



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið
b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 20. janúar 2021

2101025SA KB/bg
Málalýkill: 00.63

Efni: Umsögn um frumvarp til kosningalaga, 339. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 18. desember sl., þar sem óskað er umsagnar um ofangreint mál.

Almennt

Frumvarpið er tillaga til heildarlaga um kosningar sem gilda munu um allar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur og leysa af hólmi lög um kosningar til Alþingis, lög um kosningar til sveitarstjórna, lög um framboð og kjör forseta og lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Leiðarljós við gerð frumvarpsins var að styrkja lýðræðið með því að viðhalda trausti á framkvæmd kosninga, að auka hagkvæmni og skilvirkni og taka tillit til ábendinga Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) sem og ábendinga innlendra aðila. Einnig var stefnt að því að skapa skilyrði til að þróa kosningaframkvæmd og sinna rannsóknum og fræðslu um kosningar.

Frumvarpið er yfirgripsmikið og ber greinargerðin með sér að mikil og fagleg vinna liggur að baki með aðkomu margra aðila. Sambandið telur að markmiðum fyrir gerð frumvarpsins sé að mestu leyti náð og margar jákvæðar breytingar lagðar til. Ber þar helst að nefna eftirfarandi atriði:

- Ein heildarlög um kosningar sem tryggir samræmda framkvæmd.
- Stjórnsýsla kosningamála einfölduð og samræmd hjá einum aðila og yfirstjórn kosningamála færð frá pólitískt skipuðum dómismálaráðherra til sjálfstæðrar stjórnsýslunefndar.
- Komið er á fót úrskurðarnefnd kosningamála sem tekur til úrskurðar ýmsar kærur á sviði kosninga.
- Miðlæg vinnsla kjörskrár mun fara fram hjá Þjóðskrá Íslands og rafræn kjörskrá verður meginregla.
- Atkvæðagreiðsla utan kjörfunda mun ekki geta hafist fyrr en öll framboð hafa komið fram og heimilað verður að viðhafa póstkosningu þegar greidd eru atkvæði utan kjörfundar.
- Sveitarstjórnnum er heimilt að óska eftir því að utankjörfundaratkvæðagreiðsla fari fram í húsnæði sveitarfélagsins og að nafngreindur starfsmaður sveitarfélagsins sé útnefndur kjörstjóri.
- Talning atkvæða fer fram í sveitarfélögum sem mun einfalda og flýta fyrir talningu atkvæða í alþingis- og forsetakosningum sem og í

Þjóðaratkvæðagreiðslum. Ef í sveitarfélagi eru færri en 100 kjósendur á kjörskrá skal landskjörstjórn sameina talningu öðru sveitarfélagi.

- Skýrari og betri réttur til þeirra er þurfa á aðstoð við kosningu að halda, hvort sem er vegna fötlunar, veikinda, elli eða af öðrum ástæðum.
- Sveitarstjórnarkosningar verða haldnar annan laugardag í maí í stað síðasta laugardags í maí. Telja verður að þær breytingar gefi nýrri sveitarstjórn betra tækifæri til að gera nauðsynlegar ráðstafanir áður en sumarleyfistími hefst en miðað við núverandi lög eru nýjar sveitarstjórnir almennt að taka til starfa um 15. júní

Það hefur verið til töluverðs бага að misræmi milli laga um kosningar til sveitarstjórna og Alþingis hefur sífelld verið að aukast. Slíkt misræmi býður heim hættu á mistökum, sem er alvarlegt mál þegar kemur að lýðræðislegum kosningum. Ástæða er því til að fagna sérstaklega þeirri einföldun og samræmingu sem einkennir frumvarpið, þar sem m.a. er gert ráð fyrir að ýmis atriði sem nú eru í lagatexta verði útfærð í leiðbeiningum.

Þrátt fyrir að viðhorf sambandsins til frumvarpsins sé að mestu leyti jákvætt eru nokkur atriði er sambandið telur mikilvægt að bætt sé úr áður en frumvarpið verður að lögum.

