

Alþingi
skrifstofa nefndasviðs
b.t. Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur, skjalaritara

Sent í netföng: sigrunhelga@althingi.is, nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 26. janúar 2021,

Efni: Umsögn um frumvarp til kosningalaga, 339. mál, þingskjal 401

Vísað er til tölvupósts Sigrúnar Helgu Sigurjónsdóttur sem barst mér 21. þ.m. en þar er ítrekuð beiðni um umsögn um ofangreint frumvarp og vísað til erindis frá 18. desember sl. Yfirkjörstjórn Reykjavíkurborgar norður kannast ekki við að henni hafi borist erindi frá 18. desember sl. með beiðni um veitingu umsagnar.

Á þeim stutta tíma sem var til stefnu til að veita umsögn um frumvarpið gafst ekki tími til að kalla yfirkjörstjórnarmenn saman til fundar til að fjalla um umsagnarbeiðnina og veita umbeðna umsögn. Þess í stað ritar oddviti yfirkjörstjórnir þessar athugasemdir en við gerð þeirra er stuðst við athugasemdir er hann ritaði um frumvarpið á því stigi er starfshópurinn vann að gerð frumvarpsins en fram kemur í frumvarpinu að þær athugasemdir hafi borist starfshópnum. Neðangreindar athugasemdir fjalla um afmörkuð atriði frumvarpsins, þ.e. nokkur atriði sem snerta störf núverandi yfirkjörstjórna. Athugasemdirnar ber með engu móti að skoða sem heildstæða úttekt á frumvarpinu.

Fagna ber því að fram sé komið frumvarp sem felur í sér heildstæða umgjörð um þær opinberu kosningar er fram fara í landinu og jafnframt margvíslegar umbætur varðandi stjórnsýslu við framkvæmd kosninga. Þrátt fyrir að frumvarpið feli í sér ýmsar umbætur er ljóst að mörg atriði þess þarf að yfirfara og útfæra betur. Er sérstök ástæða til að benda á að um mörg mikilvæg og vandasöm atriði er ætlunin að setja reglugerð í stað þess að útfæra þau í lögnum. Gjalda verður varhug við slíku.

Vísað er ítarlegra athugasemda Reykjavíkurborgar við frumvarpið, dags. 20. þ.m., án þess að hér sé tekin afstaða til allra þeirra fjölmörgu atriða er þar er fjallað um.

Verður nú fjallað um nokkur atriði frumvarpsins.

1. Breytingar á skilyrðum til að njóta aðstoðar við kosningaathöfnina og breytingar á framkvæmd, 3. mgr. 74. gr. og 90. gr.

Í lögum nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis eru ákvæði í 3. mgr. 63. og 1. mgr. 86. gr. um heimild til að kjósandi fái aðstoð kjörstjóra (við utankjörfundaratkvæðagreiðslu) eða eins kjörstjórnarmanns (atkvæðagreiðsla á kjörfundi) við kosningaathöfnina. Í 4. mgr.

63. gr. og 2. mgr. 86. gr. eru nú jafnframt (eftir breytingu á lögnum með 1. og 2. gr. laga nr. 111/2012), ákvæði um að kjósandi geti tilnefnt sérhvern þann aðstoðarmann er hann tilkveður sjálfur til að aðstoða sig. Til að nýta sér þessar heimildir er gert að skilyrði að kjósandi eigi við að búa sjónleysi eða að hönd sé honum ónothæf.

Í almennum athugasemdum í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sé lagt til að allir kjósendur eigi rétt á aðstoð við að greiða atkvæði og að meginregla kosningalaga verði því sú að einstaklingur með kosningarétt sem geti mætt á kjörstað eigi rétt á aðstoð. Skilyrði sé að kjósandi geti sjálfur skýrt þeim er aðstoðina veitir frá því hvernig hann vill greiða atkvæði, í samræmi við þarfir sínar, hvort sem sé vegna fötlunar, veikinda, elli eða af öðrum ástæðum.

