



Reykjavíkurborg

Starfshópur um endurskoðun kosningalaga
kosningalog@althingi.is

Reykjavík, 29. apríl 2020.

Varðar: Umsögn Reykjavíkurborgar um drög að frumvarpi til kosningalaga.

Vísað er til tilkynningar á vef Alþingis um að tillaga um endurskoðun kosningalaga hafi verið sett í opið samráðsferli. Umsögn Reykjavíkurborgar um tillöguna er unnin af skrifstofu borgarstjórnar sem annast framkvæmd almennra kosninga hjá sveitarfélaginu. Beðist er velvirðingar á því að frestur sem var veittur til að skila umsögn er liðinn en bent er á að frumvarpið er yfirgripsmikið og var lögð áhersla á að skila vönduðum athugasemdum og taka örlítið lengri tíma til þess. Þó er umsögnin ekki tæmandi, Reykjavíkurborg áskilur sér allan rétt til að koma að frekari og nákvæmari athugasemdum á síðari stigum.

Fyrst skal tíundað hvað kosningar í Reykjavík eru umfangsmikið og stórt verkefni. Almennar kosningar í Reykjavík fara fram í tveimur kjördæmum, að borgarstjórnarkosningum undanskildum. Á kjörskrá í Reykjavíkurkjördæmum norður og suður eru að jafnaði ríflega 90.000 kjósendur sem kjósa á tæplega 20 kjörstöðum með tæplega 100 kjördeildum. Starfsmenn kosninga í Reykjavík þ.m.t. kjörstjórnarmenn og talningarfólk eru vel á sjöunda hundrað, flestir hafa unnið við framkvæmd kosninga í lengri tíma og er mannauður okkar mikilvægasti hluti framkvæmdarinnar. Kosningar í Reykjavík eru risastór framkvæmd sem hefur verið í stöðugri þróun og endurbótaferli. Það er því lögð gífurleg áhersla á að ákvæði í nýjum kosningalögum séu í góðu samræmi við þá framkvæmd og tekið tillit til stærðar sveitarfélagsins og umsvifa á kjördag.

Ekki verður hjá því komist hjá því að gera athugasemdir við það að starfshópurinn hafi í vinnu sinni ekki leitað samráðs við Reykjavíkurborg þrátt fyrir að hafa haldið hátt í 30 fundi á starfstímabili sínu með mörgum hagsmunaaðilum. Skrifstofa borgarstjórnar lýsir sig reiðubúna, hér eftir sem hingað til, að koma að áframhaldandi vinnu.

Í þessari umsögn er vísað til og tekið undir umsögn Erlu S. Árnadóttur, oddvita yfirkjörstjórnar í Reykjavíkurkjördæmi norður sem er dagsett 14. apríl 2020. Einkum er vísað til umfjöllunar oddvítans um breytingar á skilyrðum til að njóta aðstoðar við kosningaathöfnina og breytingar á framkvæmd.

Helstu niðurstöður Reykjavíkurborgar eru eftirfarandi:

Því er fagnað því að einn lagabálgur muni gilda um kosningar og mun það skipta miklu máli við framkvæmd kosninga að sömu tímafrestir, kæruleiðir og almennar reglur muni gilda um framkvæmd kosninga. Þó eru gerðar athugasemdir við að lögin nái ekki til íbúakosninga, án

Þess að rökstuðningur liggi fyrir hvers vegna svo er ekki. Lagt er til að gerðar verði lagfæringar á því þannig að heildarlögin nái til allra kosninga.

Jafnframt er almenn jákvæðni fyrir því að stjórnarsýsla kosningamála verði einfölduð og samræmd þannig að landskjörstjórn verði falið samræmingar- og yfirstjórnarhlutverk. Eins og nánar verður rakið í umsögn þessari um einstaka ákvæði eru þó töluverðar efasemdir um að leggja niður yfirkjörstjórnir kjördæma og er lagt til að horfið verði frá því. Yfirkjörstjórnir kjördæma vinna gífurlega mikilvægt og umfangsmikið starf við undirbúning kosninga. Reynslan sýnir að nálægð kjörstjórnar við framkvæmdaraðila kosninga er mikilvæg til að allt skipulag gangi upp. Lagt er til að horfið verði frá þessum breytingum.

Tekið er undir hugmyndir um að færa yfirstjórn kosningamála frá dómismálaráðuneyti til sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar (landskjörstjórnar) sem, auk þess að bera ábyrgð á framkvæmd kosninga, sinnir viðvarandi verkefnum milli kosninga auk þess sem stofnun úrskurðarnefnd kosningamála er sérstaklega fagnað.

Ekki eru gerðar athugasemdir við að miðlæg vinnsla kjörskrár fari fram hjá Þjóðskrá Íslands og áformum um rafræna kjörskrá er fagnað. Reykjavíkurborg er þó með ýmsar athugasemdir um einstök atriði varðandi framkvæmdina í umsögn þessari.

