

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. Minnr 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 stjórnsýslunnar, 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 misfór 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