

Frumvarp til laga

um breytingu á kosningalögum og lögum um starfsemi stjórn málasamtaka
(viðmiðunardagur kjörskrár o.fl.).

Frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd.

I. KAFLI

Breyting á kosningalögum, nr. 112/2021.

1. gr.

Í stað tölunnar „36“ í 3. mgr. 4. gr. laganna kemur: eigi síðar en 40.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 9. gr. laganna:

- a. Í stað tölunnar „8“ kemur: 7.
- b. Í stað tölunnar „13“ kemur: 14.

3. gr.

Í stað tölunnar „33“ í 2. mgr. 27. gr. og 29. gr. laganna kemur: 38.

4. gr.

Í stað tölunnar „30“ í 1. mgr. 30. gr. laganna kemur: 36.

5. gr.

Við 1. másl. 7. mgr. 69. gr. laganna bætist: og 6. mgr.

6. gr.

Við 2. mgr. 87. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Kjósandi skal síðan leggja seðilinn í atkvæðakassann í viðurvist fulltrúa kjörstjórnar. Kjósandi skal gæta þess að enginn geti séð hvernig hann greiddi atkvæði.

7. gr.

D-liður 103. gr. laganna fellur brott.

8. gr.

Í stað orðanna „d–f-liðar 103. gr.“ í 3. mgr. 104. gr. laganna kemur: e- og f-liðar 103. gr.

9. gr.

Við lögin bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (X.)

Við sveitarstjórnarkosningar 14. maí 2022 er heimilt, þrátt fyrir ákvæði 5. mgr. 74. gr., að senda atkvæðisbréf einnig til sýslumanns í því umdæmi þar sem kjósandi telur sig vera á kjörskrá. Einnig skal, þrátt fyrir ákvæði e-liðar 1. mgr. 94. gr., taka til greina atkvæði sem greitt er utan kjörfundar þótt notuð séu eldri kjörgögn þar sem á sendiumslagi kemur fram nafn og heimili kjósanda og/eða notað er fylgibréf sem inniheldur texta um að aðstoð megi veita vegna sjónleysis kjósanda eða að hönd hans sé ónothæf auk vottorðs réttindagæslumanns. Þá skal, þrátt fyrir ákvæði f-liðar 103. gr., ekki meta ógilt atkvæði sem greitt er utan kjörfundar þó að notuð séu eldri kjörgögn þar sem á sendiumslagi kemur fram nafn og heimili kjósanda og/eða notað er fylgibréf sem inniheldur texta um að aðstoð megi veita vegna sjónleysis kjósanda eða að hönd hans sé ónothæf auk vottorðs réttindagæslumanns.

b. (XI.)

Landskjörstjórn skal gefa út tilkynningar skv. 1. mgr. 113. gr. til þeirra varaþingmanna sem ekki fengu útgefin kjörbréf eftir alþingiskosningar 25. september 2021 og senda nöfn hinna kjörnu þingmanna ásamt nöfnum varaþingmanna til birtingar í Stjórnartíðindum skv. 2. mgr. 113. gr.

II. KAFLI

Breyting á lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka, nr. 162/2006.

10. gr.

Í stað orðanna „lögum um kosningar til Alþingis, lögum um kosningar til sveitarstjórna og lögum um framboð og kjör forseta Íslands, eftir því sem við á“ í 2. gr. b laganna kemur: kosningalögum.

11. gr.

Í stað orðsins „ráðuneytisins“ í 6. málsl. 1. mgr. 10. gr. laganna kemur: landskjörstjórnar.

12. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd hafði samráð við dómsmálaráðuneyti og landskjörstjórn við vinnslu þessa máls.

Hinn 1. janúar 2022 tóku gildi ný kosningalög, nr. 112/2021. Með þeim lögum voru gerðar miklar breytingar á því fyrirkomulagi sem verið hefur á framkvæmd kosninga. Með lögunum var sett á fót sjálfstæð stjórnsýslunefnd, landskjörstjórn, sem nú hefur yfirumsjón með framkvæmd kosninga og kosningalaga í stað dómsmálaráðuneytisins áður. Ráðherra skipaði landskjörstjórn sem tók til starfa 1. janúar sl.