Breytingar á fyrirkomulagi atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eru almennt til bóta og því er fagnað að gert er ráð fyrir að hún hefjist ekki fyrr en öll framboð hafa komið fram. Nýmæli um bréfkosningu er athugaverð en þarfnast frekari skoðunar. Reykjavíkurborg tekur aftur á móti ekki undir þá fyrirætlan að breyta lögum á þann hátt að takmarka rétt kjósanda til að skipta um skoðun, enda er gert ráð fyrir í drögunum að kjósandi mun eingöngu geta greitt atkvæði einu sinni í hverjum kosningum; annaðhvort utan kjörfundar eða á kjörfundi.

Efasemdum er sömuleiðis lýst gagnvart þeirri tillögu að breyta kosningaathöfninni þannig að kjörstjórn ber að stimpla kjörseðil áður en kjósandi leggur hann í atkvæðakassa. Ekki er fallist á að sú breyting geri kosningaathöfnina á nokkurn hátt einfaldari og öruggari. Það er ekki talið vera til bóta að afnema uppgjör um fjölda notaðra og ónotaðra kjörseðla.

Hugmyndum um að binda það í lög að talning fari eingöngu fram á kjörstöðum er eindregið mótmælt og þess krafist að það ákvæði verði endurskoðað. Ljóst þykir að fyrirkomulag í Reykjavík hefur ekki verið haft til hliðsjónar við þessa tillögugerð og ef hún verður samþykkt óbreytt mun það leiða til þess að í Reykjavík verður kjörstöðum fækkað og erfiðara verður að tryggja öryggi í talningu.

Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra fái mjög víðtækar heimildir til að útfæra allskyns atriði er varða framkvæmd kosninga í reglugerð. Reykjavíkurborg telur allt of langt gengið að því er þetta varðar og hvetur til þess að þau ákvæði verði endurskoðuð í heild sinni.

Umsögn Reykjavíkurborgar um einstaka ákvæði frumvarpsins:

Athugasemdir við 4. gr. frumvarpsins varðandi kosningarétt við sveitarstjórnarkosningar.

A-liður 1. mgr. skilyrðir kosningarétt við 18 ára aldur í sveitarstjórnarkosningum. 6. gr. frumvarpsins skilyrðir svo kjörgengi við þá sem hafa kosningarétt. Í þrígang hefur verið flutt frumvarp á Alþingi um að lækka aldursskilyrði við sveitarstjórnar í 16 ár (135. mál, 149. þing). Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkur hefur stutt þær breytingar og er tekið undir og vísað til umsagna hennar um það efni.

Í ákvæðinu er kveðið á um að námsmenn á Norðurlöndum sem hafa flutt lögheimili sitt á grundvelli Norðurlandasamnings um almannaskráningu skuli halda kosningarétti sínum við sveitarstjórnarkosningar, að því skilyrði uppfylltu að umsókn sé send Þjóðskrá 36 dögum fyrir kjördag hverra kosninga. Hér er verið að víkja frá því að námsmenn á Norðurlöndum séu sjálfkrafa á kjörskrá, en það hefur reynst ómögulegt í framkvæmd þar sem listar yfir námsmenn á Norðurlöndum hafa ekki verið til. Reykjavíkurborg fagnar þessu ákvæði, en æskilegt væri að setja úrskurðarnefnd um kosningamál tímamörk til að úrskurða um ágreining um ákvarðanir Þjóðskrár.

Athugasemdir við 13. gr. frumvarpsins varðandi starfsfólk og aðsetur landkjörstjórnar

Í 3. mgr. er kveðið á um að Landskjörstjórn ákveði aðsetur skrifstofu sinnar. Hér væri æskilegt að kveðið væri á um að aðsetur Landskjörstjórnar sé í Reykjavík. Landskjörstjórn, samkvæmt frumvarpinu, verður sjálfstæð stjórnarsýslunefnd og eðlilegt að hún hafi aðsetur í höfuðborginni og í nánd við aðra stjórnarsýslu landsins.

Athugasemdir við 16. gr. frumvarpsins varðandi kjörstjórnir .

Óskað er eftir því að tilgreint verði að í ákvæðinu sé vísað til yfirkjörstjórnar sveitarfélagsins og að kjörtímabil hennar skuli vera það sama og sveitarstjórnar. Að binda kjörtímabil yfirkjörstjórnar við ákveðinn árafjölda gæti skapað vandamál s.s. við sameiningu sveitarfélaga þar sem kjörtímabil sveitarstjórna geta breyst.

Æskilegt væri að í þessu ákvæði væru tilgreindar heimildir yfirkjörstjórna til að fela starfsfólki sveitarfélaga ýmis verkefni er varða framkvæmd kosninga. Framkvæmdin hefur verið þannig í Reykjavík að nær öll undirbúningsvinna vegna kosninga er unnin af starfsfólki sveitarfélagsins í umboði yfirkjörstjórna, en betra væri að skýrt væri á um það kveðið á hvaða heimild slíkt umboð byggir.

Athugasemdir við 20. gr. frumvarpsins varðandi skipan kjörstjórna, starfshættir og aðsetur.

