið öryggi

Í greinargerð með frumvarpinu er tiltekið eitt dæmi um ógn við kosningar sem breytingarnar eiga að verjast. Það hljómar svo:

„Með hliðsjón af þeirri tækni sem almenningi stendur til boða, til að mynda með því að taka myndir af kjörseðli í kjörklefa og láta síðan prenta og dreifa eða til að upplýsa hvernig kjósandi hefur greitt atkvæði, má segja að tiltölulega auðvelt geti verið að hafa áhrif á framkvæmd kosninga eða spilla þeim.“

Sem svar við þessari röksemdafærslu þá getum við ímyndað okkur að hópur illvirkja hafi mætt snemma um morguninn, tekið mynd af kjörseðlinum og farið svo og prentað mikið magn seðla, fyllt þá út og hyggist nú koma þeim til talningar. Til þess hafa þeir tvær leiðir: lauma seðlunum í kjörkassa án vitundar kjörstjórnar, eða stofna til samsæris með kjörstjórninni. Ekki verður séð að tilvist stimpils við athöfnina hindri þetta að nokkru marki. Ef kjörstjórnin er ekki

með í samsærinu, þá ætti illvirkjunum að vera í lófa lagið að stela eða útbúa stimpil sjálfir, rétt eins og þeir geta útbúið kjörseðla. Að sama skapi er augljóst að ef kjörstjórnin er hluti af samsærinu þá er aðgangur hennar að stimplinum meiri en annarra.

Þetta fyrirkomulag verður enn áhættumeira en áður þegar við lítum til þess að ef bókhald er til um fjölda kjörseðla sem kjörstjórnir fá afhenta til notkunar á kjörstað og notkun þeirra, þá er þegar girt fyrir fyrri möguleikann (lauma prentuðum kjörseðlum í kjörkassa). Bókhald og uppgjör á fjölda kjörseðla í kjördeildum er einmitt notað til að auka öryggi kosninganna og gerir það að verkum að möguleg kosningasamsæri þurfa að vera töluvert fjölmennari ef þau eiga að ganga upp. Afnáam bókhalds og afstemminga gengur þvert á yfirlýstan tilgang frumvarpsins um öryggi kosninga.

Auðveldara starf kjörstjórna

Ekki verður séð hvernig starf kjörstjórna verður með nokkrum hætti auðveldara með tillögunni. Þvert á móti lengist sá tími sem kosningaathöfnin tekur og flækjustig eykst. Útfylltur seðill kjósanda er færður úr hendi hans til kjörstjórnar og aftur til baka á leið sinni í kjörkassann. Hætt er við að biðraðir myndist, ekki bara á leið inn í kjördeild, heldur einnig þegar kjósandi kemur úr kjörklefa til að fá kjörseðil stimplaðan. Að sama skapi má benda á að kjósendur eru almennt mjög meðvitaðir um rétt sinn til leynilegra kosninga og er oft hikandi við bein afskipti kjörstjórnar af kosningaathöfninni sjálfri.

Þegar lagt er í breytingar er ekki gott að breyta eingöngu breytinganna vegna en því miður virðist eini tilgangurinn með þessari tillögu vera að reyna að auðvelda störf kjörstjórna. Þetta á sérstaklega við um svo mikilvæga framkvæmd eins og almennar kosningar enda eru ríkar ástæður fyrir íhaldssemi á þessu sviði. Eins og rakið hefur verið er ekki að finna í greinargerð nein haldbær rök fyrir breytingunni og leggst Reykjavíkurborg alfarið gegn henni, enda bætir hún engu við ágætt fyrirkomulag og dregur stórlega úr öryggi í kosningaframkvæmd.

3. Aðrar einstakar greinar

4. gr.

a-liður 1. mgr. skilyrðir kosningarétt við 18 ára aldur í sveitarstjórnar-kosningum. 6. gr. frumvarpsins skilyrðir svo kjörgengi við þá sem hafa kosningarétt. Í þrígang hefur verið flutt frumvarp á Alþingi um að lækka aldursskilyrði við sveitarstjórnarkosningar í 16 ár (135. mál, 149. þing). Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkur hefur stutt þær breytingar og er tekið undir og vísað til umsagna hennar um það efni.

Heimilt er skv. greininni að skjóta synjun Þjóðskrár á umsóknum skv. 2. mgr. 4. gr. til úrskurðarnefndar kosningamála. Skoða mætti að kveða á um að bæði synjun Þjóðskrár og niðurstaða úrskurðarnefndarinnar skuli liggja fyrir

tímanlega þannig að málsmeðferðin verði ekki til þess að fólki sé gert ókleift að nýta kosningarrétt sinn.

7. og 8. gr.

Greinarnar skilgreina mörk kjördæma við alþingiskosningar. Ekki er ljóst af frumvarpinu að kjördæmamörk við forsetakosningar skuli vera eins og við alþingiskosningar, eins og kveðið er á í núverandi lögum um kjör forseta (1. gr.).

25. gr.

Í greininni er lagt til að færa fram tímasetningu forsetakosninga eins mikið og hægt er í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, sem kveður á um að forsetakjör skuli fara fram í júní- eða júlímánuði. Þessi breyting er til bóta enda hefur verið erfitt að framkvæma kosningar á miðju sumri, bæði með tilliti til þess að fá starfsfólk, sem og þess að kjörsókn hefur verið áberandi minni og hlutfall utankjörfundaratkvæða verið umtalsvert hærra.

Lagt er til að gerð verði breyting á þeirri framkvæmd að skilyrða fjölda meðmælenda við landsfjórðunga, eins og heimilt er samkvæmt 2. mgr. 5. gr. stjórnarskrárinnar, þar sem segir: „má þar ákveða, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.“ Lagt er til að fallið verði frá þessu fyrirkomulagi og meðmælendum við forsetakjör verði safnað á sama hátt og við alþingiskosningar.

28. gr.

Í greininni kemur fram hvar mörkin í mánuði skuli vera. Því er lagt til að setningin „Landskjörstjórn ákveður hvar mörkin skulu vera í mánuði, sbr. 1. mgr. 8. gr.“ falli brott.

31. gr.

Með greininni er stjórn málasamtökum og frambjóðendum veitt heimild til að að óska eftir rafrænum aðgangi að kjörskrá. Ekki er tilgreint hvað kemur til álita þegar sá aðgangur er veittur, en tilgreint er m.a. í skýringum að aðgangurinn sé svo framboð og frambjóðendur „geti sett sig í samband við einstaklinga sem nýlega hafa öðlast íslenskan ríkisborgararétt eða kjósendur sem njóta kosningarréttar til sveitarstjórnar án þess að vera ríkisborgarar.“

Reykjavíkurborg telur að slík heimild ætti að ná til framkvæmdaáðila kosninganna, ekki einungis frambjóðenda, þannig að sveitarfélögum verði heimilt að koma upplýsingum á framfæri við kjósendur á grundvelli kjörskrár og óskar eftir því að bætt verði úr. Stjórn málasamtökum er jafnframt heimilað að sannreyna hvort kjósendur séu á kjörskrá, en þetta býður mögulega upp á aðgangur að kjörskrá sé notaður til að véfengja kosningarétt einstakra kjósenda eða kjósendahópa og er ástæða til að vara við því. E.t.v. er ástæða til að setja í ákvæðið bann við notkun á kjörskrá sem veittur er aðgangur að

skv. þessu ákvæði í „annarlegum tilgangi“ og mögulega takmörkun á aðgangi ef slíkt er gert.

Í greininni segir jafnframt „Óheimilt er að birta kjörskrána eða einhverjar upplýsingar úr henni opinberlega eða miðla henni“ en réttara væri að segja að stjórnmalasamtökum sem veittur er aðgangur að kjörskrá skv. 31. gr. væri óheimilt að birta kjörskrána eða einhverjar upplýsingar úr henni opinberlega eða miðla henni, til samræmis við 30. gr. þar sem Þjóðskrá er skylt að halda úti uppflettingu úr kjörskrá.

Þá er tekið undir athugasemdir sem fram koma í umsögn Þjóðskrár Íslands, um að óljóst er við hvaða útgáfu kjörskrárinnar skal miða eða hvaða reglur skuli gilda um slíkan aðgang.

37. gr.

