

Umsögn Indriða Inga Stefánssonar vegna breytinga á kosningalögum o.fl. mál 945, 153. löggjafarþing.

Undirritaður hefur nokkra reynslu af því að vera umboðsmaður við kosningar og þrátt fyrir að margar þeirra breytinga sem til umfjöllunar séu séu til bóta þá eru nokkur atriði sem þarfnast endurskoðunar að mati undirritaðs.

Í greinargerð er að finna ágæta útlitun á því í hverju breytingarnar felast. Breytingarnar virðast vera viðbragð við mörgum þeirra umkvörtunarefna sem komu fram við síðustu kosningar til Alþingis og sveitarstjórna. Ég mun vísa til þeirra markmiða sem skoða þyrfti nánar.

Í kafla 3.4 í greinargerð kemur fram að verið sé að færa kjördag viku síðar en hann er í núgildandi lögum. Slík breyting er nauðsynleg þar sem annar laugardagur í maí er frekar óheppilegur sem kjördagur og raunar má færa rök fyrir því að betur færi að færa kjördag enn aftar tilsíðasta laugardags í maí. Ef áhyggjur eru af hvítasunnudegi mætti vel haga því þannig að kjördagur væri síðasti laugardagur fyrir hvítasunnu.

Í kafla 3.5 í greinargerð er kynnt breyting til að færa til fresti komi til þingrofs. Slík breyting er jákvæð enda frestir afar knappir eins og er. Það er ekki hægt annað en að taka undir þær áhyggjur og 23 dagar fyrir utankjörfund virðist mjög knappur tími og raunar líklegt að það komi nokkuð niður á möguleikum kjósenda til að nýta atkvæðisrétt sinn.

Í kafla 3.7 í greinargerð er fjallað um reglugerð varðandi heimildir og skyldur umboðsmanna. Nokkuð af þeim skyldum sem um ræðir eru útlistaðar í greinum 54 til 58. Hér er jákvætt að áréttta og skýra mikilvægi umboðsmanna. Rétt væri að setja jafnframt ákvæði um hvaða úrræði standa umboðsmönnum til boða til að geta tryggt rétta framkvæmd kosninga.

Í kafla 3.9 í greinargerð er gert grein fyrir áformum um að setja í reglugerð viðmið varðandi kosningaráróður við utankjörfund og kjörfund. Í síðustu kosningum til sveitarstjórna vorið 2022 tók undirritaður að sér að vera umboðsmaður og rækja þær skyldur af kostgæfni. Gerðar voru athugasemdir við að á stóru auglýsingaskilti væru birtar auglýsingar frá framboðum. Auglýsingaskiltið sneri beint að kjörstað og var vel sýnilegt frá bílastæði og gönguleiðum að kjörstað. Þær auglýsingar voru birtar jafnan til kl. 22:00 þegar kjörstaður lokaði.

Í kafla 3.10 í greinargerð er fjallað um næmnisgreiningu. Það er gott að það sé þekkt fyrirfram hvernig standa eigi að því að taka ákvörðun um endurtalningu sem ætti aldrei að vera ákvörðun eins einstaklings eða einnar kjörstjórnar þegar fyrir liggur hversu afdrifarík sú ákvörðun kann að vera fyrir önnur kjördæmi. Jafnframt er brýnt að setja ákvæði um hvernig standa eigi að þeirri endurtalningu. Hér þarf líka að hafa í huga að tryggt þarf að vera að umboðsmenn lista geti verið viðstaddir endurtalninguna. Það er þó rétt að benda á að frekar en að miða við fasta tölu væri nær að miða við ákveðið hlutfall atkvæða miðað við fjölda atkvæða á bak við hvern þingmann.

Við síðustu kosningar voru um það bil 4000 atkvæði á bak við hvern þingmann að meðaltali. Ef við miðum við töluna 20 í frumvarpinu er það u.þ.b. 0,5% af atkvæðum sem þarf fyrir hvern þingmann. Þá væri hægt að miða við að 0.5% atkvæða bak við hvert þingsæti þyrfti í hverju kjördæmi til að uppfylla skilyrði um næmnisgreiningu um að boða skyldi til endurtalningar.

