Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis og lögum um kosningar til sveitarstjórna (aðstoð við kosningu).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

I. KAFLI

Breyting á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, með síðari breytingum.

1. gr.

Á eftir 3. mgr. 63. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ef svo háttar um hagi kjósanda er greinir í 3. mgr. og hann óskar eftir að fulltrúi, sem hann hefur valið sjálfur, aðstoði hann við að greiða atkvæði skal kjörstjóri gera hlé á atkvæðagreiðslunni þar til aðrir kjósendur, sem kunna að vera viðstaddir, hafa lokið við að greiða atkvæði. Fulltrúi kjósandans skal víkja frá. Kjörstjóri skal strax taka beiðni kjósanda til úrskurðar. Kjörstjóri skal heimila fulltrúanum að aðstoða kjósandann við atkvæðagreiðsluna geti kjósandi sjálfur með skýrum hætti tjáð kjörstjóra vilja sinn óþvingað um að hann óski aðstoðar fulltrúa sem hann hefur valið sjálfur. Geti kjósandi ekki sjálfur með skýrum hætti tjáð kjörstjóra þennan vilja sinn skal kjörstjóri heimila fulltrúanum að aðstoða kjósandann við atkvæðagreiðsluna leggi kjósandinn fram vottorð réttindagæslumanns, sem starfar samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, þar sem staðfest er að kjósandi hafi valið sjálfur tiltekinn nafngreindan fulltrúa sér til aðstoðar við atkvæðagreiðsluna. Uppfylli kjósandi ekki framangreind skilyrði verður ekki af atkvæðagreiðslu með þessum hætti. Kjörstjóri skal geta um ákvörðun sína á skrá skv. 1. mgr. og tilgreina ástæður fyrir henni. Ákvörðun kjörstjóra er endanleg. Heimili kjörstjóri fulltrúa kjósanda að aðstoða kjósandann við atkvæðagreiðsluna skal atkvæðagreiðslu haldið áfram og aðstoðarinnar getið á fylgibréfinu. Fulltrúi kjósanda er bundinn þagnarheiti um að segja ekki frá því sem honum og kjósanda fer á milli við atkvæðagreiðsluna. Í því skyni staðfestir hann heit sitt áður en atkvæði er greitt með undirritun á sérstakt eyðublað.

Við atkvæðagreiðslu skv. 4. mgr. eiga ákvæði 62.–67. gr. við um fulltrúa kjósandans.

2. gr.

Við 86. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ef svo háttar um hagi kjósanda er greinir í 1. mgr. og hann óskar eftir að fulltrúi, sem hann hefur valið sjálfur, aðstoði hann við að greiða atkvæði í kjörklefanum skal hlé gert á kjörfundi þar til aðrir kjósendur, sem kunna að vera í kjörfundarstofu, hafa lokið við að greiða atkvæði. Fulltrúi kjósandans skal víkja úr kjörfundarstofunni. Kjörstjórn eða hverfiskjörstjórn þar sem kjördeildir eru fleiri en ein skal strax taka beiðni kjósanda til úrskurðar.

Hverfiskjörstjórn er heimilt að úrskurða um ósk kjósandans með honum utan kjörfundarstofu svo kjörfundur geti haldið áfram með öðrum kjósendum. Kjörstjórn skal heimila fulltrúanum að aðstoða kjósandann við atkvæðagreiðsluna geti kjósandi sjálfur með skýrum hætti tjáð kjörstjórn vilja sinn óþvingað um að hann óski aðstoðar fulltrúa sem hann hefur valið sjálfur. Geti kjósandi ekki sjálfur með skýrum hætti tjáð kjörstjórn þennan vilja sinn skal kjörstjórn heimila fulltrúanum að aðstoða kjósandann við atkvæðagreiðsluna leggi kjósandinn fram vottorð réttindagæslumanns, sem starfar samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, þar sem staðfest er að kjósandi hafi valið sjálfur tiltekinn nafngreindan fulltrúa sér til aðstoðar við atkvæðagreiðsluna. Uppfylli kjósandi ekki framangreind skilyrði verður ekki af atkvæðagreiðslu með þessum hætti. Ákvörðun kjörstjórnar skal bókuð í kjörbókina með tilgreindum ástæðum. Ákvörðun kjörstjórnar er endanleg. Heimili kjörstjórn fulltrúa að aðstoða kjósandann í kjörklefanum skal kjörfundi haldið áfram. Fulltrúi kjósanda er bundinn þagnarheiti um að segja ekki frá því sem honum og kjósanda fer á milli í kjörklefanum. Í því skyni staðfestir hann heit sitt áður en atkvæði er greitt með undirritun á sérstakt eyðublað.