Ákvæði greinarinnar í greininni er kveðið á um að yfirkjörstjórn skal kosin á fyrsta fundi nýkjörinnar sveitarstjórnar til fjögurra ára í senn. Það hefur valdið vandkvæðum að binda tímasetningu kjörsins svona eindregið í lög, en á fyrsta fundi sveitarstjórnar er verið að ganga frá kjöri í fjölmörg ráð og nefndir. Talið er nægilegt að í lögum sé kveðið á um að kjósa skuli yfirkjörstjórn eins skjótt og unnt er.

Í greininni er einnig kveðið á um að ráðherra staðfesti reglur Landskjörstjórnar um gerðabækur og varðveislu þeirra og skil á þeim til Landskjörstjórnar. Samkvæmt frumvarpinu eru einu kjörstjórnirnar sem starfa við kosningar sem frumvarpið nær til, þær kjörstjórnir sem kosnar eru af sveitarfélagi. Af því leiðir að þær kjörstjórnir eru stjórnarsýslunefndir sveitarfélaga. Um afhendingarskyldu sveitarfélaga gilda lög nr. 77/2014 um opinber skjalasöfn. 15. gr. þeirra laga kveður á um að afhendingarskyld skjöl skuli afhenda opinberu skjalasafni þegar þau hafa náð 30 ára aldri. Ekki verður séð að ástæða sé til að geta sérstaklega um varðveislu gerðabóka umfram það sem framangreind lög kveða á um.

Athugasemdir við 21. gr. frumvarpsins varðandi hlutverk Þjóðskrá Íslands.

Í greininni er tilgreint að Þjóðskrá Íslands og ráðherra skuli gera með sér þjónustusamning um rekstur tölvukerfa sem notuð eru við framkvæmd kosninga. Í ljósi þess að Landskjörstjórn er ætlað að hafa yfirumsjón með framkvæmd kosninga og annast framkvæmd laganna, þá er talið að eðlilegt að Landskjörstjórn sé aðili að gerð þjónustusamnings v við Þjóðskrá Íslands, frekar en ráðherra.

Athugasemdir við 25. gr. frumvarpsins varðandi forsetakjör.

Í greininni er lagt til að færa fram tímasetningu forsetakosninga eins mikið og hægt er í samræmi við ákvæði stjórnarskrár, sem kveður á um að forsetakjör skuli fara fram í júní- eða júlímánuði. Þessi breyting er til bóta enda hefur það verið erfitt að framkvæma kosningar á miðju sumri, bæði með tilliti til þess að fá starfsfólk, sem og þess að kjörsókn hefur verið áberandi minni og hlutfall utankjörfundaratkvæða verið umtalsvert hærra.

Gerðar eru athugasemdir við það að ekki er lögð til breyting á þeirri framkvæmd að skilyrða fjölda meðmælenda við landsfjórðunga, eins og heimilt er samkvæmt 2. mgr. 5. gr stjórnarskráinnar, þar sem segir: „Að öðru leyti skal ákveða með lögum um framboð og kjör forseta, og má þar ákveða, að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar.“ Í framkvæmd hefur þetta reynst erfitt þar sem landsfjórðungar eru hvergi skilgreindir í lögum en ekki síður vegna þess að framkvæmdaraðilar (yfirkjörstjórnir) dreifast á milli landsfjórðunga, eins og þeir hafa verið skilgreindir við kosningar undanfarin ár. Þannig inniheldur sunnlendingafjórðungur yfirkjörstjórnir Reykjavíkurdæmis norður og suður, Suðvesturkjördæmis, Suðurlandskjördæmis og hluta Norðvesturkjördæmis. Þar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að yfirkjörstjórnir kjördæma verði ekki lengur starfandi, heldur verði einungis yfirkjörstjórnir í hverju sveitarfélagi, er gert ráð fyrir að landskjörstjórn taki við „nægilegri tölu kosningarbærra meðmælenda“ (50. gr.). Í skýringum við 50. gr. segir: „Óþarft þykir að yfirkjörstjórnir votti að meðmælendur forsetaefnis hafi kosningarrétt og er því lagt til að könnun á kosningarbærni meðmælenda verði lögð á framboðin. [...] Fellur það í hlut landskjörstjórnar að yfirfara að framboð uppfylli öll skilyrði.“ Ekki er nánar útskýrt hvers vegna óþarft þyki að yfirkjörstjórnir votti meðmælendur forsetaframbjóðenda, en leiða má líkur að því að höfundar frumvarpsins hafi áttað sig á því að erfitt geti verið að samræma sveitarfélagamörk og landsfjórðunga. Svo dæmi sé tekið þá tilheyrir Borgarbyggð sunnan Hvítar sunnlendingafjórðungi við komandi forsetakosningar, en sá hluti sem sem fellur vestan Hvítar tilheyrir vestfirðingafjórðungi, eins og miðað hefur verið við undanfarin ár. Eðlilegt væri að fella á brott ákvæði um að fjöldi meðmælenda væri skipt eftir landsfjórðungum og er lagt til að sú leið verði farin. Að sama skapi er nauðsynlegt að kveða skýrar á um að Landskjörstjórn skuli

yfirfara meðmælendalista, en ekki einungis veita móttöku „nægilegri tölu kosningarbærra meðmælenda“.