Nauðsynlegt er í þessu sambandi að huga að tveimur atriðum, í fyrsta lagi því hverjir skuli njóta þess réttar að tilnefna aðstoðarmann að eigin vali og í öðru lagi hvernig farið sé að þegar kjósandi tilnefnir slíkan aðstoðarmann.

Verður hér fyrst fjallað um það hverjir skuli njóta þess réttar að tilnefna aðstoðarmann að eigin vali. Eftir lögfestingu áðurgreinds samnings Sameinuðu þjóðanna er Íslandi skylt að tryggja að „fötludu fólki sé gert kleift að taka virkan og fullan þátt í stjórnámálum og opinberu lífi til jafns við aðra, með beinum hætti eða fyrir atbeina fulltrúa eftir frjálsum vali, þ.m.t. réttur og tækifæri til þess að kjósa og vera kosinn, meðal annars með því: i. að tryggja að kosningaaðferðir, kosningaaðstaða og kjörgögn séu við hæfi, aðgengileg og auðskilin og auðnotuð, ii. að vernda rétt fatlaðs fólks til þess að taka þátt í leynilegri atkvæðagreiðslu í kosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum án þvingana með hótunum og til þess að bjóða sig fram í kosningum ...“ (úr 29. gr. samningsins, áherslubreyting undirritaðrar). Skuldbinding þessi nær til þess að tryggt sé að fatlaðir geti átt rétt til að greiða atkvæði í kosningum til jafns við aðra.

Við samningu frumvarps þess sem hér liggur fyrir hefur verið tekin sú afstaða að allir kjósendur eigi rétt til þess að njóta aðstoðar aðstoðarmanns að eigin vali án tillits til þess hvort þeir eru í stakk búinir til að greiða atkvæði á eigin spýtur. Engar athugasemdir er að finna í frumvarpinu um ástæðu þessa eða um hvort skoðun frumvarpshöfunda sé sú að ekki sé tækt að krefjast einhvers konar skilríkja fyrir því að heimild sé til þess að kveðja til persónulegan aðstoðarmann. Á þeim stutta tíma sem veittur er til athugasemda við frumvarpið hefur ekki gefist tími til ítarlegra rannsókna eða samanburðar við löggjöf annarra þjóða um þetta. Þó skal nefnt að svo virðist að í Danmörku eigi samsvarandi ákvæði eingöngu við um þá sem ekki eru færir um að framkvæma kosningaathöfnina á eigin spýtur. Í 49. gr. þarlendra laga 137/2019, Lov om valg til Folketinget, segir svo: „Vælgere, der på grund af manglende førlighed, svagelighed eller liqende ikke kan bevæge sig ind i stemmelokalet eller stemmerummet eller i øvrigt foretage stemmeafgivningen på den foreskrevne måde, jf. § 48, kan forlange fornøden hjælp til stemmeafgivningen, jf. dog stk. 4. Hjælp til stemmeafgivningen kan ydes ved personlig bistand, jf. stk. 2, og ved brug af eventuelle hjælpemidler, der skal stilles til rådighed ved stemmeafgivningen, jf. stk. 5.“ Í greinargerð með íslenska frumvarpinu sem lagt hefur verið fram er fjallað um ákvæði danskra, norskra, sænskra og finnskra kosningalaga um þetta efni. Af þeirri umfjöllun má ráða að í öllum þessum ríkjum sé gert að skilyrði þess að tilnefna eigin aðstoðarmann að kjósandi sé haldinn líkamlegri eða andlegri fötlun.

Ljóst er að ofnotkun heimildar til að kjósandi kveðji til persónulegan aðstoðarmann býður heim hættu á því að grundvallarreglurnar um leynilegar kosningar og kosningar án þvingana með hótunum séu ekki virtar. Er hér bent á nauðsyn þess að taka framangreint til frekari athugunar þannig að gæta megi þeirrar skyldu að þeir er raunverulega þurfi á aðstoð halda fái notið þess að velja fulltrúa og án þess að öðrum réttindum borgaranna sé hættu búin.