Við atkvæðagreiðsluna eiga ákvæði 81.–85. gr. og 87. gr. við um fulltrúa kjósandans.

3. gr.

Á eftir orðunum „utankjörfundarkjörstjóri“ í b-lið 126. gr. laganna kemur: eða fulltrúi kjósanda.

II. KAFLI
Breyting á lögum um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, með síðari breytingum.

4. gr.

Við 63. gr. laganna bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Ef svo háttar um hagi kjósanda er greinir í 1. mgr. og hann óskar eftir að fulltrúi, sem hann hefur valið sjálfur, aðstoði hann við að greiða atkvæði í kjörklefanum skal hlé gert á kjörfundi þar til aðrir kjósendur, sem kunna að vera í kjörfundarstofu, hafa lokið við að greiða atkvæði. Fulltrúi kjósandans skal víkja úr kjörfundarstofunni. Kjörstjórn eða hverfiskjörstjórn þar sem kjördeildir eru fleiri en ein skal strax taka beiðni kjósanda til úrskurðar. Hverfiskjörstjórn er heimilt að úrskurða um ósk kjósandans með honum utan kjörfundarstofu svo kjörfundur geti haldið áfram með öðrum kjósendum. Kjörstjórn skal heimila fulltrúanum að aðstoða kjósandann við atkvæðagreiðsluna geti kjósandi sjálfur með skýrum hætti tjáð kjörstjórn vilja sinn óþvingað um að hann óski aðstoðar fulltrúa sem hann hefur valið sjálfur. Geti kjósandi ekki sjálfur með skýrum hætti tjáð kjörstjórn þennan vilja sinn skal kjörstjórn heimila fulltrúanum að aðstoða kjósandann við atkvæðagreiðsluna leggi kjósandinn fram vottorð réttindagæslumanns, sem starfar samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, þar sem staðfest er að kjósandi hafi valið sjálfur tiltekinn nafngreindan fulltrúa sér til aðstoðar við atkvæðagreiðsluna. Uppfylli kjósandi ekki framangreind skilyrði verður ekki af atkvæðagreiðslu með þessum hætti. Ákvörðun kjörstjórnar skal bókuð í kjörbókina með tilgreindum ástæðum. Ákvörðun kjörstjórnar er endanleg. Heimili kjörstjórn fulltrúa að aðstoða kjósandann í kjörklefanum skal kjörfundi haldið áfram. Fulltrúi kjósanda er bundinn þagnarheiti um að segja ekki frá því sem honum og kjósanda fer á milli í kjörklefanum. Í því skyni staðfestir hann heit sitt áður en atkvæði er greitt með undirritun á sérstakt eyðublað.

Við atkvæðagreiðsluna eiga ákvæði 57.–62. gr. og 64. gr. við um fulltrúa kjósandans.

5. gr.

Á eftir orðunum „utankjörfundarkjörstjóri“ í b-lið 103. gr. laganna kemur: eða fulltrúi kjósanda.