Auk þess segir í 1. mgr. greinarinnar að Landskjörstjórn skuli eigi síðar en þremur mánuðum fyrir kjördag auglýsa „hámarks- og lágmarkstölu meðmælenda forsetaefnis úr hverjum landsfjórðungi í réttu hlutfalli við kjósendatölu þar.“ Ákvæðið er að mestu óbreytt úr 3. gr núgildandi laga um framboð og kjör forseta Íslands. Eðlilegt væri að skýra við hvað Landskjörstjórn á að miða þegar ákveðið er hvert hlutfall meðmælenda í hverjum fjórðungi á að vera, ef það á á annað borð að miða við landsfjórðunga. Þá mætti miða við kjörskrárstofn Þjóðskrár Íslands.

Athugasemdir við 27. gr. frumvarpsins um miðlæga vinnslu kjörskrár

Í 4. mgr. greinarinnar er heimild til handa Þjóðskrár Íslands að vinna persónuupplýsingar við gerð kjörskrárstofna. Hvergi annarsstaðar en í 8. grein er hugtakið kjörskrárstofn nefnt og er talið mjög æskilegt að hugtakið væri skilgreint í lögum.

Athugasemdir við 28. gr. frumvarpsins um kjörskrá í alþingiskosningum, forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslum.

Önnur málsgrein greinarinnar kveður á um hvernig skuli skipta þeim kjósendum sem hafa kosningarétt í Reykjavík, en hafa þar ekki lögheimili (erlendis búsettir og þeir sem hafa verið nefndir óstaðsettir, en eru hér nefndir ótilgreindir). Segir að „í suðurkjördæmi komi þeir sem fæddir eru fyrri hluta hvers mánaðar en í norðurkjördæmi þeir sem fæddir eru síðari hluta hvers mánaðar.“ Þetta er í samræmi við 23. gr. núgildandi laga um kosningar til Alþingis. Svo segir: „Landskjörstjórn ákveður hvar mörkin skulu vera í mánuði, sbr. 1. mgr. 8. gr.“. Virðist hér verið að opna á það að Landskjörstjórn geti ákveðið að stemma af fjölda kjósenda í Reykjavíkurkjördæmunum með því að túlka „fyrri hluta mánaðar“ á sinn hátt. Mögulegar ástæður má ímynda sér að séu að með þessu móti sé hægt að halda mörkum Reykjavíkurkjördæmanna sem stöðugustum og eru ekki gerðar athugasemdir við það. Hinsvegar er þetta matskennda ákvæði um hvernig mánuði er skipt í fyrri og seinni hluta ekki æskilegt. Í framkvæmd hefur það verið svo að þeir kjósendur sem falla undir þetta ákvæði í Reykjavík dreifast á sitthvora kjördeildina í sitthvoru kjördæminu. Talsverð umsýsla er með atkvæði þeirra, þar sem langstærstur hluti þeirra greiðir atkvæði utan kjörfundar. Til töluverðs óhagræðis gæti leitt ef til yrði mjög stór slík kjördeild í öðru hvoru kjördæminu.

Einnig skal á það bent að sá hópur sem nefndur hefur verið „óstaðsettur í hús“ inniheldur kjósendur í viðkvæmri stöðu sem erfitt getur verið að ná til. Það er því æskilegt að sem minnst sé hringlað með hvar þeir njóta kosningaréttar. Ef það er vilji fyrir því að nýta sér að stemma fjöldann í Reykjavíkurkjördæminum af á þennan hátt, sem er ekki æskilegt, þá væri eðlilegra að fella út þann hluta sem tilgreinir skiptinguna og fela Landskjörstjórn það alfarið að ákveða hvernig þeim kjósendum er skipt á milli Reykjavíkurkjördæmanna.

Athugasemdir við 30. gr. frumvarpsins um auglýsingu kjörskrár.

Í 2. mgr. segir „Þjóðskrár Íslands getur sett leiðbeiningar um aðgang sveitarstjórna að kjörskrá.“ Í skýringum er þetta skýrt svo: „Setur Þjóðskrár Íslands nánari leiðbeiningar um hvernig staðið verði að afhendingu kjörskrár til sveitarstjórna.“ Þarna er ekki samræmi á milli þar sem munur

er á aðgangi og afhendingu. Hér mætti segja að Þjóðskrá Íslands setti nánari leiðbeiningar um afhendingu kjörskrár til sveitarfélaga. Er hér þá væntanlega verið að vísa til öryggis kjörskrárinnar við afhendingu. Þetta þarf að skýra.

Athugasemdir við 31. gr. frumvarpsins um aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskrá.

Í greininni eru stjórnmalasamtökum og frambjóðendum veittar heimildir til að óska eftir rafrænum aðgangi að kjörskrá. Ekki er tilgreint hvað kemur til álita þegar sá aðgangur er veittur, en tilgreint er m.a. í skýringum að aðgangurinn sé svo framboð og frambjóðendur „geti sett sig í samband við einstaklinga sem nýlega hafa öðlast íslenskan ríkisborgararétt eða kjósendur sem njóta kosningarréttar til sveitarstjórnar án þess að vera ríkisborgarar.“ Reykjavíkurborg telur að slík heimild ætti að ná til framkvæmdaaðila kosninganna, ekki einungis frambjóðanda og óskar eftir því að bætt verði úr.

