



Sýslumannaráð

Viðtakandi:
Nefndasvið Alþingis

Vík í Mýrdal, 24. maí 2023

153. löggjafarþing 2022-2023

Þingskjal 1477 – 945. mál

Frumvarp til laga um breytingu á kosningalögum, lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka og sveitarstjórnarlögum (ýmsar breytingar).

UMSÖGN

Sýslumannaráð, f.h. sýslumanna, hefur kynnt sér fyrirbyggjandi frumvarp til laga um breytingu á kosningalögum, lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka og sveitarstjórnarlögum (ýmsar breytingar). Sýslumenn láta efnið til sín taka vegna þess hlutverks sem þeir hafa að gegna sem kjörstjórar við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, hver í sínu umdæmi. Með frumvarpinu eru m.a. lagðar til lagabreytingar sem varða framkvæmd og skipulagningu atkvæðagreiðslu utan kjörfundar svo og störf kjörstjóra. Er umsögn þessi þannig takmörkuð við I. kafla frumvarpsins er varðar breytingar á kosningalögum, þá einkum þau ákvæði frumvarpsins er snúa að atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, nánar tiltekið 22. – 27. gr. þess.

Sýslumannaráð tekur undir umfjöllun um tilefni og nauðsyn lagasetningarinnar í greinargerð frumvarpsins og lýsir almennri ánægju með þær breytingar sem lagðar eru til á ákvæðum XII. kafla kosningalaga um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Verður af tillögnum ráðið að teknar hafi verið til greina helstu ábendingar sýslumanna um ágalla á lögnum er sköpuðu vandamál við framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar við sveitarstjórnarkosningar árið 2022. Að því sögðu hefur Sýslumannaráð eftirfarandi ábendingar við einstaka greinar frumvarpsins:

21. gr.

Sýslumannaráð telur jákvætt að skýrð verði nánar réttindi og skyldur umboðsmanna í tengslum við kosningar, þ.m.t. við framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, hvort heldur sem er með reglugerð eða innan lagatexta. Mælt er til þess að sú skylda verði lögð á kjörstjórnir að tilkynna viðeigandi sýslumanni hverjir umboðsmenn lista sem bjóða fram í sveitarfélagi eða kjördæmi eru þannig að unnt sé að boða umboðsmenn jafnskjótt til innsíglunar kjörkassa, en lögin gera ráð fyrir afar skömmum tíma milli auglýsingar um framboð og upphafs atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Tilkynna þyrfti kjörstjórum nafn, símanúmer og netfang umboðsmanns. Eins mætti hugsa sér til einföldunar að umboðsmenn framboða verði tilgreindir í auglýsingu um framboð. Reglur kosningalaga taka á þeim tilvikum þegar umboðsmenn lista hafa ekki verið tilkynntir samhliða framboðstilkynningu. Ætti slíkt fyrirkomulag ekki að hafa áhrif á möguleika framboða til að tilnefna umboðsmenn síðar í aðdraganda kjördags. Þykir þá rétt að benda á að í 2. málslíð 1. mgr. 55. gr. kosningalaga er getið undanþágu frá rétti umboðsmanna til að vera viðstaddir atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í heimahúsi. Stofnanir skv. 3. tl. 2. mgr. 69. gr. eru jafnframt í mörgum tilvikum heimili þeirra einstaklinga sem þar kjósa og þykir vert athugunar hvort undanþágan ætti einnig að eiga við um kosningu utan kjörfundar samkvæmt því ákvæði.

22. gr.

Greinin varðar breytingu á 68. gr. kosningalaga um upphaf og lok atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Með 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar við alþingis- og sveitarstjórnarkosningar skuli undantekningalaust hefjast einum degi eftir að framboðslistar hafa verið auglýstir sbr. 47. gr. laganna. Gildir þar einu hvort sá dagur beri upp á lögbundinn frídag, s.s. skírdag, föstudaginn langa eða sunnudag. Reynsla sýslumanna er sú að kosningar utan kjörfundar fari rólega af stað, einkum þegar um stórhátíðir ræðir, og má í því samhengi velta upp nauðsyn slíkrar ráðstöfunar með tilliti til þess kostnaðar sem af hlýst. Því er lagt til að orðalaginu „eigi síðar en“ verði haldið til haga, þannig að unnt verði að hefja kosningu fyrr ef svo ber undir, jafnvel þótt framboðslistar hafi eigi verið auglýstir. Hugnist það ekki löggjafanum að hverfa aftur til þess fyrirkomulags, er lagt til að bætt verði við fyrirvara um það að beri daginn upp á lögbundinn frídag skuli hefja kosninguna fyrsta virka dag á eftir.