Verður þá fjallað um það hver sé framgangsmáti ef kjósandi vill tilnefna persónulegan aðstoðarmann. Í athugasemdum með frumvarpi er varð að lögum nr. 111/2012 kemur fram að við samningu frumvarpsins hafi verið höfð hliðsjón af áðurgreindum samningi Sameinuðu þjóðanna. Er þar að finna lýsingu á þágildandi löggjöf Dana og Svía í þessu efni en þær þjóðir höfðu lögleitt samninginn þegar frumvarpið var lagt fyrir Alþingi. Af athugasemdum með fyrirleggjandi frumvarpi má ráða að löggjöf í Danmörku og Svíþjóð hafi að einhverju leyti breyst frá því sam gildi þegar lög nr. 111/2012 voru lögfest. Í athugasemdunum kemur einnig fram að í Noregi séu reglur þær að tilnefni kjósandinn aðstoðarmann að eigin vali skuli fulltrúi kjörstjórnar einnig vera viðstaddur þegar atkvæðisréttarins er neytt.

Við útfærslu ákvæða í kosningalöggjöf til að tryggja fötluðum einstaklingum möguleika á því að greiða atkvæði með aðstoð einstaklings að eigin vali er miklægt að gæta að því að þau réttindi sem borgurum eru tryggð með lagasetningu fari ekki forgörðum. Hér er átt við reglurnar um leynilega kosningu og um að atkvæðisréttar skuli neytt án þvingana en báðar þessar reglur eru áréttáðar í 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Við setningu laga nr. 111/2012 var þessa gætt með því að áður en kemur til þess að fatlaður kjósandi greiði atkvæði með þessu móti þarf kjósandinn að lýsa því yfir fyrir kjörstjóra í einrúmi að hann óski eftir því að viðkomandi fulltrúi aðstoði sig. Geti kjósandi ekki með skýrum hætti tjáð kjörstjóra þennan vilja sinn skal kjörstjóri heimila fulltrúanum að greiða atkvæði fyrir kjósandann leggi hann fram vottorð réttargæslumanns er starfar samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrr fatlað fólk þar sem staðfest er að kjósandinn hafi valið sér viðkomandi fulltrúa til aðstoðar. Kjörstjóri skal síðan geta um ákvörðun sína á sérstakri skrá sem hann heldur í þessu skyni, sbr. 4. ,sbr. 1. mgr. 63. gr. (atkvæðagreiðsla utan kjörfundar) eða bókar um ákvörðun í kjörbók, sbr. 2. mgr. 63. gr. (atkvæðagreiðsla á kjörfundi). Engin ákvæði eru um þetta í frumvarpinu og engin skýring á því hvers vegna gert er ráð fyrir að núgildandi ákvæði um þetta efni falli brott.

Vakin er athygli á að í 5. mgr. 90. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að nánari ákvæði um framkvæmd aðstoðar við atkvæðagreiðslu séu sett í reglugerð. Er það sérkennilegt og hefði verið ástæða til að útfæra ákvæðið að fullu í lögnum eins og gert hefur verið fram til þessa. .

Í frumvarpinu er það nýmæli að frambjóðanda eða maka hans, börnum, systkinum eða foreldrum verði ekki heimilt að veita kjósanda aðstoð og er það sjálfsgöð regla.

2. Utankjörfundaratkvæði og meðferð þeirra, 67. gr. og 2. mgr. 94. gr.

Samkvæmt 2. mgr. 91. gr. laga 24/2000 skal, ef fleiri en eitt utankjörfundaratkvæði berast frá kjósanda, taka síðastgreidda atkvæðið til greina. Á sama hátt leiðir b liður 1. mgr. 91. gr. til þess að kjósandi getur greitt atkvæði á kjörfundi þó hann hafi áður greitt atkvæði utan kjörfundar og skal þá taka kjörfundaratkvæðið til greina.