Athugasemdir við 33. gr. frumvarpsins um kærur.

Í greininni er kæranda sem kærir ákvörðun Þjóðskrár um leiðréttingu á kjörskrá veittur „hæfilegur frestur“ til að koma að frekari gögnum. Eðlilegt væri að veita öllum aðilum máls þann frest og að lengd hans verði bundinn í lögum.

Athugasemdir við 36. gr. frumvarpsins um framboðsfrest.

Ekki er ljóst hverjum skal tilkynna framboð skriflega, þó leiða megi það af 42. gr. sem fjallar um könnun á framboðslistum og 44. gr. sem fjallar um fund um yfirferð framboðslista. Æskilegt væri að tilgreina hver tekur við framboðum. Landskjörstjórn við alþingiskosningar, en yfirkjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar.

Athugasemdir við 37. gr. frumvarpsins um tilkynningu framboðs.

Greinin fjallar um tilkynningar til framboðs. Tekið er fram að í tilkynningu skuli tilgreina stöðu eða starfsheiti frambjóðenda. Þar sem lögheimili, nafn og kennitala er einnig áskilin, er óþarfi að tilgreina slíkt. Svo segir að skuli „nöfn frambjóðenda rituð á framboðslista að lágmarki með einu eigin nafni og kennin nafni eins og þau birtast í Þjóðskrá.“ Þó er í þarnaestu setningu veitt undanþága frá þessu og sagt: „Frambjóðanda er þó heimilt að rita eigin nafn eða eigin nöfn sín á annan veg en skráð er í Þjóðskrá ef hann er kunnur af þeirri beitingu eigin nafns eða eigin nafna sinna.“ Best er að ákvæði um þetta sé alveg skýrt. Matskenndar reglur um hvort frambjóðandi sé kunnur af beitingu eigin nafns eða nafna býður upp á ágreining. Einfaldast og eðlilegast er að annaðhvort miða við nöfn eins og þau eru skráð í Þjóðskrá eða ekki. Ef vilji er fyrir því að fara þann milliveg sem tilgreindur er í frumvarpinu, að bæði banna og heimila notkun kennin afna, verður í það minnsta að skýra það hver tekur um það ákvörðun, hvað skuli leggja til grundvallar, og hvort sú ákvörðun sé endanleg eða kæránleg, t.d. til úrskurðarnefndar um kosningamál.

Athugasemdir við 41. gr. frumvarpsins um reglugerðarheimildir.

Í a-lið 3. mgr. er núverandi fyrirkomulagi á söfnun meðmælenda snúið við, og rafræn söfnun þeirra gerð að almennri reglu. Hér þarf að hafa í huga að rétturinn til að mæla með framboði er grundvallarréttur og æskilegt að hann sé sem minnst skertur. Tryggja þarf að aðgengi allra,

bæði kjósenda og frambjóðenda, til að vinna meðmælendalista sé sem best. Hvort rafræn söfnun meðmæla uppfyllir það er óvíst, en veltur þó á framkvæmd. Færa má rök fyrir því að t.d. skilyrðing við rafræn skilríki, sem nú eru einungis mögulegar ef kjósendi býr yfir tilteknum tölvubúnaði, sé óþarflega hár þröskuldur við söfnun meðmæla.

Athugasemdir við 58. gr. frumvarpsins um réttindi umboðsmanna við talningu atkvæða.

Í 1. mgr. segir að „eftir að kosningu lýkur eiga umboðsmenn lista rétt á að vera viðstaddir móttöku yfirkjörstjórnar sveitarfélags á atkvæðakössum og öðrum kjörgögnum áður en talning eða flokkun atkvæða fer fram og til loka talningar.“ Ekki er ljóst við hvað er átt hér. Frumvarpið gerir ráð fyrir því að talning fari fram á kjörstöðum (98. gr). Í Reykjavík hefur verið áhersla á það undanfarin ár að fjölga kjörstöðum en ekki fækka. Er það m.a. í samræmi við yfirlýst markmið um nærþjónustu, gott aðgengi og hvatningu til vistvænna samgangna. Er þá miðað við að sem flestir íbúar borgarinnar geti kosið á kjörstað sem er í göngufæri við heimili þeirra. Í frumvarpinu er annarsvegar gert ráð fyrir því að talið sé á kjörstöðum og svo hinsvegar að yfirkjörstjórn sveitarfélags veiti atkvæðakössum og kjörgögnum móttöku. Höfundum þessarar umsagnar hefur ekki tekist að skilja hvernig þetta á að geta gengið upp.

Í 1. mgr segir einnig að umboðsmenn eigi kost á að „sannreyna alla þætti talningar“. Hér færi betur á því rætt væri um að umboðsmenn gætu fylgst með talningu. Það er mikilvægt til að tryggja öryggi talningar, og reyndar allrar framkvæmdar, að meðhöndlun atkvæðaseðla sé einungis á hendi þeirra sem hafa það hlutverk. Erfitt er að sjá fyrir sér talningu atkvæða þar umboðsmenn framboða „sannreyna“ alla þætti talningarinnar, án þess að setja öryggi talningarinnar í hættu. Einfregið er hvatt til þess að orðalag sé endurskoðað hér.