Í 2. mgr. ákvæðisins er horfið frá þeim áskilnaði að atkvæðagreiðsla skuli a.m.k. standa fram til kl. 17 á kjördegi en þess í stað lagt til að sýslumaður skuli tryggja að í umdæmi hans sé unnt að greiða atkvæði utan kjörfundar á a.m.k. einum kjörstað í að lágmarki fjórar klukkustundir. Sýslumannaráð fagnar tillögunni og þykir hún til þess fallin að veita sýslumönnum nauðsynlegt svigrúm til að skipuleggja atkvæðagreiðslu utan kjörfundar á kjördegi í takt við það sem aðstæður krefjast í hverju umdæmi fyrir sig, m.a. með tilliti til lokunar kjörstaða og vegalengda innan umdæmisins. Vert þykir í þessu sambandi að vekja athygli á ákvæði 1. mgr. 67. gr. kosningalaga, þar sem segir að kjósendur, sem ekki geti sótt kjörfund á kjördegi, geti ákveðið að greiða atkvæði utan kjörfundar. Færst hefur í vöxt að kjósendur mæti til að greiða atkvæði utan kjörfundar á kjördegi innan eigin sveitarfélags eða í tiltölulegri nálægð við eigin kjörstað, t.d. á höfuðborgarsvæðinu, sem veldur verulega auknu álagi á kjörstað utan kjörfundar á kjördegi. Líklegt er þó að sú breyting sem fyrirhuguð er á 76. gr. laganna, og varðar skyldu allra kjósenda sem greiða atkvæði utan kjörfundar á kjördegi til að koma sjálfir atkvæði sínu til skila., muni draga úr slíku álagi enda hagfelldara fyrir kjósendur að geta skilið atkvæði sín eftir á kjörstað á kjörfundi.



Sýslumannaráð

23. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að í niðurlagi 4. mgr. 69. gr. kosningalaga verði ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um óleyfilegan kosningaáróður í nágrenni kjörstaða, kosningaspjöll og aðra starfsemi sem truflar eða hindrar framkvæmd kosninga. Sýslumannaráð tekur undir nauðsyn þess að skýrt verði nánar hvaða háttsemi teljist óleyfilegur kosningaáróður, á og í nágrenni kjörstaða, hvað teljist kosningaspjöll, svo og hvaða starfsemi kann að vera til þess fallin að trufla eða hindra framkvæmd kosninga. Þá er vakin sérstök athygli á þeirri ríku skyldu sem lögð er á kjörstjóra í þessu sambandi, en hann skal skv. ákvæðinu *sjá til þess* að slíkt eigi sér ekki stað. Á það er bent að kjörstjórar hafa engin úrræði, engar valdheimildir né þvingunar- eða viðurlagaheimildir að lögum til að uppfylla þessa skyldu, jafnvel þó ljóst þætti að um óleyfilegan kosningaáróður væri að ræða í nágrenni kjörstaðar. Gerð er sú tillaga að ákvæðinu verði breytt á þann veg að um hefðbundna bannreglu verði að ræða, en kjörstjóri skuli tilkynna um brot á henni til þar til bærra yfirvalda er hafi viðeigandi valdheimildir, s.s. lögreglu. Þá mætti afmarka skyldu kjörstjóra við aðstöðu innandyra á kjörstað þar sem fram fer kosning utan kjörfundar.

24. gr.