Í 67. gr. frumvarpsins kemur fram að kjósandi er greitt hefur atkvæði utan kjörfundar geti ekki greitt atkvæði á kjörfundi og að kjósandi geti einungis greitt atkvæði utan kjörfundar einu sinni. Þessi regla birtist einnig í 2. mgr. 94. gr. frumvarpsins þar sem segir að berist fleiri en eitt póstatkvæði frá sama kjósanda skuli aðeins það póstatkvæði er síðar berst koma til greina og að ekki skuli taka til greina póstatkvæði hafi kjósandi áður greitt atkvæði hjá kjörstjóra utan kjörfundar (það athugist að fyrirsögn þessarar greinar er „Utankjöfundaratkvæði sem ekki verða tekin til greina“ og að póstatkvæði eru samkvæmt 1. málsgrein talin jafngilda utankjöfundaratkvæðum. Er 2. málsgrein væntanlega ætlað að taka einnig til þeirra utankjöfundaratkvæða sem tíðkast samkvæmt núgildandi lögum.

Eins og að framan greinir er lagt til að afnema möguleika á að ógilda þegar greitt utankjöfundaratkvæði með því að greiða að nýju atkvæði á þann hátt eða á kjörfundi. Er sú tilhögun rökstudd með því að utankjöfundaratkvæðagreiðsla skuli nú ekki hefjast fyrr en eftir að ljóst sé hvaða listar verði í framboði, breytt tilhögun í þessu efni einfaldi framkvæmd kosningar og að sjaldgæft sé að kjósendur nýti sér rétt til að greiða atkvæði að nýju. (Fyrst greinda röksemdin getur reyndar varla átt við um póstkosningu þá sem lögð er til með 71. gr. frumvarpsins en lagt er til að hún hefjist 57 dögum fyrir kjördag, þ.e. áður en framboðsfrestur rennur út). Bent er á að núverandi regla hlýtur að vera kjóсандanum í hag enda sá möguleiki ætíð fyrir hendi að kjósanda snúist hugur eftir að hann hefur greitt atkvæði utan kjörfundar og þá, samkvæmt núverandi reglum, möguleiki fyrir hann að greiða atkvæði á ný, annað hvort utan kjörfundar eða á kjörfundi. Í þessu sambandi má hafa í huga að frumvarpið gerir ráð fyrir að framboð komi fram fyrr en tíðkast hefur eða 36 dögum fyrir kjördag en við alþingiskosningar rennur framboðsfrestur nú út 15 dögum fyrir kjördag. Í framkvæmd mun því utankjöfundaratkvæðagreiðsla standa yfir álika langt tímabil og hefur tíðkast við flestar kosningar á síðustu áratugum.

Varðandi meðferð utankjöfundaratkvæða skal bent á að texti frumvarpsins veitir ekki leiðbeiningar um hvort ætlunin sé að vikja frá núverandi framkvæmd við meðferð utankjöfundaratkvæða sem lýst er í 73. gr. gildandi laga. Þar sem gildandi lög setja ekki skorður við því hvenær atkvæðagreiðslu utan kjörfundar lýkur er raunin sú að utankjöfundaratkvæði berast inn í kjördeild kjósanda langt fram eftir kjördegi. Fyrirséð er að þetta verði með óbreyttum hætti, verði frumvarpið að lögum, því samkvæmt 2. mgr. 68. gr. frumvarpsins skal kosning utan kjörfundar standa fram til kl. 17 á kjördag. Þetta leiðir til þess að sú aðstaða getur skapast að kjósandi kýs á kjördegi án athugasemda en síðar berst atkvæði hans sem hann greiddi utan kjörfundar. Samkvæmt gildandi lögum er honum heimilt að greiða atkvæði á kjörfundi en frumvarpið breytir þeirri reglu og heimilar kjósanda ekki að greiða atkvæði á kjörfundi eins og áður segir. Hér er einnig bent á að í stað þess að ákvæði séu um meðferð utankjöfundaratkvæða í frumvarpinu er gert ráð fyrir að ákvæði hér um verði sett með reglugerð sem virðist afar sérkennileg tilhögun.

