

Dómsmálaráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Efni: Athugasemdir Reykjavíkurborgar vegna áforma um breytingar á kosningalögum nr. 112/2021

Vísað er til erindis sem Reykjavíkurborg barst þ. 30. maí sl. frá framkvæmdastjóra landskjörstjórnar þar sem athygli var vakin á því að dómsmálaráðuneytið hefði tilkynnt í samráðsgátt um áform stjórnvalda um breytingar á kosningalögum nr. 112/2021. Skrifstofa borgarstjórnar vinnur þessa umsögn fyrir hönd Reykjavíkurborgar. Reykjavíkurborg fagnar áformunum sem og tækifærinu til að koma athugasemdum á framfæri. Reykjavíkurborg hefur áður skilað ítarlegum umsögnum um málið, dags. 29. apríl 2020, 20. janúar 2021 og minnisblaði til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar dags. 27. maí 2021. Í því frumvarpi sem varð að lögum nr. 112/2021 hafði verið tekið tillit til margra athugasemda Reykjavíkurborgar og fyrir það ber að þakka.

1. Hæfisreglur, 18. gr. og 39. gr.

Í umræðum um ný kosningalög hefur mikið borið á athugasemdum við hæfisreglur kjörstjórna í 18. gr. Reykjavíkurborg tekur heilshugar undir þær athugasemdir sem þegar hafa birst í samráðsgátt og lúta að þeirri grein. Sérstaklega má þar nefna umsögn Fjarðabyggðar en í henni kemur réttilega fram að gallarnir við ákvæðið eins og það stendur hafi komið á óvart. Þá tekur Reykjavíkurborg sérstaklega undir það að eðli kjörstjórna er ekki þannig að gera beri til þeirra svo strangar hæfisreglur. Kjörstjórnir eru fjölskipað stjórnvald og víða eru fulltrúar beinlínis pólitískt skipaðir. Í lögum um kosningar til Alþingis nr. 24/2000 og kosningum til sveitarstjórna nr. 5/1998 voru hæfisskilyrði kjörstjórnarfólks orðuð svo:

Einnig skal kjörstjórnarmaður víkja sæti ef til úrskurðar er mál er varðar maka hans eða þann sem er skyldur honum eða mægður í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur honum með sama hætti við ættleiðingu.

Reykjavíkurborg leggur til að sambærilegur texti komi í stað núgildandi 18. gr. eða að öðrum kosti að orðin „eða öðrum lið til hliðar“ verði felld brott og það jafnframt skýrt að ákvæðið verði einungis látið gilda um yfirkjörstjórnir.

Þá telur Reykjavíkurborg ástæðulaust að setja reglur um að kjörstjórnarfólk megi ekki vera meðmælendur framboða, sbr. 39. gr. Réttur kjósenda til að mæla með framboði ætti ekki að hafa áhrif á hæfi til að sinna þeirri borgaralegu skyldu að taka sæti í kjörstjórn. Aftur er vísað til þess að meðlimir kjörstjórna eru margir hverjir pólitískt kosnir.



2. Umboðsmenn

Í 1. mgr. 55. gr. laganna er kveðið á um að umboðsmenn lista eigi rétt á að sitja við borð inni í kjölfundarstofu. Í eldri lögum var þessi heimild orðuð svo að umboðsmenn áttu rétt á að vera viðstaddir atkvæðagreiðsluna. Það er að mati Reykjavíkurborgar alveg nægilega víð heimild og engin ástæða til að tilgreina sæti eða borð í lögnum. Bæði vegna þess að eðlilegt er (og heimilt, sjá 82. gr.) að takmarka umferð um kjördeildina og vegna þess að ákvæðið eins og það er orðað opnar á þann möguleika að gríðarlegur fjöldi fólks sitji við borð í kjölfundarstofunni og valdi þannig aukalegu álagi á starfsfólk og framkvæmdina alla. Fyrir nú utan hið augljósa að oft er alls ekki pláss fyrir aukaleg borð í kjölfundarstofunni. Að þessu leyti vísast til fyrri umsagna Reykjavíkurborgar við vinnslu laganna.

Í 53. gr. er kveðið á um að yfirkjörstjórnir skuli útbúa sérstök skilríki fyrir umboðsmenn sem þeim sé skylt að bera við störf sín. Við þetta er nokkuð að athuga. Þetta gaf ágæta raun í Reykjavík í nýliðnum kosningum en það hversu seint reglur um gerð skilríkjanna komu fram gerði okkur erfitt fyrir. Þá var gerð breyting á reglunum á síðustu stundu, löngu eftir að skilríkin í Reykjavík höfðu verið útbúin og löngu eftir að eiginlegt hlutverk umboðsmannanna var hafið. Það var bagalegt.