6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneytinu. Með frumvarpinu er með skýrum hætti lagt til að lögfestur verði réttur þeirra kjósenda, sem lagaákvæðin ná til, um að þeir eigi sjálfir rétt til að ákveða hver aðstoði þá við atkvæðagreiðslu í kosningum. Þannig eiga kjósendur, sem lagaákvæðin ná til, ekki að þurfa að vera bundnir við aðstoð kjörstjóra í einrúmi eða fulltrúa úr kjörstjórn til þess að geta greitt atkvæði í kjörklefa.

Við samningu þessa frumvarps var höfð hliðsjón af a-lið 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks en í þeirri grein er m.a. kveðið á um rétt fatlaðs fólks til þátttöku í stjórnmálum og opinberu lífi. Í greininni segir m.a. að aðildarríki samningsins skuli tryggja fötluðum stjórnmálaleg réttindi og tækifæri til þess að njóta þeirra til jafns við aðra. Jafnframt skuli tryggja að fötluðu fólki sé gert kleift að taka virkan og fullan þátt í stjórnmálum og opinberu lífi til jafns við aðra, með beinum hætti eða fyrir atbeina fulltrúa eftir frjálsu vali, þ.m.t. réttur og tækifæri til þess að kjósa og vera kosinn. Þá segir enn fremur að tryggja skuli að kosningaaðferðir, kosningaaðstaða og kjörgögn verði við hæfi, aðgengileg og auðnotuð. Þá skuli vernda rétt fatlaðs fólks til þess að taka þátt í leynilegri atkvæðagreiðslu í kosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum án þvingana með hótunum og til þess að bjóða sig fram í kosningum. Eins skuli greiða fyrir notkun hjálpartækja og nýrrar tækni þar sem það á við. Að lokum skuli tryggja að fatlað fólk geti látið vilja sinn óþvingað í ljós sem kjósendur og að heimilað verði í því skyni, þar sem nauðsyn krefur og að ósk þess, að það njóti aðstoðar einstaklinga að eigin vali við að greiða atkvæði. Samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks hefur hvorki verið fullgiltur né lögfestur hér á landi. Svíar og Danir einir Norðurlandaþjóða hafa fullgilt samninginn, Svíar 15. desember 2008 og Danir 24. júlí 2009. Við fullgildingu Dana á samningnum breyttu þeir kosningalöggöf sinni þannig að allir kjósendur sem ekki geta kosið með hefðbundnum hætti geta sjálfir valið sér aðstoðarmann við atkvæðagreiðsluna, en fulltrúi kjörstjórnar skal enn fremur vera viðstaddur. Ef kjósandi óskar ekki aðstoðar sérstaks aðstoðarmanns skulu tveir fulltrúar kjörstjórnar aðstoða hann við atkvæðagreiðsluna. Þar sem þessi nýi réttur til aðstoðar nær nú til allra hlutaðeigandi kjósenda var talin þörf á að annar af tveimur fulltrúum kjörstjórnar væri til staðar til að tryggja að atkvæðagreiðsla kjósandans yrði óþvinguð og án þrýstings aðstoðarmanns. Danir telja að kosningalöggjöfin þannig breytt brjóti ekki gegn 29. gr. samningsins. Fyrir lagabreytinguna var réttur til aðstoðar frá fulltrúum kjörstjórna bundinn við blinda og sjónskerta og aðeins á kjördag. Við fullgildingu Svía á samningnum var kosningalöggjöf þar í landi ekki breytt. Kjósandi sem getur ekki greitt atkvæði sjálfur, vegna fötlunar eða af sambærilegum ástæðum, getur ekki greitt atkvæði í kosningum á kjördag án aðstoðar fulltrúa kjörstjórnar. Aftur á móti getur slíkur kjósandi utan kjörfundar notið aðstoðar tiltekinna einstaklinga sem hann velur sjálfur við atkvæðagreiðslu samkvæmt sérstöku kerfi umboðsmanna eða á grundvelli póstkosningar.