3. Ný ákvæði um póstkosningu, 71. gr.

Í 71. gr. frumvarpsins er lagt til að unnt verði að greiða atkvæði með póstkosningu en slíkt er nýmæli hér á landi. Þessi tilögun er sögð byggð á hagkvæmnis- og skilvirknissjónarmiðum og vísað í löggjöf á Norðurlöndum. Nokkuð er fjallað um erlendar reglur um póstkosningu í frumvarpinu en þess ekki getið hvernig háttáð er

reglum um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í þeim ríkjum en horfa ætti til þessara heimilda í samhengi.

Í fljótu bragði sýnist það skjóta nokkuð skökku við að nauðsyn sé á slíkri heimild nú, á tímum þegar ferðalög eru alla jafna mun auðveldari en áður var en minni áhersla lögð á póstsamgöngur, í það minnsta hér á landi.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að póstkosningar megi hefja 57 dögum fyrir kjördag en í því felst að greiða má atkvæði áður en öll framboð eru komin fram. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar má þó ekki hefjast fyrir en framboð hafa verið auglýst, sbr. 1. mgr. 68. gr. frumvarpsins. Hér þarf að hafa í huga, eins og fram kemur í kafla 2 að ofan, að gert er ráð fyrir, gagnstætt því sem gildandi lög kveða á um, að ekki megi greiða atkvæði utan kjörfundar oftast en einu sinni og að kjósandi er hefur greitt atkvæði utan kjörfundar hafi ekki heimild til að greiða atkvæði á kjörfundi, sbr. 2. mgr. 67. gr. og 2. mgr. 94. gr. frumvarpsins. Samkvæmt núgildandi lögum skal meta það atkvæði gilt er síðast er greitt, sbr. 2. mgr. 91. gr. laga nr. 24/2000. Verði frumvarpið að lögum mun því kjósandi fyrirgera rétti sínum til atkvæðagreiðslu á kjörfundi með bréfatkvæðagreiðslu, sem jafnvel getur átt sér stað áður en öll framboð hafa komið fram.

Stærsta álitaeefnið varðandi bréfkosningu sýnist snúa að því að erfitt hlýtur að vera að tryggja rétta og örugga framkvæmd við slíka atkvæðagreiðslu. Í 3. mgr. 71. gr. frumvarpsins segir að kjósandi skuli greiða atkvæði í viðurvist tveggja vitna ef unnt sé, sem votti auðkenni kjósandans og að kosningin hafi verið leynileg. Ekkert kemur fram um það á hvern hátt vottar þessir skuli auðkenna sig en tilgreint í 6. mgr. 71. gr. að um fyrirkomulag bréfkosningar skuli nánar kveðið á um í reglugerð. Svo virðist sem framkvæmd í þessu efni gæti orðið losaraleg því ekki er ótvírætt skilyrði að yfirlýsing votta liggja fyrir heldur skal það gert „ef unnt er“ og vandséð hvernig framkvæma skal mat á svo óljósu skilyrði.

Þar sem kjörgögn eru ekki þau sömu við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og við póstkosningu þarf yfirkjörstjórn að halda sérstaklega utan um hvora tegund atkvæða fyrir sig sem hefur í för með sér visst óhagræði.

4. Breytingar á meðferð atkvæðaseðla og atkvæða við framkvæmd kosningar-athafnar, XIV. kafli

Lögð er til grundvallarbreyting varðandi meðferð kjörseðla. Í frumvarpinu hefur verið horfið frá upphaflegri tillögu starfshópsins um að kjósandi geri ekki grein fyrir sér fyrr en eftir að hann hefur greitt atkvæði og er það til bóta. Nú er gert ráð fyrir því að kjósandi geri grein fyrir sér áður en hann fær afhentan kjörseðil en áfram gert ráð fyrir að atkvæðaseðill skuli stimplaður af kjörstjóra ef kjósandi á rétt á að greiða atkvæði. Þá er gert ráð fyrir þeirri breytingu frá gildandi lögum að ekki skuli halda bókhald eða uppgjör um fjölda notaðra og ónotaðra kjörseðla, sjá nú 95. gr. laga nr. 24/2000. Í kafla VII. 3 í almennum athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að markmið með þessum breytingum sé aukið öryggi.

Í núverandi löggjöf um kosningar er gert ráð fyrir því að yfirkjörstjórn kanni hvort tala kjósenda sem greitt hafi atkvæði samkvæmt kjörbókum undirkjörstjórna sé í samræmi við afhenta atkvæðaseðla og skráðar athugasemdir undirkjörstjórna, sjá 99. gr. laganna. Tilgangur slíks samiburðar er að ganga úr skugga um að ekki hafi borist atkvæðaseðlar í kjörkassa sem eigi uppruna sinn annars staðar en hjá þar til bærum

yfirvöldum og með því haft eftirlit með því að ekki hafi komist í umferð falsaðir seðlar sem ratað hafa ratað í kjörkassa. Slík tilhögun hefur fram að þessu verið talin fela í sér öryggi. Samsvarandi ákvæði er ekki að finna í frumvarpinu.

Vandséð er hvernig hin nýja framkvæmd er öruggari en hin eldri en nauðsynlegt hlýtur að vera að vega og meta kosti og galla hvorrar aðferðar um sig. Í umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarpið er að finna umfjöllun um þetta atriði og er vísað til þess er þar kemur fram.

5. Breytingar á fyrirkomulagi talningar, XV. kafli

Samkvæmt gildandi lögum fer talning atkvæða fram hjá yfirkjörstjórnnum kjördæma. Sú grundvallarbreyting er lögð til með frumvarpinu að talning atkvæða skuli fara fram á ábyrgð yfirkjörstjórna sveitarfélaga en ef færri en 100 kjósendur séu á kjörskrá sveitarfélag skuli landskjörstjórn (við aðrar kosningar en sveitarstjórnarkosningar) sameina talningu þeirra atkvæða við talningu annars sveitarfélags. Í tilögum starfshópsins var gert ráð fyrir að talning færi fram á kjörstöðum en horfið hefur verið frá þeirri tilhögun. Þrátt fyrir að framangreind breyting á frumvarpinu sé til mikilla bóta vakna enn spurningar um hvort sú tilhögun sem nú er lögð til sé heppileg. Verða hér nefnd tvö atriði í þessu sambandi.

Líkt og í gildandi lögum gerir frumvarpið ráð fyrir að umboðsmenn framboða eigi rétt á að vera viðstaddir talningu en séu þeir ekki viðstaddir skal yfirkjörstjórn boða menn úr sama framboði, ef unnt er, til að gæta réttar fyrir hönd framboðsins. Ljóst er að mönnun starfs umboðsmanna verður erfiðari með fjölgun talningarstaða, sér í lagi fyrir faliðuð framboð og í fámennari sveitarfélögum, og ábyrgð lögð á yfirkjörstjórnir sveitarfélaga við að finna menn úr framboðinu sem unnt er að tilnefna í stað umboðsmanna, séu þeir ekki viðstaddir.

Bent er á að samkvæmt gildandi lögum úrskurða yfirkjörstjórnir kjördæma um gildi atkvæða. Frumvarpið gerir ráð fyrir að allar sveitarstjórnir í landinu hafi þetta hlutverk og fjölgar úrskurðaraðilum því til muna. Er vandséð að slíkt verði til að auðvelda samræmingu við úrskurði um vafaatkvæði.

Bent er á umsögn Reykjavíkurborgar um þetta atriði.

Áréttað er að athugasemdir þessar eru ekki tæmandi úttekt á frumvarpinu heldur fela í sér umfjöllun um nokkur mikilvæg atriði.

Virðingarfyllst,



Erla S. Árnadóttir

oddviti yfirkjörstjórnar Reykjavíkurborgar norður