Í vinnu við undirbúning sveitarstjórnarkosninga sem fram fara 14. maí 2022 hafa komið í ljós ágallar á lögunum sem óhjákvæmilegt er að lagfæra án tafar. Hafa ábendingar um slíkt m.a. borist dómsmálaráðuneytinu frá undirbúningsnefnd nýrra kosningalaga og yfirkjörstjórn Reykjavíkur. Þá hefur landskjörstjórn fjallað um málið og var niðurstaða hennar að afar mikilvægt væri að nauðsynlegar lagabreytingar næðu fram að ganga sem allra fyrst og eigi síðar en fyrri hluta marsmánaðar. Einnig hefur yfirkjörstjórn Reykjavíkur sent áskorun um að frumvarp um nauðsynlegar breytingar á kosningalögum um viðmiðunardag kjörskrár og fresti verði lagt fram sem fyrst.

Helsti ágalli laganna snýr að misræmi í dagsetningum hvað varðar viðmiðunardag kjörskrár og hvenær framboð skuli tilkynnt. Þetta misræmi gerir það að verkum að þegar framboð hafa verið tilkynnt 36 dögum fyrir kjördag liggur ekki fyrir kjörskrá sem er þó forsenda þess að yfirkjörstjórn geti kannað hvort meðmælendur með framboðslistum séu kjósendur í hlutaðeigandi sveitarfélagi og þar með hvort skilyrði fyrir framboði séu uppfyllt.

Ef horft er til komandi sveitarstjórnarkosninga, þá skal tilkynna öll framboð til yfirkjörstjórna eigi síðar en kl. 12 á hádegi föstudaginn 8. apríl 2022, en viðmiðunardagur kjörskrár er kl. 12 á hádegi mánudaginn 11. apríl 2022. Þá skal Þjóðskrá Íslands auglýsa að kjörskrár hafi verið gerðar eigi síðar en fimmtudaginn 14. apríl 2022 og framboðslista skal auglýsa eigi síðar en fimmtudaginn 14. apríl 2022.

Ljóst er að nauðsynlegt er að færa viðmiðunardag kjörskrár þannig að hann sé áður en framboðsfresti lýkur. Til samræmis þarf jafnframt að breyta þeim fresti sem námsmenn á Norðurlöndum hafa til að tilkynna sig á kjörskrá og þeirri dagsetningu þegar Þjóðskrá Íslands skal í síðasta lagi auglýsa að kjörskrá hafi verið gerð.

Í frumvarpinu er lagt til að þessar viðmiðunardagsetningar breytist sem gerir það að verkum við sveitarstjórnarkosningarnar á komandi vori að viðmiðunardagur kjörskrár yrði kl. 12 á hádegi miðvikudaginn 6. apríl 2022. Umsóknir íslenskra námsmanna á Norðurlöndum þurfa að berast til Þjóðskrár Íslands eigi síðar en 4. apríl 2022 og eigi síðar en föstudaginn 8. apríl 2022 skal Þjóðskrá Íslands auglýsa að kjörskrár hafi verið gerðar. Breytingin hefur ekki áhrif á það hvenær framboðsfrestur rennur út eða hvenær yfirkjörstjórnir skulu auglýsa framboðslista.

Byggjast tillögurnar á að um lágmarkstilfæringar á dagsetningum sé að ræða.

Með frumvarpinu er í fyrsta lagi lagt til að viðmiðunardagur kjörskrár verði færður fjær kjördegi, þ.e. hann verði 38 dögum fyrir kjördag í stað 33 daga. Til samræmis er síðasti dagur sem námsmenn á Norðurlöndum hafa til að skrá sig á kjörskrá einnig færður til, þannig að hann verður 40 dögum fyrir kjördag. Jafnframt er síðasti dagur til að auglýsa kjörskrár færður til þannig að hann verður 36 dögum fyrir kjördag í stað 30 daga.