Greinin fjallar um tilkynningar til framboðs. Tekið er fram að í tilkynningu skuli tilgreina stöðu eða starfsheiti frambjóðenda. Þar sem lögheimili, nafn og kennitala eru einnig áskilin, er óþarfi að tilgreina slíkt. Svo segir að skuli „nöfn frambjóðenda rituð á framboðslista að lágmarki með einu eigin nafni og kenninafni eins og þau birtast í þjóðskrá.“ Þó er í þarnæstu setningu veitt undanþága frá þessu og sagt: „Frambjóðandi er þó heimilt að rita eigin nafn eða eigin nöfn sín á annan veg en skráð er í þjóðskrá ef hann er kunnur af þeirri beitingu eigin nafns eða eigin nafna sinna.“ Best er að ákvæði um þetta sé alveg skýrt. Matskenndar reglur um hvort frambjóðandi sé kunnur af beitingu eigin nafns eða nafna býður upp á ágreining. Einfaldast og eðlilegast er að annaðhvort miða við nöfn eins og þau eru skráð í þjóðskrá eða ekki. Ef vilji er fyrir því að fara þann milliveg sem tilgreindur er í frumvarpinu, að bæði banna og heimila notkun annarra nafna en skráð eru í þjóðskrá, verður í það minnsta að skýra hver tekur um það ákvörðun, hvað skuli leggja til grundvallar og hvort sú ákvörðun sé endanleg eða kæránleg, t.d. til úrskurðarnefndar um kosningamál.

41. gr.

Í a-lið 3. mgr. er núverandi fyrirkomulagi á söfnun meðmælenda snúið við, og rafræn söfnun þeirra gerð að almennri reglu. Hér þarf að hafa í huga að rétturinn til að mæla með framboði er grundvallarréttur og æskilegt að hann sé sem minnst skertur. Tryggja þarf að aðgengi allra, bæði kjósenda og frambjóðenda, til að vinna meðmælendalista sé sem best. Hvort rafræn söfnun meðmæla uppfyllir það er óvíst, en veltur á framkvæmd. Færa má rök fyrir því að t.d. skilyrðing við rafræn skilríki, sem nú eru einungis mögulegar ef kjósandi býr yfir tilteknum tölvubúnaði, sé óþarflega hár þröskuldur við söfnun meðmæla. Áskilja ætti rétt til að skila undirskriftum á pappír þó svo að rafræn söfnun verði meginregla.

55. og 82. gr.

55. gr. fjallar um rétt umboðsmanna framboða við atkvæðagreiðslu, bæði á kjörfundi og utan hans. Það er jákvætt að skýrar sé kveðið á um þennan rétt og betri grein gerð fyrir því hvað í honum felst. Rétt væri þó að hafa í huga tilgang með viðveru umboðsmanna, þ.e. að gæta lýðræðislegra hagsmuna framboða og að hafa eftirlit fyrir þeirra hönd með því hvort framkvæmd kosninga fari skv. lögum. Finna verður jafnvægi milli þess að tryggja aðkomu umboðsmanna og að tryggja að viðvera þeirra hvorki valdi óþægindum fyrir kjósendur né hamli framkvæmd kosninga.

Aðgangur að kjörskrá í kjörfundarstofu

Í greininni segir að umboðsmenn skuli hafa aðgang að kjörskrá í kjörfundarstofu sem og kjörskrá kjörstjóra við utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að hér sé átt við að umboðsmenn geti komið með eigin tölvu og nýtt sinn aðgang að kjörskránni sbr. 31. gr. Af orðalagi 55. gr. er hinsvegar auðvelt að draga þá ályktun að umboðsmenn skuli hafa aðgang að þeirri kjörskrá sem undirkjörstjórn notar til að merkja við kjósendur, og gæti þetta auðveldlega truflað framkvæmd kosninga svo um munar. Sé markmiðið með þessu að gera umboðsmönnum kleift að fylgjast með kjörskránni sem verið er að merkja við kjósendur í þarf það að koma skýrar fram, og sömuleiðis ef þeim er það ekki heimilt. Ef umboðsmenn eiga að geta séð þessa virku útgáfu kjörskrár í eigin tölvum eða hjá kjörstjórn vakna spurningar um hvort að sömu upplýsingar eigi að vera hægt að lesa úr þeirri útgáfu kjörskrár sem stjórn málasamtök fá aðgang að skv. 31. gr., enda er vísað í þá heimild í athugasemdum um þessa grein í greinargerð.

Réttur til að sitja við borð í kjörfundarstofu

Öllu máli skiptir í þessu samhengi hvernig uppsetning á kjörstöðum verður. Kjördeildir í Reykjavík eru að jafnaði 16-25 m², innihalda 3 kjörklefa og borð fyrir þriggja manna undirkjörstjórn. Í síðustu alþingiskosningum voru 10 framboð í Reykjavíkurborgardæmunum, í borgarstjórnarkosningum 2018 voru framboðin 16, sem hvert um sig hefði skv. þessu rétt á að hafa fulltrúa við borð í hverri kjörfundarstofu og myndi það hafa talsverð áhrif á framkvæmd kosninganna. Óljóst er hvaða markmiði þessi réttur á að þjóna. Ef markmiðið er að tryggja að umboðsmenn hafi viðunandi vinnuaðstöðu væri betra að gera það með áskilnaði um að slík aðstaða sé tryggð og að staðsetning hennar verði með þeim hætti að hún takmarki hvorki né hamli getu þeirra til að sinna eftirlitshlutverki sínu. Reykjavíkurbog telur þetta óframkvæmanlegt og óskar eftir því að þessi póstífa heimild umboðsmanna verði felld út og kjörstjórnnum falið að meta á hverjum stað að hvaða marki er unnt að heimila umboðsmönnum aðgang að kjördeild án þess að þeir trufla kosningaathöfnina.

Takmörkun á heimild umboðsmanna til upplýsingasöfnunar

Í niðurlagi greinarinnar er umboðsmönnum bannað „að bera í kjörfundarstofu eða hafa á brott með sér gögn er varða kosninguna og óheimilt er að taka upp, mynda eða miðla með öðrum hætti upplýsingum um það sem fram fer í kjörfundarstofu“. Rétt er að banna með öllu myndatöku í kjördeildum meðan á

kjörfundu stendur. Í Reykjavík hefur umboðsmönnum hinsvegar verið heimilt að taka myndir af kjörkössum, þ. á m. innsiglium, áður en þeir eru fluttir á talningarstað og er ekki talin ástæða til að taka fyrir slíkt.

Samspil við 82. gr.

Í 82. gr. er að finna heimild fyrir kjörstjórn að ákveða að ekki skuli aðrir en kjósendur og starfsmenn vera í kjörfundarstofu. Betra væri ef slíka undantekningu frá réttindum umboðsmanna væri að finna í 55. gr. sjálfri, eða að vísað væri í takmörkunina, þar sem misvísandi lagaákvæði geta valdið usla á kjörstað. Einnig kunna að vakna spurningar um heimildir kjörstjórnar til að takmarka rétt sem er jafn skýlaus og sá sem finna má í 55. gr. Þó svo að greinargerð með 82. gr. segi skýrum orðum að í henni sé að finna takmörkun á heimildum 55. gr. gætu umboðsmenn litið svo á að þeir „starfi við framkvæmd kosninga“. Einnig má velta fyrir sér hvers vegna er verið að setja fram svo afdráttarlaus réttindi en jafnframt skilyrðislaus heimild til að takmarka þau réttindi. Óskað er eftir lagfæringu á þessu sbr. tillögu í athugasemdum við 55. og 82. gr.

67. gr.

Hér vísast til kafla 1.5. í umsögninni um skertan aðgang kjósenda að kosningu.

78. gr., sbr. 11. gr. og 16. gr.

Í greininni kemur fram að sveitarstjórn ákveði kjörstað fyrir hverja kjördeild og að heimilt sé að fleiri en ein kjördeild deili kjörstað. Sveitarfélag skal alla jafna vera 1 kjördeild nema annað sé ákveðið skv. 11. gr. Báðar þessar greinar eru samhljóða gildandi lögum um kosningar til alþingis og virðist ekki hafa verið ætlunin að breyta framkvæmdinni hvað þetta varðar en það þarf að aðlaga þær að öðrum breytingum sem frumvarpið ber með sér.

Ekki virðist hafa verið tekið tillit til þess að með tilkomu rafrænnar kjörskrár verður væntanlega talsverð breyting á þörf fyrir skiptingu í kjördeildir frá því sem verið hefur hingað til. Kjörstöðum í Reykjavík er skipt í kjördeildir þannig að u.þ.b. 1000 kjósendur tilheyri hverri kjördeild. Þetta er gert til að dreifa álagi og er mögulegt þar sem hver kjósandi getur aðeins verið á prentaðri kjörskrá í einni kjördeild. Kjósendur sem vilja í núverandi lagaumhverfi greiða atkvæði á öðrum kjörstað en þar sem þau eru á kjörskrá geta afsalað sér kosningarétti í sinni kjördeild og kosið annarsstaðar í gegnum ferli sem verður ekki tíundað hér en er nægilega flókið til þess að ekki hefur verið mælst til þess að þessi heimild sé nýtt nema það þyki nauðsynlegt.