Vegna þeirrar tillögu frumvarpsins að fulltrúi kjósanda, sem hann hefur valið sjálfur, komi í stað kjörstjórnarmanns á kjördegi eða kjörstjóra utan kjörfundar við aðstoð við atkvæða-

greiðslu vaknar sú spurning hvort þessi breyting frá núgildandi skipan kosningalöggjafar hér á landi sé í andstöðu við 31. gr. stjórnarskrárinnar um leynilegar kosningar. Ekki er talið að svo sé. Áfram skal lagaheimildin taka til sömu kjósenda og áður, þ.e. þeirra sem ekki eru færir um að kjósa á fyrirskipaðan hátt sakir sjónleysis eða þess að þeim er hönd ónothæf. Eina breytingin í þessu sambandi er sú að kjósendur sem eins er ástatt um og að framan greinir en geta ekki tjáð vilja sinn fá nú heimild til að greiða atkvæði með aðstoð fulltrúa síns hafi lögskipaður réttindagæslumaður vottað um vilja kjósandans í einrúmi. Réttindagæslumaðurinn kemur að öðru leyti ekki nærri atkvæðagreiðslu kjósandans. Fulltrúi kjósanda í kjörklefa verður bundinn þagnarheiti á sama hátt og kjörstjórnarmaður og kjörstjóri og heitið verður staðfest formlega og um aðstoðina verður bókað í kjörbók. Rof á þagnarheiti verður refsivert eins og nú er hjá kjörstjórnarmanni og kjörstjóra.

Við gerð frumvarpsins hafði ráðuneytið samráð við Öryrkjabandalag Íslands og Blindrafélagið, samtök blindra og sjónskertra á Íslandi. Þá var haft samráð við velferðarráðuneytið vegna ákvæða í frumvarpinu um réttindagæslumenn fatlaðs fólks og leitað upplýsinga hjá kjörstjórnarmönnum.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lögð til breyting á 63. gr. laganna um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar sem er nýmæli í íslenskri kosningalöggjöf. Breytingin nær þó einungis til kjósenda sem ekki eru færir um að árita kjörseðla á fyrirskipaðan hátt og undirrita fylgibréf sakir sjónleysis eða þess að þeim er hönd ónothæf. Með frumvarpinu er því ekki lögð til breyting frá því sem verið hefur hvað varðar þá einstaklinga sem aðstoð þurfa í kjörklefanum. Þetta þýðir að kjósandi, sem er sjáandi eða getur notað hönd sína við kosningaathöfnina, hefur ekki heimild til að njóta aðstoðar fulltrúa að eigin vali við atkvæðagreiðslu eða aðstoðar kjörstjóra.

Kjósendur, sem ákvæðið á við um, fá nú heimild til þess að hafa sér til aðstoðar við atkvæðagreiðslu fulltrúa sem þeir hafa valið sjálfir. Engin skilyrði eru um hver fulltrúinn skuli vera en þegar kjörstjóri kannar vilja kjósandans til aðstoðar má þessi fulltrúi ekki vera til staðar. Við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar geta aðstæður hjá kjörstjóra verið með ýmsum hætti. Kjörstjóri þarf að tryggja að hann nái að vera í einrúmi með kjósandanum þegar hann kannar vilja hans. Sérstaklega er mikilvægt að kjörstjórar hjá embættum sýslumanna, þar sem atkvæðagreiðsla kann að vera færð á kjörstað utan aðalskrifstofu, geri ráð fyrir viðhlítandi aðstöðu svo kanna megi vilja kjósandans í einrúmi. Sama gildir um hliðstæða atkvæðagreiðslu hjá kjörstjórum erlendis. Við mat kjörstjóra á ósk kjósanda um að njóta aðstoðar fulltrúa sem hann hefur valið sjálfur við atkvæðagreiðsluna ber honum að gæta þess að skýrt og óþvingað komi fram hjá kjósandanum vilji hans og að ótvírætt sé að hann hafi sjálfur valið fulltrúann.