2. mgr. tiltekur að séu umboðsmenn lista ekki viðstaddir talningu, skuli yfirkjörstjórn kalla til kjósendur úr „sömu stjórn málasamtökum, ef unnt er, til að gæta réttar listans“. Vandséð er hvernig þetta á að ganga upp. Hugsanlegt er að frumvarpshöfundar hafi ætlað yfirkjörstjórn að kalla til „menn úr sama framboði“, eins og segir í 100. gr. Ómögulegt er að ætla yfirkjörstjórnnum að finna kjósendur tiltekins framboðs til að sinna hlutverki umboðsmanna. Slíkt gengi t.d. þvert á ákvæði um leynilegar kosningar og er erfitt í framkvæmd ef ekki ómögulegt.

Athugasemdir við 65. gr. frumvarpsins um reglugerðarheimild

Í greininni er tiltekið að ráðherra skuli setja reglugerð um ýmiskonar kjörgögn. Kemur þar fyrir orðið kjörbók. Er það í annað sinn í frumvarpinu sem það kemur fyrir, en einnig er það notað í 56. grein. Af samhengi þar má ráða að átt sé við gerðabók. Kjördeildarbók hefur hingað til verið heiti yfir eintak af kjörskrá hvernar kjördeildar. Nauðsynlegt er að samræma orðalag.

Athugasemdir við 82. gr. frumvarpsins um stjórn kjörfundar (og 55. gr.)

Ákvæðið heimilar kjörstjórn að takmarka viðveru annarra en starfsmanna í kjörfundarstofu. Svo virðist sem ákvæðið gangi gegn 55. gr. sem heimilar umboðsmönnum að sitja við borð í kjörfundarstofu. Reykjavíkurborg telur ekki rétt að umboðsmönnum sé heimiluð seta í kjördeildinni sjálfri.

Athugasemdir við 87. og 88. gr. frumvarpsins um stimplun kjörseðils og merkingu í kjörskrá.

Hér er lagt til að framkvæmd sjálfrar atkvæðagreiðslunnar breytist verulega. Í stað þess að

kjósandi geri grein fyrir sér og kannað sé hvort hann sé á kjörskrá í kjördeildinni og honum því næst afhentur kjörseðill, þá á kjósandi að fá kjörseðil, merkja hann í einrúmi og svo á að fara fram könnun á því hvort hann sé á kjörskrá. Í framhaldinu á kjósandi að afhenda kjörstjórnarmanni útfylltan kjörseðil til stimplunar, fá hann aftur og loks setja hann í kjörkassa. Að því loknu á að merkja við kjósandann í kjörskrá (88. gr: „Kjörstjórn skal merkja við nafn kjósanda í kjörskrá um leið og hann hefur neytt kosningarréttar síns“). Um ástæður þessarar breytingar segir einungis þetta í skýringum við frumvarpið: „Kosningaathöfnin verður einfaldari og öruggari með því að kjörstjórn stimplar kjörseðil áður en kjósandi leggur hann í atkvæðakassa. Ekki verði haldið sérstakt bókhald eða uppgjör um fjölda notaðra og ónotaðra kjörseðla.“

Reykjavíkurborg fellst ekki á að þetta verklag einfaldi kosningaathöfnina nema síður sé. Hér er verið að færa útfylltan kjörseðil á milli kjósanda og kjörstjórnar til stimplunar. Sjá má fyrir sér að sjálf athöfnin lengist í tíma, þar sem bíða þarf eftir að kjósandi hafi merkt kjörseðil, til að kanna hvort hann sé á kjörskrá. Leysa mætti þetta með því að fjölga umtalsvert í kjörstjórnnum. Hvað varðar öryggi þá gengur ákvæðið þvert gegn þeim markmiðum. Í fyrsta lagi er hætta á að kjósandi afhendi útfyllt atkvæði til stimplunar á þann hátt að augljóst verði hverjum hann hafi greitt atkvæði. Í öðru lagi er rík ástæða til þess að bókhald sé haldið um hversu margir óútfylltir kjörseðlar fari í kjördeild, hversu margir eru nýttir og hversu margir koma til talningar. Ef einungis er hægt að bera saman fjölda stimplaðra atkvæða eftir talningu, og fjölda merkinga í rafrænni kjörskrá í kjördæmi, verður vonlaust að átta sig á hvar misræmi gæti legið, ef engar upplýsingar eru um fjölda afgangseðla í hverri kjördeild.

Reykjavíkurborg gerir alvarlegar athugasemdir við þessa fyrirætlan og varar við því að afsláttur sé gefinn af svo mikilvægu öryggisatriði enda sýnir reynslan að það er gríðarlega mikilvægt að geta rakið hugsanlegar bókhaldsvillur hratt og nákvæmlega aftur í tímann ef fjöldi seðla og fjöldi kjósenda stemma ekki. Engar ástæður eru að finna í skýringum með lögnum sem styðja tillögu að slíkum róttækum breytingum á fyrirkomulagi sem virkar afbragðsvel.