Rafræn kjörskrá gerir kjósendum kleift að kjósa hvar sem er innan kjördæmis án vandræða, og er við slíkar aðstæður ekki þörf á að skipta kjörstöðum í kjördeildir með sama hætti. Þá er t.d. hægt að fara tvær leiðir við uppsetningu kjörstaða:

1. Óbreytt uppsetning, margar afmarkaðar kjördeildir á hverjum kjörstað. Þrátt fyrir þetta væru engir tilteknir kjósendur tengdir við hverja kjördeild. Erfitt er að sjá út frá hvaða viðmiðum skipta ætti kjördæmi í kjörhverfi/kjörstaði/kjördeildir þegar ekki er gerð krafa um að tiltaka að tilteknir kjósendur þurfi að kjósa í tiltekinni kjördeild en það væri hægt að gera það einungis til að dreifa álagi á kjörstöðum.

2. Kjörstað ekki skipt í kjördeildir. Kjósandi getur þá farið að næsta lausa undirkjörstjórnarmanni og látið merkja við sig á kjörskrá og síðan kosið, ekki ósvipað fyrirkomulagi sem hefur verið í utankjörfundaratkvæðagreiðslu hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu. Til þess að mæta sama kjósendafjölda þyrfti samt sem áður að gera ráð fyrir fleiri en einni undirkjörstjórn eða undirkjörstjórn skipaðri fleiri en þremur á hverjum kjörstað. Frumvarpið í núverandi mynd heimilar ekki að skipuð sé hverfiskjörstjórn nema þar sem eru fleiri en ein kjördeild á sama kjörstað og heimilar ekki fleiri en eina undirkjörstjórn í hverri kjördeild. Á kjörstað með u.þ.b. 8.000 kjósendur hafa hingað til verið 8 kjördeildir og á bilinu 30-40 undirkjörstjórnarmenn, þ.m.t. starfsfólk í upplýsingagjöf og leiðbeiningum, auk hverfiskjörstjórnar. Að óbreyttu virðast löginn munu leiða til þess að óheimilt verður að manna kjörstaði með viðunandi hætti.

Sé farin sú leið að gera hvern kjörstað að einni kjördeild þarf að huga að samspili við 89. gr., um truflun á notkun á rafrænni kjörskrá. Við núverandi fyrirkomulag er hver kjósandi á kjörskrá í einni kjördeild, en það þarf að finna leið til að skipta kjósendum niður þegar engin skipting er innan kjörstaða og aftur þarf að kjósa skv. útprentaðri kjörskrá.

89. gr.

Ákvæðið fjallar um hvernig kosningaathöfn fer fram ef truflun verður á notkun rafrænnar kjörskrár. Framkvæmdin svipar til þess sem erlendis hefur verið nefnt „provisional ballot“. Skoða ætti hvort ákvæðið ætti að gilda um aðrar ástæður en þær að rafræn kjörskrá sé ekki tiltæk. Mætti t.d. hugsa sér að það næði einnig yfir þær aðstæður þegar ágreiningur er um hvort kjósandi sé á kjörskrá.

Vakin er athygli á því að samkvæmt ákvæðinu skal landskjörstjórn tryggja að á hverjum kjörstað séu nægileg kjörgögn til staðar þannig að unnt sé að fara eftir ákvæðinu. Í Reykjavík einni þýðir það kjörgögn fyrir rúmlega 90.000 kjósendur sem deilast á hátt í 100 kjördeildir.

92. gr.

Hér vísast til kafla 1.5. í umsögninni um skertan aðgang kjósenda að kosningu.

93. gr.

Í greininni segir „Kjörstjórnarmaður opnar atkvæðakassann í viðurvist umboðsmanna lista.“ Í Reykjavík hefur þessi athöfn farið fram jafnt og þétt

seinustu tvo daga fyrir kosningar, enda getur verið um að ræða töluvert magn atkvæða sem berst í kjördæmin tvö. Það er fyrirsjáanlegt að það verði vandkvæðum háð að safna saman umboðsmönnum á þeim tíma og því er lagt til að ákvæðinu verði breytt þannig að um heimild umboðsmanna til að vera viðstaddir sé að ræða, en ekki skyldu.

98. gr.

Í 1. mgr. má finna þá meginreglu að talning sé á ábyrgð yfirkjörstjórna sveitarfélaga. Í ljósi þess er ekki ljóst af hverju sérstaklega er tekið fram að yfirkjörstjórn Reykjavíkur annist talningu í Reykjavíkurborgkjördæmum norður og suður, ef það þarf að vera sérákvæði um Reykjavík væri réttara að heimila Reykjavík að hafa einn talningarstað fyrir bæði kjördæmin eins og hefur verið gert undanfarið.

3. mgr. Rétt væri að taka fram að þegar talning er sameinuð við annað sveitarfélag sé það innan kjördæmis. Ekki er ljóst af hverju ákvörðun um slíkt er á höndum landskjörstjórnar en ekki yfirkjörstjórnar sveitarfélags, eða í það minnsta að höfðu samráði við yfirkjörstjórnir sveitarfélaganna.

4. mgr. Hér er aftur gengið út frá því að stytta kjörfund til kl. 21 og takmarka þannig aðgengi að lýðræðislegri þátttöku án rökstuðnings sbr. athugasemd í kafla 1.5.

99. gr.

Hér vísast til kafla 1.5. í umsögninni um skertan aðgang kjósenda að kosningu. Rétt er að ítreka að hvorki er að finna í frumvarpi né greinargerð rökstuðning fyrir því að heimilað sé að hefja talningu fyrir luktum dyrum fyrir lok kjörfundar.

100. gr.

Í greininni segir líkt og í gildandi lögum að talning skuli fara fram fyrir opnum dyrum „svo að kjósendum gefist kostur á að vera viðstaddir“. Lagt er til að í stað orðsins „kjósendum“ komi orðið „almennings“, þar sem ekki er ljóst hvaða rök eru fyrir því að meina t.d. börnum undir 18 ára og íbúum sem ekki eru á kjörskrá að fylgjast með talningu.

101. gr.

Ekki kemur fram hvernig skuli háttá talningu ef truflun á rafrænni kjörskrá sem kemur upp á meðan á kjörfundi stendur og varir enn þegar að talningu kemur.

104.-105. gr.

Í skýrslu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu um kosningaefirlit frá árinu 2009 var bent á að samræma þurfi mat á vafaatkvæðum sem getur verið mjög mismunandi eftir kjördæmum. Óljóst er hvernig þær breytingar sem verða í þessu frumvarpi, að mat á vafaatkvæðum sé á höndum 69 yfirkjörstjórna sveitarfélaga en ekki 6 yfirkjörstjórnunum kjördæma, samræmast þeim

ábendingum. Raunar má færa rök fyrir því að breytingin gangi þvert gegn þeim ábendingum.

107. gr.

Greinin fjallar um tilkynningu niðurstöðu talningar. Hingað til hefur niðurstöðu talningar verið lýst í heyranda hljóði, enda fer talning fram fyrir opnum tjöldum. Hér er fallið frá því og landskjörstjórn ætlað að tilkynna úrslit talningar. Betur færi á að hrófla ekki við því fyrirkomulagi sem verið hefur, þó sjálfsagt sé að landskjörstjórn gefi út úrslit.

111. og 117. gr.

Greinarnar fela í sér þá nýbreytni að varamenn á þingi annarsvegar og í sveitarstjórnnum hinsvegar séu allir á listanum sem ekki náðu kjöri en ekki aðeins jafnmargir varamenn og aðalmenn sem náðu kjöri eins og verið hefur. Rökin fyrir þessari breytingu í greinargerð með frumvarpinu virðast helst vera að umfang stjórnsýslu við útgáfu kjörbréfa sé mikið og að innköllun varamanna á Alþingi sé tímafrek. Gjalda má varhug við þessari breytingu, sbr. t.d. möguleg áhrif hennar á lýðræðislegt umboð innkallaðra varamanna sem e.t.v. munu koma mjög neðarlega af lista. Skoða mætti að gera breytingar á stjórnsýslu kjörbréfaútgáfu sem miða að því að leysa þetta vandamál en fela ekki í sér jafn miklar breytingar á núverandi fyrirkomulagi.

138. gr.

Hér er fjallað um réttindi innlendra og erlendra eftirlitsmanna til að hafa eftirlit með framkvæmd kosninga og er það fagnaðarefni að slíkt sé heimilað. Í 1. mgr. er þessi réttur takmarkaður við eftirlitsfólk frá samtökum eða stofnunum. Skoða mætti hvort ekki ætti að heimila einstaklingum að sækja um að vera kosningaeftirlitsmenn líkt og gert er t.d. í Bretlandi.