Í öðru lagi er kveðið á um nauðsynlegar lagfæringar á nokkrum atriðum, bæði í kosningalögum og í lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka, t.d. hafa málsliðir fallið niður, tilvísanir til laga eru ekki réttar og láðst hefur að fella niður tilvísun til atriða sem voru í frumvarpi til kosningalaga en breyttust í meðförum þingsins.

Í þriðja lagi er lagt til í bráðabirgðaákvæði að heimilt verði í sveitarstjórnarkosningunum 14. maí 2022 að senda atkvæðisbréf sem greidd eru utan kjörfundar áfram til sýslumanns í því umdæmi þar sem kjósendi telur sig vera á kjörskrá auk þess sem taka skuli til greina og ekki meta atkvæði greitt utan kjörfundar ógilt þótt notuð séu eldri kjörgögn.

Í fjórða lagi er í frumvarpinu lagt til að fjöldi þingsæta í Norðvesturkjördæmi og Suðurvesturkjördæmi breytist í samræmi við auglýsingu landskjörstjórnar nr. 1108/2021, frá 1. október 2021.

Í fimmta lagi er lagt til að við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið er á um lagaskil eftir að ný kosningalög hafa tekið gildi og útgáfu kjörbréfa af hálfu landskjörstjórnar verið hætt. Í ákvæðinu er kveðið á um að landskjörstjórn skuli gefa út tilkynningar til þeirra varaþingmanna sem ekki fengu útgefin kjörbréf eftir alþingiskosningarnar 25. september 2021 og senda nöfn alþingismanna og varaþingmanna til birtingar í Stjórnartíðindum í samræmi við breytt fyrirkomulag 113. gr. kosningalaga.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að sá frestur sem íslenskum námsmönnum á Norðurlöndum er gefinn til að skrá sig á kjörskrá breytist úr 36 dögum í 40 daga. Með því að færa viðmiðunardag kjörskrár fjær kjördegi eins og lagt er til í frumvarpinu er jafnframt nauðsynlegt að færa þessa dagsetningu til, annars myndi það hafa í för með sér að íslenskir námsmenn erlendis gætu skráð sig á kjörskrá þrátt fyrir að viðmiðunardagur kjörskrár væri liðinn.

Um 2. gr.

Landskjörstjórn hefur með auglýsingu nr. 1108/2021 frá 1. október 2021 tilkynnt að við næstu almennu alþingiskosningar verði sjö þingsæti í Norðvesturkjördæmi og fjórtán í Suðvesturkjördæmi. Nauðsynlegt er að færa þessa breytingu inn í lög.

Um 3. gr.

Lagt er til að viðmiðunardagur kjörskrár færist til, úr 33 dögum frá kjördegi í 38 daga. Framboðum skal í síðasta lagi skila til yfirkjörstjórna 36 dögum fyrir kjördag og með því að færa viðmiðunardaginn þannig að hann verði á undan síðasta skiladegi framboða verður kjörskráin tilbúin en slíkt er nauðsynlegt til þess að kanna hvort meðmælendur með framboðslistum séu kjósendur í hlutaðeigandi sveitarfélagi og þar með hvort skilyrði fyrir framboði séu uppfyllt.

Um 4. gr.

Þar sem viðmiðunardagur kjörskrár færist til, úr 33 dögum frá kjördegi í 38 daga, er til samræmis lagt til að sá dagur þegar Þjóðskrá Íslands skal í síðasta lagi auglýsa að gerð hafi verið kjörskrá færist einnig til. Þannig skal Þjóðskrá Íslands auglýsa að gerð hafi verið kjörskrá eigi síðar en tveimur dögum frá viðmiðunardegi hennar.

Um 5. gr.