Athugasemdir við 89 gr. frumvarpsins um truflun á notkun rafrænnar kjörskrár.

Ákvæðið fjallar um hvernig kosningaathöfn fer fram ef truflun verður á notkun rafrænnar kjörskrár. Framkvæmdin svipar til þess sem erlendis hefur verið nefnt „provisional ballot“. Skoða ætti hvort ákvæðið ætti að gilda um aðrar ástæður en þær að rafræn kjörskrá sé ekki tiltæk. Mætti t.d. hugsa sér að það næði einnig yfir þær aðstæður þegar ágreiningur er um hvort kjósandi sé á kjörskrá.

Vakin er athygli á því að samkvæmt ákvæðinu skal Landskjörstjórn tryggja að á hverjum kjörstað séu nægileg kjörgögn til staðar þannig að unnt sé að fara eftir ákvæðinu. Í Reykjavík einni þýðir það kjörgögn fyrir rúmlega 90.000 kjósendur sem deilast á hátt í 100 kjördeildir.

Athugasemdir við 92 gr. frumvarpsins, kjörfundi slitið.

Í 1. mgr. er rætt um að slíta atkvæðagreiðslu, og er það í samræmi við orðalag í nógildandi löggjöf. Þetta er þó ekki í samræmi við íslenska málvenju og því er hér lögð til sú orðalagsbreyting að talað sé um að ljúka atkvæðagreiðslu eða slíta kjörfundi.

Í 2. mgr. er kjörfundur stytur um eina klukkustund frá núgildandi löggjöf. Ekki er útskýrt hvers vegna það er lagt til að öðru leyti en því að í skýringum við frumvarpið er sagt að „ekki þyki ástæða til að kjörfundur standi til kl. 22“. Reynsla Reykjavíkurborgar hefur sýnt að kjörsókn dregst lítillaga saman um kvöldmatarleytið, en milli 21 og 22 er hún ekki merkjanlega minni en á öðrum tímum. Þá hefur það alloft gerst á undanförunum árum að kjósendur sem finnast ekki á kjörskrá en ættu að vera þar lögum samkvæmt þurfa að nýta tímann allt fram á síðustu stundu til að ná fram leiðréttingu og mega greiða atkvæði. Að mati Reykjavíkurborgar er engin ástæða til að stytta kjörfund og takmarka þannig aðgengi borgaranna að lýðræðislegri þátttöku. Er lagt til að fallið verði frá þessari tillögu.

Athugasemdir við 98 - 105 gr. frumvarpsins, talningu atkvæða.

Greinarnar fjalla um fyrirkomulag talningar atkvæða. Sú nýbreytni er lögð til að atkvæði skuli talin á kjörstöðum. Helst má ráða af skýringum við frumvarpið að ástæða þess sé að sú sé venjan í nágrannalöndum, og þá einna helst Norðurlöndunum. Í skýringum við 98. gr. segir: „Þetta gerir það að verkum að þegar sveitarstjórn velur kjörstað skv. 78. gr. frumvarpsins þarf hún að taka til greina að sá staður sé einnig heppilegur fyrir talningu atkvæða, m.a. vegna þess að gerð er krafa um að atkvæðatalning fari fram fyrir opnum dyrum. Sveitarstjórn mun einnig þurfa að líta til þess að kjörstaðir verði stöðugir milli kosninga svo þeir verði samanburðarhæfir vegna kosningarannsókna. Í forsetakosningum 2016 voru um það bil 130 kjörstaðir og í alþingiskosningunum 2017 voru þeir 131.“

Eins og áður hefur verið bent á í umsögn þessari hefur það verið yfirlýst stefna Reykjavíkurborgar að fjölga frekar kjörstöðum en fækka. Verði ákvæðið að lögum óbreytt er fyrirséð að framkvæmd yrði erfið, og líklega verða til þess að kjörstaðir yrðu fáir en stórir. Jafnvel gæti það endað svo að einungis einn risastór kjörstaður yrði í hvoru Reykjavíkurkjördæmi. Við þetta er margt að athuga og skal bent á nokkur atriði:

Starfsfólk í talningu í Reykjavík hefur margt hvert unnið við það svo áratugum skiptir. Þar er samankomin mikil þekking og reynsla. Að ætla starfsfólki í undirkjörstjórn, eftir 15 klukkustunda vinnudag við lýjandi störf í kjördeild, að telja atkvæðin einnig, úrskurða og ganga frá kjörgögnum, er allt of mikið og án efa brot á öllum skráðum og óskráðum reglum vinnuréttar.

Talning atkvæða í Reykjavík er í stöðugri þróun og skipuð völdu fólki í hverju rúmi. Framkvæmdin er sú að hvert atkvæði fer í þrjár yfirferðir, áður en það er talið. Síðasta yfirferðin hefur verið mönnum af þaulreyndu starfsfólki Sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu og talningin sjálf er í höndum aðkeyþra sérfræðinga. Aldrei verður unnt að tryggja svo vandaða meðferð á þeim 19 kjörstöðum sem nú eru í Reykjavík. Reykjavíkurborg hefur fullan skilning á því að það getur vel hentað á öðrum stöðum þar sem samgöngur eru erfiðar að telja á kjörstað, en það verður að vera valkostur að láta fara fram vandaða örugga, miðlæga talningu.