Ef kjósandinn getur ekki sjálfur með skýrum hætti tjáð kjörstjóra vilja sinn er honum heimilt að nýta sér liðsinni réttindagæslumanns sem starfar samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011. Í 5. gr. þeirra laga segir m.a. að réttindagæslumenn skuli vera fötluðu fólki innan handar við réttindagæslu hvers konar, svo sem vegna þjónustu sem það á rétt á eða varðandi önnur persónuleg réttindi eða einkamál þess. Starf réttindagæslumannsins við kjósanda felst í því að hann á fund með kjósanda í einrúmi áður en hann fer að kjósa og gefur út vottorð um að kjósandinn hafi sjálfur valið tilgreindan fulltrúa til að aðstoða sig við atkvæðagreiðsluna. Vottorð skal vera á sérstöku eyðublaði sem ráðuneyti er annast framkvæmd kosninga lætur gera.

Ekki er gert ráð fyrir í frumvarpinu að ákvarðanir kjörstjóra séu kæranlegar. Er það til samræmis við aðrar ákvarðanir kjörstjóra í lögunum.

Um 2. gr.

Þessi grein frumvarpsins er efnislega eins og 1. gr. frumvarpsins nema 86. gr. laganna á við um atkvæðagreiðslu á kjörfundi og því kemur kjörstjórn í stað kjörstjóra við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Hvað varðar skýringar er því vísað til athugasemda við 1. gr. frumvarpsins. Með kjörstjórn í þessu frumvarpi er átt við undirkjörstjórnir og hverfiskjörstjórnir skv. 1. og 2. mgr. 15. gr. laganna. Hverfiskjörstjórnir eru á öllum kjörstöðum þar sem kjördeildir eru fleiri en ein, sbr. 2. málsl. 2. mgr. 15. gr. laganna. Hverfiskjörstjórnum verður heimilt að kanna vilja kjósandans og úrskurða á öðrum stað en í kjörfundarstofu. Á mörgum kjörstöðum háttar svo til að hverfiskjörstjórnir hafa sérstakt aðsetur sem þær telja hentugra til úrskurðar en kjörfundarstofuna. Hafa verður í huga að aðstæður kjósandans á kjörstað geta verið með ýmsum hætti og mislangan tíma getur tekið að kanna vilja hans og úrskurða. Ákvörðun hverfiskjörstjórnar skal bókuð í þá kjörbók sem sú kjörstjórn heldur. Eins og í 1. gr. frumvarpsins, hvað varðar kjörstjóra, er ekki gert ráð fyrir í frumvarpinu að ákvarðanir þessara kjörstjórna séu kæranlegar. Er það til samræmis við aðrar ákvarðanir þessara kjörstjórna í lögunum. Sem dæmi má nefna að ákvarðanir þessara kjörstjórna um hvort kjósandi hafi gert fullnægjandi grein fyrir sér skv. 79. gr. laganna eru ekki kæranlegar. Sama gildir um ákvarðanir skv. 86. gr. eins og sú grein er nú orðuð.

Um 3. gr.

Í b-lið 126. gr. laganna segir að það varði sektum nema þyngri refsing liggi við eftir öðrum lögum ef kjörstjórnarmaður eða utankjörfundarstjóri, sem aðstoð veitir, segir frá því hvernig kjósandi, sem hann hefur aðstoðað, hefur greitt atkvæði. Lagt er til í frumvarpinu að þetta refsiákvæði nái enn fremur til fulltrúa kjósanda.

Um 4. gr.