Merking eftirlitsfólks

3. mgr. gerir kröfu til kosningaeftirlitsfólks að bera sérstök skilríki sem landskjörstjórn útbýr. Æskilegt væri að yfirkjörstjórnnum og/eða sveitarfélögum væri heimilt að skylda eftirlitsfólk til að bera einnig merkingar sem þau hafa útbúið. Á talningarstað í Reykjavík eru til dæmis á annað hundrað starfsfólks sem er allt merkt þannig að sýnilegt er hvar þeim er heimilt að vera og hvar ekki og það kann að vera nauðsynlegt að merkja eftirlitsfólk með sambærilegum hætti. E.t.v. gæti þessi heimild fallið undir fundarreglur kjörstjórna í 2. mgr. en ótvíræð lagaheimild væri æskileg.

139. gr.

Gerðar eru athugasemdir við ákvæði í þessum lögum sem miða að því að skylda ríkisstofnanir og sveitarfélög til að kaupa lögbundna þjónustu hver af annarri. Það verður að teljast óeðlilegt til að mynda, að sveitarfélög greiði Þjóðskrá sérstaklega fyrir að halda úti uppflettingagátt úr Þjóðskrá á vef sínum eða fyrir að vera með starfsmann á vakt á kjördag, sem eru lögbundin og

nauðsynleg verkefni, svo ekki sé minnst á að ráðuneyti krefji sveitarfélög um greiðslu fyrir merkingar á kjörstöðum sem ráðuneytið sjálf ákveður form og efni á.

Er þetta vissulega hluti af þróun í þá átt að löggjafinn leggi ekki stofnunum til nægilegt fé til að sinna þeim verkefnum sem þeim er falið með lögum heldur ætli þeim að innheimta rekstrarfé sitt af öðrum opinberum aðilum sem er skylt skv. lögum að nýta ákveðna þjónustu, en engu að síður er tilefni til að gera athugasemd við það í þessum lögum.

Niðurstaða

Reykjavíkurborg getur mælt með samþykkt frumvarpsins í meginatriðum, en einungis að teknu tilliti til allra framangreindra athugasemda.

Að lokum vill Reykjavíkurborg þakka fyrir að fá tækifæri til að koma athugasemdum sínum á framfæri við nefndina og óskar jafnframt eftir því að undirritaðir fulltrúar borgarinnar fái tækifæri til að fylgja umsögninni eftir á fundi þingnefndarinnar.

F.h. Reykjavíkurborgar,

Helga Björk Laxdal skrifstofustjóri borgarstjórnar
Hildur Lilliendahl Viggósdóttir verkefnastjóri kosninga
Bjarni Þóroddsson sérfræðingur
Páll Hilmarsson sérfræðingur

Hjálagt: Umsögn Reykjavíkurborgar dags. 29. apríl 2020



Reykjavíkurborg

Starfshópur um endurskoðun kosningalaga
kosningalog@althingi.is

Reykjavík, 29. apríl 2020.

Varðar: Umsögn Reykjavíkurborgar um drög að frumvarpi til kosningalaga.

Vísað er til tilkynningar á vef Alþingis um að tillaga um endurskoðun kosningalaga hafi verið sett í opið samráðsferli. Umsögn Reykjavíkurborgar um tillöguna er unnin af skrifstofu borgarstjórnar sem annast framkvæmd almennra kosninga hjá sveitarfélaginu. Beðist er velvirðingar á því að frestur sem var veittur til að skila umsögn er liðinn en bent er á að frumvarpið er yfirgripsmikið og var lögð áhersla á að skila vönduðum athugasemdum og taka örlítið lengri tíma til þess. Þó er umsögnin ekki tæmandi, Reykjavíkurborg áskilur sér allan rétt til að koma að frekari og nákvæmari athugasemdum á síðari stigum.

Fyrst skal tíundað hvað kosningar í Reykjavík eru umfangsmikið og stórt verkefni. Almennar kosningar í Reykjavík fara fram í tveimur kjördæmum, að borgarstjórnarkosningum undanskildum. Á kjörskrá í Reykjavíkurkjördæmum norður og suður eru að jafnaði ríflega 90.000 kjósendur sem kjósa á tæplega 20 kjörstöðum með tæplega 100 kjördeildum. Starfsmenn kosninga í Reykjavík þ.m.t. kjörstjórnarmenn og talningarfólk eru vel á sjöunda hundrað, flestir hafa unnið við framkvæmd kosninga í lengri tíma og er mannaúður okkar mikilvægasti hluti framkvæmdarinnar. Kosningar í Reykjavík eru risastór framkvæmd sem hefur verið í stöðugri þróun og endurbótaferli. Það er því lögð gífurleg áhersla á að ákvæði í nýjum kosningalögum séu í góðu samræmi við þá framkvæmd og tekið tillit til stærðar sveitarfélagsins og umsvifa á kjördag.

Ekki verður hjá því komist hjá því að gera athugasemdir við það að starfshópurinn hafi í vinnu sinni ekki leitað samráðs við Reykjavíkurborg þrátt fyrir að hafa haldið hátt í 30 fundi á starfstímabili sínu með mörgum hagsmunaaðilum. Skrifstofa borgarstjórnar lýsir sig reiðubúna, hér eftir sem hingað til, að koma að áframhaldandi vinnu.

Í þessari umsögn er vísað til og tekið undir umsögn Erlu S. Árnadóttur, oddvita yfirkjörstjórnar í Reykjavíkurkjördæmi norður sem er dagsett 14. apríl 2020. Einkum er vísað til umfjöllunar oddvítans um breytingar á skilyrðum til að njóta aðstoðar við kosningaathöfnina og breytingar á framkvæmd.

Helstu niðurstöður Reykjavíkurborgar eru eftirfarandi:

Því er fagnað því að einn lagabálgur muni gilda um kosningar og mun það skipta miklu máli við framkvæmd kosninga að sömu tímafrestir, kæruleiðir og almennar reglur muni gilda um framkvæmd kosninga. Þó eru gerðar athugasemdir við að lögin nái ekki til íbúakosninga, án

Þess að rökstuðningur liggi fyrir hvers vegna svo er ekki. Lagt er til að gerðar verði lagfæringar á því þannig að heildarlögin nái til allra kosninga.

Jafnframt er almenn jákvæðni fyrir því að stjórnýsla kosningamála verði einfölduð og samræmd þannig að landskjörstjórn verði falið samræmingar- og yfirstjórnarhlutverk. Eins og nánar verður rakið í umsögn þessari um einstaka ákvæði eru þó töluverðar efasemdir um að leggja niður yfirkjörstjórnir kjördæma og er lagt til að horfið verði frá því. Yfirkjörstjórnir kjördæma vinna gífurlega mikilvægt og umfangsmikið starf við undirbúning kosninga. Reynslan sýnir að nálægð kjörstjórnar við framkvæmdaraðila kosninga er mikilvæg til að allt skipulag gangi upp. Lagt er til að horfið verði frá þessum breytingum.

Tekið er undir hugmyndir um að færa yfirstjórn kosningamála frá dómsmálaráðuneyti til sjálfstæðrar stjórnýslunefndar (landskjörstjórnar) sem, auk þess að bera ábyrgð á framkvæmd kosninga, sinnir viðvarandi verkefnum milli kosninga auk þess sem stofnun úrskurðarnefnd kosningamála er sérstaklega fagnað.

Ekki eru gerðar athugasemdir við að miðlæg vinnsla kjörskrár fari fram hjá Þjóðskrá Íslands og áformum um rafræna kjörskrá er fagnað. Reykjavíkurborg er þó með ýmsar athugasemdir um einstök atriði varðandi framkvæmdina í umsögn þessari.

Breytingar á fyrirkomulagi atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eru almennt til bóta og því er fagnað að gert er ráð fyrir að hún hefjist ekki fyrr en öll framboð hafa komið fram. Nýmæli um bréfkosningu er athugaverð en þarfnast frekari skoðunar. Reykjavíkurborg tekur aftur á móti ekki undir þá fyrirætlan að breyta lögum á þann hátt að takmarka rétt kjósanda til að skipta um skoðun, enda er gert ráð fyrir í drögnum að kjósandi mun eingöngu geta greitt atkvæði einu sinni í hverjum kosningum; annaðhvort utan kjörfundar eða á kjörfundi.

Efasemdum er sömuleiðis lýst gagnvart þeirri tillögu að breyta kosningaathöfninni þannig að kjörstjórn ber að stimpla kjörseðil áður en kjósandi leggur hann í atkvæðakassa. Ekki er fallist á að sú breyting geri kosningaathöfnina á nokkurn hátt einfaldari og öruggari. Það er ekki talið vera til bóta að afnema uppgjör um fjölda notaðra og ónotaðra kjörseðla.

