

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 útlistun 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 frávík 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 skjótum 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 ennfremur 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.

## *Innviðaráðuneytið*

### *M i n n i s b l a ð*

Viðtakandi: **Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd**  
Sendandi: **Innviðaráðuneytið**  
Dagsetning: **23.05.2023**  
Málsnúmer: **IRN23030063**  
Bréfalykill: **2.1**

Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á kosningalögum

Innviðaráðuneytið vill vekja athygli stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis á því að gera þarf breytingar á frumvarpi til breytinga á kosningalögum, lögum starfsemi stjórnmalasamtaka og sveitarstjórnarlögum, þingskjal 1477 — 945. mál, sem er til meðferðar hjá nefndinni.

Í III. kafla frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, er snúa að íbúakosningum sveitarfélaga. Er þar m.a. lögð til sú breyting í 51. gr. frumvarpsins að kosningaréttur til íbúakosninga sveitarfélagsins fari ekki eftir kosningalögum, heldur nýrri 3. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaga og eftir atvikum 4. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaga vegna kosninga um einstök málefni sveitarfélags á grundvelli 107. gr. laganna sem fara fram að frumkvæði sveitarstjórnar og ekki eru bindandi.

Gert var ráð fyrir að ný 3. mgr. 133. gr. væri meginregla um kosningarétt í öllum tegundum af íbúakosningum sveitarfélaga, en þær eru af þrennum toga:

1. Íbúkosning í nefnd sem fer með málefni fyrir hluta sveitarfélags, skv. 38. gr. sveitarstjórnarlaga.
2. Íbúakosning um einstök málefni sveitarfélags skv. 107. gr. sveitarstjórnarlaga.
3. Íbúakosningum um sameiningu sveitarfélagsins við annað eða önnur sveitarfélög.

Við gerð frumvarpsins láðist hins vegar geta til um breytingu á 3. mgr. 38. gr. sveitarstjórnarlaga sem kveður á um að kosningaréttur vegna íbúakosningu í nefnd sem fer með málefni fyrir hluta sveitarfélags, skv. 38. gr. sveitarstjórnarlaga, fari eftir kosningalögum. Fari frumvarpið í gegn óbreytt yrði því um misræmi að ræða á milli 3. mgr. 38. gr. sveitarstjórnarlaga og nýrri 3. mgr. 133. gr. sveitarstjórnarlaga. Leggur innviðaráðuneytið til að þetta misræmi verði lagfært og gerir tillögu að eftirfarandi breytingu á frumvarpinu:

Í stað orðanna „eiga til sveitarstjórnar samkvæmt lögum um kosningar“ í 3. mgr. 38. gr., kemur: hafa kosningarétt í íbúakosningum sveitarfélagsins, sbr. 3. mgr. 133. gr.



## UMSÖGN

**Viðtakandi:** Alþingi – nefndasvið

**Sendandi:** Reykjavíkurborg

---

***Umsögn um 945. mál frá nefnda- og greiningasviði Alþingis, þingskjal 1477, frumvarp til breytinga á kosningalögum.***

### **153. löggjafarþing 2022–2023**

Með vísan til umsagnarbeiðni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis til Reykjavíkurborgar, dags. 26. apríl 2023, sendist meðfylgjandi umsögn um frumvarp til breytinga á kosningalögum, unnin af skrifstofu borgarstjórnar.

Vísað er til fyrri athugasemda Reykjavíkurborgar um að við teljum afar óheppilegt að útfæra veigamikil atriði kosningaframskráa í reglugerðum. Í frumvarpi því sem nú liggur fyrir er gert ráð fyrir reglugerð um umboðsmenn, reglugerð um óleyfilegan áróður á kjörstað, útvíkkun á reglugerð um talningu og reglugerð um meðferð atkvæðisbréfa. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að mikilvægt sé að gæta samræmis varðandi meðhöndlun og vörslu atkvæðisbréfa og því er lagt til að samin verði um það reglugerð. Reykjavíkurborg ítrekar enn þá afstöðu sína að betur færi á að útfæra í lagatexta þau meginatriði sem löggjafinn telur mikilvægt að gæta samræmis um. Í því sambandi er vert að benda á að enn hefur ekki verið sett reglugerð um rafræna kjörskrá, eins og áskilið er í núgildandi lögum.