Þessi grein frumvarpsins er efnislega eins og 2. og 3. gr. frumvarpsins er varðar breytingar á 86. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, vegna atkvæðagreiðslu á kjörfundi. Hvað varðar skýringar er því vísað til athugasemda við 1.–2. gr. frumvarpsins. Um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í sveitarstjórnarkosningum er kveðið á í VIII. kafla laga um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998. Í 4. mgr. 43. gr. laganna segir að um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar fari að öðru leyti eftir lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á. Er því ekki þörf á að hafa sérstakt ákvæði um fulltrúa kjósanda í lögum um kosningar til sveitarstjórna vegna atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Með kjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar í þessu frumvarpi er átt við undirkjörstjórnir, hverfiskjörstjórnir og yfirkjörstjórnir í þeim sveitarfélögum þar sem einungis er einn kjörstaður skv. 14. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998.

Um 5. gr.

Í b-lið 103. gr. laganna segir að það varði sekt, nema þyngri refsing liggi við eftir öðrum lögum, ef kjörstjórnarmaður eða utankjörfundarstjóri, sem aðstoð veitir, segir frá því hvernig kjósandi, sem hann hefur aðstoðað, hefur greitt atkvæði. Lagt er til í frumvarpinu að þetta refsiákvæði nái enn fremur til fulltrúa kjósanda.

Um 6. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

Fylgiskjal.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis og lögum um kosningar til sveitarstjórna (aðstoð við kosningu).

Með frumvarpinu er lagt til að með skýrum hætti verði lögfestur réttur þeirra kjósenda, sem lagaákvæðin ná til, um að þeir eigi sjálfir rétt til að ákveða hver aðstoði þá við atkvæðagreiðslu í kosningum. Þannig eiga kjósendur, sem lagaákvæðin ná til, ekki að þurfa að vera bundnir við aðstoð kjörstjóra í einrúmi eða fulltrúa úr kjörstjórn til þess að geta greitt atkvæði í kjörklefa.

Höfð var hliðsjón af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks þar sem meðal annars er kveðið á um rétt fatlaðs fólks til þátttöku í stjórnmálum og opinberu lífi. Þessi samningur hefur hvorki verið fullgiltur né lögfestur hér á landi. Þar segir að tryggja skuli fötluðum stjórnmálaleg réttindi og tækifæri til þess að njóta þeirra til jafns við aðra, með beinum hætti eða fyrir atbeina fulltrúa eftir frjálsu vali, þar með talið réttur og tækifæri til að kjósa og vera kosinn. Enn fremur að tryggja skuli að kosningaaðferðir, kosningaaðstaða og kjörgögn verði við hæfi, aðgengileg og auðnotuð. Þá skuli vernda rétt fatlaðs fólks til að taka þátt í leynilegri atkvæðagreiðslu í kosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum án þvingana með hótunum og til þess að bjóða sig fram í kosningum. Eins skuli greiða fyrir notkun hjálpartækja og nýrrar tækni þar sem það á við. Þá skuli og tryggja að fatlað fólk geti látið vilja sinn óþvingað í ljós sem kjósendur og að heimilað verði í því skyni, þar sem nauðsyn krefur og að ósk þess, að það njóti aðstoðar einstaklinga að eigin vali við að greiða atkvæði.

Lagabreyting þessi nær einungis til kjósenda sem ekki eru færir um að árita kjörseðla á fyrirskipaðan hátt og undirrita fylgibréf sakir sjónleysis eða þess að þeim er hönd ónothæf. Ef svo háttar um hagi kjósanda og hann óskar eftir að fulltrúi, sem hann hefur valið sjálfur, aðstoði hann við að greiða atkvæði í kjörklefanum skal hlé gert á kjörfundi þar til aðrir kjósendur sem kunna að vera í kjörfundarstofu hafa lokið við að greiða atkvæði. Ef kjósandinn getur ekki sjálfur með skýrum hætti tjáð kjörstjóra vilja sinn er honum heimilt að nýta sér liðsinni réttindagæslumanns sem starfar samkvæmt lögum um réttindagæslu fyrir fatlað fólk, nr. 88/2011.

Ekki er talið að lögfesting frumvarpsins hafi teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs og rúmist innan núverandi fjárheimilda innanríkisráðuneytisins.