Lagt er til að reglugerðarákvæði 69. gr. laganna verði víkkað út þannig að það taki einnig til 6. mgr. ákvæðisins. Þær aðstæður kunna að koma upp að nauðsynlegt verði að kveða nánar á um framkvæmd sérstakrar utankjörfundaratkvæðagreiðslu í sóttvarnarástandi eins og t.d. var gert við alþingiskosningarnar 2021 þegar þeim sem voru í sóttkví og einangrun vegna COVID-19 var gert kleift að kjósa.

Um 6. gr.

Málsliðirnir sem lagt er til að bætist við 2. mgr. 87. gr. laganna féllu brott í meðförum Alþingis á frumvarpi því sem varð að kosningalögum. Nauðsynlegt er að færa þá aftur inn í lög.

Um 7. gr.

Í frumvarpi því sem varð að kosningalögum var ákvæði þess efnis að kjörstjóri skyldi, eftir að kjósandi hafði greitt atkvæði, stimpla kjörseðilinn. Ákvæðið var fellt brott í meðförum Alþingis en hins vegar láðist að fella niður ákvæðið um áhrif þess ef kjörseðill væri ekki stimplaður af kjörstjóra. Nauðsynlegt er að lagfæra þetta.

Um 8. gr.

Þar sem lagt er til að d-liður 103. gr. laganna falli brott þarf að lagfæra tilvísun í 3. mgr. 104. gr. laganna.

Um 9. gr.

Um a-lið.

Með nýjum kosningalögum varð sú breyting að við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar skal ekki lengur árita sendiumslagið til hreppstjóra, sýslumanns eða viðkomandi kjörstjórnar, heldur skal það eingöngu áritað til kjörstjórnar í því sveitarfélagi þar sem kjósandinn telur sig vera á kjörskrá. Það hefur lengi tíðkast að senda atkvæðisbréf til viðkomandi sýslumanna sem séð hafa um að koma þeim til kjörstjórna. Hefur slíkt verið mjög til hagræðis. Rétt þykir að slíkt sé einnig heimilt nú þar sem búast má við að í einhverjum tilvikum verði notuð eldri kjörgögn þar sem gert er ráð fyrir að atkvæðisbréf verði send sýslumönnum. Ótækt er að notkun á þessum eldri kjörgögnum valdi ógildi utanjörfundaratkvæða.

Með nýju lögnum varð einnig allmikil breyting á ákvæðum eru lutu að aðstoð við kjósenda við atkvæðagreiðslu bæði á kjördag og utan kjörfundar. Þetta hefur í för með sér að uppfæra þarf fylgibréf sem er hluti af kjörgögnum þeim sem notuð eru við kosningu utan kjörfundar, auk þess sem útbúa þarf ný sendiumslög, sbr. það sem segir um breytta áritun hér að framan.

Í ljósi þess stutta tíma sem er til kosninga er ekki unnt að treysta því að ný fylgibréf og sendiumslög verði komin til allra kjörstjóra, sérstaklega erlendis, í tæka tíð og því lagt til að það ógildi ekki atkvæði þótt notuð séu eldri kjörgögn þar sem gert er ráð fyrir að sendiumslagið sé sent bæði til hreppstjóra og sýslumanns auk kjörstjórnar í viðkomandi sveitarfélagi og einnig þótt notað sé eldra fylgibréf þar sem getið er um aðstoð með öðrum hætti en lög in kveða á um.

Um b-lið.

Hér er kveðið á um að landskjörstjórn skuli gefa út tilkynningar til þeirra varaþingmanna sem ekki fengu útgefin kjörbréf eftir alþingiskosningarnar 25. september 2021 og senda nöfn alþingismanna og varaþingmanna til birtingar í Stjórnartíðindum í samræmi við breytt fyrirkomulag 113. gr. kosningalaga.