Hugmyndum um að binda það í lög að talning fari eingöngu fram á kjörstöðum er eindregið mótmælt og þess krafist að það ákvæði verði endurskoðað. Ljóst þykir að fyrirkomulag í Reykjavík hefur ekki verið haft til hliðsjónar við þessa tillögugerð og ef hún verður samþykkt óbreytt mun það leiða til þess að í Reykjavík verður kjörstöðum fækkað og erfiðara verður að tryggja öryggi í talningu.

Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra fái mjög víðtækar heimildir til að útfæra allskyns atriði er varða framkvæmd kosninga í reglugerð. Reykjavíkurborg telur allt of langt gengið að því er þetta varðar og hvetur til þess að þau ákvæði verði endurskoðuð í heild sinni.

Umsögn Reykjavíkurborgar um einstaka ákvæði frumvarpsins:

Athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins varðandi kosningarétt við sveitarstjórnarkosningar.

A-liður 1. mgr. skilyrðir kosningarétt við 18 ára aldur í sveitarstjórnarkosningum. 6. gr. frumvarpsins skilyrðir svo kjörgengi við þá sem hafa kosningarétt. Í þrígang hefur verið flutt frumvarp á Alþingi um að lækka aldursskilyrði við sveitarstjórnar í 16 ár (135. mál, 149. þing). Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkur hefur stutt þær breytingar og er tekið undir og vísað til umsagna hennar um það efni.

Í ákvæðinu er kveðið á um að námsmenn á Norðurlöndum sem hafa flutt lögheimili sitt á grundvelli Norðurlandasamnings um almannaskráningu skuli halda kosningarétti sínum við sveitarstjórnarkosningar, að því skilyrði uppfylltu að umsókn sé send þjóðskrá 36 dögum fyrir kjördag hverra kosninga. Hér er verið að víkja frá því að námsmenn á Norðurlöndum séu sjálfkrafa á kjörskrá, en það hefur reynst ómögulegt í framkvæmd þar sem listar yfir námsmenn á Norðurlöndum hafa ekki verið til. Reykjavíkurborg fagnar þessu ákvæði, en æskilegt væri að setja úrskurðarnefnd um kosningamál tímamörk til að úrskurða um ágreining um ákvarðanir þjóðskrár.

Athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins varðandi starfsfólk og aðsetur landkjörstjórnar

Í 3. mgr. er kveðið á um að Landskjörstjórn ákveði aðsetur skrifstofu sinnar. Hér væri æskilegt að kveðið væri á um að aðsetur Landskjörstjórnar sé í Reykjavík. Landskjörstjórn, samkvæmt frumvarpinu, verður sjálfstæð stjórnarsýslunefnd og eðlilegt að hún hafi aðsetur í höfuðborginni og í nánd við aðra stjórnarsýslu landsins.

Athugasemdir við 16. gr. frumvarpsins varðandi kjörstjórnir .

Óskað er eftir því að tilgreint verði að í ákvæðinu sé vísað til yfirkjörstjórnar sveitarfélagsins og að kjörtímabil hennar skuli vera það sama og sveitarstjórnar. Að binda kjörtímabil yfirkjörstjórnar við ákveðinn árafjölda gæti skapað vandamál s.s. við sameiningu sveitarfélaga þar sem kjörtímabil sveitarstjórna geta breyst.

Æskilegt væri að í þessu ákvæði væru tilgreindar heimildir yfirkjörstjórna til að fela starfsfólki sveitarfélaga ýmis verkefni er varða framkvæmd kosninga. Framkvæmdin hefur verið þannig í Reykjavík að nær öll undirbúningsvinna vegna kosninga er unnin af starfsfólki sveitarfélagsins í umboði yfirkjörstjórna, en betra væri að skýrt væri á um það kveðið á hvaða heimild slíkt umboð byggir.

Athugasemdir við 20. gr. frumvarpsins varðandi skipan kjörstjórna, starfshættir og aðsetur.

Ákvæði greinarinnar Í greininni er kveðið á um að yfirkjörstjórn skal kosin á fyrsta fundi nýkjörinnar sveitarstjórnar til fjögurra ára í senn. Það hefur valdið vandkvæðum að binda tímasetningu kjörsins svona eindregið í lög, en á fyrsta fundi sveitarstjórnar er verið að ganga frá kjöri í fjölmörg ráð og nefndir. Talið er nægilegt að í lögnum sé kveðið á um að kjósa skuli yfirkjörstjórn eins skjótt og unnt er.

Í greininni er einnig kveðið á um að ráðherra staðfesti reglur Landskjörstjórnar um gerðabækur og varðveislu þeirra og skil á þeim til Landskjörstjórnar. Samkvæmt frumvarpinu eru einu kjörstjórnirnar sem starfa við kosningar sem frumvarpið nær til, þær kjörstjórnir sem kosnar eru af sveitarfélagi. Af því leiðir að þær kjörstjórnir eru stjórnsýslunefndir sveitarfélaga. Um afhendingarskyldu sveitarfélaga gilda lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn. 15. gr. þeirra laga kveður á um að afhendingarskyld skjöl skuli afhenda opinberu skjalasafni þegar þau hafa náð 30 ára aldri. Ekki verður séð að ástæða sé til að geta sérstaklega um varðveislu gerðabóka umfram það sem framangreind lög kveða á um.

Athugasemdir við 21. gr. frumvarpsins varðandi hlutverk Þjóðskrá Íslands.

Í greininni er tilgreint að Þjóðskrá Íslands og ráðherra skuli gera með sér þjónustusamning um rekstur tölvukerfa sem notuð eru við framkvæmd kosninga. Í ljósi þess að Landskjörstjórn er ætlað að hafa yfirumsjón með framkvæmd kosninga og annast framkvæmd laganna, þá er talið að eðlilegt að Landskjörstjórn sé aðili að gerð þjónustusamnings v við Þjóðskrá Íslands, frekar en ráðherra.

Athugasemdir við 25. gr. frumvarpsins varðandi forsetakjör.

Í greininni er lagt til að færa fram tímasetningu forsetakosninga eins mikið og hægt er í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, sem kveður á um að forsetakjör skuli fara fram í júní- eða júlímánuði. Þessi breyting er til bóta enda hefur það verið erfitt að framkvæma kosningar á miðju sumri, bæði með tilliti til þess að fá starfsfólk, sem og þess að kjörsókn hefur verið áberandi minni og hlutfall utankjörfundaratkvæða verið umtalsvert hærra.

Gerðar eru athugasemdir við það að ekki er lögð til breyting á þeirri framkvæmd að skilyrða fjölda meðmælenda við landsfjórðunga, eins og heimilt er samkvæmt 2. mgr. 5. gr stjórnarskráinnar, þar sem segir: „Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta, og má þar ákveða, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.“ Í framkvæmd hefur þetta reynst erfitt þar sem landsfjórðungar eru hvergi skilgreindir í lögum en ekki síður vegna þess að framkvæmdaraðilar (yfirkjörstjórnir) dreifast á milli landsfjórðunga, eins og þeir hafa verið skilgreindir við kosningar undanfarin ár. Þannig inniheldur sunnlendingafjórðungur yfirkjörstjórnir Reykjavíkurdæmis norður og suður, Suðvesturkjördæmis, Suðurlandskjördæmis og hluta Norðvesturkjördæmis. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að yfirkjörstjórnir kjördæma verði ekki lengur starfandi, heldur verði einungis yfirkjörstjórnir í hverju sveitarfélagi, er gert ráð fyrir að landskjörstjórn taki við „nægilegri tölu kosningarbærra meðmælenda“ (50. gr.). Í skýringum við 50. gr. segir: „Óþarft þykir að yfirkjörstjórnir votti að meðmælendur forsetaefnis hafi kosningarrétt og er því lagt til að könnun á kosningarbærni meðmælenda verði lögð á framboðin. [...] Fellur það í hlut landskjörstjórnar að yfirfara að framboð uppfylli öll skilyrði.“ Ekki er nánar útskýrt hvers vegna óþarft þyki að yfirkjörstjórnir votti meðmælendur forsetaframbjóðenda, en leiða má líkur að því að höfundar frumvarpsins hafi áttað sig á því að erfitt geti verið að samræma sveitarfélagamörk og landsfjórðunga. Svo dæmi sé tekið þá tilheyrir Borgarbyggð sunnan Hvítar sunnlendingafjórðungi við komandi forsetakosningar, en sá hluti sem sem fellur vestan Hvítar tilheyrir vestfirðingafjórðungi, eins og miðað hefur verið við undanfarin ár. Eðlilegt væri að fella á brott ákvæði um að fjöldi meðmælenda væri skipt eftir landsfjórðungum og er lagt til að sú leið verði farin. Að sama skapi er nauðsynlegt að kveða skýrar á um að Landskjörstjórn skuli

yfirfara meðmælendalista, en ekki einungis veita móttöku „nægilegri tölu kosningarbærra meðmælenda“.