Hvað varðar kosningar til sveitarstjórna ætti að mæla fyrir um að viðmið skuli bóka í gerðabók. Hvað varðar forsetakosningar og þjóðaratkvæðagreiðslu er 20 atkvæða munur sennilega of lítill og réttara væri að miða við 0,5% atkvæða.

Í kafla 3.12 í greinargerð er fjallað um uppkosningu og framkvæmd hennar. Hér er þörf á því að hafa í huga að leiði annmarkar á listum til þess að ógilda skuli kosningar má leiða líkum að því að sé ekki leyst úr þeim yrðu sömu gallar á nýju kosningunni og ekki er skýrt hvernig bregðast megi við göllunum. Svo má leiða líkum að því að það geti reynst sérstaklega minni og nýjum framboðum þungbært að standa straum af þeim kostnaði sem óhjákvæmilega hlytist af því að halda úti kosningabaráttu í nokkrar vikur til viðbótar.

Í kafla 3.14 í greinargerð eru fjallað um að framlengja þurfi bráðabirgðaákvæði um rafræna kjörskrá. Það er miður að ekki sé hægt að tryggja að kjörskrá sé rafræn sérstaklega í ljósi þess flækjustigs sem það hefur í för með sér í stærri sveitarfélögum.

Hér væri nær að miða við rafræna kjörskrá sem meginreglu í sveitarfélögum með a.m.k. 500 íbúa. Að öðru leyti geti sveitarstjórnir óskað þess að kjörskrá yrði á pappír ef ekki er unnt að tryggja til dæmis netsamband. Með slíkum hætti mætti koma til móts við sjónarmið varðandi netsamband og flækjustig en í slíku fyrirkomulagi mætti afhenda sveitarfélögum sem þess óska kjörskrá með öðrum kjörgögnum.

Í kafla 3.15 í greinargerð er fjallað um breytingar á öðrum lögum hvað varðar listabókstafi og íbúakosningar. Ekki er að sjá teljandi vandræði við breytingar hvað varðar listabókstafi sem virðist fyrst og fremst mega rekja til skipulagsbreytinga. Hvað varðar íbúakosningar er jákvætt að skýra þá framkvæmd. Það sem virðist vanta er að það mætti veita sveitarfélögum leiðsögn um aðdraganda og viðmið þess að fara í íbúakosningu um ákveðin mál.

Það sem er ekki að finna í frumvarpinu eru hins vegar nokkur atriði sem nokkuð brýnt er að ávarpa. Atkvæðavægi á landinu er mjög misjafnt og það er sérstaklega eitt kjördæmi sem ber afar skarðan hlut frá borði, þ.e. er Suðvesturkjördæmi. Sé miðað við landsmeðaltal eru 3 kjördæmi, Suðurkjördæmi, Reykjavíkurborgkjördæmi Norður og Reykjavíkurborgkjördæmi Suður, miðað við kjörskrá 2021, í kringum 5% frávik frá landsmeðaltali. Svo skera hin kjördæmin sig úr. Í Suðvesturkjördæmi þarf 140% af landsmeðaltali, á hinum þólfnum eru Norðausturkjördæmi þar sem þarf 73% af landsmeðaltali og í Norðvestur þarf 66% af landsmeðaltali. Eftir uppfærsluna breytast hlutföll Suðvestur- og Norðvesturkjördæmis þannig að í Norðvesturkjördæmi þarf 76% af landsmeðaltali og í Suðvesturkjördæmi þarf 130%. Þar með eru Norðvestur- og Norðausturkjördæmi með svipað atkvæðavægi, en Suðvesturkjördæmi enn nokkuð langt frá landsmeðaltali. Á þessu hlýtur að þurfa að taka.

Annað sem ekki er gert grein fyrir er að eftir afgreiðsluna í Norðvesturkjördæmi haustið 2021 eru refsíákvæði gagnvart embættismönnum ónothæf. Ljóst er að framkvæmd kosninga í Norðvesturkjördæmi var ekki í samræmi við kosningalög. Í þágildandi lögum var að finna almennt refsíákvæði í 124. gr. varðandi það að fara ekki að lögum sem er að finna í nánast sömu mynd í a-lið 136. gr. kosningalaga. Þrátt fyrir kærur og ábendingar var ekki brugðist við þeim brotum sem voru skjalfest bæði í rannsókn undirbúningskjörbréfanefndar og umfjöllun fjölmiðla. Embætti ákærvaldsins brást ekki við kærum sem undirritaður sendi<sup>1</sup>, við þetta má