Þá vill Reykjavíkurborg benda á að mikilvægt er að huga að því að úrskurður um ágreiningsatkvæði getur hæglega haft áhrif á næmisgreiningu. Því er mikilvægt að tekið sé tillit til þess í ferlinu hvernig fara skal með slík atkvæði og hvert gildi þeirra á að vera þegar næmisgreining fer fram. Þetta þarf að útfæra vandlega svo tekið sé tillit til ólíkra kosninga og þar af leiðandi ólíkra úrskurðaraðila. Þá vill Reykjavíkurborg taka undir áður framkomnar athugasemdir um að við næmisgreiningu skuli ætíð miða við hlutfall af atkvæðum en ekki fasta tölu. Að öðru leyti er erfitt að veita umsögn um jafn sértækt fyrirbæri og næmisgreiningu, án þess að fyrir liggja útfærsla.

Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að úrskurð úrskurðarnefndar megi bera undir dómstóla innan þriggja vikna. Mikilvægt er tilgreint sé í lögum hvaða áhrif slík dómsmál geta haft á gildi kosninganna.

Í 4. málsli. 5. mgr. 13. gr. frumvarpsins er lagt til að orðið kjörstjórnarmaður komi í stað orðsins kjörstjórnarfulltrúi. Reykjavíkurborg gerir engar athugasemdir við þá breytingu en ítrekar það sem áður hefur verið bent á að eindregið er óskað eftir því að greinin gildi einungis um lands-, yfir- og umdæmiskjörstjórnarmenn en ekki hverfis- og undirkjörstjórnarmenn. Í Reykjavík einni eru hundruð manna sem taka sæti í hverfis- og undirkjörstjórnnum og við sjáum enga ástæðu til að takmarka rétt þess fólks til að mæla með framboðum.



Í 25. gr. frumvarpsins leggur Reykjavíkurborg til þá breytingu að í stað orðsins „eða“ komi orðið „og“ í eftirfarandi setningu:

„Auk þess er heimilt er að rita númer kjörstaðar og kjördeildar aftan á sendiumslagið **eða** setja þar sérstakt merki sem getur innihaldið upplýsingar um kjörstað, kjördeild og kennitölu kjósandans“.

Í c-lið 34. gr. er lagt til að áður en talning hefjist skuli yfirkjörstjórnir sveitarfélaga setja sér viðmið um fyrirfram skilgreindan atkvæðafjölda er getur haft áhrif á niðurstöðu kosninga. Reykjavíkurborg fagnar þessu en leggur til að þetta verði fært frammar í ferlinu og verði bókað í gerðabók eða auglýst opinberlega.

Skv. 42. gr. frumvarpsins skal sveitarfélag bera kostnað af atkvæðagreiðslu utan kjörfundar sem það kann að taka að sér á grundvelli 2. tölul. 2. mgr. 69. gr. laganna. Reykjavíkurborg telur eðlilegt að sá kostnaður skuli greiddast úr ríkissjóði við allar aðrar kosningar en sveitarstjórnarkosningar óháð því hver tekur að sér framkvæmd atkvæðagreiðslunnar.

Einnig er vísað til umsagna Reykjavíkurborgar á fyrri stigum, að því leyti sem þær ábendingar eiga enn við.

Reykjavíkurborg styður að frumvarpið verði að lögum, að teknu tilliti til ofangreindra athugasemda og býðst til að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem fram koma í umsögn með því að mæta fyrir þingnefnd.

Virðingarfyllst,

Helga Björk Laxdal  
*skrifstofusjóri borgarsjórnar*

Hildur Lilliendahl Viggósdóttir  
*verkefnasjóri kosninga og gæðamála*

Páll Hilmarsson  
*sérfræðingur*



# 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 viðurлагаheimildir 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 vensl valdi eftirleiðis ekki almennu vanhæfikjörstjórnarmanns heldur virkist vanhæfisástæður einungis *að til úrskurðar komi mál* er varði slíkan venslamann 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 utankjörfundarákvæði 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. másl. 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

Fjarðabyggð, 10. maí 2023.

## Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á kosningalögum o.fl., 945. mál.