Með ákvæðinu er 2. mgr. 72. gr., um hæfi kjörstjóra við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, breytt á þann veg að vísað er með beinum hætti til reglu 18. gr. laganna um hæfi kjörstjórnarmanna og fulltrúa í landskjörstjórn. Er jafnframt með 5. gr. frumvarpsins lögð til breyting á 18. gr. laganna, á þann veg að tiltekin venzl valdi eftirleiðis ekki almennu vanhæfikjörstjórnarmanns heldur virkist vanhæfisástæður einungis *að til úrskurðar komi mál* er varði slíkan venlamann og víki kjörstjórnarmaður þá sæti gagnvart því tiltekna máli en að því loknu geti hann tekið sæti sitt að nýju. Telur Sýslumannaráð að skýra þurfi regluna nánar, m.a. undir hverjum kringumstæðum hún kunni að leiða til vanhæfis kjörstjóra við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, en fátítt er að þeir hafi sérstök úrlausnarefni til ákvörðunar eða úrskurðar með þeim hætti sem lýst er í greinargerð með ákvæðinu.

26. gr.

Tillögur ákvæðisins í liðum a, b og c, að breytingum á 76. gr. kosningalaga koma að verulegu leyti til móts við þær athugasemdir sem sýslumenn hafa gert og eru til þess fallnar að einfalda framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar til muna. Ítarlega er farið yfir tilefni, nauðsyn og áhrif breytinganna í greinargerð með ákvæðinu og tekur Sýslumannaráð undir þá umfjöllun.

Þó er lagt til að til viðbótar verði gerð sú breyting að á eftir orðinu „kjörstjóra“ í 1. mgr. 76. gr. komi „skv. 1. og 2. tl. 2. mgr. 69. gr.“. Með því verði eftirleiðis ekki lagaáskilnaður um að kjósendur, sem greiða atkvæði á heilbrigðis- og öldrunarstofnunum, heimilum fyrir fatlað fólk, í

fangelsum og í heimahúsum, sbr. 3. og 4. tl. 2. mgr. 69. gr., setji atkvæði sín sjálfir í hinn venjulega atkvæðakassa samkvæmt ákvæðinu. Á sama hátt og þótt hefur þungt í vöfum og hátt flækjustig á þeim fjölda kjörkassa sem verið hafa í umferð í hinum víðfeðmari umdæmum sýslumanna, sbr. umfjöllun greinargerðar, hefur jafnframt verið hátt flækjustig á ítrekaðri innsíglun og selflutningi kjörkassa milli staða vegna atkvæðagreiðslna skv. 3. og 4. tl. 2. mgr. 69. gr., ekki síst á höfuðborgarsvæðinu. Skal þess getið að vistmenn eða íbúar á tilgreindum stofnunum kunna að eiga lögheimili í mismunandi sveitarfélögum, innan og utan umdæmis, og er hætta á að atkvæðisbréf séu lögð í kassa sem með réttu ættu að sendast til þess sveitarfélags þar sem viðkomandi kjósandi er á kjörskrá, skv. beiðni. Lagt til að ný málsgrein komi á eftir 1. mgr. 76. gr., þar sem fram komi að kjörstjórar skuli tryggja öruggan flutning þeirra atkvæða sem greidd eru skv. 3. og 4. tl. 2. mgr. 69. gr. á skipulagðan kjörstað utan kjörfundar og láta þau, eftir atvikum, þar í viðeigandi atkvæðakassa eða póstleggja til þess sveitarfélags þar sem kjósandi er á kjörskrá. Verði þá núverandi 2. mgr. að 3. mgr. og sú 3. að 4. mgr.

Samkvæmt þeim breytingum sem lagðar eru til með d-lið ákvæðisins á 2. mgr. 76. gr. verður kjörstjóra einungis fram að kjördegi skylt að koma atkvæðisbréfi í póst, óski kjósandi þess. Ekki eru í sjálfu sér gerðar athugasemdir við breytinguna en þó þykir rétt að benda á að atkvæði sem greitt er utan kjörfundar daginn fyrir kjördag mun ekki skila sér í tæka tíð sé það sent samdægurs með almennum pósti, og ólíklegt er að atkvæði sem greitt er tveimur dögum fyrir kjördag geri það. Kemur þessi réttur kjósandans honum því að takmörkuðu gagni þegar svo áliðið er orðið og spurning hvort við hæfi væri að færa mörk þessarar skyldu til samræmis við þær væntingar sem gera má til almennrar pósthjónustu.