Um alþingiskosningarnar sem fram fóru 25. september 2021 giltu lög nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, sbr. 3. mgr. 143. gr. kosningalaga, nr. 112/2021. Eftir kosningarnar gaf landskjörstjórn út kjörbréf til 63 alþingismanna og 63 varaþingmanna skv. 1. mgr. 111. gr. laga nr. 24/2000. Í samræmi við fyrirmæli 2. mgr. 111. gr. laganna var Stjórnarráðinu tilkynnt um úrslit kosninganna, sbr. bréf landskjörstjórnar til forsætisráðuneytis 1. október 2021, og nöfn hinna kjörnu þingmanna voru birt í B-deild Stjórnartíðinda, sbr. auglýsingu landskjörstjórnar 1107/2021 frá 1. október 2021. Á þingfundi 25. nóvember 2021 voru kjörbréfin samþykkt og alþingiskosningarnar úrskurðaðar gildar.

Eitt markmiða kosningalaga nr. 112/2021 er einföldun regluverks og skv. 113. gr. laganna er gert ráð fyrir að landskjörstjórn hætti útgáfu kjörbréfa í kjölfar alþingiskosninga. Í stað þess skal landskjörstjórn tilkynna hinum kjörnu þingmönnum og varaþingmönnum, þ.e. öllum á framboðslistanum sem á eftir hinum kjörnu fulltrúum koma, úrslitin og að þeir hafi hlotið kosningu til setu á Alþingi, sbr. 1. mgr. 113. gr. Þetta er til að mynda hægt að gera með rafrænum hætti. Einnig skal landskjörstjórn tilkynna dómsmálaráðuneytinu um úrslit kosninganna og senda nöfn hinna kjörnu þingmanna ásamt nöfnum varaþingmanna til birtingar í Stjórnartíðindum. Í 2. mgr. 111. gr. kosningalaga er kveðið á um að þegar listi hefur hlotið þingmann eða þingmenn kjörna skuli þeir sem á eftir koma á listanum teljast varamenn. Kom

ákvæðið í stað ákvæðis um að listi í kjördæmi fái jafnmarga varðingmenn og fjöldi kjörinna þingmanna segir til um, sbr. 2. mgr. 109. gr. laga nr. 24/2000. Þótti ekki ástæða til að gera greinarmun á varðingmönnum að þessu leyti, sjá bls. 125 í greinargerð með frumvarpi því er varð að kosningalögum.

Um það þegar varðingmenn taka þingsæti er fjallað í 3. mgr. 65. gr. laga um þingsköp Alþingis. Þar segir að varamenn þingmanna taki þingsæti eftir reglum skv. 111. og 112. gr. kosningalaga þegar þingmenn þess lista sem þeir eru kosnir af falla frá eða forfallast og án tillits til þess hver þingmaður listans það er. Forfallist varamaður sökum veikinda eða annars, segi hann af sér, missi hann kjörgengi eða falli frá tekur sá varamannssæti sem næstur er í röðinni á lista og ekki var áður varamaður.

Þar sem um alþingiskosningarnar 25. september 2021 giltu lög nr. 24/2000 og tilkynningar skv. 113. gr. kosningalaga hafa ekki verið sendar til þeirra varðingmanna sem ekki fengu útgefið kjörbréf haustið 2021 er talið rétt að mæla skýrt fyrir um lagaskil að þessu leyti. Er því með ákvæðinu lagt til að landskjörstjórn sendi tilkynningar skv. 1. mgr. 113. gr. og birti auglýsingu í Stjórnartíðindum skv. 2. mgr. 113. gr. kosningalaga.

Um 10. gr.

Lagt er til að tilvísanir til laga um kosningar til Alþingis, laga um kosningar til sveitarstjórna og laga um framboð og kjör forseta Íslands falli brott og í stað þeirra verði vísað til kosningalaga. Um lagfæringu á lögnum er að ræða.

Um 11. gr.

Þar sem framboðum til forsetakjörs skal skila til landskjörstjórnar er lagt til að ákvæðinu verði breytt til samræmis við það. Um lagfæringu á lögnum er að ræða.

Um 12. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.