Auk þess tekur Reykjavíkurborg undir þau sjónarmið sem komið hafa fram hjá minni sveitarfélögum að þetta sé óþarfur kostnaður til að leggja í á stöðum þar sem fólk einfaldlega þekkest. Eins tókum við undir það sjónarmið sem hefur komið fram að rangt sé að kalla þessi skírteini skilríki. Þótt hugtakið skilríki sé ekki sérstaklega skilgreint í lögum er það almennur skilningur að þau séu einungis gefin út af ríkinu en hvorki sveitarfélögum né kjörstjórnunum.

Lokamálsgrein 53. gr. veitir umboðsmönnum heimild til að tilnefna aðstoðarmenn „tímanlega“ fyrir kjördag. Ekki er alveg ljóst hversu opin þessi heimild á að vera. Í Reykjavík fékk eitt framboð heimild til að tilnefna aðstoðarmann á miðjum kjördegi vegna forfalla. Hefði yfirkjörstjórn hafnað þeirri beiðni hefði enginn frá viðkomandi framboði getað verið viðstaddur talninguna sem augljóslega brýtur í bága við aðrar greinar. Þá má líka velja fyrir sér hvort einhver takmörk eigi að setja á fjölda téðra aðstoðarmanna, sér í lagi ef allt þetta fólk á áfram að geta „setið við borð“ í kjölfundarstofu. Til glöggvunar má nefna að í Reykjavík voru umboðsmenn og aðstoðarmenn þeirra alls 62 í nýliðnum kosningum.

3. Utankjörfundaratkvæði

74. gr. kveður á um að utan á sendiumslag atkvæðisbréfs skuli rita kennitölu. Vandkvæði við þessa útfærslu komu rækilega í ljós í aðdraganda nýliðinna sveitarstjórnarkosninga og ljóst að úr þessu þarf að bæta. Rökin í greinargerðinni með lögnum hvað þetta varðar eru jafnframt fremur óskýr en þar segir: „Í umsagnarferli starfshópsins kom m.a. fram ábending um að krafa um tengiliðaupplýsingar aftan á póstumslagi utankjörfundaratkvæðis yki hættu á auðkennisþjófnaði.“ Höfundar þessara athugasemda skilja ekki hvað átt er við með þessu eða með hvaða hætti þessar upplýsingar tengjast hugsanlegum auðkennisþjófnaði. Auk þess er ekki að sjá í neinum gögnum um tilurð frumvarpsins hver sagði þetta eða hvers vegna.



Þá segir einnig í greinargerðinni: „Er slíkt enn fremur til einföldunar auk þess sem það kemur í veg fyrir hættu á að sendiumslagið fari á heimili kjósendans.“ Sé þetta í raun og veru vandamál, að algengt sé að Íslandspóstur sendi atkvæði á heimili fólks, þá má leysa það á mun einfaldari hátt með því að breyta framsetningunni á upplýsingunum utan á umslaginu. Eins og rækilega hefur verið bent á olli það miklum töfum og jók álag stórlega í nýliðnum kosningum að hafa ekki nafn og heimilisfang sýnilegt utan á umslaginu. Starfsfólk yfirkjörstjórnar Reykjavíkur sat við að handskrifa nöfn og heimilisföng utan á umslögin dagana fyrir kjördag og á kjördag. Það var dýrt og tímafrekt og hefði sennilega alls ekki verið gerlegt ef ekki hefði verið um að ræða sveitarstjórnarkosningar þar sem atkvæði greidd utan kjörfundar eru miklu færri en við allar aðrar kosningar. Kjörskrá er raðað eftir heimilisföngum og því er ógerlegt að flokka atkvæðabréfin í réttar kjördeildir ef einungis kennitala kjósenda er rituð á ytra umslag.

Í bráðabirgðaákvæði VII núgildandi laga er kveðið á um að ráðherra skuli skipa starfshóp til að fjalla um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Skal starfshópurinn skila tillögum fyrir 1. september 2022. Reykjavíkurborg bíður tillagna hópsins með mikilli eftirvæntingu, þar sem brýn þörf er á heildarendurskoðun þess verklags sem viðhaft er við kosningu utan kjörfundar. Má þar nefna ákvæði um bráðabirgðarannsókn atkvæðisbréfa, tímafresti, notkun innsiglaðra atkvæðakassa hjá sýslumönnum og fleira. Reykjavíkurborg væntir þess að starfshópurinn hafi samráð um niðurstöður sínar og lýsir sig reiðubúna til samstarfs, hér eftir sem hingað til.