Yfirkjörstjórn Fjarðabyggðar telur brýnt að bætt sé úr þeim ágöllum á gildandi kosningalögum sem í ljós komu við sveitarstjórnarkosningarnar fyrir réttu ári og fagnar því framlagningu þessa frumvarps. Yfirkjörstjórnin hefur yfirfarið frumvarpið einkum út frá atriðum sem tengjast störfum kjörstjórna sveitarfélaga og óskar eftir að koma á framfæri eftirfarandi ábendingum varðandi einstakar greinar frumvarpsins:

### 5 gr. (um breytingu á 18. gr. laganna):

Uppsetning 1. mgr. er villandi, þ.e.a.s. hvernig a- og b- liðirnir tengjast setningunni sem á undan þeim kemur. Meðal annars er óljóst hvort b-liðurinn á aðeins við „ef til úrskurðar er mál“ eins og segir í undanfarandi setningu. Úr þessu mætti bæta með þeim hætti að orðin „ ef til úrskurðar er mál“ væru færð úr undanfaranum og yfir í a-liðinn. Myndi þá ákvæðið vera svona:

#### **Kjörstjórnarmaður sbr. 15. gr. og fulltrúi í landkjörstjórn telst vanhæfur:**

- a. ef til úrskurðar er mál sem varðar maka hans eða sambúðarmaka, enda sé sambúðin skráð í þjóðskrá, eða þann sem er skyldur honum eða mægður í beinan legg eða að öðrum til hliðar eða tengdur honum með sama hætti við ættleiðingu.**
- b. ef að öðru leyti eru fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu.**

Reglan í b-lið 1. mgr. er óþörf og til þess fallin að skapa fleiri vandamál en hún leysir. Minnir hún þannig á þá breytingu sem gerð var með 18. gr. nógildandi laganna frá því sem var í lögum um kosningar til Alþingis nr. 24 frá 2000 (16. gr.) og lögum um kosningar til sveitarstjórna nr. 5 frá 1998 (16. gr.). Alkunna er hverjum vandræðum sú breyting olli í sveitarstjórnarkosningunum 2022.

Vandséð er hvaða rök eru að baki b-liðnum. Reynslan hefur sýnt að þrátt fyrir að mjög oft hafi verið skorið úr ágreiningsmálum varðandi kosningar, fyrir dómstólum og innan stjórnáráðanna, þá hefur ekki mikið farið fyrir deilum um sérstakt hæfi kjörstjórnarmanna í þeim málum.

Í b-liðnum er gerð krafa um óhlutdrægni kjörstjórnarmanna. Í því sambandi er mikilvægt að hafa í huga að fulltrúar í kjörstjórnnum eru jafnan kosnir af stjórnsmálaöflunum og eru í raun fulltrúar þeirra. Tengsl kjörstjórnarmanna við einstaka stjórnsmálaflökka eru því oft mjög sterk. Í 16. gr. núgildandi laga er sérstaklega tekið fram að fá framboð sem á fulltrúa á þingi ekki kjörinn fulltrúa í yfirkjörstjórn kjördæmis sé því heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa. Sambærileg regla er í 17. gr. um aðrar kjörstjórnir. Lögin gera þannig klárlega ráð fyrir að fulltrúar í kjörstjórnnum séu fulltrúar stjórnsmálaflökkanna. Flestar kosningar snúast um val á milli stjórnsmálaflökka og ef ætlunin er að kjörstjórnarmenn séu óhlutdrægir þá er auðvitað þyngst á metunum að þeir séu óhlutdrægir gagnvart stjórnsmálaflökkunum. Sem gengur þvert á þá staðreynd að hlutdrægni er í rauninni fólgin í eðli kjörstjórnarstarfa.

Störf kjörstjórna eru mjög eðlisólík venjulegum stjórnsýslumálum. Þess vegna er ekki ástæða til að taka vanhæfisreglur stjórnsýslulaga nr. 37 frá 1993 upp í kosningalögin, eins og stefnt er að með b-lið frumvarpsins. Kjörstjórnir eru fjölskipuð stjórnvöld og í kosningalöggjöf hefur lengi verið rauður þráður að kjörstjórnarmenn geri ekkert einir sér heldur þurfi þeir að standa saman að verkum. Kemur þetta víða fram, t.d. í 2. mgr. 81. gr. laganna, þar sem segir að aldrei megi nema einn kjörstjórnarmaður í senn víkja út af kjörfundi. Þetta fyrirkomulag kemur að nokkru leyti í stað vanhæfisreglna, tryggir sömu hagsmuni og vanhæfisreglum stjórnsýslulaga er ætlað að gera í stjórnsýslumálum.

Orðin „að öðru leyti“ í b-liðnum skipta talsverðu máli. B-liðurinn er nákvæmlega samhljóða 6. tl. 3. gr. stjórnsýslulaganna. Orðin „að öðru leyti“ í 6. tl. vísa til 1.-5. tl. sömu greinar. Sama orðalag í b-lið frumvarpsins vísar hins vegar eingöngu til a-liðar þeirrar greinar. Inntak reglunnar er því mun víðfeðmara í frumvarpinu heldur en í stjórnsýslulögunum.