Samkvæmt núverandi framkvæmd úrskurða yfirkjörstjórnir Reykjavíkur miðlægt um gildi atkvæða sem vafi leikur á um (enda fer talning fram miðlægt), í viðurvist umboðsmanna sem geta gert ágreining um úrskurðinn. Þannig eru nú tvær kjörstjórnir í Reykjavík sem sinna þessu hlutverki. Frumvarpið gerir ráð fyrir að í Reykjavík verði einungis ein kjörstjórn starfandi, sem á þó að geta dreift sér á alla kjörstaði (19 talsins) til að úrskurða. Auk þess má benda á að í dag eru samtals sex kjörstjórnir sem úrskurða um vafaatkvæði á landinu öllu. Má þar tryggja

ákveðið samræmi. Miðað við fyrirkomulag það sem lagt er til í frumvarpinu verður það á höndum eins margra kjörstjórna og sveitarfélögin eru mörg eða ca. 73 kjörstjórna.

Í skýrslu ÖSE um Alþingiskosningar þann 25. apríl 2009 segir: The OSCE/ODIHR EAM also observed that there were certain inconsistencies in practices between various counting centres. For example, there were different methods of deciding on invalid ballots. In some cases a single SEC member would rule on validity; in others party agents played a role.

Ljóst er að þessi framkvæmd myndi ekki hafa í för með sér samræmi né stöðugleika í mati á vafaatkvæðum eins og ÖSE hefur kallað eftir. Einnig er bent á að geta framboða til að útvega hæfa umboðsmenn til að vera viðstaddir talningu á öllum kjörstöðum er mjög misjöfn. Af þessu leiðir að kjörstöðum mun fækka. Reykjavíkurborg leggur þunga áherslu á að svo verði ekki og mun hér eftir sem hingað til leggja áherslu á að auka þjónustu við kjósendur og aðgengi þeirra að kjörfundi, en ekki draga úr. Reykjavíkurborg vill vekja sérstaka athygli á að verði frumvarpið að lögum lítur hún svo á að öryggi talningar og þeim vönduðu vinnubrögðum sem þar viðhafast sé teft í hættu. Þar með fylgir traust kjósenda á framkvæmdinni. Varað er eindregið við þessu fyrirkomulagi.

Athugasemdir við 107 gr. frumvarpsins, tilkynningu um niðurstöðu talningar.

Í greininni er sérstaklega tilgreint að tilkynnt skuli „hve margir atkvæðaseðlar eru auðir og hve margir ógildir“. Þessa hugmynd þarf að samræma yfir löggjöfina en í 102.-104. gr. er tilgreint að sé atkvæðaseðill auður sé atkvæðið ógilt.

Athugasemdir við 112 gr. frumvarpsins, atkvæðatölu frambjóðenda.

Greinin fjallar um hvernig atkvæðatala frambjóðanda er fundin. Ekki er skýrt af ákvæðinu hver fer með breytt atkvæði í þeim tilgangi. Hingað til hefur það verið á hendi yfirkjörstjórna og er það mat Reykjavíkurborgar að óþarfi sé að hrófla við því fyrirkomulagi. Annar möguleiki væri að safna öllum breyttum seðlum landsins saman hjá Landskjörstjórn og sinna yfirferð þeirra þar. Ákvæðið þarfnast skýringar.

Athugasemdir við 120 gr. frumvarpsins, um úrslit forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðsla.

Í 1. mgr. segir að að lokinni talningu við forsetakjör eða þjóðaratkvæðagreiðslu „sendir yfirkjörstjórn landskjörstjórn skýrslu um niðurstöðu talningarinnar ásamt þeim kjörseðlum sem ágreiningur hefur verið um milli umboðsmanna og yfirkjörstjórnar.“ Hér er ekki gert ráð fyrir því að innan kjörstjórnarinnar sjálfar geti verið ágreiningur um kjörseðla. Slíkt kemur þó reglulega fyrir og því æskilegt að gert væri ráð fyrir því.

Athugasemdir við 138 gr. frumvarpsins, um eftirlit með framkvæmd kosninga.

Reykjavíkurborg fagnar því að hægt verði að heimila stofnunum eða samtökum að fylgjast með kosningum. Æskilegt væri þó að lögfesta það betur að slíkir eftirlitsmenn eigi að fylgja fyrirmælum og fundarreglum sem kjörstjórnir setja.

Áréttað er að athugasemdir þessar eru ekki tæmandi þótt reynt hafi verið að fjalla um þau atriði sem þykja mikilvægust. Reykjavíkurborg áskilur sér rétt til að koma að frekari og ítarlegri athugasemdum á síðari stigum og ítrekar ósk sína um samstarf við starfshópinn nú þegar unnið verður áfram að frumvarpinu.

F.h. skrifstofu borgarstjórnar

Helga Björk Laxdal, skrifstofustjóri
Bjarni Þóroddsson, verkefnisstjóri
Hildur Lilliendahl Viggósdóttir, verkefnisstjóri
Páll Hilmarsson, sérfræðingur