Íbúakosningar

Í 22. gr. kemur fram að úrskurðarnefnd kosningamála taki við kærnum vegna ólögmetis íbúakosninga sem haldnar eru á grundvelli sveitarstjórnarlaga en að öðru leyti er ekki fjallað um íbúakosningar í frumvarpinu. Sambandið telur að eðlilegt sé að heildarlög um kosningar nái betur utan um íbúakosningar hjá sveitarfélögum. Fjallað er um íbúakosningar í sveitarstjórnarlögum þar sem segir að um íbúakosningar skuli fara eftir lögum um kosningar til sveitarstjórna eftir því sem við á. Þar sem lög um kosningar til sveitarstjórna falla niður ef umrætt frumvarp verður að lögum er gert ráð fyrir því að breyta sveitarstjórnarlögum þannig að vísað er til væntanlegrar heildarlöggjafar um kosningar.

Síðustu ár hefur komið í ljós að mikilvægt er að endurskoða og setja skýrari ramma um íbúakosningar þar sem óljóst sé hvaða greinar kosningalaga falla undir „eftir því sem við á“. Síðustu ár hafa tvær sameiningar sveitarfélaga átt sér stað þar sem markvisst var og er stefnt að auknu samráði við íbúa. Í Múlaþingi komu upp álitaefni þegar kosið var til heimastjórna en heimastjórnir eru áhugaverð tilraun nýs sveitarfélags til að auka áhrif hvers byggðakjarna þegar kemur að ákvörðunum í nærumhverfi. Einnig hafa komið upp takmarkanir við gerð kjörskráa ef sveitarfélög vilja gefa fleiri íbúum kosningarétt en kemur fram í lögum um kosningar til sveitarstjórnar, t.d. ef veita á rýmri rétt til erlendra ríkisborgara til kosninga.

Hvetur sambandið því til þess að skipaður verði starfshópur með það að markmiði að semja kafla um íbúakosningar er fundin verði staður í heildarlögum um kosningar. Æskilegt er að vinnu þessa hóps verði flýtt eins og kostur er svo frumvarp verði lagt fyrir þing næsta haust og breytingar lögfestar í heildarlögum um kosningar fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 2022.

Atkvæðagreiðsla á kjörfundi

Í XIV. kafla er fjallað um atkvæðagreiðslu og kjörfundi og er þar um töluverðar breytingar að ræða frá núverandi framkvæmd en helst ber þar að nefna stimplun kjörseðla. Samkvæmt frumvarpinu breytist framkvæmdin þannig að í stað þess að bókhald sé haldið um fjölda kjörseðla sem kjörstjórnir fá afhenta frá yfirkjörstjórnnum, sé kjörseðill stimplaður af kjörstjórn áður en kjósandi leggur hann í kjörkassa, en eftir að kjósandi hefur merkt seðilinn. Kemur fram í greinargerð að umrædd framkvæmd leiði til öruggari kosningarathafnar þar sem um einfaldari athöfn er að ræða, aukið öryggi og auðveldara starf kjörstjórna. Sambandið tekur undir ábendingar Reykjavíkurborgar að ekki verður séð að breytt framkvæmd auki öryggi frá því sem nú er. Má því velta fyrir sér hvort ekki sé tilefni til þess að halda atkvæðagreiðslu á kjörfundi óbreyttri frá því sem nú enda töluvert af öðrum breytingum á kosningaframkvæmd sem mikilvægara er að innleiða, svo sem fyrirkomulag utankjörfundaatkvæða og aðstoð á kjörstað.

Sambandið leggur til að frumvarpinu sé breytt á þann veg að XIV. kafli um atkvæðagreiðslu á kjörfundi verði breytt til að endurspeglar núverandi framkvæmd atkvæðagreiðslu á kjörfundi.

Gildistaka

Sambandið telur ekki raunhæft að lögin taki gildi 1. maí á þessu ári og komi til framkvæmda í næstu kosningum sem eru alþingiskosningar næsta haust. Samkvæmt frumvarpinu þarf ný stjórnsvæðingastofnun að taka til starfa, semja og samþykkja þarf bæði reglugerðir og leiðbeiningar ásamt því að kjörstjórnir um allt land þurfa að undirbúa breytta framkvæmd kosninga. Einnig verður að vekja athygli á því að gert er ráð fyrir að rafræn kjörskrá verði aðgengileg nú í haust en ólíklegt er að rafræn kjörskrá verði tilbúin fyrir haustið sbr. umsögn Þjóðskrár Íslands. Eðlilegra væri að innleiða breytingarnar í skrefum þannig að rafræn kjörskrá verði innleidd í nokkrum sveitarfélögum og ef samþykkt verður breytt framkvæmd á kjörfundi (stimplun o.fl.) breytist sú framkvæmd ekki fyrr en við næstu forsetakosningar þar sem forsetakosningar eru einföldustu kosningarnar í framkvæmd. Líkt og kemur skýrt fram í frumvarpinu er mikilvægt að traust og framkvæmd kosninga sé óumdeild og er því óþarfa asi fólgin í því að ætla framkvæmdaaðilum kosninga nokkra mánuði til að innleiða nýja framkvæmd.