Auk þess segir í 1. mgr. greinarinnar að Landskjörstjórn skuli eigi síðar en þremur mánuðum fyrir kjördag auglýsa „hámarks- og lágmarkstölu meðmælenda forsetaefnis úr hverjum landsfjórðungi í réttu hlutfalli við kjósendatölu þar.“ Ákvæðið er að mestu óbreytt úr 3. gr núgildandi laga um framboð og kjör forseta Íslands. Eðlilegt væri að skýra við hvað Landskjörstjórn á að miða þegar ákveðið er hvert hlutfall meðmælenda í hverjum fjórðungi á að vera, ef það á á annað borð að miða við landsfjórðunga. Þá mætti miða við kjörskrárstofn Þjóðskrár Íslands.

Athugasemdir við 27. gr. frumvarpsins um miðlæga vinnslu kjörskrár

Í 4. mgr. greinarinnar er heimild til handa Þjóðskrár Íslands að vinna persónuupplýsingar við gerð kjörskrárstofna. Hvergi annarsstaðar en í 8. grein er hugtakið kjörskrárstofn nefnt og er talið mjög æskilegt að hugtakið væri skilgreint í lögum.

Athugasemdir við 28. gr. frumvarpsins um kjörskrá í alþingiskosningum, forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslum.

Önnur málsgrein greinarinnar kveður á um hvernig skuli skipta þeim kjósendum sem hafa kosningarétt í Reykjavík, en hafa þar ekki lögheimili (erlendis búsettir og þeir sem hafa verið nefndir óstaðsettir, en eru hér nefndir ótilgreindir). Segir að „í suðurkjördæmi komi þeir sem fæddir eru fyrri hluta hvers mánaðar en í norðurkjördæmi þeir sem fæddir eru síðari hluta hvers mánaðar.“ Þetta er í samræmi við 23. gr. núgildandi laga um kosningar til Alþingis. Svo segir: „Landskjörstjórn ákveður hvar mörkin skulu vera í mánuði, sbr. 1. mgr. 8. gr.“. Virðist hér verið að opna á það að Landskjörstjórn geti ákveðið að stemma af fjölda kjósenda í Reykjavíkurborg kjördæmunum með því að túlka „fyrri hluta mánaðar“ á sinn hátt. Mögulegar ástæður má ímynda sér að séu að með þessu móti sé hægt að halda mörkum Reykjavíkurborg kjördæmanna sem stöðugustum og eru ekki gerðar athugasemdir við það. Hinsvegar er þetta matskennda ákvæði um hvernig mánuði er skipt í fyrri og seinni hluta ekki æskilegt. Í framkvæmd hefur það verið svo að þeir kjósendur sem falla undir þetta ákvæði í Reykjavík dreifast á sitthvora kjördeildina í sitthvoru kjördæminu. Talsverð umsýsla er með atkvæði þeirra, þar sem langstærstur hluti þeirra greiðir atkvæði utan kjörfundar. Til töluverðs óhagræðis gæti leitt ef til yrði mjög stór slík kjördeild í öðru hvoru kjördæminu.

Einnig skal á það bent að sá hópur sem nefndur hefur verið „óstaðsettur í hús“ inniheldur kjósendur í viðkvæmri stöðu sem erfitt getur verið að ná til. Það er því æskilegt að sem minnst sé hringlað með hvar þeir njóta kosningaréttar. Ef það er vilji fyrir því að nýta sér að stemma fjöldann í Reykjavíkurborg kjördæminum af á þennan hátt, sem er ekki æskilegt, þá væri eðlilegra að fella út þann hluta sem tilgreinir skiptinguna og fela Landskjörstjórn það alfarið að ákveða hvernig þeim kjósendum er skipt á milli Reykjavíkurborg kjördæmanna.

Athugasemdir við 30. gr. frumvarpsins um auglýsingu kjörskrár.

Í 2. mgr. segir „Þjóðskrár Íslands getur sett leiðbeiningar um aðgang sveitarstjórna að kjörskrá.“ Í skýringum er þetta skýrt svo: „Setur Þjóðskrár Íslands nánari leiðbeiningar um hvernig staðið verði að afhendingu kjörskrár til sveitarstjórna.“ Þarna er ekki samræmi á milli þar sem munur

er á aðgangi og afhendingu. Hér mætti segja að Þjóðskrá Íslands setti nánari leiðbeiningar um afhendingu kjörskrár til sveitarfélaga. Er hér þá væntanlega verið að vísa til öryggis kjörskrárinnar við afhendingu. Þetta þarf að skýra.

Athugasemdir við 31. gr. frumvarpsins um aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskrá.

Í greininni eru stjórnmalasamtökum og frambjóðendum veittar heimildir til að óska eftir rafrænum aðgangi að kjörskrá. Ekki er tilgreint hvað kemur til álita þegar sá aðgangur er veittur, en tilgreint er m.a. í skýringum að aðgangurinn sé svo framboð og frambjóðendur „geti sett sig í samband við einstaklinga sem nýlega hafa öðlast íslenskan ríkisborgararétt eða kjósendur sem njóta kosningarréttar til sveitarstjórnar án þess að vera ríkisborgarar.“ Reykjavíkurborg telur að slík heimild ætti að ná til framkvæmdaaðila kosninganna, ekki einungis frambjóðanda og óskar eftir því að bætt verði úr.

Athugasemdir við 33. gr. frumvarpsins um kærur.

Í greininni er kæranda sem kærir ákvörðun Þjóðskrár um leiðréttingu á kjörskrá veittur „hæfilegur frestur“ til að koma að frekari gögnum. Eðlilegt væri að veita öllum aðilum máls þann frest og að lengd hans verði bundinn í lögum.

Athugasemdir við 36. gr. frumvarpsins um framboðsfrest.

Ekki er ljóst hverjum skal tilkynna framboð skriflega, þó leiða megi það af 42. gr. sem fjallar um könnun á framboðslistum og 44. gr. sem fjallar um fund um yfirferð framboðslista. Æskilegt væri að tilgreina hver tekur við framboðum. Landskjörstjórn við alþingiskosningar, en yfirkjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar.

Athugasemdir við 37. gr. frumvarpsins um tilkynningu framboðs.

Greinin fjallar um tilkynningar til framboðs. Tekið er fram að í tilkynningu skuli tilgreina stöðu eða starfsheiti frambjóðenda. Þar sem lögheimili, nafn og kennitala er einnig áskilin, er óþarfi að tilgreina slíkt. Svo segir að skuli „nöfn frambjóðenda rituð á framboðslista að lágmarki með einu eigin nafni og kennin nafni eins og þau birtast í Þjóðskrá.“ Þó er í þarnaestu setningu veitt undanþága frá þessu og sagt: „Frambjóðanda er þó heimilt að rita eigin nafn eða eigin nöfn sín á annan veg en skráð er í Þjóðskrá ef hann er kunnur af þeirri beitingu eigin nafns eða eigin nafna sinna.“ Best er að ákvæði um þetta sé alveg skýrt. Matskenndar reglur um hvort frambjóðandi sé kunnur af beitingu eigin nafns eða nafna býður upp á ágreining. Einfaldast og eðlilegast er að annaðhvort miða við nöfn eins og þau eru skráð í Þjóðskrá eða ekki. Ef vilji er fyrir því að fara þann milliveg sem tilgreindur er í frumvarpinu, að bæði banna og heimila notkun kennin afna, verður í það minnsta að skýra það hver tekur um það ákvörðun, hvað skuli leggja til grundvallar, og hvort sú ákvörðun sé endanleg eða kæránleg, t.d. til úrskurðarnefndar um kosningamál.

Athugasemdir við 41. gr. frumvarpsins um reglugerðarheimildir.

Í a-lið 3. mgr. er núverandi fyrirkomulagi á söfnun meðmælenda snúið við, og rafræn söfnun þeirra gerð að almennri reglu. Hér þarf að hafa í huga að rétturinn til að mæla með framboði er grundvallarréttur og æskilegt að hann sé sem minnst skertur. Tryggja þarf að aðgengi allra,

bæði kjósenda og frambjóðenda, til að vinna meðmælendalista sé sem best. Hvort rafræn söfnun meðmæla uppfyllir það er óvíst, en veltur þó á framkvæmd. Færa má rök fyrir því að t.d. skilyrðing við rafræn skilríki, sem nú eru einungis mögulegar ef kjósendi býr yfir tilteknum tölvubúnaði, sé óþarflega hár þröskuldur við söfnun meðmæla.