4. Aðstoð

Í nýliðnum kosningum gerðu kjörstjórnir í Reykjavík athugasemdir varðandi ný lagaákvæði um aðstoð við kjósendur. Reynslumikið starfsfólk tekur að jafnaði heilshugar undir öll sjónarmið um réttindi fatlaðs fólks en lýsir einnig áhyggjum af því að það ákvæði hafi samhliða verið fellt úr lögum að kjósendur þurfi ekki að greina frá því í einrúmi að þeir vilji aðstoð þess fulltrúa sem fylgir þeim til að veita aðstoð. Í greinargerð með frumvarpinu var fjallað mjög ítarlega um þessa breytingu og á henni má sjá að á Norðurlöndum hafa orðið miklar breytingar á þessari framkvæmd á undanförunum árum og farið hefur verið fram og til baka. Þarna vegast vissulega á mikilvægir hagsmunir og ólík sjónarmið en Reykjavíkurborg telur að hægt sé að mæta þessum áhyggjum með þeim hætti að bæta við ákvæði um að kjósendi sem kemur með eigin aðstoðarmann á kjörstað þurfi að greina frá því í einrúmi að hann vilji þiggja aðstoð viðkomandi.

5. Kjördagur

24. grein umræddra laga tilgreinir að sveitarstjórnarkosningar skuli fara fram annan laugardag í maímánuði sem ekki ber upp á laugardag fyrir hvítasunnu. Reynsla Reykjavíkurborgar sýnir að erfitt getur verið að ráða starfsfólk svo snemma í maí. Á kjördag starfa í Reykjavík rúmlega 700 manns sem margir hverjir eru námsmenn. Lokapróf skóla eru á þessum tíma. Auk þess fara kosningar í Reykjavík fram að stærstum hluta í grunnskólum borgarinnar. Við síðastliðnar kosningar voru til að mynda 19 kjörstaðir í grunnskólum. Erfitt er að rýma húsnæði þeirra á þessum tíma. Auk þess er vert að benda á að Söngvakeppni evrópskra sjónvarpsstöðva mun að öllum líkindum oftast bera upp á sama dag og sveitarstjórnarkosningar. Í nýliðnum kosningum var merkjanlegur munur á kjörsókn eftir að söngvakeppnin hófst.



Reykjavíkurborg leggur til að sveitarstjórnarkosningar verði þess vegna haldnar þriðja laugardag í maí, sem ekki ber upp á laugardag fyrir hvítasunnu.

6. Fræðsla

31. grein umræddra laga kveður á um aðgang stjórnmálasamtaka að kjörskrá, m.a. í þeim tilgangi að koma upplýsingum á framfæri við kjósendur. Framkvæmdaaðilar kosninganna, hvort sem það eru sveitarfélög eða yfirkjörstjórnir kjördæma hafa enga slíka heimild. Við nýliðnar sveitarstjórnarkosningar var kosningaréttur erlendra ríkisborgar aukinn nokkuð. Reykjavíkurborg hefði mjög gjarnan vilja tilkynna þeim aðilum um nýfenginn kosningarétt þeirra, en til þess skortir heimild. Brýnt er að bæta úr þessu. Reykjavíkurborg hefur í öllum umsögnum sínum um það frumvarp sem varð að lögum vakið athygli á þessu og gerir það nú enn á ný.

7. Reglugerðir

Vísað er til fyrri athugasemda Reykjavíkurborgar um að óheppilegt sé að útfæra veigamikil atriði í reglugerðum. Meðal þess sem finna má í reglugerðum og við teljum brýnt að laga er:

1. Taka má undir athugasemdir Fjarðabyggðar um að reglugerð um talningu sé óþarflega ítarleg. Má þar helst nefna ákvæði um skráningu einstakra bunka sem leiddi til tafa á talningu í Reykjavík, án nokkurs sjáanlegs ávinnings.
2. Reykjavíkurborg hefur lengi bent á að kjörkassar þeir sem eru í notkun hér eru óhentugir. Æskilegt væri að hægt væri að notast við léttari kjörkassa, t.d. úr plasti. Í núgildandi reglugerð er kveðið á um að kjörkassar skulu vera úr „haldgóðum krossvið, eða sambærilegu efni”.

8. Rafræn kjörskrá

Eins og fram kemur í umsögn Þjóðskrár Íslands er vinna við rafræna kjörskrá skammt á veg komin. Það má einnig merkja á að enn hefur ekki verið sett reglugerð um rafræna kjörskrá sem ráðherra skal setja (4. mgr. 34. gr.)

Reykjavíkurborg hefur í fyrri umsögnum sínum fjallað ítarlega um kosti og galla rafrænnar kjörskrár og með vísan til þeirrar umfjöllunar, sem og nýrrar umsagnar Þjóðskrár Íslands, telur hún að endurskoða ætti lögin og fjarlægja vísanir í rafræna kjörskrá. Tilvist þeirra ákvæða flækir og hamlar framkvæmd laganna þegar stór hluti þeirra er beinlínis óframkvæmanlegur.

Virðingarfyllst,

Helga Björk Laxdal skrifstofustjóri borgarstjórnar
Hildur Lilliendahl Viggósdóttir verkefnastjóri kosninga
Páll Hilmarsson sérfræðingur