---

<sup>1</sup> Mál 313-2022-002439.

bæta að nánast frá upphafi var Yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis með réttarstöðu sakbornings. Refsiákvæðum kosningalaga hefur verið beitt gegn kjósendum, en af þessari atburðarás er ljóst að heiðarlegast væri að fella út refsíákvæði gegn embættismönnum þar sem að þeim er ekki beitt og líklega ekki hægt að beita þeim. Annarri kæru undirritaðs vegna aðgerðarleysis kjörstjóra vegna áróðurs á kjörstað var ekki einu sinni svarað af Ríkissaksóknara.

Þessa stöðu jafnframt að hafa í huga um þegar tekinn er til skoðunar grein 59a sem lögð er til í frumvarpinu og brýnt skýra þau úrræði sem umboðsmönnum standa til boða hvað varðar frávik frá framkvæmd kosninga.

Að lokum er atriði sem varðar undirritun stuðningslista. Þar er sagt að frambjóðandi á lista geti ekki verið stuðningsmaður hans. Í texta núverandi lagagreinar er ekki útskýrt hvort frambjóðandi geti verið stuðningsmaður annarra lista en þess sem hann situr á, við ákvarðanir varðandi þetta hefur verið vísað til greinargerðar. Þar er eingöngu sagt að eðli málsins samkvæmt gangi það ekki upp án þess að það sé rökstutt með neinum hætti.

Hér gætir nokkurs ósamræmis, til dæmis getur frambjóðandi flokks í Reykjavíkurborg kjördæmi Norður skrifað undir stuðningslista flokksins í því kjördæmi sem hann býr sé frambjóðandi ekki með lögheimili í Reykjavíkurborg kjördæmi Norður, eða eftir atvikum framboðslista annars framboðs. Ef á hinn bóginn frambjóðandi býður sig fram í því kjördæmi sem hann hefur lögheimili í getur hann ekki undirritað stuðningslista neins framboðs.

Ef þetta fyrirkomulag er vilji löggjafans væri æskilegt að í þessu væri að finna rökstuðning fyrir því að svona skuli framkvæmdin vera sem og að ávarpa það með skýrum hætti í lagagrein að frambjóðandi til kosninga geti ekki undirritað stuðningsyfirlýsingu.

Varðandi ákveðnar greinar frumvarpsins:

7. grein: Betra væri að skoða hvort hægt væri að færa kjördag enn aftar

8., 9., 11., 12., 17., 22. grein skoða mætti hvernig hægt sé að tryggja möguleika kjósenda til að neyta atkvæðisréttar þar sem þingrof getur borið að með nokkuð skjóttum hætti.

23. og 28. grein eru afar mikilvægar en mögulega þyrfti að tengja þetta ákvæði refsíheimildum þannig að unnt sé að framfylgja þeim. Annars er hætt við að sama niðurstaða verði og 2022 þar sem kjörstjóra var bent á hvernig málum væri fyrir komið og kjörstjóri tók afstöðu um að aðhafast ekki.

34. grein: rétt væri að miða við hlutfall atkvæða á bak við hvern þingmann frekar en fasta tölu og bóka þarf viðmið atkvæðafjölda í gerðabók

44. grein: betra væri að gera minni og dreifðari sveitarfélögum kleift að fá undanþágu en miða við rafræna kjörskrá að meginreglu.

51. grein: hér mætti setja viðmið og leiðbeiningar um það hvað þurfi til að eðlilegt sé að fara í íbúakosningu. Væri með slíkum hætti hægt að auka þátttöku almennings, valdefla almenning og almennt stuðla að gagnsæi viðákvæðanatöku sem ætti að geta aukið tiltrú almennings á kosningum.

Í frumvarpinu er að finna mörg ágæt atriði sem er rétt að styðja, en í því er einnig að finna atriði sem þarf að útfæra nánar til að unnt sé að ná þeim markmiðum sem að baki þeim liggja. Hér hefur enn fremur verið farið í atriði sem ekki eru nægjanlega vel útfærð í núverandi lögum og ekki er tekið á í þessu frumvarpi. Undirritaður er reiðubúinn að mæta og gera grein fyrir þeim athugasemdum sem í þessari umsögn er að finna eins og þarf.