Athugasemdir við 58. gr. frumvarpsins um réttindi umboðsmanna við talningu atkvæða.

Í 1. mgr. segir að „eftir að kosningu lýkur eiga umboðsmenn lista rétt á að vera viðstaddir móttöku yfirkjörstjórnar sveitarfélags á atkvæðakössum og öðrum kjörgögnum áður en talning eða flokkun atkvæða fer fram og til loka talningar.“ Ekki er ljóst við hvað er átt hér. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að talning fari fram á kjörstöðum (98. gr). Í Reykjavík hefur verið áhersla á það undanfarin ár að fjölga kjörstöðum en ekki fækka. Er það m.a. í samræmi við yfirlýst markmið um nærþjónustu, gott aðgengi og hvatningu til vistvænna samgangna. Er þá miðað við að sem flestir íbúar borgarinnar geti kosið á kjörstað sem er í göngufæri við heimili þeirra. Í frumvarpinu er annarsvegar gert ráð fyrir því að talið sé á kjörstöðum og svo hinsvegar að yfirkjörstjórn sveitarfélags veiti atkvæðakössum og kjörgögnum móttöku. Höfundum þessarar umsagnar hefur ekki tekist að skilja hvernig þetta á að geta gengið upp.

Í 1. mgr segir einnig að umboðsmenn eigi kost á að „sannreyna alla þætti talningar“. Hér færi betur á því rætt væri um að umboðsmenn gætu fylgst með talningu. Það er mikilvægt til að tryggja öryggi talningar, og reyndar allrar framkvæmdar, að meðhöndlun atkvæðaseðla sé einungis á hendi þeirra sem hafa það hlutverk. Erfitt er að sjá fyrir sér talningu atkvæða þar umboðsmenn framboða „sannreyna“ alla þætti talningarinnar, án þess að setja öryggi talningarinnar í hættu. Einfregið er hvatt til þess að orðalag sé endurskoðað hér.

2. mgr. tiltekur að séu umboðsmenn lista ekki viðstaddir talningu, skuli yfirkjörstjórn kalla til kjósendur úr „sömu stjórn málasamtökum, ef unnt er, til að gæta réttar listans“. Vandséð er hvernig þetta á að ganga upp. Hugsanlegt er að frumvarpshöfundar hafi ætlað yfirkjörstjórn að kalla til „menn úr sama framboði“, eins og segir í 100. gr. Ómögulegt er að ætla yfirkjörstjórnnum að finna kjósendur tiltekins framboðs til að sinna hlutverki umboðsmanna. Slíkt gengi t.d. þvert á ákvæði um leynilegar kosningar og er erfitt í framkvæmd ef ekki ómögulegt.

Athugasemdir við 65. gr. frumvarpsins um reglugerðarheimild

Í greininni er tiltekið að ráðherra skuli setja reglugerð um ýmiskonar kjörgögn. Kemur þar fyrir orðið kjörbók. Er það í annað sinn í frumvarpinu sem það kemur fyrir, en einnig er það notað í 56. grein. Af samhengi þar má ráða að átt sé við gerðabók. Kjördeildarbók hefur hingað til verið heiti yfir eintak af kjörskrá hvernar kjördeildar. Nauðsynlegt er að samræma orðalag.

Athugasemdir við 82. gr. frumvarpsins um stjórn kjörfundar (og 55. gr.)

Ákvæðið heimilar kjörstjórn að takmarka viðveru annarra en starfsmanna í kjörfundarstofu. Svo virðist sem ákvæðið gangi gegn 55. gr. sem heimilar umboðsmönnum að sitja við borð í kjörfundarstofu. Reykjavíkurborg telur ekki rétt að umboðsmönnum sé heimiluð seta í kjördeildinni sjálfri.

Athugasemdir við 87. og 88. gr. frumvarpsins um stimplun kjörseðils og merkingu í kjörskrá.

Hér er lagt til að framkvæmd sjálfrar atkvæðagreiðslunnar breytist verulega. Í stað þess að

kjósandi geri grein fyrir sér og kannað sé hvort hann sé á kjörskrá í kjördeildinni og honum því næst afhentur kjörseðill, þá á kjósandi að fá kjörseðil, merkja hann í einrúmi og svo á að fara fram könnun á því hvort hann sé á kjörskrá. Í framhaldinu á kjósandi að afhenda kjörstjórnarmanni útfylltan kjörseðil til stimplunar, fá hann aftur og loks setja hann í kjörkassa. Að því loknu á að merkja við kjósandann í kjörskrá (88. gr: „Kjörstjórn skal merkja við nafn kjósanda í kjörskrá um leið og hann hefur neytt kosningarréttar síns“). Um ástæður þessarar breytingar segir einungis þetta í skýringum við frumvarpið: „Kosningaathöfnin verður einfaldari og öruggari með því að kjörstjórn stimplar kjörseðil áður en kjósandi leggur hann í atkvæðakassa. Ekki verði haldið sérstakt bókhald eða uppgjör um fjölda notaðra og ónotaðra kjörseðla.“

Reykjavíkurborg fellst ekki á að þetta verklag einfaldi kosningaathöfnina nema síður sé. Hér er verið að færa útfylltan kjörseðil á milli kjósanda og kjörstjórnar til stimplunar. Sjá má fyrir sér að sjálf athöfnin lengist í tíma, þar sem bíða þarf eftir að kjósandi hafi merkt kjörseðil, til að kanna hvort hann sé á kjörskrá. Leysa mætti þetta með því að fjölga umtalsvert í kjörstjórnnum. Hvað varðar öryggi þá gengur ákvæðið þvert gegn þeim markmiðum. Í fyrsta lagi er hætta á að kjósandi afhendi útfyllt atkvæði til stimplunar á þann hátt að augljóst verði hverjum hann hafi greitt atkvæði. Í öðru lagi er rík ástæða til þess að bókhald sé haldið um hversu margir óútfylltir kjörseðlar fari í kjördeild, hversu margir eru nýttir og hversu margir koma til talningar. Ef einungis er hægt að bera saman fjölda stimplaðra atkvæða eftir talningu, og fjölda merkinga í rafrænni kjörskrá í kjördæmi, verður vonlaust að átta sig á hvar misræmi gæti legið, ef engar upplýsingar eru um fjölda afgangseðla í hverri kjördeild.

Reykjavíkurborg gerir alvarlegar athugasemdir við þessa fyrirætlan og varar við því að afsláttur sé gefinn af svo mikilvægu öryggisatriði enda sýnir reynslan að það er gríðarlega mikilvægt að geta rakið hugsanlegar bókhaldsvillur hratt og nákvæmlega aftur í tímann ef fjöldi seðla og fjöldi kjósenda stemma ekki. Engar ástæður eru að finna í skýringum með lögnum sem styðja tillögu að slíkum róttækum breytingum á fyrirkomulagi sem virkar afbragðsvel.

Athugasemdir við 89 gr. frumvarpsins um truflun á notkun rafrænnar kjörskrár.

Ákvæðið fjallar um hvernig kosningaathöfn fer fram ef truflun verður á notkun rafrænnar kjörskrár. Framkvæmdin svipar til þess sem erlendis hefur verið nefnt „provisional ballot“. Skoða ætti hvort ákvæðið ætti að gilda um aðrar ástæður en þær að rafræn kjörskrá sé ekki tiltæk. Mætti t.d. hugsa sér að það næði einnig yfir þær aðstæður þegar ágreiningur er um hvort kjósandi sé á kjörskrá.

Vakin er athygli á því að samkvæmt ákvæðinu skal Landskjörstjórn tryggja að á hverjum kjörstað séu nægileg kjörgögn til staðar þannig að unnt sé að fara eftir ákvæðinu. Í Reykjavík einni þýðir það kjörgögn fyrir rúmlega 90.000 kjósendur sem deilast á hátt í 100 kjördeildir.

Athugasemdir við 92 gr. frumvarpsins, kjörfundi slitið.

Í 1. mgr. er rætt um að slíta atkvæðagreiðslu, og er það í samræmi við orðalag í nógildandi löggjöf. Þetta er þó ekki í samræmi við íslenska málvenju og því er hér lögð til sú orðalagsbreyting að talað sé um að ljúka atkvæðagreiðslu eða slíta kjörfundi.