Sambandið leggur til að 143. gr. sé breytt þannig að gildistöku rafrænnar kjörskrár og breyttrar framkvæmdar á kjörfundi á kjördag sé frestað til 2024 (stimplun o.fl.). Vakin er athygli á því að þótt gildistöku um rafrænnar kjörskrá sé frestað til 2024 þá kemur það ekki í veg fyrir að slík framkvæmd verði innleidd í skrefum fyrr ef tæknileg geta er til staðar.

Aðgangur stjórnmalasamtaka og frambjóðenda að kjörskrá

Í 31. gr. er lagt til að lögfesta aðgang stjórnmalasamtaka og frambjóðenda í forsetakjöri til aðgangs að kjörskrá. Er ákvæðið í samræmi við áralanga framkvæmd þar sem Þjóðskrár Íslands hefur látið stjórnmalasamtökum í té kjörskrárstofna. Tilgangur afhendingar kjörskráa til stjórnmalasamtaka og frambjóðenda til forsetakjörs er fyrst og fremst til að geta sannreynt hverjir séu kjósendur en einnig til að aðstoða kjósendur og gera stjórnmalasamtökum og frambjóðendum kleift að

setja sig í samband við nýja kjósendur, hvort sem vegna aldurs, nýfengins ríkisborgararéttar eða erlenda ríkisborgara sem hafa öðlast kosningarétt til sveitarstjórna.

Sambandið tekur undir ábendingar Reykjavíkurborgar og hvetur til þess að sveitarfélög fái sama rétt til að hafa samband við kjósendur og frambjóðendur. Í álitni Persónuverndar nr. 2018/831 kemur fram að ekki er skýr lagaheimild til staðar til að vinna persónuupplýsingar í þeim tilgangi að auka kosningasókn hjá t.d. hópum er hafa lægsta kjørsókn. Eðlilegt er að sveitarfélög og/eða kjörstjórnir hafi heimildir til þess að vekja sérstaka athygli á kosningarétti og kjörstöðum til þeirra hópa er líklegir eru til að nýta ekki kosningarétt sinn, hugsanlega vegna vanþekkingar á kosningarétti sínum. Sveitarfélög og/eða kjörstjórn geta þá verið með hlutlausar upplýsingar á tungumáli eða orðataki er líklegt er að kjósandi skilji hverju sinni. Þrátt fyrir að kjörstjórn auglýsi kjörstaði opinberlega eru slíkar auglýsingar ekki alltaf líklegar til að skila sér til ákveðinna hópa.

Lagt er til að breyta 31. gr. á þann veg að sveitarfélög hafi sambærilega heimild til að nýta kjörskrá til að koma á framfæri upplýsingum í aðdraganda kosninga.

Kjörfundi slitið

Samkvæmt 92. gr. skal kjörfundi slitið eigi síðar en kl. 21 á kjördag en samkvæmt núgildandi lögum skal slíta kjörfundi eigi síðar en kl. 22 á kjördag. Í greinargerð má ekki finna skýr rök fyrir því að stytta kjörfund önnur en að á Norðurlöndum er kjörfundi slitið fyrr en venja er hér á landi. Sambandið telur enga þörf á því að stytta kjörfund og takmarka þannig svigrúm kjörstjórna til að afmarka kjörfundartíma. Samkvæmt frumvarpinu fer nú talning fram í hverju sveitarfélagi fyrir sig og því er ekki lengur til staðar sú tímapressa sem fylgdi því að koma kjörkössum á talningastað innan víðfeðmra kjördæma. Verður því ekki séð hver rökin eru fyrir styttingu kjörfunda.

Lagt er til að 92. gr. sé breytt þannig að kjörfundur geti staðið til kl. 22.

Að lokum

Sambandið mælir með samþykkt frumvarpsins, að teknu tilliti til framangreindra ábendinga.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri