

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8 – 10
150 Reykjavík

Reykjavík 27. janúar 2021

Umsögn yfirkjörstjórnar Reykjavíkur um frumvarp til kosningalaga, 151. Löggjafarþing 2020 – 2021, 339. mál, þskj. 401

Með erindi nefndasviðs Alþingis, dags. 18. desember 2020, þar sem óskað var eftir umsögn yfirkjörstjórnar Reykjavíkur um frumvarp til kosningalaga, 339. mál. Var veittur frestur til 27. janúar 2021 til þess að veita umsögn þessa.

Meðfylgjandi er umsögn yfirkjörstjórnar Reykjavíkur.

ALMENNAR ATHUGASEMDIR

Með frumvarpinu er lagt til að sett verði samræmd kosningalög, sem taki til kosninga til Alþingis, sveitastjórna, framboð og kjör forseta auk þjóðaratkvæðagreiðslna um tiltekin málefni. Markmið frumvarpsins er að styrkja lýðræðið með því að viðhalda trausti á framkvæmd kosninga og tryggja að beinar, frjálsar og leynilegar kosningar séu haldnar reglulega.

Í upphafi er rétt að geta þess að yfirkjörstjórn telur að það sé mjög til bóta að núverandi kosningalöggjöf sé endurskoðuð og þá að lagabálkar sem hafa gilt um mismunandi kosningar á Íslandi séu sameinaðir í einum heildarlögum. Þá telur yfirkjörstjórn jafnframt að það horfi til bóta að Landskjörstjórn sé veitt aukið hlutverk til samræmingar og yfirumsjónar með kosningaframkvæmd.

Hins vegar er mikilvægt að vanda sérstaklega vel til verka enda er framkvæmd kosninga og traust á þeim einn af hornsteinum lýðræðis. Yfirkjörstjórn er ekki sannfærð um að frumvarpið, eins og það er lagt fram, sé til þess fallið að ná fram þeim markmiðum sem að er stefnt. Þótt margt sé gott í frumvarpinu er yfirkjörstjórn þeirrar skoðunar að sum ákvæði frumvarpsins séu ekki nægilega skýr til þess að ná fram þessu yfirlýsta markmiði frumvarpsins. Þá séu til staðar ákvæði sem geti verið til þess fallin að valda óvissu frá því sem nú gildir og bæti því ekki framkvæmdina.

Til að mynda skortir að frumvarpið tæmi meginreglur um framkvæmd kosninga og þess í stað er ráðherra eftirlátið að útfæra framkvæmdina í reglugerð. Að mati yfirkjörstjórnar er framsal þessa valds til ráðherra vandasamt og ber að gæta að því sérstaklega. Eðlilegt er að einstök praktísk atriði við framkvæmd kosninga sem þurfa sveigjanleika eða sæta reglulegri endurskoðun í ljósi reynslu og aðstæðna séu útfærð í reglum eða reglugerðum. Ef um er að ræða atriði sem hafa grundvallarþýðingu við framkvæmd kosninga er hins vegar óheppilegt að það heyri undir ráðherra. Eðlilegra væri því að löggjafinn fæli Landskjörstjórn að setja slíkar reglur ef þörf er á þeim á annað borð.

Yfirkjörstjórn telur að frumvarpið þarfnist mun frekari vinnu og lagfæringar til þess að það geti orðið að lögum. Þótt sannarlega sé margt til bóta er frumvarpið haldið veigamiklum annmörkum þannig að það geti ekki verið samþykkt að óbreyttu.

Yfirkjörstjórn tekur undir ítarlegar athugasemdir í umsögn Reykjavíkurborg, dags. 20. janúar 2021. Að mati yfirkjörstjórnar er sú vinna þarf að eiga sér stað umfangsmeiri en unnt er í þinglegri meðferð þessa lagafrumvarps. Heppilegast væri því að vinnuhópi væri falið að fara yfir frumvarpið og þá einkum með hliðsjón af hinni eiginlegu framkvæmd kosninga. Telur yfirkjörstjórn að nauðsynlegt að í slíkum hópi eigi sæti reynslumiklir aðilar af kosningaframkvæmdinni.

Á Íslandi hefur framkvæmd kosninga, réttmæti og öryggi þeirra hingað til verið hafið yfir allan vafa. Helgast það meðal annars af því að þeir sem hafa komið að framkvæmd kosninga hafa nær undantekningalaust tekið hlutverk sitt alvarlega og sinnt því af trúmennsku og virðingu fyrir hinu lýðræðislega ferli. Að sama skapi hefur kosningaframkvæmd verið undir yfirstjórn kjörstjórna eða starfsmanna þeirra samkvæmt þeim reglum sem kveðið er á um í lögum.

Gildandi meginreglur og kosningalöggjöf hafa mótast á löngum tíma og á grundvelli þeirra hefur því orðið til óskráð framkvæmd og venjur sem er orðin nokkuð föst í sessi. Þannig hefur löggjafarvaldinu borið gæfa til þess að setja skýra og aðgengilega kosningalöggjöf. Eykur það stöðugleika og fyrirsjáanleika sem jafnframt stuðlar að trausti sem er hornsteinn lýðræðis. Af þessu leiðir að framkvæmdarvaldinu er ekki falið að setja reglur sem kveða á um útfærslu og framkvæmd laganna heldur hefur framkvæmdin leitt beint af þeim lögum sem Alþingi sjálft hefur samþykkt. Af því sama leiðir að kosningalöggjöfin hefur verið stöðug, aðgengileg og almennt auðskiljanleg og þannig fyrirsjáanleg. Með hliðsjón af þessu öllu hefur framkvæmd kosninga og þá úrslit þeirra notið almenns trausts en það er ekki sjálfsagt líkt og erlend fordæmi á síðustu misserum hafa leitt í ljós.

Í núverandi kosningalöggjöf eru tvær undantekningar frá fyrrnefndri meginreglu sem komið hafa til í seinni tíð þ.e. þar sem ráðherra er falið að kveða á um framkvæmd með reglugerð. Annars vegar er slíka heimild að finna í 3. gr. laga nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu um útlit kjörseðla og hins vegar í 32. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþings, sbr. 9. gr. laga nr. 70/2018 um form á söfnun meðmæla með framboðslistum.

Með því frumvarpi sem hér liggur fyrir er hins vegar horfið alfarið frá þessari stefnu og nánar tiltekið kemur orðið „reglugerð“ 22 sinnum fram í texta frumvarpsins þar sem ráðherra, í samráði eða að fengnum tillögum Landskjörstjórnar, er falið að útfæra ýmis framkvæmdaratriði varðandi kosningarnar, sem samkvæmt núgildandi lögum um mismunandi kosningar ræðst að meginstefnu til af ákvæðum laganna sjálfra.

Þannig er til að mynda um það að ræða að ráðherra seti reglugerð um birtingarhátt auglýsinga um framboð og efni þeirra (47. gr.), gerð kjörgagna, kjörseðla og kjörkassa (62. gr.), um mat á gildi vafaatkvæða (105. gr.).

Að mati yfirkjörstjórnar er þessi breyting varasöm og ógnar þeim mikilvægu gildum sem rakin eru hér að framan. Til viðbótar er hún til þess fallin að rýra traust almennings á framkvæmdinni og

ógná þeim stöðugleika sem ríkt hefur hér á landi. Um er að ræða þá grundvallarbreytingu að í stað þess að þessi atriði séu útfærð samkvæmt meginreglum í lögnum sjálfum gerir frumvarpið ráð fyrir því að ráðherra setji reglugerð um framkvæmdina eftir atvikum samkvæmt tillögum eða í samráði við Landskjörstjórn. Á þetta sérstaklega við um heimildir til að setja reglugerð um gerð kjörgagna og reglugerð um mat á vafaatkvæðum.

Þá telur yfirkjörstjórn það mikilvægt að lögín kveði á um meginreglur sem líta beri til við mat á ógildi atkvæðis eða að atkvæði greitt utan kjörfundar skuli ekki tekið til greina en Landskjörstjórn gæti verið falið að setja leiðbeiningar um mat á slíkum atkvæðum. Telur yfirkjörstjórn óheppilegt að það sé í höndum ráðherra enda eigi Alþingi sjálft að kveða á um þau atriði sem nauðsynleg eru í þessu sambandi.

Að mati yfirkjörstjórnar ber því, í stað reglugerðaheimilda, að kveða á um nauðsynleg atriði í lögnum sjálfum í stað þess að þau verði útfærð með reglugerðum líkt og frumvarpið mælir nú fyrir um. Telur yfirkjörstjórn að vinna þurfi frumvarpið nánar þannig að framkvæmdaatriði séu útfærð betur í lögnum sjálfum.

ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTÖK ÁKVÆÐI FRUMVARPSINS

Til viðbótar við framangreint telur yfirkjörstjórn rétt að gera eftirfarandi athugasemdir við einstök ákvæði frumvarpsins:

16. gr.

Ákvæðið 1. mgr. 16. gr. frumvarpsins nefnir ekki hver skuli kjósa yfirkjörstjórnir. Álykta má að frumvarpið geri ráð fyrir því að sveitarstjórn kjósi yfirkjörstjórnir en bent er á að betur færi að kveða skýrlega á um það í ákvæðinu.

Í 3. mgr. 16. gr er kveðið á um það að yfirkjörstjórnir skuli skipaðar þremur mönnum og jafnmörgum til vara. Í 2. másl. er síðan kveðið á um það að við aðrar kosningar en til sveitarstjórna (eða íbúakosningar) skuli yfirkjörstjórn skipuð fimm manns og jafnmörgum til vara.

Að teknu tilliti til reglna sveitarstjórnarlaga um kosningar sveitarstjórna (hlutfallskosningar) er alfarið óljóst hvernig eigi að framkvæma þetta ákvæði og þá hvaða fulltrúar eigi að sitja í öllum kosningum og hverjir einungis við þær kosningar þegar Reykjavík er skipt í tvö kjördæmi þ.e. Reykjavík norður og Reykjavík suður.

Heppilegra væri að kveðið væri á um það að yfirkjörstjórn Reykjavíkur yrði alltaf skipuð fimm fulltrúum og varamönnum þeirra, eða þá þannig að fram færu tvennar kosningar þ.e. þriggja og tveggja fulltrúa og varamanna þeirra.

Þá er óhjákvæmilegt að benda á að ef yfirkjörstjórnir kjördæma verða lagðar niður líkt og frumvarpið gerir ráð fyrir leiðir þessi skipan í Reykjavík til þess að yfirkjörstjórn Reykjavíkur mun ekki geta verið í báðum kjördæmum – heldur mun hún vera með aðsetur á kjördag á einum stað í öðru hvoru kjördæminu. Það sama mun gilda um talningu atkvæða; hún mun fara fram fyrir bæði kjördæmi í öðru þeirra en fordæmi eru fyrir því frá síðasta forsetakjöri.

22. gr.

Í 1. mgr. 22. gr. frumvarpsins er kveðið á um það að Hæstiréttur tilnefni formann úrskurðarnefnd kosningamála og skuli hann uppfylla starfsgengisskilyrði Hæstaréttardómara. Yfirkjörstjórn bendir á að þetta hæfisskilyrði setur þröngar skorður og bendir á að mögulega mætti útvíkka það þannig að formaður uppfylli starfsgengisskilyrði héraðsdómara. Til stuðnings þessu má benda á að starfsgengisskilyrði héraðsdómara er almennt notað hvað varðar formenn úrskurðanefnda sérstaklega í síðari tíð í löggjöf (formenn úrskurðar- og kærunefnda, svo sem upplýsingamála, útlendingamála, velferðarmála, umhverfis- og auðlindamála þurfa að uppfylla starfsgengisskilyrði héraðsdómara) meðan horfið hefur verið frá því að miða við embættisgengi hæstaréttardómara sem dæmi er um í eldri löggjöf.

Engin sérstök rök standa hér til þess að hafa þrengra skilyrði um formann úrskurðarnefndar kosningamála að þessu leyti. Að sama skapi telur yfirkjörstjórn eðlilegra að kveðið sé á um að formaður skuli jafnframt hafa reynslu á framkvæmd kosninga líkt og aðrir nefndarmenn.

88. gr.

Yfirkjörstjórn gerir alvarlegar athugasemdir við ákvæði 88. gr. frumvarpsins um að bakseðill kjörseðils á kjörfundi skuli stimplaður og horfið skal frá því að að hafa uppgjör á notuðum og ónotuðum seðlum og engin þörf sé því á reglum um dreifingu og varðveislu kjörseðla.

Engin rök eru rakin fyrir því að hverfa frá núverandi fyrirkomulagi og gera slíka meginbreytingu. Af skýringum í athugasemdum við ákvæðið í frumvarpi verður ekki annað ráðið en að hálf aðferð frá Noregi (sem jafnframt er notuð í Svíþjóð) hafi verið tekin upp en þar sem kjósendur velja kjörseðil með þeim lista sem þeir ætla að greiða atkvæði. Þetta sker sig í grundvallaratriðum frá íslenskum kosningahefðum sem og meginreglunni um leynilegar kosningar.

Núverandi fyrirkomulag er þvert á móti til þess fallið að tryggja öryggi kosninga og að koma í veg fyrir kosningasvindl. Vegna þeirra uppgjörsaðferða sem notaðar eru er unnt að komast að með tiltölulega lítilli fyrirhöfn meðfram talningu atkvæða í lok kjörfundar með uppgjöri á afhentum kjörseðlum, greiddum atkvæðum á kjörfundi og ónotuðum kjörseðlum. Í því sambandi áréttar yfirkjörstjórn að þetta veldur hvorki sérstökum vandkvæðum í Reykjavíkurborgardæmi við sveitarstjórnarkosningar sem er stærsta einstaka kjördæmi í öllum kosningum á landinu. Með þessari uppgjörsaðferð getur yfirkjörstjórn staðreynt réttmæti framkvæmdarinnar að þessu leyti.

Með því að hverfa frá uppgjöri og taka upp stimplun kjörseðla er öryggi kosninganna mun minna og verulegur öryggisbrestur t.d. ef stimplar tynast enda horfið frá bókhaldi um kjörseðla.

Yfirkjörstjórn leggst því alfarið gegn því að ákvæði 88. gr. verði samþykkt heldur miðað verði við óbreytt fyrirkomulag hvað þetta varðar.

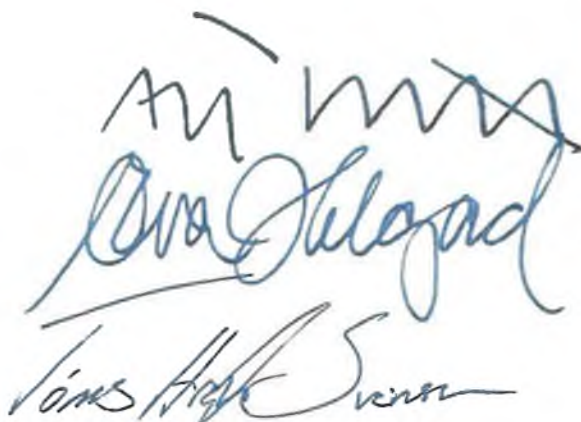
143. gr.

Yfirkjörstjórn gerir jafnframt athugasemdir við gildistökuákvæði frumvarpsins. Yfirkjörstjórn telur með öllu óframkvæmanlegt að lögin taki gildi fyrir næstu alþingiskosningar eða sveitarstjórnarkosningar á árinu 2022 líkt og gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Ef vilji er fyrir því að samþykkja frumvarpið færi betur að gildistökuákvæði væri breytt þannig að þau tækju gildi við næstu forsetakosningar en Landskjörstjórn samkvæmt frumvarpinu tæki strax til starfa við undirbúning. Í þessu sambandi bendir yfirkjörstjórn á að lög nr. 80/1987 um kosningar til Alþingis voru samþykkt í október 1987 og fóru Alþingiskosningar árið 1991 fram á grundvelli þeirra. Að sama skapi var kosið samkvæmt núverandi lögum um kosningar til Alþingis nr. 24/2000 við Alþingiskosningar árið 2003.

Af þeim ástæðum sem að framan eru raktar leggst yfirkjörstjórn Reykjavíkur gegn því að frumvarpið verði óbreytt að lögum. Yfirkjörstjórn óskar eftir því að fylgja umsögn þessari eftir á fundi nefndar sem hefur frumvarpið til skoðunar.

YFIRKJÖRSTJÓRN REYKJAVÍKUR



Sigrún
Ólafur Ólafsson
Tómas Heiður Sveinsson