Í 2. mgr. er kjörfundur stytur um eina klukkustund frá núgildandi löggjöf. Ekki er útskýrt hvers vegna það er lagt til að öðru leyti en því að í skýringum við frumvarpið er sagt að „ekki þyki ástæða til að kjörfundur standi til kl. 22“. Reynsla Reykjavíkurborgar hefur sýnt að kjörsókn dregst lítillega saman um kvöldmatarleytið, en milli 21 og 22 er hún ekki merkjanlega minni en á öðrum tímum. Þá hefur það alloft gerst á undanförunum árum að kjósendur sem finnast ekki á kjörskrá en ættu að vera þar lögum samkvæmt þurfa að nýta tímann allt fram á síðustu stundu til að ná fram leiðréttingu og mega greiða atkvæði. Að mati Reykjavíkurborgar er engin ástæða til að stytta kjörfund og takmarka þannig aðgengi borgaranna að lýðræðislegri þátttöku. Er lagt til að fallið verði frá þessari tillögu.

Athugasemdir við 98 - 105 gr. frumvarpsins, talningu atkvæða.

Greinarnar fjalla um fyrirkomulag talningar atkvæða. Sú nýbreytni er lögð til að atkvæði skuli talin á kjörstöðum. Helst má ráða af skýringum við frumvarpið að ástæða þess sé að sú sé venjan í nágrannalöndum, og þá einna helst Norðurlöndunum. Í skýringum við 98. gr. segir: „Þetta gerir það að verkum að þegar sveitarstjórn velur kjörstað skv. 78. gr. frumvarpsins þarf hún að taka til greina að sá staður sé einnig heppilegur fyrir talningu atkvæða, m.a. vegna þess að gerð er krafa um að atkvæðatalning fari fram fyrir opnum dyrum. Sveitarstjórn mun einnig þurfa að líta til þess að kjörstaðir verði stöðugir milli kosninga svo þeir verði samanburðarhæfir vegna kosningarannsókna. Í forsetakosningum 2016 voru um það bil 130 kjörstaðir og í alþingiskosningunum 2017 voru þeir 131.“

Eins og áður hefur verið bent á í umsögn þessari hefur það verið yfirlýst stefna Reykjavíkurborgar að fjölga frekar kjörstöðum en fækka. Verði ákvæðið að lögum óbreytt er fyrirséð að framkvæmd yrði erfið, og líklega verða til þess að kjörstaðir yrðu fáir en stórir. Jafnvel gæti það endað svo að einungis einn risastór kjörstaður yrði í hvoru Reykjavíkurkjördæmi. Við þetta er margt að athuga og skal bent á nokkur atriði:

Starfsfólk í talningu í Reykjavík hefur margt hvert unnið við það svo áratugum skiptir. Þar er samankomin mikil þekking og reynsla. Að ætla starfsfólki í undirkjörstjórn, eftir 15 klukkustunda vinnudag við lýjandi störf í kjördeild, að telja atkvæðin einnig, úrskurða og ganga frá kjörgögnum, er allt of mikið og án efa brot á öllum skráðum og óskráðum reglum vinnuréttar.

Talning atkvæða í Reykjavík er í stöðugri þróun og skipuð völdu fólki í hverju rúmi. Framkvæmdin er sú að hvert atkvæði fer í þrjár yfirferðir, áður en það er talið. Síðasta yfirferðin hefur verið mönnum af þaulreyndu starfsfólki Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu og talningin sjálf er í höndum aðkeyþra sérfræðinga. Aldrei verður unnt að tryggja svo vandaða meðferð á þeim 19 kjörstöðum sem nú eru í Reykjavík. Reykjavíkurborg hefur fullan skilning á því að það getur vel hentað á öðrum stöðum þar sem samgöngur eru erfiðar að telja á kjörstað, en það verður að vera valkostur að láta fara fram vandaða örugga, miðlæga talningu.

Samkvæmt núverandi framkvæmd úrskurða yfirkjörstjórnir Reykjavíkur miðlægt um gildi atkvæða sem vafi leikur á um (enda fer talning fram miðlægt), í viðurvist umboðsmanna sem geta gert ágreining um úrskurðinn. Þannig eru nú tvær kjörstjórnir í Reykjavík sem sinna þessu hlutverki. Frumvarpið gerir ráð fyrir að í Reykjavík verði einungis ein kjörstjórn starfandi, sem á þó að geta dreift sér á alla kjörstaði (19 talsins) til að úrskurða. Auk þess má benda á að í dag eru samtals sex kjörstjórnir sem úrskurða um vafaatkvæði á landinu öllu. Má þar tryggja

ákveðið samræmi. Miðað við fyrirkomulag það sem lagt er til í frumvarpinu verður það á höndum eins margra kjörstjórna og sveitarfélögin eru mörg eða ca. 73 kjörstjórna.

Í skýrslu ÖSE um Alþingiskosningar þann 25. apríl 2009 segir: The OSCE/ODIHR EAM also observed that there were certain inconsistencies in practices between various counting centres. For example, there were different methods of deciding on invalid ballots. In some cases a single SEC member would rule on validity; in others party agents played a role.

Ljóst er að þessi framkvæmd myndi ekki hafa í för með sér samræmi né stöðugleika í mati á vafaatkvæðum eins og ÖSE hefur kallað eftir. Einnig er bent á að geta framboða til að útvega hæfa umboðsmenn til að vera viðstaddir talningu á öllum kjörstöðum er mjög misjöfn. Af þessu leiðir að kjörstöðum mun fækka. Reykjavíkurborg leggur þunga áherslu á að svo verði ekki og mun hér eftir sem hingað til leggja áherslu á að auka þjónustu við kjósendur og aðgengi þeirra að kjörfundi, en ekki draga úr. Reykjavíkurborg vill vekja sérstaka athygli á að verði frumvarpið að lögum lítur hún svo á að öryggi talningar og þeim vönduðu vinnubrögðum sem þar viðhafast sé teft í hættu. Þar með fylgir traust kjósenda á framkvæmdinni. Varað er eindregið við þessu fyrirkomulagi.

Athugasemdir við 107 gr. frumvarpsins, tilkynningu um niðurstöðu talningar.

Í greininni er sérstaklega tilgreint að tilkynnt skuli „hve margir atkvæðaseðlar eru auðir og hve margir ógildir“. Þessa hugmynd þarf að samræma yfir löggjöfina en í 102.-104. gr. er tilgreint að sé atkvæðaseðill auður sé atkvæðið ógilt.

Athugasemdir við 112 gr. frumvarpsins, atkvæðatölu frambjóðenda.

Greinin fjallar um hvernig atkvæðatala frambjóðanda er fundin. Ekki er skýrt af ákvæðinu hver fer með breytt atkvæði í þeim tilgangi. Hingað til hefur það verið á hendi yfirkjörstjórna og er það mat Reykjavíkurborgar að óþarfi sé að hrófla við því fyrirkomulagi. Annar möguleiki væri að safna öllum breyttum seðlum landsins saman hjá Landskjörstjórn og sinna yfirferð þeirra þar. Ákvæðið þarfnast skýringar.

Athugasemdir við 120 gr. frumvarpsins, um úrslit forsetakjörs og þjóðaratkvæðagreiðslna.

Í 1. mgr. segir að að lokinni talningu við forsetakjör eða þjóðaratkvæðagreiðslu „sendir yfirkjörstjórn landskjörstjórn skýrslu um niðurstöðu talningarinnar ásamt þeim kjörseðlum sem ágreiningur hefur verið um milli umboðsmanna og yfirkjörstjórnar.“ Hér er ekki gert ráð fyrir því að innan kjörstjórnarinnar sjálfar geti verið ágreiningur um kjörseðla. Slíkt kemur þó reglulega fyrir og því æskilegt að gert væri ráð fyrir því.

Athugasemdir við 138 gr. frumvarpsins, um eftirlit með framkvæmd kosninga.

Reykjavíkurborg fagnar því að hægt verði að heimila stofnunum eða samtökum að fylgjast með kosningum. Æskilegt væri þó að lögfesta það betur að slíkir eftirlitsmenn eigi að fylgja fyrirmælum og fundarreglum sem kjörstjórnir setja.

Áréttað er að athugasemdir þessar eru ekki tæmandi þótt reynt hafi verið að fjalla um þau atriði sem þykja mikilvægust. Reykjavíkurborg áskilur sér rétt til að koma að frekari og ítarlegri athugasemdum á síðari stigum og ítrekar ósk sína um samstarf við starfshópinn nú þegar unnið verður áfram að frumvarpinu.

F.h. skrifstofu borgarstjórnar

Helga Björk Laxdal, skrifstofustjóri
Bjarni Þóroddsson, verkefnisstjóri
Hildur Lilliendahl Viggósdóttir, verkefnisstjóri
Páll Hilmarsson, sérfræðingur