Að lokum þykir rétt að benda á þau áhrif sem hið samþætta ákvæði 3. mgr. 76. gr. fyrir allar kosningar, um að nægjanlegt sé að koma bréfi með utankjörfundarákvæði í einhverja kjördeild þess *sveitarfélags* þar sem kjósandinn er á kjörskrá, hefur haft á möguleika kjósenda í kjördæmabundnum kosningum til að koma atkvæðum sínum til skila. Í þessu sambandi er á það bent að samkvæmt 3. mgr. 65. gr. laga um kosningar til Alþingis nr. 24/2000 var nægjanlegt að koma bréfi með utankjörfundaratkvæði í einhverja kjördeild þess *kjördæmis* þar sem kjósandinn var á kjörskrá. Af þessu leiðir að kjósandi með lögheimili á Ísafirði sem greiðir atkvæði utan kjörfundar við alþingiskosningar í Reykjavík verður nú að koma atkvæðisbréfi sínu alla leið til Ísafjarðar, þaðan sem það verður aftur flutt í Borgarnes til talningar, en þurfti fyrir gildistöku kosningalaga nr. 112/2021 aðeins að koma bréfinu í Borgarnes (eða Akranes).

27. gr.

Með breytingum þeim sem lagðar eru til á 2. og 3. mgr. 77. gr. kosningalaga, með a og b lið ákvæðisins, fellur brott sú skylda kjörstjóra utan kjörfundar að taka við aðsendum atkvæðum, skrá þau, tölusetja og varðveita í atkvæðakassa. Kemur breytingin í veg fyrir að atkvæði séu skráð í tvígang hjá kjörstjórum utan kjörfundar, þ.e. annars vegar sem „atkvæði tekin með“ þar sem þau eru greidd og póstlögð eða í fórum kjósanda og hins vegar sem „aðsend“ þar sem þeim er veitt móttaka og þau sett í kassa. Þá er breytingin í samræmi við 5. mgr. 74. gr. og í anda þeirrar stefnubreytingar sem tekin var upp í nýjum kosningalögum að atkvæðisbréf skuli send til kjörstjórna sveitarfélaga en ekki til kjörstjóra (sýslumanna). Telja verður mikilvægt að kynna það rækilega að breyting þessi komi nú til framkvæmda og undirbúa viðtöku og varðveislu atkvæðabréfa hjá kjörstjórnnum sveitarfélaga vel. Mögulega færi betur á því að fram kæmi í



Sýslumannaráð

lagatextanum að berist kjörstjóra slíkt atkvæðisbréf, sem telja má líklegt a.m.k. til að byrja með, skuli þau framsend til kjörstjórnar þess sveitarfélags þar sem viðkomandi kjósandi er á kjörskrá.

Breytingar þær sem lagðar eru til á 4. mgr. 77. gr. með c. lið ákvæðins eru í takt við ábendingar sýslumanna og þá framkvæmd sem viðhöfð hefur verið á afhendingu kjörkassa og skráum við lok atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og er þeim fagnað. Sýslumannaráð leggur þó til að ákvæðið verði að auki gert tæknilega hlutlausara en það er nú, þannig að heimilt verði að afhenda kjörstjórnnum skrár á tölvutæku formi en ekki aðeins útprentaðar, t.a.m. með því að í stað orðanna „ásamt útprentun úr kjörskrá og eftir atvikum skrá skv. 2. málsl. 1. mgr.“ komi „ásamt viðeigandi skráum“.

Sýslumannaráð leggur áherslu á, að þær breytingar sem gerðar eru nú á kosningalögum verði kynntar rækilega í aðdraganda næstu kosninga. Eru þá einkum höfð í huga ákvæði laganna um ábyrgð kjósenda á atkvæðum sínum greiddum utan kjörfundar, jafnt í aðdraganda kosninga og á kjördegi, og skyldur kjörstjóra í þeim efnum að koma atkvæðum til skila. Að auki þykir þörf á kynningu á breyttri framkvæmd við viðtöku atkvæða greiddra utan kjörfundar, sem nú er í höndum kjörstjórna viðeigandi sveitarfélaga. Gætt hefur misskilnings hjá kjósendum með hvort tveggja þessara atriða.

F.h. sýslumanna

Kristín Þórðardóttir,
formaður Sýslumannaráðs