Svo óljós og óafmörkuð vanhæfisregla eins og er í b-lið, er til þess fallin að fjölga deilum og vafamálum. Við beitingu hennar kæmi einnig upp nýtt álitamál, sem er það hvort og þá hvenær vanhæfi kjörstjórnarmanns á að valda ógildi kosninga.

Með vísan til framangreinds leggur yfirkjörstjórn Fjarðabyggðar til að margumræddur b-liður verði felldur úr frumvarpinu.

Varðandi 2. mgr. um að kæra megi ágreining um hæfi til úrskurðarnefndar þá er þar gert ráð fyrir að slíka kæru megi senda bæði fyrir og eftir kosningar. Er það fyrirkomulag í andstöðu við það sem gildir í almenna stjórnsýsluréttinum, samanber reglu 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaganna sem segir að ákvörðun sem ekki bindi enda á mál verði ekki kærð fyrr en mál hefur verið til lykta leitt. Lagt er til að reglu frumvarpsins verði breytt til samræmis við þetta.

## **26. gr. b-liður. (um breytingu á 2. ml. 1. mgr. 76. gr. laganna):**

Hér er lagt til að fella út skyldu til að atkvæðakassi sem kjörstjóri notar til að varðveita utankjörfundaratkvæði sé innsiglaður af viðkomandi kjörstjórn.

Mikilvægt er að tryggja öryggi þessara gagna með því móti skylt sé að aðrir en kjörstjóri eigi þar aðkomu. Til er dómsmál þar sem kjörstjóri misför með utankjörfundargögn. Því er lagt til að fallið verði frá þessari breytingu og 2. ml. 1. mgr. 76. gr. laganna fái að standa óbreytt.

**27. gr. c-liður. (um breytingu á 4. (sem verður 5.). mgr. 77. gr. laganna):**

Hér er lagt til að kjörstjóri geti opnað samnýttan atkvæðakassa og flokkað upp úr honum atkvæðaseðla. Þó þannig að bjóða skuli fulltrúum viðkomandi kjörstjórna og viðkomandi umboðsmönnum að vera viðstaddir. Með vísan til sömu röksemda og nefnd voru varandi 23. gr. frumvarpsins er lagt til að tryggð verði aðkoma viðkomandi kjörstjórna að opnun atkvæðakassanna og að lokamálsliður 4. mgr. (verður 5. gr.) verði svohljóðandi:

**Þetta skal gert að viðstöddum fulltrúum viðkomandi kjörstjórna og jafnframt skal bjóða viðkomandi umboðsmönnum að vera viðstaddir.**

**34. gr. b-liður. (um nýja grein sem verður 106. gr. b).**

Lagt er til að inn í 1. mgr. bætist orðin „viðkomandi kjördæmis“ til að taka af vafa um hvort átt er við yfirkjörstjórn kjördæmis eða sveitarfélags. 1. ml. 1. mgr. væri þá svohljóðandi.

**Þegar endurtelja skal atkvæði, sbr. 106. gr. a, skal landskjörstjórn tilkynna kjörstjórn viðkomandi kjördæmis það án tafar.**

**Réttarstaða umboðsmanna.**

Mikilvæg er að huga að réttarstöðu umboðsmanna, þar á meðal hvaða rétt þeir eigi til að gera kröfu um endurtalningu atkvæða. Það er mat yfirkjörstjórnar Fjarðabyggðar að réttara sé að um þetta sé fjallað í lögumum sjálfum.

**Heimild til að setja reglur og reglugerðir.**

Réttarheimildir um kosningar eru mikilvægar, þær þurfa að vera vandaðar og eiga sér traustan grundvöll. Mikilvægt er að þessar reglur séu sem allra mest í lögumum sjálfum, fremur en að eftirláta ráðherra eða landskjörstjórn að setja slíkar reglur. Að mati yfirkjörstjórnar Fjarðabyggðar er gengið of langt í núgildandi lögum og jafnframt í þessu frumvarpi í þá átt að fela ráðherra og landskjörstjórn að semja reglur sem betur ættu heima í lögumum sjálfum.

Virðingarfyllst,



Gísli M. Auðbergsson formaður yfirkjörstjórnar Fjarðabyggðar